

Maahanmuuttoviraston lausunto sisäasioiden rahastojen hallinnointia koskevasta lakiluonnoksesta ja sen yksityiskohtaisista perusteluista

Maahanmuuttoviraston toteaa sisäasioiden rahastojen hallinnointia koskevasta lakiehdotuksesta seuraavaa:

Pidämme hyvänä ”keskeiset ehdotukset” -asiakirjassa mainittua ehdotusta, että laissa säädettäisiin siitä, miten sisäasioiden rahastojen varoista myönnettävän avustuksen kansallinen hallinnointi järjestetään ja annettaisiin EU:n lainsäädännössä edellytetyin tavoin kustannusten tukikelpoisuuden perusteita koskevat kansalliset säännökset. Pidämme myös sitä hyvänä, että kansallisessa laissa säädettäisiin myös siirtymäsäännöksistä koskien ohjelmakautta 2014-2020. Hyvä, että lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin ohjelmasta ja sen toimeenpanosuunnitelmasta ja että ohjelmaa täydentäisi ja tarkentaisi toimeenpanosuunnitelma, jonka hyväksyisi sisäministeriö. Pidämme tärkeänä sitä, että toimeenpanosuunnitelma laaditaan ja että se nähdään kansallisesti tarpeelliseksi ohjelman toimeenpanon helpottamiseksi.

Hyvä, että myös jatkossa sisäministeriö ja erityisesti ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö toimisi sisäasioiden rahastojen ohjelmien hallintoviranomaisena.

Maahanmuuttovirasto pitää myös hyvänä, että lakiehdotuksen 4 lukuun olisi koottu avustusmenettelyä koskevat säännökset. Laissa olisi määritelty avustuksen saajatahot, avustuslajit, avustuksen myöntämisen edellytykset, avustuksen siirtoon liittyvät säännöt, hyväksyttävät kustannukset sekä avustuksen määrää ja avustusmuotoja koskevat säännöt. Luvussa olisi myös säädetty avustuksen hakemisesta, avustuksen myöntämisestä ja myöntämispäätöksen sisällöstä, avustuksen käytöstä ja kirjanpidosta, maksatuksen hakemisesta ja raportoinnista, avustuksen maksatuksesta sekä maksettavan avustuksen määrästä.

Pidämme myös hyvänä, että lakiehdotuksen 6 luvussa säädettäisiin tietojen saannista ja luovuttamisesta sekä sisäasioiden rahastojen kansallisten täytäntöönpanotehtävien hoitamista varten perustettavasta sähköisestä tietojärjestelmästä ja siihen sisällytettävistä tiedoista. Pidämme hyvänä myös sitä, että lailla ei säädettäisi tietojen salassapidosta taikka julkisuudesta, vaan niihin sovellettaisiin lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Lailla annettaisiin lisäksi teknistä apua koskevia säännöksiä, turvapaikka- ja maahanmuuttorehastoasetuksen 16 ja 17 artiklan mukaisista määrärahoista, yhteisiä erityistoimia koskevista täytäntöönpanojärjestelyistä, muutoksenhausta, lain voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä. Teknisen avun korvaaminen kiinteämääräisenä prosenttiosuutena maksatushakemukseen sisältyvistä tukikelpoisista kustannuksista olisi uusi menettely verrattuna ohjelmakautteen 2014-2020. SM KVVY on todennut, että ohjelmakauden 2014-2020 turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon on sisällynyt vastaava EU:n uudelleensijoittamisohjelman määräraha sekä kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden siirtoja varten tarkoitettu määräraha.

SM KVY on kirjoittanut seuraavasti: Ohjelmakaudella 2014- 2020 määrärahaa on hallinnoitu kansallisesti kuten muitakin sisäasioiden rahastojen määrärahoja. Määrärahasta tukea myönnettäessä on sovellettu tuen myöntämiseen kansallisesti samoja säännöksiä kuin muihinkin sisäasioiden rahastojen varoista myönnettäviin tukiin. Määrärahasta on myönnetty tukia kansallisessa toimeenpano-ohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti pakolaisten uudelleensijoittamismenettelyn kehittämiseen. Samojen säännösten soveltaminen on kuitenkin osoittautunut määrärahan luonne huomioiden raskaaksi ja osittain epätarkoituksenmukaiseksi. Tästä syystä ohjelmakaudella 2021-2027 Suomen EU:lta saama turvapaikka- ja maahanmuuttorehaston 16 ja 17 artiklojen mukaiset määrärahat kiintiöitäisiin viranomaisille, jotka vastaavat uudelleensijoittamismenettelystä ja vastaanottojärjestelmästä.

