

SISÄMINISTERIÖN ASETUS VAPAAEHTOISEN PALUUN AVUSTUKSESTA

1. Nykytila

1.1. Laki ja asetus

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, *jäljempänä* vastaanottolaki) 31 §:ssä säädetään paluun tukemisesta. Paluun tukemiseksi voidaan kansainvälistä suojelua hakeneelle kolmannen maan kansalaiselle, tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneelle, maksaa avustusta ja korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Tilapäistä suojelua saava tai ihmiskaupan uhri voi olla myös unionin kansalainen tai tähän rinnastettava.

Pykälän 2 momentissa säädetään, että avustus ja korvaus myönnetään, jos palaaja on tuen tarpeessa eikä voi aloittaa uudelleenkotoutumistaan eikä kattaa matka- ja muuttokustannuksiaan ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla. Avustuksen rahamäärän suuruuden määrittämisessä otetaan huomioon palaajan henkilökohtaiset ja paluumaan olosuhteet. Avustuksen myöntäminen edellyttää suunnitelmaa avustuksen käytöstä.

Avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä on säädetty 25 päivänä syyskuuta 2017 voimaan tulleella sisäministeriön asetuksella vapaaehtoisen paluun avustuksesta (648/2017). Asetus on voimassa 31.12.2018 saakka. Asetuksen liitteessä on säädetty vapaaehtoisen paluun avustuksen määristä maittain. Avustus voidaan maksaa joko käteisenä rahana tai hyödykkeinä taikka molempina. Hyödyketukea voidaan maksaa käteistuen sijasta sellaisiin Maahanmuuttoviraston määrittelemiin maihin, joihin hyödyketukea on mahdollista järjestää. Asetuksen liitteessä on määritelty neljä eri ryhmää maita (A-D). A ryhmän normaaliavustus on 1 500, B ryhmän 800, C ryhmän 500 ja D ryhmän 200 euroa. Hyödyketuki on enintään 2 500 euroa aikuiselta palaajalta ja enintään 1500 euroa perheensä kanssa lähtevältä lapselta. Kun hakijalle maksetaan hyödyketukea, osa avustuksesta voidaan maksaa käteisenä kuitenkin niin, että kokonaisavustuksen määrä ei ylitä 2 500 euroa. Hyödyketuella tarkoitetaan erilaisia palveluita tai tarvikkeita, kuten avustamista työpaikan hankkimisessa, oman yrityksen perustamisessa, koulutukseen hakeutumisessa ja asunnon etsimisessä. Käteistuen määrä vaihtelee maittain. Avustuksen myöntää vastaanottokeskus tai Maahanmuuttovirasto. Paluu toteutetaan Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (*jäljempänä* IOM) avustuksella. Uudelleenkotoutumistuen järjestämiseen palaajan kotimaassa voidaan käyttää myös muita palveluntarjoajia paluumaasta riippuen.

Käteisavustus voidaan myöntää korotettuna, jos se on perusteltua hakijan iän, vamman, sairauden, perhetilanteen tai muun henkilökohtaisen syyn vuoksi taikka jos hakija on ihmiskaupan uhri. Korotuksen jälkeen avustus on maasta riippumatta enintään 2 000 euroa aikuiselta ja 1 000 euroa perheensä kanssa lähtevältä lapselta.

Taulukko 1. Vapaaehtoisen paluun avustukset 2018

Kategoria	Normaali / Alennettu
A ryhmä - käteistuki	1 500 / 750 €
B ryhmä	800 / 500 €
C ryhmä	500 / 300 €
D ryhmä	200 / 100 €
Korotettu aikuinen	2 000 €
Korotettu lapsi	1 000 €
Hyödyketuki aikuinen	enintään 2 500 €
Hyödyketuki lapsi	enintään 1 500 €

1.2. Vapaaehtoinen paluu valtion talousarviossa

Vapaaehtoisen paluun toimenpiteitä toteutetaan valtion talousarvion puitteissa. Talousarviossa vapaaehtoisen paluun menot maksetaan momentilta 26.40.22 Vapaaehtoinen paluu (siirtomääräraha 2 v). Talousarvioesityksessä vuodelle 2019 vapaaehtoiseen paluuseen on momentille 26.40.22 varattu määrärahaa 4,830 milj. euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa 2019-2022 (13.4.2018) momentille on vuodelle 2020 varattu määrärahaa 4,530 milj. euroa, 4,070 milj. euroa vuodelle 2021 ja 3,818 milj. euroa vuodelle 2022. Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020-2023 hallitus päättää keväällä 2019.

Vuoden 2017 tilinpäätöksen mukaan vapaaehtoisen paluun kulut olivat vuonna 2017 yhteensä 3 464 823,16 euroa. Vuonna 2018 kuluja on kertynyt 2 301 245,70 euroa (23.10.2018 mennessä). Todennäköisesti vuoden 2018 menot saadaan katettua pääosin vuodelta 2017 siirtyneestä määrärahasta.

Vuodelle 2019 on käytettävissä vuodelta 2018 siirtyvä määräraha (arviolta noin 3,5 milj. euroa) sekä vuoden 2019 talousarvion määrärahat 4,830 milj. euroa, eli vuonna 2019 on käytettävissä momentilla 26.40.22 arviolta yhteensä noin 8,3 milj. euroa riippuen vuoden 2018 määrärahan käytöstä.

1.3. Soveltamiskäytäntö

Kansainvälistä suojelua hakevien määrä nousi merkittävästi vuonna 2015, jolloin vastaanotettiin yli 32 000 hakemusta. Seuraavina vuosina määrät ovat laskeneet huomattavasti. Uusintahakemusten osuus hakemusten kokonaismäärästä on kasvanut.

Seuraavissa taulukoissa on esitetty Maahanmuuttoviraston tilannekeskuksen tilastotietoja, jotka on annettu 19.11.2018.

