

SISÄMINISTERIÖN ASETUS VAPAAEHTOISEN PALUUN AVUSTUKSESTA VUOSINA 2024 JA 2025**1. Tausta**

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa Vahva ja välittävä Suomi on osana maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikan alalukua 10.3 vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen paketti, joka sisältää seuraavan kirjauksen:

Otetaan käyttöön tehokas paluuneuvonta turvapaikkapuhuttelusta alkaen. Nostetaan kotiinpaluurahan määrä verrokkimaiden tasolle ja porrastetaan kotiinpaluuraha siten, että se kannustaa mahdollisimman nopeaan maasta poistumiseen ja muutoksenhausta turvapaikkapäätökseen pidättäytymiseen.

Koska vapaaehtoisen paluun avustuksen määrästä säädetään sisäministeriön asetuksessa vapaaehtoisen paluun avustuksesta, toteutetaan edellä kerrottu porrastus uudessa asetuksessa.

2. Keskeinen sisältö

Uuden asetuksen keskeisin uudistus on hallitusohjelman perusteella tehtävä avustusten porrastaminen, millä kannustetaan palaamaan heti ensimmäisen kielteisen turvapaikkapäätöksen saamisen jälkeen. Muutoksella tavoitellaan nykyistä tehokkaampia ja nopeampia vapaaehtoisia paluita ja siten vastaanoton kustannussäästöjä.

3. Nykytila**3.1 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. Edellytyksenä avustuksen ja korvauksen maksamiseksi kansainvälistä suojelua hakeneelle on lisäksi, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi.

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. Säännökseen sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

Avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä säädetään 1.1.2022 voimaan tulleella sisäministeriön asetuksella vapaaehtoisen paluun avustuksesta (1192/2021). Asetus on voimassa 31.12.2023 saakka. Asetuksen mukaan avustus voidaan maksaa joko käteisenä rahana tai hyödykkeinä taikka molempina. Hyödyketuella tarkoitetaan erilaisia palveluita tai tarvikkeita, kuten avustamista työpaikan hankkimisessa, oman yrityksen perustamisessa, koulutukseen hakeutumisessa ja asunnon etsimisessä. Kaikkiin maihin hyödyketukea ei voida maksaa, jolloin avustus maksetaan käteisenä.

Voimassa olevassa ja sitä edeltäneissä asetuksissa on liite, jossa määritellään avustusten suuruudet neljässä eri maaryhmässä (A-D). Käteisenä maksettava A ryhmän normaaliavustus on 1 500 euroa, B ryhmän 800 euroa, C ryhmän 500 euroa ja D ryhmän 200 euroa. Hyödyketuki on ryhmän A maihin enintään 5 000 euroa aikuiselta palaajalta ja muihin maihin enintään 3 000 euroa aikuiselta palaajalta. Perheen kanssa lähtevältä lapselta hyödyketuki kaikkiin maihin on enintään 1 500 euroa. Kun hakijalle maksetaan hyödyketukea, osa avustuksesta on voitu maksaa käteisenä niin, että kokonaisavustuksen määrä ei ylitä ryhmän A maihin 5 000 euroa ja muihin maihin 3 000 euroa aikuiselta palaajalta sekä 1 500 euroa perheen kanssa lähtevältä lapselta. Tätä maiden ja avustussummien jaottelua pyritään yksinkertaistamaan tulevassa asetuksessa.

3.2 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 2024 vapaaehtoiseen paluuseen on momentille 26.40.22 varattu määrärahaa 2,318 milj. euroa. Pääministeri Orpon hallituksen ensimmäisessä, vuoteen 2027 ulottuvassa julkisen talouden suunnitelmassa (tarkistettu Julkisen talouden suunnitelma 2024-2027) on varattu määrärahaa 2,318 milj. euroa / vuosi. Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025-2028 hallitus päättää keväällä 2024.

Vapaaehtoisen paluun momentin määrärahojen käyttö vuonna 2022 oli 2,073 miljoonaa euroa. Vuonna 2023 kuluja on kertynyt 1,517 milj. euroa (31.8.2023 mennessä). Vuodelle 2023 on käytettävissä vuodelta 2022 siirtyvä määräraha (arviolta noin 1,806 milj. euroa) sekä vuoden 2023 talousarvion mukainen määräraha 2,318 milj. euroa. Vuonna 2024 on käytettävissä momentilla 26.40.22 arviolta yhteensä noin 4 milj. euroa riippuen vuoden 2023 määrärahan käytöstä.

3.3 Tilanne turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmässä

Kansainvälistä suojelua hakevien määrä nousi merkittävästi vuonna 2015, jolloin vastaanotettiin yli 32 000 hakemusta. Sen jälkeen määrät ovat laskeneet huomattavasti. Uusintahakemusten osuus hakemusten kokonaismäärästä oli merkittävä vuosina 2017–2021, mutta myös niiden määrä on sittemmin vähentynyt. Seuraavissa taulukoissa on Maahanmuuttoviraston tilannekeskuksen tilastotietoja turvapaikkahakemusten määrästä ja tilanteesta vastaanottojärjestelmässä, jossa on myös runsaasti tilapäistä suojelua saavia asiakkaita.

