

Lisa. Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi meetme nr 3.3 „Vabatahtliku tagasipöördumise teenus“ toetuse andmise tingimuste kavandile esitatud märkused

Kuupäev	Esitaja	Märkused	Siseministeeriumi (edaspidi <i>SiM</i>) vastus
DHS: 14-13.3/42-2 05.08.2024	Rahvusvaheline Migratsiooni- organisatsioon	Kaudsete kulude piirmäär. IOMi tuumstruktuuri, st peakorteri, regionaalbüroode ja teenuskeskuste pakutavate tugiteenuste ja -süsteemide ülalpidamise kulude üheks rahastusallikaks on liikmesriigid 26. novembril 2013 toimunud IOMi Nõukogu 531. koosolekul resolutsiooniga nr 1265 (CIII) kinnitanud kõigi IOMi poolt elluviidavate projektide üldkuluks 7%. Sellest määrast ei kaeta kohalike kontorite kulusid, sest neid loetakse otseselt projektide elluviimisega seotud (nn „projektiseeritud“) kuludeks. IOMi reeglid ei võimalda katta ühe projekti otseseid kulusid mõne teise doonori teiseks eesmärgiks antud vahenditest. Seetõttu on teistes Euroopa Liidu liikmesriikides sama peamise rahastusallika ja sisuga projektilepingutes olnud kaudsete kulude määr oluliselt kõrgem kui 7%. Kui Eestis on kehtestatud piiravamad nõuded ja teatud projektiseeritud kulusid ei saa seetõttu Eestis lugeda abikõlblikeks kuludeks, siis palun võimalusel leida täiendav rahastusallikas, millest katta puuduolev summa, mis on meie esialgsel hinnangul ca 49 400 eurot kogu kolmeaastase projektiperioodi jooksul juhul kui see puudutab vaid kontori- ja sidekulusid ning IT litsentse ning mitte personalikulusid.	Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist (edaspidi <i>AMIF</i>) toetatud tegevuste kaudsete kulude määramisel saab lähtuda ainult Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 ¹ (edaspidi <i>ÜSM</i>) artiklis 54 sätestatust. Eestis on peamiselt kasutusel kaks alternatiivi: a) kuni 7 % rahastamiskõlblikest otsestest kuludest ning mille puhul liikmesriik ei pea tegema arvutusi kohaldatava määra kindlakstegemiseks; b) kuni 15 % rahastamiskõlblikest otsestest personalikuludest, mille puhul liikmesriik ei pea tegema arvutusi kohaldatava määra kindlakstegemiseks. Kuivõrd Eestis rahastatakse AMIF-ist peamiselt rände- ja varjupaiga valdkonna sisulisi tegevusi ning otseste personalikulude katmine moodustab neist väiksema osa, on kasutusel alternatiiv a. SiM ei saa nõustuda väitega, et Eestis on kehtestatud kaudsetele kuludele piiravamad nõuded. Eesti seadusandlus tugineb EL seadusandlusele ja juhistele.

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2021. aasta määrus (EL) 2021/1060, millega kehtestatakse ühissätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfond+, Ühtekuuluvusfondi, Õiglase Ülemineku Fondi ja Euroopa Merendus-, Kalandus- ja Vesiviljelusfondi kohta ning nende ja Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi, Sisejulgeolekufondi ning piirihalduse ja viisapoliitika rahastu suhtes kohaldatavad finantsreeglid.