Taulukko 2. Rekisteröidyt turvapaikkahakemukset

	2015	2016	2017	2018*
Ensimmäiset hakemukset	31 960	4 812	3 202	2 090
Uusintahakemukset	518	835	1 845	1 785
Yhteensä	32 748	5 647	5 047	3 875

* 18.11.2018

Taulukko 3. Vastaanottojärjestelmässä kirjoilla olevat henkilöt 19.11.2018

Päätöksen saaneet	
Myönteiset	454
Kielteiset	8 252
Rauenneet	42
Yhteensä	8 748
1. Päätöstä odottavat	2 096
Vastaanottojärjestelmässä yhteensä	10 844

Taulukko 4. Muutoksenhaussa olevat hakemukset

HaO	3 413
KHO	1 219
Yhteensä	4 632

Ajalla 1.1.–19.11.2018 jätettiin yhteensä 3 875 turvapaikkahakemusta, joista uusia, ensimmäisiä hakemuksia oli vain 2090 eli vähän yli puolet. Vastaanottojärjestelmän asiakkaista yhä suurempi osa on saanut jo vähintään yhden kielteisen turvapaikkapäätöksen ja odottaa joko valituksensa tai uusintahakemuksensa käsittelyä. Marraskuun puolivälissä 2018 vastaanottokeskuksissa kirjoilla olleista noin 10 800 asiakkaasta noin 2 100 odotti ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa

käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Yli 8 200 hakijalla oli jo kielteinen päätös turvapaikka-asiassa, yli 4 600 näistä henkilöistä odotti turvapaikkapäätöstään koskevan valituksen käsittelyä hallinto-oikeuksissa. Täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös oli noin 600 henkilöllä, ja noin 450 henkilöä odotti kuntaan siirtymistä myönteisen päätöksen jälkeen.

Maahanmuuttoviraston tilannekeskuksen tilaston mukaan 19.11.2018 vastaanottokeskuksissa oli kirjoilla 596 hakijaa, joilla viimeisimpään turvapaikka-asiaan tehty kielteinen päätös oli lainvoimainen. Näistä suurimmat ryhmät kansalaisuuksittain olivat Irak 298, Afganistan 70, Somalia 53, Kamerun 14 ja Venäjä 11.

Taulukko 5. Vapaaehtoisen paluun tuella palanneet henkilöt

2015*	2016	2017	2018**
635	2 113	1 422	604

* Vapaaehtoisen paluun tukeminen lisättiin vastaanottolakiin 1.7.2015, palaajista 439 on palannut uuden järjestelmän aikana.

** 2.11.2018 saakka

Valtaosa vapaaehtoisesti palanneista on palannut Irakiin: 72 % vuonna 2016, 77 % vuonna 2017 ja 72 % vuonna 2018. Loppuosa palaajista on jakautunut keskimäärin yli 35 muuhun maahan.

Maahanmuuttovirasto on tehnyt sopimuksen IOM:n kanssa vapaaehtoisen paluun palveluista. IOM huolehtii palaajan matkajärjestelyistä oleskelupaikkakunnalta Suomesta paluumaahan, palaajan toivomalle paluupaikkakunnalle saakka. Osana matkajärjestelyitä IOM avustaa tarvittaessa palaajaa hankkimaan matkustusasiakirjan. IOM avustaa palaajat matkaan Suomessa joko lentoasemalla tai rajanylityspaikalla Vainikkalassa, avustaa tarvittaessa lennonvaihdossa ja paluumaassa lentokentällä. IOM raportoi palaajan maasta poistumisesta sekä poliisille että vastaanottokeskukselle tai Maahanmuuttovirastolle, sen mukaan mikä taho on myöntänyt palaajalle vapaaehtoisen paluun avustuksen. Haavoittuvassa asemassa olevien osalta IOM huolehtii tarvittavista erityisjärjestelyistä, kuten ilman huoltajaa olevien lasten huoltajien tavoittamisesta ja arvioimisesta ennen paluuprosessin käynnistämistä ja lapsen saattamisesta huoltajilleen paluumaassa, tai esimerkiksi tarvittavista erityisjärjestelyistä niiden osalta jotka tarvitsevat sairautensa tai vammansa vuoksi muita enemmän tukea matkustamiseensa.

Paluumaassa IOM antaa palaajalle hänelle myönnetyn käteisavustuksen ja osassa paluumaita huolehtii myös hyödyketuen järjestämisestä. Osassa paluumaita hyödyketuen tuottaminen on järjestetty yhteiseurooppalaisen ERRIN-hankkeen (European Return and Reintegration Network) kautta hankittujen palveluntarjoajien toimesta.

Maahanmuuttoviraston nykyinen sopimus IOM:n kanssa on solmittu ajalle 1.10.2018–31.12.2020. IOM on toiminut vapaaehtoisen paluun palveluntarjoajana Maahanmuuttovirastolle koko sen ajan kun nykyinen säännös vapaaehtoisen paluun

tukemisesta on ollut voimassa eli 1.7.2015 alkaen. Maahanmuuttovirasto solmi ensin suorahankintasopimuksen IOM:n kanssa vapaaehtoisen paluun palveluiden tarjoamisesta 1.7.2015 alkaen. Keväällä 2016 Maahanmuuttovirasto teki markkinakartoituksen palveluntarjoajan kilpailutuksen järjestämisen suunnittelua varten. Markkinakartoituksen perusteella oli ilmeistä, että IOM:n lisäksi muita toimijoita jotka kykenisivät tarjoamaan tarvittavat palvelut laadukkaasti ja luotettavasti ei löytynyt, joten sopimus solmittiin suoraan IOM:n kanssa 30.9.2018 saakka. Uutta sopimusta 1.10.2018 alkaen suunniteltaessa tilanne oli edelleen sama, joten palveluntarjoajana jatkaa IOM.

IOM:n antamien tietojen mukaan vapaaehtoisen paluun keskimääräinen kustannus palaajaa kohden on kaudella 1.8.2016-30.9.2018 ollut noin 1 420 euroa. Matkakustannusten osuus tästä on ollut noin 500 euroa ja IOM:n muut kustannukset 920 euroa. Lisäksi hakijalle itselleen maksetaan vapaaehtoisen paluun avustus. Syyskuun lopussa päättynyt sopimus kattoi paluujärjestelyt noin 250 henkilölle kuukaudessa. Maahanmuuttoviraston ja IOM:n sopimuksessa kaudelle 1.10.2018-31.12.2020 on varauduttu keskimääriin 80 palaajaan kuukaudessa vuoden 2019 loppuun saakka. Vuoden 2020 osalta tilanne arvioidaan ensi vuoden lopulla.