Migrin kiintiöpakolaistulosalue toteaa, että meille on tärkeää riittävien resurssien saannin turvaaminen, jotta voimme kattaa näistä myös kiintiöpakolaisten valintaprosessiin sekä heidän matkajärjestelyihin liittyviä kuluja. Toivomme riittäviä resursseja myös kiintiöpakolaisten kulttuuriorientaatiokoulutuskokonaisuuden jatkamiseen. Lisäksi toivomme resursseja myös kuntiin sijoittamisprosessin ja kuntahankkeen jatkamiseen sekä UMA-kehitystyöhön ja automatisaation hyödyntämiseen jatkossa.

Maahanmuuttovirasto pitää kannatettavana ehdotusta 16 ja 17 artiklojen mukaisen määrärahan toimintakertomusmuotoisesta raportoinnista.

SM KVYn toimittamassa aineistossa olivat seuraavat lakiluonnoskohdat uudelleensijoituksen osalta:

28 § Turvapaikka- ja maahanmuuttorehastoasetuksen 16 ja 17 artiklojen määrärahat. Määrärahat maksetaan jäsenvaltioille turvapaikka- ja maahanmuuttorehaston ohjelmaan turvapaikka- ja maahanmuuttorehastoasetuksen 16 ja 17 artiklojen mukaisesti. Määrärahat kohdennetaan kansallisesti 16 artiklan mukaisen määrärahan osalta uudelleensijoittamismenettelystä ja pakolaisten kuntaan sijoittamisen sujuvuuden varmistamisesta sekä 17 artiklan mukaisen määrärahan osalta vastaanottovaiheessa turvapaikkamenettelystä ja vastaanottopalveluista aiheutuviin kustannuksiin. Tämän pykälän mukaisiin määrärahoihin ei sovelleta avustusmenettelyä koskevia 4 luvun säännöksiä. Sisäministeriö päättää valtion talousarvion puitteissa 1 momentissa mainittujen määrärahojen kiintiöimisestä rahoituksen kohteena olevista toimista vastaaville viranomaisille. Määrärahan käytöstä on raportoitava sisäministeriölle. Tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen määrärahojen käyttötarkoituksesta, tahoista, joille rahoitusta kiintiöidään, jakamisesta ja raportoinnista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

29 § Tietojen saanti ja luovuttaminen turvapaikka- ja maahanmuuttorehastoasetuksen 16 ja 17 artiklojen määrärahoja koskien.

Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tarkoitettujen salassapitosäännösten estämättä oikeus saada lakisääteisten tehtäviensä suorittamiseksi Maahanmuuttovirastolta maksutta [ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä] tietoja 28 §:n mukaisten määrärahojen perusteena olevista henkilöistä, jotka tarvitaan henkilöiden tunnistamista ja heidän uudelleensijoittamisen tai muun maahan saapumisen ajankohdan määrittämistä varten turvapaikka- ja maahanmuuttorehastoasetuksen 16 artiklan 4 kohdan ja 17 artiklan x kohdan mukaisesti. Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on lisäksi oikeus suorittaa näihin tietoihin kohdistuvia tarkastuksia.