Taulukko 1. Vireille tulleet turvapaikkahakemukset vuosittain (tilanne 23.10.2023)

	2020	2021	2022	2023
Ensimmäiset hakemukset	1 275	1 383	4 830	2 737
Uusintahakemukset	1 934	1 162	997	719
Yhteensä	3 209	2 545	5 827	3 456

Vuonna 2022 turvapaikkahakemuksia jätettiin yhteensä 5 827. Näistä noin 17 % oli uusintahakemuksia. Vuonna 2022 turvapaikkahakijoiden suurimmat kansalaisuudet olivat Venäjä (1 172), Irak (652) ja Somalia (307).

Vuonna 2023 on 23.10. mennessä jätetty 3 456 turvapaikkahakemusta, joista ensimmäisiä hakemuksia oli 2 737 ja uusintahakemuksia 719. Uusintahakemusten osuus on noin 21 % kaikista turvapaikkahakemuksista. Irakilaiset ovat jättäneet 473 uusintahakemusta, mikä vastaa noin 66 % kaikista uusintahakemuksista.

Taulukko 2. Ensimmäistä turvapaikkapäätöstä odottavat (Hakemuksen vireilletulovuoden mukaan; tilanne 23.10.2023)

	2020	2021	2022	2023	Yht.
Dublin-menettely	0	0	0	119	119
Puhuttelujono	3	6	838	2 097	2 945
Päätöksen valmistelu	8	25	591	384	1 008
Yhteensä	11	31	1 429	2 600	4 072

Taulukossa on ensimmäistä turvapaikkapäätöstä odottavien henkilöiden määrät. Koronavuosien jälkeen turvapaikkahakemusten määrät ovat kasvaneet. Turvapaikkapuhuttelua odottaa tällä hetkellä 2 945 henkeä ja päätösten valmistelussa on 1 008 tapausta. Yhteensä 4 072 henkeä odottaa tällä hetkellä ensimmäistä turvapaikkapäätöstään.

Taulukko 3. Turvapaikkapäätökset (tilanne 23.10.2023)

	2020	2021	2022	2023
Myönteiset päätökset				
Turvapaikka	1 500	1 752	1 367	979
Toissijainen suojelu	252	167	130	68
Muut myönteiset	314	213	263	171
Myönteiset yhteensä	2 066	2 132	1 760	1 218
Kielteiset päätökset				
Kielteinen	1 047	829	738	463
Ilmeisen perusteeton	149	64	140	118
Kielteiset yhteensä	1 196	893	878	581
Tutkimatta jätetty	1 290	922	892	539
Rauennut	169	139	367	460
Kaikki päätökset yhteensä	4 721	4 086	3 897	2 798

Kielteisten turvapaikkapäätösten lukumäärä on laskenut hieman viimeisenä kahtena vuotena ja vuosittainen määrä on jäänyt 800–900 päätöksen tasolle. Tutkimatta jätettyjen tapausten määrä on myös laskenut tasaisesti, mutta rauenneiden tapausten määrä on pienessä kasvussa (460 tapausta vuonna 2023). Hakemus raukeaa esimerkiksi silloin, kun hakija peruttaa hakemuksensa tai hän on kadonnut.

Taulukko 4. Muutoksenhaussa olevat turvapaikkapäätökset

Valitusaste	Valituksen tehneiden henkilöiden määrä
Hallinto-oikeus (HaO)	954
Korkein hallinto-oikeus (KHO)	463
Yhteensä	1 417

Taulukko 5. Turvapaikkapäätöstä odottavat vastaanottojärjestelmän asiakkaat (tilanne 29.10.2023)

Turvapaikkahakemuksen prosessin vaihe	Lukumäärä
Odottaa ensimmäistä turvapaikkapäätöstä (sisältää valitusvaiheen)	5 071

Ensimmäistä päätöstä koskeva valitus vireillä HaO:ssa	656
Ensimmäistä päätöstä koskeva valitus vireillä KHO:ssa	270
Odottaa päätöstä uusintahakemukseen (sisältää valitusvaiheen)	1 049
Uusintahakemusta koskeva valitus vireillä HaO:ssa	283
Uusintahakemusta koskeva valitus vireillä KHO:ssa	128
Vastaanottojärjestelmän päätöstä odottavat asiakkaat yhteensä	6 120

29.10.2023 päivätyn tilanteen mukaan vastaanottojärjestelmän asiakkaista suurin osa odottaa tällä hetkellä ensimmäistä turvapaikkapäätöstä (5 071). Näistä 926 on muutoksenhakuvaiheessa odottamassa tuomioistuinten ratkaisua. Uusintahakemukseen päätöstä odottaa 1 049 hakijaa.

Taulukko 6. Lainvoimaisen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden määrä, jotka ovat vastaanottojärjestelmässä kirjoilla (tilanne 29.10.2023)

Lainvoimainen kielteinen turvapaikkapäätös	Lukumäärä
Ensimmäinen turvapaikkahakemus	662
Uusintahakemus	358
Yhteensä	1 020

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan 29.10.2023 vastaanottokeskuksissa oli kirjoilla 1 020 henkilöä, joilla viimeisimpään turvapaikka-asiaan tehty kielteinen päätös oli lainvoimainen. Näistä 662 päätöstä koski ensimmäistä hakemusta ja 358 uusintahakemusta.