Kansainvälistä suojelua hakevan keskimääräinen vastaanottovuorokauden keskimääräinen hinta on Maahanmuuttoviraston kirjanpidon mukaan alkuvuonna 2018 ollut noin 50 euroa vuorokaudessa. Vapaaehtoisen paluun yksikkökustannus ilman avustuksen osuutta vastaa noin 38 vuorokauden vastaanottopalveluiden kustannuksia.

1.4. Kansainvälinen vertailu

Vapaaehtoisen paluun avustukset ja niiden myöntämistä koskevat säännöt vaihtelevat erittäin paljon Euroopan unionin jäsenmaissa. Tässä vertaillaan uudelleenkotoutumistuen määrää Irakiin, Afganistaniin tai Somaliaan palaavien aikuisten palaajien osalta. Norja ja Alankomaat maksavat alaikäisille palaajille suurempia tukisummia kuin aikuisille, kun taas Ruotsissa ja Saksassa tuet perheen mukana palaaville lapsille ovat matalampia kuin aikuisille.

Ruotsista palaava aikuinen voi saada 30 000 Ruotsin kruunua (noin 3 050 euroa) käteistukena, ja lisäksi palaajalle voidaan myöntää vielä hänen tilanteensa mukaan räätälöidysti hyödyketukea. Norjasta Irakiin tai Afganistaniin palaava aikuinen voi saada 20 000 Norjan kruunua (noin 2 240 euroa) käteistukena. Norjasta Somaliaan palaava voi saada 10 000 Norjan kruunua (noin 1 120 euroa) käteistukea sekä 30 000 Norjan kruunun (noin 3 350 euron) arvosta hyödyketukea Somaliassa. Norjassa tuki alenee huomattavasti, jos palaaja hakee sitä vasta sen jälkeen kun hänelle maastapoistamispäätöksessä määritelty vapaaehtoisen paluun aika on kulunut loppuun. Sekä Norja että Ruotsi maksavat avustukset palaajille vasta paluumaassa.

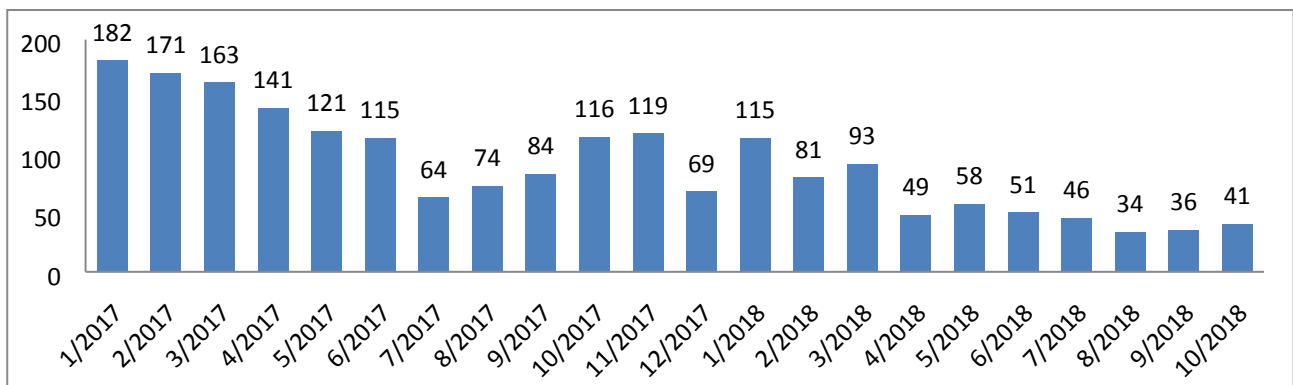
Saksasta Afganistaniin, Irakiin tai Somalimaahan palaava aikuinen voi saada 700–1 100 euroa käteistukena maasta poistumisen yhteydessä. Lisäksi Saksa voi myöntää aikuiselle hyödyketukea 2 000 euron edestä. Alankomaissa aikuinen vapaaehtoisesti palaava henkilö voi saada maasta lähtiessä 200 euroa käteistä ja lisäksi hyödyketukea korkeintaan 1 800 eurolla paluumaassaan.

1.5. Nykytilan arvio

Ensimmäinen sisäministeriön asetus avustetun vapaaehtoisen paluun avustuksesta (854/2015) tuli voimaan 6 päivänä heinäkuuta 2015. Asetus uudistettiin 25 päivänä syyskuuta 2017 voimaan tulleella sisäministeriön asetuksella, jolloin käteistuen määrää maaryhmässä A korotettiin 1 000 eurosta 1 500 euroon ja hyödyketuen määrää 1 500 eurosta 2 500 euroon.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmä on viranomaisten ja muiden toimijoiden kokemusten perusteella toiminut sellaisenaan hyvin. Yhteistyö eri toimijoiden välillä vapaaehtoisen paluun edistämiseksi on ollut hyvää. Järjestelmän toimeenpanemiseksi on annettu sisäministeriön asetus ja Maahanmuuttovirasto on ohjannut vastaanottokeskuksia avustuspäätösten myöntämiseen ja muuhun menettelyyn liittyen. Mitään isoja muutostarpeita voimassa olevan asetuksen säännöksiin ei ole tullut esille. Ennemmin olisi korostettava Maahanmuuttoviraston ohjauksen merkitystä yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi eri vastaanottokeskuksissa.

Yleinen kehityssuunta on ollut, että vapaaehtoisesti palaavien lukumäärä on tasaisesti laskenut vuoden 2016 huippulukemista. Vapaaehtoisesti palanneiden määrä oli suurimmillaan 295 palaajaa elokuussa 2016, minkä jälkeen palaajien määrä on tasaisesti laskenut.