			<p>Euroopa Komisjoni 27. mai 2021. aasta teatise nr (2021/C 200/01) „Juhised lihtsustatud kuluvõimaluste kohta: ühtse määra alusel rahastamine, ühikuhindade standardiseeritud astmik ja kindlasummalised maksed“ punkti 3.1.2. kohaselt loetakse kaudseteks kuludeks harilikke kulusid, mis ei ole asjaomase tegevuse elluviimisega otseselt seotud või mida ei saa sellega otseselt seostada. Need kulud võivad hõlmata halduskulusid, mille puhul on konkreetsele tegevusele või projektile omistatavat summat raske täpselt kindlaks määrata (tavapärased haldus-/personalikulud, näiteks juhtimiskulud, värbamiskulud, raamatupidamis- ja puhastusteenuse kulud, telefoni-, vee- või elektrikulud jne).</p> <p>Sellele Euroopa Komisjoni teatisele tugineb ka Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määrus nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“ (edaspidi ÜM), mille seletuskirja kohaselt on projekti kaudsed kulud need kulud, mis ei ole otseselt seotud projekti sisutegevuse ehk toetatava tegevuse rakendamisega, vaid abistavad sisutegevuse tegemist. Kaudsete kulude projektiga täpse ulatuse määramine on üldjuhul keerukas ja nõuab suhteliselt palju aega ehk on liialt halduskoormav. Seega loetakse projekti kaudseteks kuludeks toetuse saaja administreerimistegevustega seotud</p>
--	--	--	---

			<p>personalikulud ja üldkulud ehk halduskulud abikõlblikuks lihtsustatuna ühtse määra alusel.</p> <p>Näiteks ruumide rendikulu käsitletakse üldkuluna, kui see on toetuse saaja püsikulu ning kontori- või muid ruume kasutab ta oma igapäevaseks tegevuseks. Kui aga projekti sihttrühmale korraldatakse koolitus väljaspool igapäevast töökeskkonda, siis on selle tarbeks renditud ruumide rendikulu otsene kulu.</p>
		<p>IOMi staatus, eesõigused ja puutumatus. Määruses on suur arv viiteid erinevatele Euroopa Liidu ja siseriikliku õiguse õigusaktidele, millest osa võivad olla vastuolus IOMi kui rahvusvahelise õiguse alusel tegutseva organisatsiooni eesõiguste ja puutumatusega, mida käsitleb punkt 15. Eriti problemaatiline on IOMi jaoks eelnõu finantskorrektsioone puudutav punkt 13, mis on ebaproportsionaalselt koormav nii erakorraliselt pika finantskorrektsioonide tegemise tähtaja pikkuse kui selle laia ulatuse osas. Leian, et EL ja riigi rahalised huvid on kaitstud teiste meetmete abil, mille puhul sekkumist IOMi varade puutumatusse. Samuti ei laiene IOMile riigihangete seadus, mistõttu palun määruse eelnõus või seletuskirjas selgelt fikseerida, et IOM rakendab oma reegleid selle puhul ning viited muule on ebakohased. Lisaks on IOMi dokumendid puutumatud, millega on vastuolus teatud käskkirjas viidatud õigusaktides sisalduvad sätted. Seetõttu tuleks täpsustada, et eesõigused ja puutumatus prevaleeruvad muude sätete üle.</p>	<p>ÜSMi ja AMIFi määruse (EL) 2021/1147 alusel võimaldatud kontrolli erisused IOM-le kehtivad üksnes siis kui IOM esitab TATi kavandi p 10.2 loetletud dokumendid. Kui vastavad dokumendid jäetakse esitamata, esitatakse puudulikult või SiM tuvastab seoses projektiga konkreetse õigusnormide rikkumise ohu või märgi kelmusest või pettusest on SiM kohustatud ÜSMi tingimustest tulenevalt viima läbi juhtimiskontrolli tavakorras.</p> <p>Ebaproportsionaalse koormuse vältimiseks tuleb IOM-l täita AMIFi määruses ja TATi kavandi p 10.2. loetletud nõuded.</p> <p>Finantskorrektsioonide ulatuse pikkuses ei näe toetusele kohalduvad õigusaktid rahvusvahelistele organisatsioonidele ette erisusi.</p> <p>Riigihangete seaduse järgimise kohustust TATis ega seletuskirjas pole. ÜMi § 11 lõike 1</p>