3.4 Vapaaehtoisen paluun käytännön soveltaminen ja kustannukset

Taulukko 7. Vapaaehtoisen paluun tuella palanneet henkilöt

2015*	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	10/2023
635	2 113	1 422	646	391	217	148	130	152

* Vapaaehtoisen paluun tukeminen lisättiin vastaanottolakiin 1.7.2015.

Valtaosa vapaaehtoisesti palanneista on palannut Irakiin: 72 % vuonna 2016, 77 % vuonna 2017, 69 % vuonna 2018, 48 % vuonna 2019, 26 % vuonna 2020, 34 % vuonna 2021, 22 % vuonna 2022 ja 24 % vuonna 2023. Loppuosa palaajista on jakautunut useaan kymmeneen muuhun maahan. Vuonna 2022 palanneita oli Irakin jälkeen eniten Georgiaan 26 % ja Venäjälle 12 %.

Avustetun vapaaehtoisen paluun kulut koostuvat paluumatkan ja paluumaassa toteutettavan avustuksen tuottajan, YK:n kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n tai muun palveluntuottajan palvelumaksuista sekä palaajien matkakustannuksista ja paluuavustuksista. Maahanmuuttovirasto on solminut IOM:n kanssa vuosille 2023–2024 vuosittaisiin budjettikausiin jakautuvan sopimuksen. Vuonna 2023 budjetti perustui 240 palaajan vuosiarviolle ja sen mukaan IOM:n henkilöstö- ja tilakulut ovat noin 1 957 euroa palaajaa kohden ja operationaaliset kulut palaajaa kohden noin 1 274 euroa. Uudelleenkotoutumisen avustuksille on varattu vuonna 2023 noin 524 000 euroa IOM:n budjetissa. IOM veloittaa myös palvelumaksun, joka on vuoden 2023 budjetista laskennallisesti 91 000 euroa, joskin lopullinen euromääräinen suuruus riippuu projektin lopullisesta kokonaisbudjetista.

Syyskuussa 2023 Maahanmuuttovirasto otti käyttöön Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin tarjoamia yhteisiä uudelleenkotoutumisen palveluita (*Joint Reintegration Service*), joiden kautta jäsenmaan viranomaiset voivat tarjota avustusta palaajille 2 000 euroa. Perheen kanssa palaavan puolison ja lasten kohdalla Frontex tarjoaa avustusta 1 000 euroa. Frontexin kattaman summan ylittävän osuuden kattaa Maahanmuuttovirasto niin, että palaaja saa asetuksen määrittämän avustuksen. Frontexin palveluiden käyttö säästää jatkossa budjettimomentilta kuluja.

3.5 Nykytilan arvio

Vapaaehtoinen paluu avustuksineen on järjestelmänä vakiinnuttanut toimintansa osana vastaanottojärjestelmää, ja niiden henkilöiden, jotka eivät ole enää vastaanottojärjestelmän piirissä, avustushakemukset käsitellään Maahanmuuttovirastossa. Palaajamäärät ovat kuitenkin olleet huomattavasti odotettua pienempiä verrattuna kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden määrään, ja vastaanottokeskuksissa on ollut pitkään haasteita tarvittavan erityisosaamisen ylläpidossa erityisesti alhaisten palaajamäärien aikana. Maahanmuuttovirasto on ohjannut ja kouluttanut vastaanottokeskuksia vapaaehtoisen paluun prosessista, paluuneuvonnasta ja avustuspäätösten myöntämisestä yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi eri vastaanottokeskuksissa. Paluuneuvonta on ollut asiakkaan pyynnöstä annettua, minkä vuoksi neuvontaa on annettu suhteellisen harvoin. Maahanmuuttovirasto on pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti kehittämässä paluuneuvontaa entistä tehokkaammaksi.

Vuoden 2023 lopulla on ryhdytty suunnittelemaan niin sanotun paluuyksikön perustamista, jossa paluista ja palautuksista vastaavat viranomaiset toimisivat yhdessä tehokkaampien paluiden ja palautusten edistämiseksi. Oleellisena osana yksikköä olisi asiakkaiden aktiivinen seuranta paluupäätöksen tiedoksiannosta paluun tai palautuksen toteutumiseen asti sekä aktiivinen paluuneuvonta. Paluuneuvonta aloitettaisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa turvapaikkaprosessia ja sitä annettaisiin jo ennen kuin asiakas on saanut päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Paluuyksikkö voisi myös esimerkiksi tukea vastaanottokeskuksia paluuavustuksen myöntämiskäytännöissä kuten asiakkaan hakemustilanteen selvittämisessä.