Kuva 1. Vapaaehtoisen paluun tuella palanneet henkilöt 1.1.2017 - 30.10.2018

Lokakuussa 2017 maaryhmän A käteistukea nostettiin 1 000 eurosta 1 500 euroon ja kaikkiin maihin kohdistuvaa hyödyketukea 1 500 eurosta 2 500 euroon, minkä jälkeen loka-marraskuussa 2017 palanneiden määrä kasvoi tilapäisesti noin 30 palaajalla kuukaudessa. Vuonna 2018 palanneiden lukumäärä on kuitenkin jälleen tasaisesti pienentynyt. Käteistuen korottamisella ei ollut merkittävää vaikutusta paluuhallukkuuteen pidemmällä tähtäyksellä.

Selityksenä laskevalle suuntaukselle pidetään yleisesti sitä, että vuonna 2015 tulleet hakijat ovat olleet oleskelleet Suomessa jo pitkään ja paluuhallukkaista merkittävä osa olisi jo palannut kotimaahansa. Vapaaehtoisen paluun parissa

vastaanottokeskuksessa toimivien mukaan kiinnostus vapaaehtoiseen paluuseen on jatkuvasti vähentynyt. Pitkittynyt turvapaikkaprosessi ja maassa oleskelu sekä mahdollisuus tehdä uusintahakemuksia ja saada ne käsitellyksi eivät ole omiaan lisäämään paluuhalukkuutta. Irakin tilanteella on merkittävin vaikutus paluuhalukkuuteen. Viime aikojen selittävänä tekijänä arvioidaan olevan Suomen viranomaisten vaikeudet palauttaa kielteisen päätöksen saaneita Irakiin. Kun viranomaistoimin tehtävät palautukset eivät onnistu, halukkuus vapaaehtoiseen paluuseenkin vähenee. Irakilaiset ovat suurin turvapaikanhakijoiden ryhmä ja suurin vapaaehtoisesti palaavien ryhmä.

Hyödyketuen saajien määrä on vuosittain lisääntynyt niin, että vuonna 2016 noin 3% hakijoista sai hyödyketukea ja hyödyketuen korottamisen jälkeen vuonna 2018 jo noin 10%. Hyödyketuen suosioon on vaikuttanut myös sitä koskevan neuvonnan lisääminen vastaanottokeskuksissa. Neuvontaa on lisätty ja kehitetty EU-rahoitteisilla VAPA- ja VAPA2-hankkeilla.

Tilastojen ja muiden tietojen perusteella on arvioitavissa, että avustetun vapaaehtoisesta paluun järjestelmän piiriin ei ole jatkossakaan odotettavissa aikaisempaa paljon enemmän kielteisen päätöksen saaneita hakijoita. Vaikka vastaanottojärjestelmässä on edelleen tuhansia päätöksiä odottavia hakijoita, uusintahakemusten tekemisen ja valitusvaiheen odotusaikojen vuoksi palautettavia täytäntöönpanokelpoisen kielteisen päätöksen saaneita ulkomaalaisia ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävästi enemmän kuin aiemmin.

Parhailtaan valmistelussa on hallituksen esitys ulkomaalaislain muuttamisesta, jonka tavoitteena on vähentää uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia. Uusintahakemusten vähentämisellä arvioidaan olevan myönteistä vaikutusta vapaaehtoisesta paluun kannalta.

2. Ehdotus

Voimassa olevan vapaaehtoisesta paluun avustuksesta annetun sisäministeriön asetuksen voimassaolo päättyy 31.12.2018. Vapaaehtoiseen paluuseen kannustamiseksi ja palaavien uudelleenkotoutumisen edistämiseksi ehdotetaan annettavaksi uusi määräaikainen sisäministeriön asetus, joka olisi voimassa vuoden 2019 loppuun. Käteistuen euromäärää ei ehdoteta muutettavaksi. Hyödyketuen enimmäismäärää korotettaisiin voimassa olevaan asetukseen verrattuna 2 500 eurosta 5 000 euroon maaryhmässä A ja 2 500 eurosta 3 000 euroon maaryhmissä B-D.

Vapaaehtoisesta paluun yhteydessä uudelleenkotoutumista varten myönnettävällä avustuksella on vain rajallinen vaikutus kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden päätöksiin palata vapaaehtoisesti kotimaihinsa. Rahallisella avustuksella on merkitystä paluupäätöstä tehtäessä, mutta aiheesta tehtyjen kansainvälisten tutkimusten ja selvitysten mukaan rahallinen avustus ja sen suuruus ei ole määräävä tekijä ratkaisussa. Rahallista avustusta tärkeämpinä tekijöinä paluupäätöksessä on tutkimuksissa esitetty useita: olosuhteet ja tulevaisuudennäkymät nykyisessä oleskelumaassa, näkymät ja mahdollisuudet kotimaassa, sosiaaliset siteet kotimaahan mukaan lukien kotimaahan jääneet perheenjäsenet, koulutustaso ja työkokemus, vaihtoehdot muissa maissa sekä todennäköisyys että joutuu joka tapauksessa palautetuksi kotimaahansa.

Tutkimusten tulosten pohjalta voi todeta, että vapaaehtoisen paluun avustus ei yksinään ole riittävä peruste tehdä päätöstä vapaaehtoisesta paluusta. Toisaalta, sitten kun päätös paluusta on tehty, rahallinen tuki koetaan hyödylliseksi ja tärkeäksi.

Vapaaehtoisen paluun avustus voidaan maksaa joko käteisenä tai hyödyketukena. Käteistuen suuruuteen ei tehtäisi muutoksia nykyiseen asetukseen verrattuna. Käteistukea maksettaisiin asetuksen liitteessä olevan maalistan mukaisesti. Hyödyketuki on käytännössä yhdistelmätukea, koska osa avustuksesta maksetaan aina käteisenä. Yhdistelmätuki, joka sisältää sekä käteistä että hyödykkeitä mahdollistaisi palaajalle paremmat mahdollisuudet uudelleenkotoutumiseen. Hyödyketukea saava palaaja käy useamman kerran kotimaassaan IOM:n tai muun palveluntarjoajan luona, ja saa samalla tarvitsemaansa neuvontaa ja tukea paluuseensa. Käteistukea saava palaaja hakee käteisen IOM:sta eikä saa muuta apua tai neuvontaa. Käteistuen väärinkäyttö on myös hyödyketukea helpompaa.