		<p>kohaselt on toetuse saaja kohustatud järgima riigihangete seadust, <u>kui ta on hankija riigihangete seaduse tähenduses</u>. IOM ei ole hankija riigihangete seaduse mõistes.</p> <p>Õigusselguse huvides täpsustame TATi seletuskirjas, et EK IOMi <i>pillar assesmenti</i> käigus on hankimise sammas saanud positiivse hinnangu ja IOM järgib vastavaid siseregulatsioone.</p> <p>SiM teadvustab IOMi dokumentide puutumatust, samas kui vastavalt regulatsioonidele tuleb toetuse kasutamist kontrollida, teeb SiM seda ainult toetuse kasutamisega seotult.</p> <p>Juhime tähelepanu, et IOM on AMIFI vahendeid kasutanud alates 2015. aastast. Kõikides toetuslepingutes on olnud toetuse kasutamise kontrolliga kaasnevad kohustused ning varasemalt pole kontrollidega seotud küsimused esile kerkinud.</p>
	<p>Ettepanek lisada täiendav toetav tegevus.</p> <p>„2.1.1.8. Külustus(ed) vastuvõtva(te)sse riiki(desse)</p> <p>IOM korraldab visiite vastuvõtva(sse) riikidesse tihedas koostöös Eesti ametiasutuste ja vastavate vastuvõtva(sse) riiki(es) IOMi esindustega. Riigid valitakse välja juhtumite arvu ja koordineerimisvajaduste/-probleemidega seotud kriteeriumide alusel. Külustuste eesmärk on parandada tagasipöördumise ja taasintegreerimise protsessi, lähtudes päritoluriikide üldisest olukorrast, võimaldades seega põhjalikumalt koordineerimist sidusrühmadega tagasipöördumise</p>	<p>Teave tagasipöördumise ja taasintegreerumise toetuste sihipärase kasutamise kohta on oluline, et välistada toetuste väärkasutus ja vajadusel teha projektis muudatusi. Samas ei pruugi külustused üksikutesse riikidesse olla kõige kulutõhusam viis kirjeldatud info hankimiseks ja järelduste tegemiseks Eestis(t) elluviidava vabatahtliku tagasipöördumise protsessi koordineerimiseks. Arvestades, et tagasisaadetavad on pärit erinevatest riikidest,</p>

		<p>ja taasintegreerimise teemal. IOM saab läbi viisid ka võimaluse teostada järelevalvet. Külustus keskendub põhireeglina tagasipöördujatele ja nende taasintegreerimise protsessile. Selle külustuse eesmärk on hinnata rändajatele nende tagasipöördumisel pakutavat taasintegreerimistoetust ja koguda seega olulisi elemente (nii häid tavaid kui ka probleeme), mis võivad aidata tugevdada tõendusbaasi selle valdkonna tulevaseks kavandamiseks.“</p>	<p>oleks otstarbekam hinnata võimalikult paljusid vastuvõturiike ning selleks saab erinevate kolmandate riikide IOM kontoritega korraldada videokonverentsi teel arutelusid, et selgitada nendega koostöös välja parimad praktikad ja kitsaskohad. Seega SiM ei toeta pakutud sõnastuses tegevuse lisamist rahastatavate tegevuste loetellu.</p>
		<p>Punkt 2.1.3. Soovitame laiendada kõigile vabatahtliku tagasipöördumisega kokku puutuvatele ametnikele, sh KOV ametnikud.</p>	<p>Nõustume ettepanekuga.</p>
		<p>Punkt 2.1.4. Nagu kaaskirjas mainitud, soovib IOM kas siia lisada kohalikud büroo- ja kontorikulud, tõsta kaudsete kulude määra või katta need kulud täiendava toetusega.</p> <p>Kustutada p 2.1.4.1 loetelu: (nt projektijuhtimine, nõustaja)</p> <p>Lisada järgnevad punktid:</p> <p>2.1.4.14 vastuvõtivate riikide külustusega seotud kulud, 2.1.4.15 auditeerimiskulud.</p> <p>Lähtuda p 2.1.4.15 puhul vastavalt 7.2 IOMi sisereeglitest lähemalt täpsustamata.</p>	<p>Oma 9. juuli 2024. a kirjas nr 14-13.3/42-1 juhtisime tähelepanu, et SiM ei saa teha erisusi „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse“ alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 12. mai 2022. a määruse nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus-poliitika ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“ §-s 21 sätestatust, st büroo- ja kontorikulud ei saa käsitleda otseste kuludena. Vt ka selgitust kaudsete kulude abikõlblikkuse kujunemise kohta.</p> <p>Punktis 2.1.1.8 esitatud eesmärgi täitmiseks on SiMi hinnangul otstarbekam ja kulutõhusam korraldada kohtumisi videokonverentsi teel IOMi kontoritega, kes kolmandas riigis taasintegreerimistoetusi rakendavad. Seeläbi on võimalik hõlmata erinevaid vastuvõtavaid riike</p>