Vapaaehtoisen paluun alhaisiin määriin vaikuttaa merkittävästi myös laajempi turvapaikanhaun ja palautusten tilanne. Suomalaisessa vastaanottojärjestelmässä on lukuisia asiakkaita, jotka ovat uusintahakemusten ja pitkäkestoisten valitusprosessien vuoksi oleskelleet järjestelmässä vuosia lupaa koskaan saamatta. Tämän lisäksi palautukset useisiin keskeisiin maihin eivät ole toimineet toivotusti. Vapaaehtoinen paluu ja kestävä uudelleenkotoutuminen ovat aina ensisijainen vaihtoehto, mutta palautuksia tarvitaan kokonaisvaltaisen järjestelmän toteuttamiseksi. Turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän pullonkauloihin pyritään puuttumaan pääministeri Orpon hallitusohjelmassa lukuisilla erilaisilla toimenpiteillä.

Asetusta valmisteltaessa on pohdittu myös avustuksen yhteyttä maahantulokiellon määräämiseen. Nykykäytännön mukaan vapaaehtoisen paluun houkuttimena on ollut avustuksen lisäksi se, että palaajalle ei pääsääntöisesti määrätä maahantulokieltoa. Tämä kuitenkin mahdollistaa henkilön tulemisen takaisin EU/Schengen-alueelle, vaikka avustetun vapaaehtoisen paluun tavoitteena on pysyvä paluu. Sisäministeriössä on käynnissä ulkomaalaislain muuttamista koskeva hanke, jossa muun muassa uudistetaan maahantulokieltoa koskevat säännökset. Hankkeessa tarkastellaan EU:n paluudirektiivin antamia mahdollisuuksia tiukentaa maahantulokiellon määräämistä koskevaa sääntelyä, mukaan lukien mahdollisuutta määrätä maahantulokieltoja erillisenä päätöksenä myös vapaaehtoisesti palaaville.

Uudessa asetuksessa ei enää ole liitettä, jossa määritettäisiin vapaaehtoisen paluun avustussummat maittain. Paluumaita, joihin avustusta voi saada, ei enää jaotella A-D ryhmiin. Maittain myönnettävissä avustussummissa on ollut verrattain pieniä, muutaman sadan euron eroja, joilla ei ole merkitystä julkisen talouden näkökulmasta, mutta ne ovat tehneet paluuneuvonnasta ja -viestinnästä haastavia toteuttaa. Alkuperäinen ajatus vuodelta 2014, jolloin vapaaehtoisen paluun avustukset vakiinnutettiin vastaanottolakiin, oli jaotella maat ns. ODA-kriteerejä noudattaen. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kehitysapukomitea DAC määrittelee sen, millaisia kuluja voidaan laskea kehitysavuksi, eli ODA-kriteerit (*Official Development Assistance*), ja DAC ylläpitää listaa maista, joille annettavaa apua voidaan kutsua kehitysavuksi. Sittenkin asetuksen liitteen maalista on kuitenkin elänyt erilaisten käytännön ja poliittisten prioriteettien mukaan, eikä moniin maihin, joihin aiemmassa asetuksessa oli määritelty korkeitakin paluusummia, ole käytännössä ollut ollenkaan palaajia. Asetuksen yksinkertaistamisella ja selkeyttämisellä pyritään edesauttamaan avustushakemuksia käsittelevien vastaanottokeskusten työntekijöiden työtä. Maaryhmät sisältäneen liitteen poistaminen ja vakiosummaisten avustusten sisällyttäminen asetukseen ovat omiaan selkeyttämään järjestelmää.

Hallitusohjelmaan perustuvan, kansainvälistä suojelua hakeneita koskevan avustusten porrastuksen käytännön kehittymistä tulee seurata tarkoin. Suomen järjestelmän haasteena ovat pitkäaikaisesti maassa oleskelleet asiakkaat, eikä ole varmaa, miten porrastus heidän kohdallaan toimii. Asetuksen uudistuksella katsotaan kuitenkin tulevaisuuteen ja porrastetulla mallilla pyritään edistämään sitä, että ihmiset poistuisivat nopeasti, eikä vastaavaan pitkän maassa oleskelun tilanteeseen jatkossa jouduttaisi. Useassa Euroopan maassa on käytössä porrastettu malli, josta on näiden maiden mukaan saatu hyviä kokemuksia.

Avustuksen porrastuksen lisäksi voimassa olevaan asetukseen verrattuna asetukseen on tehty joitakin muutoksia, joilla pyritään yksinkertaistamaan ja selkiyttämään asetuksen soveltamisalaan kuuluvia menettelyjä. Asetuksesta on poistettu 8 § koskien palveluntarjoajan ilmoitusvelvollisuutta ja 9 § koskien vapaaehtoisen paluun yhteistyöryhmää. Palveluntarjoajan ilmoitusvelvollisuus on poistettu, koska sen on katsottu olevan enemmän Maahanmuuttoviraston ja mahdollisen palveluntarjoajan sopimukseen kuuluvaa sisältöä. Vapaaehtoisen paluun yhteistyöryhmästä ei tarvitse säätää asetuksessa, sillä Maahanmuuttovirasto tekee laajempaa yhteistyötä paluun ja palautusten osalta sidosryhmien kanssa.