Asetuksen liitteessä määritellään vapaaehtoisen paluun avustukset maittain. Käteistukea maksetaan maakohtaisesti neljälle eri maaryhmälle A-D. Ryhmittely perustuu pääosin OECD:n DAC-kehityskomitean virallista kehitysapua saavien maiden luokitteluun, joka on päivitetty vuonna 2017.

Liitteeseen ehdotetaan tehtäväksi seuraavat muutokset:

Lisätään ryhmään A Burundi, joka puuttuu asetuksen maalistasta kokonaan. Siirretään Syyria ryhmästä B ryhmään A maan sotatilanteen vuoksi.

Siirretään ryhmästä A ryhmään B Kenia ja Tadzikistan, jotka ovat siirtyneet OECD:n listalla vastaavasti.

Siirretään ryhmästä B ryhmään C Paraguay, joka on siirtynyt OECD:n listalla vastaavasti.

Siirretään ryhmästä C ryhmään B Jordania, Moldova ja Tunisia, jotka ovat siirtyneet OECD:n listalla vastaavasti. Siirretään ryhmästä C ryhmään B Iran, koska Iranista on Suomeen tullut merkittävä määrä turvapaikanhakijoita viime aikoina ja vapaaehtoista paluuta Iraniin halutaan erityisesti edistää.

3. Ehdotuksen vaikutukset

Vapaaehtoinen paluu on merkittävä osa maasta poistamispäätöksen saaneiden ulkomaalaisten palautusjärjestelmää. Vapaaehtoisen paluun tulisi aina olla ensisijainen tapa palata kotimaahan. Vapaaehtoisen paluun avustuksen suuruudella voidaan vain rajallisesti vaikuttaa palaajien määrään. Ehdotettu muutos ei taloudellisilta vaikutuksiltaan merkitsisi suurta muutosta nykytilaan, jos palaajien määrä ei lähde kasvuun. Palaajien määrä toisaalta muodostaa suurimman kustannusvaikutuksen.

Vapaaehtoinen paluu vähentää yleisellä tasolla vastaanottomenojen menopaineita. Toimiva vapaaehtoisen paluun järjestelmä aiheuttaa säästöä myönnettävän vastaanottorahan ja muiden vastaanottopalveluiden vähentyessä. Lisäksi turvapaikanhakijoiden vastaanottomenojen rahoituspaine vähenee, kun

vapaaehtoisesti palaavien vastaanottokeskuksissa vietetty aika lyhenee. Ehdotetun 5 000 euron enimmäismääräinen hyödyketuki vastaa vastaanottopalvelujen kustannuksia noin sadan päivän ajalta.

Hyödyketuen korotuksella pyritään paluun houkuttelevuuden lisäksi ohjaamaan palaajia suuremmassa määrin hyödyketuen piiriin. Hyödyketuki on käteistukea parempi vaihtoehto palaajan kotimaahansa paluun tukemisessa ja uudelleen kotoutumisessa.

Valtion talousarviossa oletuksena vuodelle 2019 ja kehysvuosille 2020-2022 on ollut se, että Suomeen tulisi vuosittain 4 000 uutta kansainvälisen suojelun hakijaa. Julkisen talouden suunnitelman laskelmissa mitoitus vuodelle 2019 on 1 860 vapaaehtoisesti palaavaa, joiden keskimääräinen kustannus olisi noin 2 600 euroa/palaaja eli yhteensä n. 4,83 milj. euroa.

Talousarvioesitystä vuodelle 2019 valmisteltaessa oletettiin esitettiin 1000 vapaaehtoisesti palaavaa, mutta määrää tarkennettiin alaspäin 600 vapaaehtoisesti palanneeseen elokuussa. Kuitenkaan tällä perusteella ei tehty muutoksia määrärahoihin vaan pysyttiin v. 2019-2022 kehyspäätöksen laskelmissa.

Vapaaehtoisen paluun kokonaiskustannuksissa määräävin tekijä on palaajien määrä, jota on haasteellista ennustaa. Tammi-lokakuussa 2018 palanneista (604 henkilöä) noin 10 % sai hyödyketuen. Kaikista palaajista lapsia oli noin 15 % (88), joista ilman huoltajaa palanneita oli kaksi. Ehdotetulla hyödyketuen korotuksella pyritään lisäämään toisaalta hyödyketuen valitsevien palaajien osuutta, sekä toisaalta palaajien kokonaismäärää.

Yhden henkilön paluun keskimääräinen kustannus vuonna 2018 on ollut 2 930 euroa. Summaan sisältyvät palaajan matkakustannukset, IOM:n palvelut ja palaajan saama uudelleenkotoutumisavustus.

palaajia	700	1 000	1 250	1 500
kustannukset yhteensä €	2 051 049	2 930 070	3 662 588	4 395 106
keskimääräinen kustannus palaajaa kohden 2 930 €				

Seuraavassa on esitetty laskennallinen arvio hyödyketuen korottamisen vaikutuksista kustannuksiin eri palaajamäärillä, jos hyödyketuen valitsevien palaajien osuus pysyy nykyisessä noin 10 % palaajista sillä edellytyksellä, että kaikki hyödyketuet olisivat 5 000 euroa.

palaajia	700	1 000	1 250	1 500
kustannukset yhteensä €	2 201 049	3 144 356	3 930 445	4 716 534

keskimääräinen kustannus palaajaa kohden 3 144 €
--

Jos hyödyketuen valitsevien palaajien määrä nousee korotuksen myötä 20 % palaajista, myös kokonaiskustannukset nousevat seuraavasti

palaajia	700	1 000	1 250	1 500
kustannukset yhteensä €	2 415 309	3 450 442	4 313 052	5 175 663
keskimääräinen kustannus palaajaa kohden 3 450 €				