			<p>ja paremini hinnata toetuste jätkusuutlikkust. Seega SiM ei toeta kulu lisamist rahastatavate tegevuste loetellu.</p> <p>Arvestades nii Eesti riigieelarve pingelist olukorda kui sellise pretsedendi loomisel teiste toetuse saajatega võrreldes ebavõrdse olukorra tekitamist, ei saa kaudseid kulusid väljaspool AMIFi rahastada.</p> <p>SiMi ettepanek on katta mainitud kulud Eesti IOMi liikmetasust.</p> <p>ELi ega riigisisised õigusaktid ei pane elluvijale eneseauditeerimise kohustust. Auditeerimise vajadus tuleneb rahvusvahelistele organisatsioonidele võimaldatud erisusest, et toetuse andja ei peaks elluvijaga kulusid kontrollima. Igal juhul on auditeerimiskulu näol tegu administreerimisega, ehk tegu pole otsese sisutegevuse kuluga.</p>
		<p>Punkt 4.2.</p> <p>Kuna IOM sunniviisilise väljasaatmisega kokku ei puutu -- nagu seletuskirjas mainitud -- teeme ettepaneku see näitaja eemaldada või märkida selgelt, et IOMi tegevuse puhul see ei päde.</p>	<p>Nõustume ettepanekuga. Kajastame indikaatorite seost AMIFi rahastamiskava ja EK indikaatorite juhistega seletuskirjas.</p>
		<p>Punkt 5.1.</p> <p>Ettepanek on tõsta kaudsete kulude määra selliselt, et see kataks projekti elluviimisega seotud kaudsed kulud või näha ette täiendav toetus.</p>	<p>SiMi seisukoht on toodud eelnevate punktide all.</p> <p>Arvestades Eesti riigi eelarve olukorda pole selle kulu riigieelarvest rahastamine tõenäoline.</p>

		<p>Punkt 7.3: Palun täpsustada, et toetava personali kulude osas saame lähtuda 7.2. ja mitte lugeda neid 7% alla. Seletuskirjas on hetkel teistsugune käsitlus.</p>	<p>TATi punktis 7.2. viidatud ühendmääruse § 16 lõikes 5 toodud personalikulude erisus on mõeldud arvestamiseks rahvusvahelise organisatsiooni võimalikku eripära võrreldes Eesti personalikuludega.</p> <p>Need on välja toodud seletuskirja lk 13: „kompensatsiooniplaan, lapsetoetus, IOMi ravikindlustus (MSP premium floor) MSPga ühinemise kulu, puhkusetasu, terminal emolument (loetelu pole lõplik).“ Olemuselt on tegu tehnilise, mitte sisulise erisusega.</p>
		<p>Punkt 9.2, viide ühendmääruse §-le 10: “§10 8) võimaldama audiitoril ja kontrollijal viibida projektiga seotud ruumides ja territooriumil, andma neile projekti elluviimise ja toetuse kasutamise kohta suulisi ja kirjalikke selgitusi ning andmeid, sealhulgas väljavõtteid raamatupidamisprogrammist ja pangakontost, ning võimaldama neil teha dokumentidest koopiaid ja väljavõtteid;” - sellega ei saa nõustuda, see on vastuolus 1947. aasta ÜRO eriorganisatsioonide eesõiguste ja privileegide konventsiooni 6. jaoga: “Eriorganisatsiooni arhiiv ja muud sellele kuuluvad või selle valduses olevad dokumendid on nende asukohast sõltumata puutumatud.”</p>	<p>Auditite läbiviimisel lähtutakse AMIFI määruse art 22 lg 11 ja EK juhise Ares(2024)3218986 punktis 3.5. sätestatust. Kui kontrolli tegevused toimuvad, siis ainult seoses toetuse kasutamisega. Sellest tulenevalt ei saa tingimust TATist välja jätta.</p>
		<p>Punkt 9.3.5: See säte tuleks välja võtta, sest IOM tegeleb toetatava tegevusega samalaadse tegevusega paljudes maailma riikides ning ei ole arusaadav, miks me peaksime sellest SiMi informeerima.</p>	<p>Punkti mõte on maandada topeltrahastamise riski, mitte tekitada IOM-le asjatut halduskoormust.</p> <p>Teeme ettepaneku sõnastada punkt järgmiselt: „9.3.5. teavitama SiMi, kui toetatavale tegevusele on Eestis taotletud toetust teistest Euroopa Liidu või muudest välisabi vahenditest;“.</p>