Lisäksi 5 §:n alennettu avustus on muutettu avustuksen myöntämättä jättämiseksi. Asetus ei enää jatkossa mahdollista alennetun avustuksen myöntämistä, millä pyritään selkeyttämään avustuksen myöntämisen käytäntöjä. Muutos tarkoittaa myös sitä, että jatkossa perheensä kanssa palaavalle lapselle myönnettäisiin sama avustus kuin täysi-ikäiselle palaajalle. Korotettua avustusta koskeva 6 § on muutettu lisäavustukseksi henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella, ja 5 ja 6 §:n järjestystä on muutettu niin, että lisäavustus on asetuksessa ennen avustuksen myöntämättä jättämistä.

4 Yksityiskohtaiset perustelut

Ehdotettu sisäministeriön asetus vastaa monilta osin rakenteeltaan ja sisällöltään voimassa olevaa asetusta. Sääntelyä on kuitenkin edellä kerrotuin tavoin päivitetty ja yksinkertaistettu. Asetuksen liitteestä, jossa määritetään avustussummat, ehdotetaan luovuttavan. Näistä syistä myös asetuksen säännöskohtaiset perustelut on ajantasaistettu.

1 § Avustuksen hakeminen

Hakemus tehdään lähtökohtaisesti kirjaamalla se ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään UMA:an. Vastaanottokeskuksen tai Maahanmuuttoviraston työntekijä kirjaa hakemuksen järjestelmään, minkä jälkeen hakemus tulostetaan ja kukin täysikäinen hakija allekirjoittaa sen. Hakemus voidaan tehdä myös tähän tarkoitukseen tehdyllä paperilomakkeella.

Hakemus jätetään siihen vastaanottokeskukseen, jonka asiakasrekisteriin hakija on kirjattu. Jos hakija ei ole minkään vastaanottokeskuksen asiakas, hakemus jätetään Maahanmuuttovirastoon. Ihmiskaupan uhri voi jättää hakemuksen joko vastaanottokeskukseen, tai jos hän ei ole minkään vastaanottokeskuksen asiakas, hakemus jätetään Maahanmuuttovirastoon. Ihmiskaupan uhrilla tarkoitetaan vapaaehtoisen paluun avustuksen yhteydessä henkilöä, joka on otettu kansallisen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi.

Avustuksesta tehdään kirjallinen päätös, johon kirjataan erikseen avustuksen määrä ja johon liitetään valitusosoitus. Henkilökohtaiseen tarpeeseen perustuva lisäavustus pitää perustella, samoin avustuksen myöntämättä jättäminen. Avustus myönnetään, jos hakija on avustuksen tarpeessa.

Avustuksen ohella vastaanottolain 31 §:ssä säädetään matkakorvauksesta. Soveltamisen selkeyden vuoksi 6 §:ään on lisätty maininta siitä, että hakijalle voidaan myöntää pelkkä matkakorvaus ilman avustusta, jolloin hakijalle korvataan paluusta aiheutuvat kohtuulliset kustannukset.

2 § Muiden hakemusten peruuttaminen

Vastaanottolain 31 §:n 1 momentin mukaan edellytyksenä avustuksen ja korvauksen saamiselle on, että kansainvälistä suojelua hakenut on peruuttanut hakemuksensa. Tällä tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. On tärkeää, että ennen avustusta koskevan päätöksen tekemistä varmistetaan hakemuksen peruuttaminen, jos hakija ei ole saanut kielteistä päätöstä kansainvälisen suojelun hakemukseensa. Ulkomaalaislain 95 b §:ssä on säädetty muotovaatimukset kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttamiseksi.

Päätöksentekijän on pyrittävä varmistamaan, että hakijalle ei jää vireille maahantuloon tai oleskeluun liittyviä muita hakemuksia tai asioita. Koska vastaanottokeskuksen työntekijöillä ei ole UMA-näkymää oleskelulupahakemuksiin, Maahanmuuttoviraston vapaaehtoisen paluun työntekijöiden tulisi mahdollisuuksien mukaan avustaa vastaanottokeskuksia asiakkaan tilanteen selvittämisessä. Hakijaa on ohjattava peruuttamaan hakemuksensa ja mahdollinen valituksensa hallintotuomioistuimeen.

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 poliisilta lausunto hakijan vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Poliisi arvioi, muodostaako palaaja uhkan itselleen, lentoturvallisuudelle taikka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle paluunsa aikana. Jos poliisi ilmoittaa suorittavansa maasta poistamisen, avustettu vapaaehtoinen paluu ei yleensä tule kysymykseen, ellei toisin sovita.

Poliisin tulee lausunnossaan antaa tietoa hakijaan liittyvistä seikoista, jotka estävät vapaaehtoisen paluun tai lykkäävät sitä. Tällainen voisi olla esimerkiksi hakijaa koskeva vireillä oleva rikosprosessi tai että poliisi on jo aloittanut valmistelut maasta poistamisen täytäntöön panemiseksi. Lähtökohtaisesti poliisi kirjaa perustelut antamiinsa lausuntoihin. Erityisesti kielteisiin lausuntoihin on mahdollisuuksien mukaan kirjattava riittävästi perusteluita, koska avustushakemuksen käsittelijän kielteinen päätös asiakkaalle perustuu poliisin lausuntoon. Poliisin toimivaltaan ei kuulu lausua siitä, maksetaanko hakijalle avustusta tai mikä on avustuksen suuruus.