Jos hyödyketuen valitsevien palaajien määrä nousee korotuksen myötä 40 % palaajista, kokonaiskustannukset nousevat seuraavasti

palaajia	700	1 000	1 250	1 500
	3 015 309	4 307 585	5 384 481	6 461 377
keskimääräinen kustannus palaajaa kohden 4 308 €				

Tällä hetkellä arvio on, että nykyisellä avustustasolla ei olisi merkkejä vapaaehtoisesti palaavien määrän kasvusta. Jos hyödyketuen korotuksella saataisiin aikaan palaajien määrän kasvua, vaikutus avustetun vapaaehtoisen paluun kokonaiskustannuksiin ja keskimääräiseen kustannukseen/palaaja olisi sitä suurempi mitä suuremmalle osalle palaajia hyödyketukea myönnettäisiin. Jos hyödyketuen saajien osuus säilyisi ennallaan 10 %:ssa, keskimääräinen kustannus palaajaa kohden nousisi ehdotetun korotuksen vuoksi 214 eurolla. Jos hyödyketuen saavien osuus nousisi 20 %:iin, keskimääräinen kustannus palaajaa kohden nousisi 520 eurolla, ja jos se nousisi 40 %:iin keskimääräinen kustannus palaajaa kohden nousisi 1 378 eurolla. Laskelmassa ei ole otettu huomioon, että osa hyödyketuesta on 5 000 euroa alempi, vaan kyseessä on enimmäiskustannus.

Laskelmassa kaikkein kalleimmalla skenaariolla, että palaajien määrä vuonna 2019 kaksinkertaistuisi 1 500 palaajaan ja 40 % avustuksista myönnettäisiin hyödyketukena, kokonaiskustannus nousisi noin 6,5 miljoonaan euroon. Vapaaehtoisen paluun momentille vuodelle 2019 käytettävissä oleva määräraha olisi näilläkin edellytyksillä riittävä. Tämän skenaarion toteutuminen on kuitenkin hyvin epätodennäköinen.

Ehdotuksen yhteiskunnalliset vaikutukset ovat myönteiset. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä vapaaehtoisesti palaavien henkilöiden määrää, jolloin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt eivät jää oleskelemaan maahan laittomasti ilman oikeutta yhteiskunnan palveluihin eivätkä kuormita viranomaistoimintoja.

Vapaaehtoisen paluun vetovoiman lisääminen todennäköisesti vähentäisi myös laittomasti maahan jäävien määrää.

4. Yksityiskohtaiset perustelut

1 § Avustuksen hakeminen

Hakemus tehdään aina kirjallisesti. Hakemus tehdään tähän tarkoitukseen tehdyllä lomakkeella, jonka kukin täysi-ikäinen hakija allekirjoittaa. Hakemus voidaan tehdä siten, että vastaanottokeskuksen työntekijä kirjaa hakemuksen suoraan vastaanoton asiakasrekisteriin (Umarek). Hakemus tulostetaan rekisteristä ja hakija allekirjoittaa sen.

Hakemus jätetään siihen vastaanottokeskukseen, jonka asiakasrekisteriin hakija on kirjattu. Jos hakija ei ole minkään vastaanottokeskuksen asiakas, hakemus tehdään Maahanmuuttovirastoon.

Avustuksesta ja korvauksesta tehdään kirjallinen päätös, johon liitetään valitusosoitus. Päätöksen perusteluihin on kiinnitettävä erityisesti huomiota, jos avustussummaa korotetaan tai alennetaan. Avustus myönnetään, jos hakija on avustuksen tarpeessa. Jos hänellä on riittävästi omia varoja, avustusta tai korvausta ei myönnetä. Hakijalle voitaisiin myöntää pelkkä matkakorvaus ilman rahallista avustusta.

2 § Muiden hakemusten peruuttaminen

Vastaanottolain 31 §:n 1 momentin mukaan edellytyksenä avustuksen ja korvauksen maksamiseksi kansainvälistä suojelua hakeneelle on lisäksi, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Tällä tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Sen vuoksi on tärkeä, että ennen avustusta koskevan päätöksen tekemistä päätöksen tekijä varmistaa, että kansainvälisen suojelun hakemus on peruutettu sikäli kuin hakija ei ole saanut kielteistä päätöstä kansainvälisen suojelun hakemukseensa.

Ulkomaalaislain 95 b §:ssä on säädetty muotovaatimukset kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamiseksi. Peruutus tehdään henkilökohtaisesti tehdyllä kirjallisella ilmoituksella Maahanmuuttovirastolle, poliisille, rajatarkastusviranomaiselle tai vastaanottokeskuksessa sen johtajalle tai apulaisjohtajalle. Avustetun vapaaehtoisen paluun hakemukseen voidaan sisällyttää kohta peruutuksesta tai hakemuksen yhteyteen liittää erillinen asiakirja peruutuksesta.

Muiden hakemusten peruuttamisen tai vireillä olevien asioiden enempi selvittäminen ei olisi avustuksesta päättävän vastaanottokeskuksen työntekijän ensisijaisena tehtävänä. Mahdollisuuksien mukaan hakijaa olisi ohjattava peruuttamaan hakemuksensa ja mahdollinen valituksensa hallintotuomioistuimeen. Muiden kuin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten peruuttaminen tai keskeneräisten asioiden selvittäminen ei kuitenkaan saisi viivästyttää paluuta.

3 §

Poliisin lausunto

Poliisilla on ulkomaalaislain 151 §:n nojalla toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Ennen avustusta koskevan päätöksen tekemistä vastaanottokeskuksen tai Maahanmuuttoviraston on pyydettävä hakijan oleskelukunnan poliisilta lausuntoa hakijan vapaaehtoiselle paluulle. Jos poliisi ilmoittaa suorittavansa maasta poistamisen, avustettu vapaaehtoinen paluu ei tule kysymykseen. Poliisin tulee lausunnossaan antaa tietoa hakijaan liittyvistä seikoista, jotka estävät vapaaehtoisesta paluusta tai lykkäävät sitä. Tällainen voisi olla esimerkiksi hakijaa koskeva vireillä oleva rikosprosessi tai että poliisi on jo aloittanut valmistelut maasta poistamisen täytäntöön panemiseksi. Poliisin toimivaltaan ei kuulu lausua siitä, maksetaanko hakijalle avustusta tai mikä on avustuksen suuruus.