	<p>Punkt 9.3.7.: kustutada tekst „isikuandmete kaitse seadusega või“.</p> <p>Peaksime sõlmima eraldi isikuandmete jagamise kokkuleppe, et seda nõuet täita.</p>	<p>Saame muudatusega nõustuda kuni EK <i>pillar assesment Protection of personal data IOM-ile</i> on positiivne.</p> <p>Andmete, sh isikuandmete, kogumine on reguleeritud EL õigusaktidega. Vt ka Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 52</p> <p>Seega on isikuandmete jagamise ja töötlemise küsimus lahendatud ja täiendavat reguleerimist ei vaja.</p>
	<p>Punkt 9.4. Palume täpsustada, mida see kohustus endast täpsemalt kujutab või eemaldada.</p>	<p>Sisuliselt on see kohustus anda toetatava tegevuse elluviimise kohta infot.</p>
	<p>Sõnastada punkti 10.2.1. esimene lause järgmiselt: „raamatupidamise aastaaruande, milles sisaldub kogu saadud summad ja kulutatud summad, mis on koostatud projektis kantud kulude kohta, igal aastal 15. oktoobriks“</p>	<p>Teeme ettepaneku sõnastada punkt 10.2.1.: „raamatupidamise aastaaruande, milles sisalduvad antud ja kasutatud summad, mis on koostatud projektis kantud kulude kohta, igal aastal 15. oktoobriks“</p>
	<p>Punkt 10.2. Palume kinnitada, et elluviija kinnituseks sobib IOMi standardne vorm.</p>	<p>27.08.2024 esitatud vorm „Managment Declaration template“ ei kata kõiki AMIFi määruse artikli 22 lõigetes 3–5 ja TATi punktis 10.2. toodud kinnitusi.</p> <p>Vormi tuleb täiendada ja viia vastavusse ülaltoodud punktidega.</p>
	<p>Punktid 10.2.3. ja 10.2.4. Need kinnitused sisalduvad IOMi standardses deklaratsiooni vormis.</p>	<p>Vt eelmist kommentaari.</p>
	<p>Punkt 10.5:</p>	<p>Nõustume ettepanekuga.</p>