Voimassa olevaan asetukseen verrattuna pykälästä on poistettu mahdollisuus olla pyytämättä lausuntoa, jos poliisi on oma-aloitteisesti ilmoittanut, että palauttaminen viranomaistoimin ei ole mahdollista, eikä estettä vapaaehtoiselle paluulle ole. Niin poliisin kuin Maahanmuuttoviraston käytännön työssä on todettu, että lausunnon on syytä aina olla tehtynä järjestelmään.

4 § Avustuksen määrä ja laatu

Avustuksen määrä vaihtelee sen mukaan, missä vaiheessa prosessia kansainvälistä suojelua hakenut jättää avustushakemuksensa. Avustukset on porrastettu siten, että jos kansainvälistä suojelua hakenut kolmannen maan kansalainen ei jätä vapaaehtoisen paluun avustushakemusta 30 päivän sisällä ensimmäisen kielteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksiannosta tai hakemuksensa peruuttamisesta, avustus laskee alemmalle tasolle. Korkeampi avustus, jonka henkilö saa, jos hän hakee paluuavustusta 30 päivän sisällä päätöksen tiedoksiannosta tai hakemuksen peruuttamisesta, on 5 300 euroa. Jos hakija on jättänyt hakemuksensa yli 30 päivää ensimmäisen kielteisen turvapaikkapäätöksensä tiedoksi saatuaan tai hakemuksensa peruuttamisen jälkeen tai jos kyseessä on uusintahakemus, on tuki 2 000 euroa. Perheensä kanssa palaava lapsi saa saman tukisumman kuin täysi-ikäinen hakija, samoin alaikäinen yksin palaava lapsi.

Avustusten porrastaminen sidottaisiin ensimmäiseen kielteiseen kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen, jotta estetään se, että henkilö voisi uusintahakemuksellaan palata korkeamman avustuksen piiriin. Mahdollisuus korkeampaan avustukseen olisi näin ollen kertaluonteinen.

Sellaiselle tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaista kotipaikkaa Suomessa, sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneelle myönnetään avustusta 3 000 euroa, eikä avustuksen porrastus koske näitä ryhmiä. Tämä liittyy kyseessä olevien lupien tai ihmiskaupan uhrin aseman erityispiirteisiin. Ihmiskaupan uhriksi tulkitaan avustetun vapaaehtoisen paluun kontekstissa henkilö, joka on otettu kansallisen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaaksi ja siten tunnistettu ihmiskaupan uhriksi. Ihmiskaupan uhrille myönnetään avustusta pääsäännöstä poiketen myös silloin, kun hän on palaamassa EU:n jäsenvaltioon, Schengen-valtioon tai sellaiseen kolmanteen maahan, jonka kansalaisilta ei vaadita viisumia. Tästä poikkeuksesta pääsääntöön säädetään 6 §:n 1 momentissa.

Avustus myönnetään ensisijaisesti hyödykkeinä. Maahanmuuttovirasto määrittää ohjeellaan avustuksesta hyödykkeinä ja käteisenä myönnettävät osuudet.

Taulukko 8. Asetuksen uusi kansainvälistä suojelua hakeneiden avustusmalli

Korkeampi taso , 30 pv sisällä päätöksen tiedoksiannosta tai hakemuksen peruuttamisesta	5 300 EUR
Alempi taso , yli 30 pv päätöksen tiedoksiannosta tai hakemuksen peruuttamisesta, uusintahakijat	2 000 EUR
Henkilökohtaisen tarpeen lisäavustus	+ 1 000 EUR

Suomessa kokeillaan ensimmäistä kertaa avustussummien porrastusta. Tavoitteena on saada kielteisen päätöksen saaneet palaamaan nopeasti, mutta tarjota avustussummilla myös riittävästi kannustinta palaamiseen. Avustuksen tarkoituksena

on edistää uudelleenkotoutumisen kestävyyttä ja pysyvyyttä. Käytännössä Maahanmuuttovirastossa on havaittu, että pitkittynyt oleskelu joko laittomasti tai vastaanottojärjestelmässä kasvattaa palaavien henkilöiden tarvetta uudelleenkotoutumisen tuelle. Tämän vuoksi ehdotetun avustuksen porrastuksen vaikutuksia tulee seurata huolella ja tarpeen mukaan asetukseen voidaan tehdä muutoksia.

5 § Lisäavustus henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella

Vastaanottolain 31 §:n mukaisesti avustuksen rahamäärän suuruuden määrittämisessä on otettava huomioon palaajan henkilökohtaiset ja paluumaan olosuhteet. Lisäavustuksen perusteena voisi olla henkilökohtaiset olosuhteet kuten esimerkiksi terveydellinen syy, vamma, pitkäaikainen sairaus, korkea ikä tai yhden huoltajan perhe. Lisäavustus on 1 000 euroa minkä tahansa avustussumman lisäksi.