Pykälän 2 momentin mukaan lausuntoa poliisilta ei tarvitse pyytää, jos poliisi on oma-aloitteisesti ilmoittanut, että palautus saatettuna ei ole mahdollista ja ettei vapaaehtoiselle paluulle ole muuta estettä. Tilanne on tällöin se, että poliisi on yrittänyt panna palauttamista täytäntöön siinä onnistumatta, mutta vapaaehtoinen paluu näyttäisi olevan mahdollinen. Tällaisesta ilmoituksesta alkaa kulua vastaanottolain 14 a §:ssä säädetyt määräajat, joiden kuluessa vapaaehtoisesta paluusta olisi tapahduttava. Ilmoituksen toimittamistavalle ei ole muotovaatimuksia. Olennaista on, että ilmoitus kirjataan vastaanottokeskuksessa saapuneeksi, jotta voidaan osoittaa, mistä päivämäärästä määräaika alkaa.

4 §

Avustuksen määrä ja laatu

Avustus voidaan myöntää joko käteisenä rahana tai hyödykkeinä tai molempina. Kokonaan tai osittain hyödykkeinä maksettavan avustuksen edellytyksenä olisi myös, että palaaajan kotimaassa tai muussa maassa, johon hänen pääsytynsä on taattu, on mahdollista järjestää hyödyketukea jonkin palveluntarjoajan toimesta. Tuen muotoa valittaessa lähtökohtana on, että valittava tukimuoto on palaaajan uudelleen kotoutumisen kannalta mahdollisimman hyödyllinen. Asetuksen liitteessä todetaan, että hyödyketukea voidaan maksaa käteistuen sijasta sellaisiin Maahanmuuttoviraston määrittelemiä maihin, joihin hyödyketukea on mahdollista järjestää.

Eri maat jaetaan avustuksen määrän suhteen neljään eri luokkaan. Käteistuen määrä porrastetaan lähtökohtaisesti maan kehitysasteen mukaan.

5 §

Alennettu avustus

Säännöksessä on lueteltu tilanteita, jolloin avustus voitaisiin myöntää alennettuna. Keskeisin peruste olisi, että hakijalla on varoja niin, että hän ei ole täyden avustuksen tarpeessa. Hallituksen esityksen (HE 171/2014 vp) perusteluissa todetaan, että avustus voitaisiin myöntää alennettuna, jos alennukselle on henkilöön liittyvä peruste. Vastaanottolain 31 §:n 2 momentissa säädetään, että avustuksen rahamäärän suuruuden määrittämisessä otetaan huomioon palaaajan henkilökohtaiset olosuhteet. Yksi peruste voisi olla, että hakija on ollut pois kotimaastaan vain lyhyen aikaa, jolloin uudelleenkotoutumiseen ei tarvita samanlaista tukea kuin jos hakija on ollut pitkään poissa. Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin siten, että siinä mainittaisiin velvollisuus perustella päätöksessä avustuksen alentamisen syy.

Pykälän 2 momentin mukaan perusteltu aihe epäillä väärinkäyttöä voi johtaa alennettuun avustukseen tai avustuksen jättämiseen myöntämättä kokonaan. Tämä perustuu niin ikään edellä mainittuun vastaanottolain 31 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan palaajan on oltava tuen tarpeessa ja avustuksen rahamäärän suuruuden määrittämisessä otetaan huomioon palaajan henkilökohtaiset olosuhteet.

Kaiken kaikkiaan avustussumman alentamiselle tulee olla hyvä peruste. Pääsääntönä on, että avustus maksetaan täysimääräisenä.

Perheen kanssa palaavasta lapsesta maksetaan hänen huoltajalleen alennettu avustus. Jos yksin tullut lapsi palaa avustetusti vapaaehtoisesti, hänelle voidaan maksaa normaali tai korotettu avustus.

6 § Korotettu avustus

Hallituksen esityksen mukaan korotettu avustus voitaisiin määritellä esimerkiksi ”haavoittuvassa asemassa” oleville. Korotetun avustuksen perusteena voisi olla esimerkiksi terveydellinen syy, vamma, pitkäaikainen sairaus, korkea ikä tai yhden huoltajan perhe. Lisäksi korotettua avustusta voitaisiin maksaa muun henkilökohtaisen syyn vuoksi. Syyn täytyisi liittyä hakijan henkilöön, ei niinkään henkilöstä riippumattomiin ulkoisiin olosuhteisiin. Korotettua avustusta voitaisiin maksaa myös ihmiskaupan uhrille, jonka turvalliseen paluuseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Pykälää täsmennettäisiin siten, että siinä mainittaisiin velvollisuus perustella päätöksessä avustuksen korottamisen syy. Korotettua avustusta maksettaisiin harkinnan mukaan maakohtaisen perusavustuksen sijasta.

7 § Avustuksen maksaminen

Avustuksesta lähtökohtaisesti enintään 200 € maksettaisiin maastalähdön yhteydessä Suomessa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi lentokentällä palveluntarjoajan toimesta. Loppuosa avustuksesta suoritettaisiin hakijalle hänen kohdemaassaan. Jos avustuksen maksaminen kohdemaassa ei ole mahdollista tai olisi olemassa paluumaan olosuhteisiin liittyvä perusteltu syy, avustus voitaisiin maksaa kokonaisuudessaan Suomessa tai siitä voitaisiin maksaa Suomessa 200 euroa suurempi osuus. Harkinnan suorittaisi palveluntarjoaja.