		Sõnastada tulenevalt AMIF määruse artiklist 22 „SiM võib läbi viia juhtimiskontrolli, kui“	
		Punkt 12.6. Siia peaks sisse viima ka muudatuste tegemise tõttu tekkinud kulude hüvitamise.	Abikõlblikud on toetatavate tegevustega seotud kulud. See tähendab, et enne võimalikku muudatust tehtud abikõlblikud kulud hüvitatakse. Täiendasime viidatud punkti seletuskirjas. Juhime tähelepanu, et viidatud punkti järgi on SiMi-l kohustus teavitada elluviijat muudatustest mõistliku aja jooksul.
		Punkt 12.7. Sama, mis ülal, st vähendamine ei saa ohtu seada nt projekti korrapärasest lõpetamist. 28.08.2024 esitatud sõnastusettepanek: „12.7. SiMil on õigus toetust suurendada ja vähendada, võttes arvesse vajadust hüvitada projekti elluviijale juba tehtud tegevuste, elluviimisel tegevuste või tegevuse korrapäraseks lõpetamiseks vajalikud abikõlblikud kulud.“	Kustutasime viidatud punkti TATist.
		Punkt 13. Meie ettepanek on finantskorrektsioonid välja võtta. SiMi huvid on kaitstud läbi abikõlbmatute kulude mitte hüvitamise, TATi muutmise või tasumise edasilükkamise.	Finantskorrektsioonide puhul on tegu EL eelarve kaitsmise mehhanismiga. ÜSMi artikkel 103 ja perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 28 seavad liikmesriigile/SiMile vastavad kohustused, millest loobumine ei ole võimalik.
		Punkt 14. Sõnastada vaidluste lahendamine järgmiselt: „14.1. Toetuse andmise ja kasutamisega seotud vaidlused	Varasema praktika kohaselt (nt SiM ja IOM vahel 29.04.2021 sõlmitud toetusleping nr 14-8.6/1055-1 projekti AMIF2020-16 elluviimiseks) ei olnud vaidluste lahendamise

	<p>lahendatakse vastastikusel kokkuleppel SiM ja elluviija vaheliste läbirääkimiste teel.</p> <p>14.2. Kui vaidlust ei lahendata läbirääkimiste teel 3 kuu jooksul alates SiMilt või elluviijal sellise vaidluse olemasolu kohta teate saamisest, võib kumbki taotleda selle esitamist lepitusmenetlusse vastavalt vaidluse ajal kehtivatele UNCITRALi lepituseeskirjadele.</p> <p>14.3. Kui lepitamine ei õnnestu, võib SiM või elluviija esitada vaidluse lahendamiseks vahekohtule vastavalt vaidluse ajal kehtivatele UNCITRALi vahekohtueeskirjadele hiljemalt 3 kuu jooksul pärast lepitusmenetluse lõpetamise kuupäeva vastavalt UNCITRALi lepituseeskirjade artiklile 9. Vahekohtunikke on üks ja vahekohtumenetluses kasutatakse inglise keelt. Ametisse nimetav asutus või ametiisik on alalise vahekohtu peasekretär. Vahekohtul ei ole õigust määrata karistuslikke kahjuhüvitisi. Vahekohtu asukoht on Genf, Šveits.“</p> <p>14.4. Käesolevat käskkirja ja eespool nimetatud vahekohtuklauslit reguleerivad käesoleva käskkirja tingimused ja neid täiendavad rahvusvaheliselt tunnustatud õiguse üldpõhimõtted (sealhulgas UNIDROIT' rahvusvaheliste ärilepingute põhimõtted) küsimustes, mida käskkiri ei hõlma, välistades mis tahes siseriikliku õigussüsteemi, mis viitaks mis tahes riikliku jurisdiktsiooni sätetele.</p>	<p>kord detailselt kokku lepitud. Leping sätestas, et vaidlused lahendatakse arbitraažikohtus. Peame mõistlikuks mitte üle reguleerida vaidluste lahendamisega seotud detaile, vaid lähtuda konkreetse vaidluse puhul sobilikust lahendusest.</p>
	<p>Punkt 15.</p> <p>Sõnastada punkt järgmiselt: „Ühtki käesoleva käskkirja sätet ega sellega seonduvat ei loeta otseseks ega kaudseks loobumiseks Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni privileegidest ja immuunitetidest ning vaidluste puhul tuleb kõnealuseid sätteid tõlgendada nendega kooskõlas.“</p>	<p>Nõustume ettepanekuga.</p>