Myös ihmiskaupan uhrin voidaan katsoa lisäavustusta tarvitseväksi erityisryhmäksi. Sellaiseen kolmanteen maahan palaava, jonka kansalaisilta ei vaadita viisumia, ei ole oikeutettu lähtötason tai alemman tason avustuksiin, mutta hänelle voidaan henkilökohtaiseen tarpeeseen perustuen myöntää lisäavustusta 1 000 euroa.

6 § Avustuksen myöntämättä jättäminen

Toiseen EU:n jäsenvaltioon, Schengen-valtioon tai sellaiseen kolmanteen maahan, jonka kansalaisilta ei vaadita viisumia, palaava hakija on oikeutettu avustukseen vain, jos hän on ihmiskaupan uhri. Viisumivapaisten maiden kansalaisten kohdalla on ollut aiemmin tuen väärinkäyttöepäilyjä, arviolta enintään kymmenen tapausta vuodessa. Avustuksen epäämisellä viisumivapaista maista tuleville halutaan varmistaa, että paluuavustukset eivät toimi vetotekijänä Suomeen. Kolmannen maan kansalainen, joka siirtyy toiseen EU- tai Schengen-valtioon, johon hänellä on oleskelulupa, ei ole oikeutettu avustukseen.

Vastaanottolain 31 §:n 2 momentin mukaan palaajan on oltava tuen tarpeessa sen myöntämiseksi. Perusteltu aihe epäillä väärinkäyttöä voi johtaa avustuksen myöntämättä jättämiseen, joka tulee perustella päätöksessä. Väärinkäytön epäily voi perustua esimerkiksi siihen, että paluu ei vaikuta olevan pysyvä, jos henkilö kertoo, että ei aio jäädä kotimaahansa paluun jälkeen. Vahvoina merkkeinä väärinkäytöstä voidaan pitää aiempia avustettuja paluita Schengen-alueelta kotimaahan tai henkilön aikeita tulla uudelleen Schengen-alueelle, jolloin avustusta saatetaan suunnitella käytettävän maahanmuuton välineenä. Myös poikkeuksellisen lyhyt maassaoloaika, joka antaisi viitteitä siitä, että maahan on tultu vain paluuavustuksen saamiseksi, voidaan katsoa merkiksi väärinkäytön mahdollisuudesta. Jos henkilö on saanut aiemmin uudelleenkotoutumisen avustusta, lähtökohtaisesti katsotaan, että uuden avustuksen myöntäminen ei ole mahdollista.

Asetukseen on myös selkeyden vuoksi kirjattu, että hakijalle, jolle ei myönnetä avustusta, voidaan kuitenkin korvata paluusta aiheutuvat kohtuulliset matkakustannukset. Vastaanottolain 31 § määrittää, että avustuksen ohella voidaan korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon pääsy on taattu. Vakiintuneen tavan mukaisesti avustus ja korvaus myönnetään

yhdessä päätöksessä palaajalle, jolle järjestetään paluumatka, jonka on viime vuosien ajan järjestänyt YK:n kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM.

7 § Avustuksen maksaminen

Avustuksesta voidaan maksaa enintään 200 euroa Suomessa maastalähdön yhteydessä Maahanmuuttoviraston järjestämällä tavalla. Loppuosa avustuksesta suoritettaisiin hakijan paluumaassa. Jos avustuksen maksaminen kohdemaassa ei ole mahdollista, avustus voidaan maksaa kokonaisuudessaan Suomessa.

Voimassa olevaan asetukseen verrattuna pykälän muotoilu antaa nyt mahdollisuuden maksaa tuesta osa Suomessa, mutta se ei velvoita siihen. Tällä pyritään joustavoittamaan käytännön toimintaa ja antamaan Maahanmuuttovirastolle mahdollisuus järjestää tuen maksatus myös uudella tavalla.

8 § Voimaantulo

Asetus tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024 ja olisi voimassa vuoden 2025 loppuun. Kuitenkin 4 §:n 2 momenttia sovellettaisiin 1.3.2024 alkaen. Jos kansainvälistä suojelua hakenut jättää avustushakemuksen helmikuun 2024 loppuun mennessä, avustussummat ovat 4 §:n 1 momentin mukaiset riippumatta siitä, milloin kielteinen kansainvälistä suojelua koskeva päätös on annettu tiedoksi tai hakemus on peruutettu sekä siitä, onko hakijalle tehty yksi tai useampi kielteinen päätös. Avustuksen porrastamisen aloittamisella maaliskuusta 2024 alkaen tuettaisiin sitä, että kaikki asiakkaat olisivat tietoisia uudesta asetuksesta ja avustusmallista sinä aikana, kun avustuksen porrastus koskee heitä.