8 § Palveluntarjoajan ilmoitusvelvollisuus

Palveluntarjoajan on ilmoitettava avustuksen myöntäneelle vastaanottokeskukselle tai Maahanmuuttovirastolle, jos virasto on myöntänyt avustuksen, sekä poliisille, kun hakija on poistunut maasta. Jos paluu ei onnistu, palveluntarjoajan on viipymättä ilmoitettava vastaanottokeskukselle tai Maahanmuuttovirastolle sekä poliisille, että vapaaehtoinen paluu ei toteudu. Vastaanottokeskus tekee tästä merkinnän vastaanoton asiakasrekisteriin (UMArek) ja poliisi ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään (UMA) sekä poliisiasioiden tietojärjestelmään (PATJA).

Hallituksen esityksen mukaan palveluntarjoaja antaa vastaanottokeskukselle raportin paluun toteutumisesta tai siitä, että avustettu paluu ei ole toteutunut. Asiasta tulisi ilmoittaa siinä vaiheessa, kun käy selväksi, että paluu ei ole mahdollinen. Raportista tulisi selvittää ne seikat, miksi paluu ei ole yrityksistä huolimatta onnistunut.

Palveluntarjoajan selvityksellä on jatkossa olennaista merkitystä sikäli kuin Maahanmuuttovirastolle tehdään hakemus tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä ja Maahanmuuttovirasto harkitsee tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

Vastaanottolain 14 a §:n 3 momentissa säädetään vastaanottopalvelujen lakkaamisesta siinä tilanteessa, jossa vapaaehtoinen paluu ei yrityksistä huolimatta toteudu tai hakemus peruutetaan. Momentin mukaan vastaanottopalvelut lakkaavat viimeistään 90 päivän kuluttua hakemuksesta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan vastaanottopalvelut lakkaavat heti, kun hakemus peruutetaan tai jos paluu ei yrityksistä huolimatta toteudu. Tällöin vastaanottokeskus ilmoittaa asiakkaalle, että hänen oikeutensa vastaanottopalveluihin päättyy. Vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että palvelut jatkuvat kohtuullisen ajan erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

9 § Vapaaehtoisen paluun yhteistyöryhmä

Maahanmuuttoviraston tehtävänä on ohjata vastaanottokeskusten toimintaa vapaaehtoisen paluun järjestelmään liittyen. Maahanmuuttovirasto asettaa yhteistyöryhmän, joka toimii Maahanmuuttoviraston tukena vapaaehtoisen paluun järjestelmän käytännön toimeenpanossa ja ohjauksessa. Maahanmuuttovirasto kutsuu harkintansa mukaan yhteistyöryhmän jäseniksi edustajat keskeisiltä yhteistyötahoilta. Yhteistyöryhmässä tulisi olla asiantuntemusta myös ihmiskaupan uhrien paluista. Yhteistyöryhmä voi kuulla myös erillisiä asiantuntijoita. Yhteistyöryhmässä vaihdetaan eri toimijoiden välillä tietoja ja kokemuksia ja käydään keskustelua vapaaehtoisen paluun järjestelmän toiminnasta käytännössä. Yhteistyöryhmällä ei ole muodollista päätösvaltaa yksittäisten tapausten käsittelyssä tai ratkaisussa.

10 § Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Asetuksen liite

Asetuksen liitteessä maat määritellään käteistuen maksamiseksi neljään ryhmään (A-D), joille määritellään normaaliavustuksen ja alennetun avustuksen määrät. Käteistuen määriä ei ehdoteta muutettavaksi nykyiseen asetukseen verrattuna.

Käteistuki (asetuksen 4 ja 5 §)

Käteistukea maksettaisiin seuraavasti:

	Normaaliavustus	Alennettu avustus
A ryhmä	1 500 €	750 €
B ryhmä	800 €	500 €
C ryhmä	500 €	300 €
D ryhmä	200 €	100 €

Korotettu avustus (asetuksen 6 §)

Korotettu avustus olisi maasta riippumatta enintään 2 000 euroa ja 1 000 euroa perheensä kanssa lähtevältä lapselta. Yksin lähtevään lapseen sovelletaan samoja avustussummia kuin aikuiseen.

Hyödyketuki (asetuksen 4 §)

Hyödyketukea voitaisiin nykykäytännön mukaisesti maksaa käteistuen sijasta sellaisiin Maahanmuuttoviraston määrittelemiin maihin, joihin hyödyketukea on mahdollista järjestää. Hyödyketuen enimmäismäärää nostettaisiin siten, että se olisi enintään 5 000 euroa palaajalta A ryhmän maihin ja enintään 3 000 euroa muihin maihin sekä enintään 1 500 euroa perheensä kanssa lähtevältä lapselta kaikkiin maihin. Kun hakijalle maksetaan hyödyketukea, osa avustuksesta voidaan maksaa käteisenä kuitenkin niin, että kokonaisavustuksen määrä ei ylitä 5 000 euroa aikuiselta A ryhmän maihin, 3 000 euroa aikuiselta palaajalta muihin maihin ja 1 500 euroa perheensä kanssa lähtevältä lapselta kaikkiin maihin. Hyödyketuen asetuksessa määritelty määrä on enimmäismäärä, joten hyödyketukea voidaan maksaa myös enimmäissummaa vähäisempi määrä, jos se on perusteltua.

Hyödyketukeen sisältyy asetuksen liitteen mukaan mahdollisuus antaa osa tuesta myös käteisenä. Maahanmuuttovirasto voi antaa tarkempia ohjeita hyödyketuen maksamisesta.

5. Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla yhteistyössä sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston sekä Maahanmuuttoviraston kanssa. Valmistelussa on kuultu Maahanmuuttoviraston asettamaa vapaaehtoisen paluun yhteistyöryhmää. Ehdotuksesta on pyydetty kirjallinen lausunto valtiovarainministeriöltä sisäministeriön poliisiosastolta, Maahanmuuttovirastolta, Poliisihallitukselta ja IOM:ltä.

6. Voimaantulo

Sisäministeriön asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2019 ja se on voimassa vuoden 2019 loppuun.

Asetuksen voimaantulon jälkeen tehtyihin ratkaisuihin avustuksen myöntämisestä sovelletaan uutta asetusta, vaikka avustushakemus olisi jätetty ennen asetuksen voimaantuloa.