Hallintoviranomaisella ja tarkastusviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa toiselle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle taikka Euroopan unionin toimielimelle 1 momentin mukaisia tietoja, jotka ovat tarpeen viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle tai toimielimelle säädetyn tarkastustehtävän hoitamiseksi tai sen valvomiseksi, että Euroopan unionin lainsäädäntöä on noudatettu. Edellä 1 ja 2 momentin perusteella saatuja tietoja ei saa käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon niitä on pyydetty. Tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Yksityiskohtaisemmissa perusteluissa on lisäksi todettu:

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen sisällöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Ehdotettavassa laissa ei siis säädettäisi tarkemmin luovutuksen, säilyttämisen ja tarkastamisen kohteena olevasta tietosisällöstä. Kuluvalle ohjelmakaudella sisäministeriö on ohjeistanut vastaavasta tietosisällöstä Maahanmuuttovirastoa seuraavasti: Maahanmuuttovirasto vastaa Suomen osalta maahan saapuneita kiintiöpakolaisia koskevan tiedon keräämisestä, tilastoimisesta sekä säilyttämisestä. Lisäksi Maahanmuuttovirasto varmistaa, että saapuneiden henkilöiden maahantulo ajankohtaa (päivä, jona henkilö on rekisteröity saapuneeksi jäsenvaltion alueelle) ja pakolaisaseman todentamista ja uudelleensijoituksen perusteita osoittavat asiakirjat ovat tarvittaessa todennettavissa ja tarkastettavissa. Maahantuloajankohdan todentaa UMA-järjestelmään merkitty päivämäärä. Pakolaisaseman todentamista ja uudelleensijoittamisen perusteita koskien nojataan UNHCR:n RRF-lomakkeeseen. Niiden henkilöiden osalta, jotka kuuluvat perustamisasetuksen EU/516/2014 17 artiklan 2 kohdassa määriteltyihin painopisteluokkiin tai -ryhmiin, jäsenvaltioiden on myös säilytettävä todisteet siitä, että nämä kuuluvat asianomaisiin henkilöiden painopisteluokkiin tai -ryhmiin.

Migrin kiintiöpakolaistulosalue toteaa, että meillä ei ole näihin 28 ja 29 §:ien luonnosteksteihin ja niiden perusteluihin lisättävää.”

Mahdollisesti säädöstekstissä tai asetuksen tasolla, voisi myös tarkentaa, ketä on pidettävä rekisterinpitäjänä koskien hankkeessa kerättyjä henkilölistoja, joita tuen saaja säilyttää omassa arkistossaan laissa säädetyn ajan. Edellytetäänkö tuen saajaa laatimaan kyseisiä henkilörekistereitä koskien tietosuojaseloste vai katsotaanko vastuuviranomainen rekisterinpitäjäksi myös tuensaajan arkistoimia henkilölistoja koskien, jolloin vastuuviranomaisen laatima tietosuojaseloste kattaisi myös nämä henkilörekisterit? (26 §)

Lisäksi Maahanmuuttovirasto ehdottaa seuraavia toiminnallisia uudistuksia, jotka voisi huomioida säädöshankkeessa mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan (8 §):

- 1) Hakemusten käsittelyn läpinäkyvyyttä lisättäisiin siten, että ennen päätöksentekoa järjestettäisiin esimerkiksi lähete keskustelu, johon kaikilla hakijaorganisaatioilla olisi mahdollisuus osallistua. Tämä olisi rakentavan palautteen/perustelujen kuulemisen osalta olennaista ja avaisi rahoituspäätöksen perusteluita. Nykytilanteessa seurantakomitean jäsen ei tiedä kokouksen päätteeksi mitä oman organisaation kohdalla on keskusteltu. Luonnollisesti läsnäolomahdollisuus tulisi tällöin taata myös muille kuin seurantakomiteaan kuuluville hakijaorganisaatioille, mikä voisi tapahtua esimerkiksi etäyhteyksin.

- 2) Sen sijaan jatkossa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että rahoitushakemuksia ei koordinoitaisi etukäteen sellaisen tahon toimesta, joka osallistuu yhtenä hakijana hakukierroksille, vaan koordinoinnin tulee tapahtua yksinomaan neutraalin tahon - esimerkiksi SM/KVY:n - toimesta.
- 3) Vastuuviranomainen voisi toimittaa (mahdollisesti ilman erillistä pyyntöä) vireillä olevat hakemukset tietyltä hakukierrokselta tiedoksi myös muille hakijaorganisaatioille. Ne ovat nytkin ymmärtääksemme julkista tietoa, mutta niitä täytyy pyytää erikseen ko. organisaatioiden kirjaamosta. Tämä edistäisi läpinäkyvyyttä ja hyvää hallintotapaa.