5 Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Vapaaehtoisen paluun tulisi aina olla ensisijainen tapa palata kotimaahan. Tehokkaan vapaaehtoisen paluun järjestelmän voidaan katsoa säästävän valtion menoja. Positiivinen kustannusvaikutus syntyy niin vastaanottomenojen – niin majoituksen kuin vastaanottorahan tarpeen – laskusta kuin poliisin toimeenpanemien palautusten vähenemisestä. Vapaaehtoisen paluun arvioidaan olevan kokonaiskustannuksiltaan poliisin erityisesti saatettuna toimeenpantavaa palautusta edullisempi vaihtoehto. Kuluja syntyy avustuksista ja muun muassa asiakkaille annettavasta paluuneuvonnasta vastaanottokeskuksissa, mutta yleisesti katsotaan, että ne ovat toimia, jotka kannattaa kokonaisvaltaisesti tehdä. Asetusehdotuksessa esitetyt avustussummat ovat linjassa Pohjoismaiden kanssa, ja usean paluumaan kohdalla avustussumma nousee entiseen verrattuna.

Hallitusohjelman mukaisesti Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamomentille 26.40.01. on tehty 2 miljoonan euron lisäys vuodesta 2024 alkaen paluuneuvonnan vahvistamiseksi. Vapaaehtoisen paluun oletetun lisääntymisen taloudellisena vaikutuksena on vastaanoton menojen vähentyminen (mom. 26.40.21, 26.40.63. sekä 26.40.01 osittain). Yhden henkilön majoitusvuorokauden hinta on arviolta noin 45 euroa (alv 0 %). Mikäli vapaaehtoisen paluun määrän kasvun seurauksena esimerkiksi 15 henkilöä on keskimäärin yhden vuoden vähemmän vastaanoton piirissä, tarkoittaa tämä 0,25 milj.

euron säästöä vastaanoton menoissa. Mikäli palaajia on 100 enemmän ja avustettu vapaaehtoinen paluu vähentää vastaanoton piirissä vietettyä aikaa keskimäärin 2 vuodella, on vastaanoton menoista syntyvä säästö noin 3,3 milj. euroa. Arvioissa ei ole huomioitu Maahanmuuttoviraston toimintamenoihin tai oikeusministeriön hallinnonalalle syntyviä taloudellisia vaikutuksia. Näiden arvioidaan olevan vähäisiä. Vapaaehtoisen paluun kautta muodostuvat arvioidut määrärahasäästöt (mom. 26.40.21, 26.40.63) on huomioitu tarkistetussa kehyksessä vuosille 2025–2027 osana laajempaa vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmän sekä paluiden ja palautusten tehostamiseen liittyvää kokonaisuutta.

Vuosina 2021–2023 paluuavustuksia on myönnetty vuositasolla noin 80–125 palaajalle, kun poistetaan IOM:n tilastoista EU- ja Schengen-maihin palaavat sekä sellaisiin maihin palaavat, joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan turvapaikkataustaisista hakijoista noin 70 prosentilla on taustalla useampi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, ja muita kuin turvapaikkataustaisia henkilöitä arvioidaan olevan 5 % palaajista. Kustannuksia voidaan tämän perusteella arvioida avustussummien, tavoitellun palaajamäärän kasvun sekä avustusten kohderyhmittäisen jakautumisen pohjalta. Jos avustetusti vapaaehtoisesti palaavien määrä kasvaisi vuosittain 30 % edellisvuodesta, vuonna 2024 olisi avustettuja paluita noin 165 ja kustannukset olisivat enintään 875 000 euroa. Samalla kasvuprosentilla vuonna 2025 olisi noin 215 paluita ja kustannukset enintään 1 140 000 euroa, laskettuna niin, että kaikki palaajat saisivat 5 300 euron tuen.

Avustusten lisäksi kustannuksissa on huomioitava paluiden järjestämisen kulut, jotka kasvavat paluiden määrän kasvaessa. Näitä lähinnä kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n kuluja selvitetiin tarkemmin muistion jaksossa 3.4. IOM:n nyky sopimuksen budjetin perusteella paluun järjestämisen henkilöstö-, tila- ja operationaaliset kustannukset palaajaa kohden ovat noin 3 200 euroa, joskin suuremmat palaajamäärät yleensä laskevat yksikkökustannuksia. 165 palaajan matkajärjestelyt maksaisivat arviolta 530 000 euroa ja 215 palaajan matkajärjestelyt 690 000 euroa. Koska edelleen matkakustannuksiin voidaan myöntää tukea myös viisumivapaista maista tuleville henkilöille, summat voivat olla jonkin verran edellä arvioituja korkeammat.

6 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla yhteistyössä sisäministeriön poliisiosaston, Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen kanssa. Asetusehdotuksesta on pyydetty lausunto Poliisihallitukselta koskien erityisesti poliisin lausuntoa ja Maahanmuuttovirastolta koko asetusluonnoksen osalta.

Maahanmuuttovirasto on asetusta valmisteltaessa kiinnittänyt huomiota Irakiin palaaville myönnettävään tukisummaan. Virasto pitää summaa Irakin hintatasoon nähden melko matalana, mikä ei tee vapaaehtoisesta paluusta erityisen houkuttelevaa vaihtoehtoa, etenkin porrastuksen jälkeen. Maahanmuuttoviraston näkemyksen

mukaan avustussummien tulisi keskeisiin maihin olla selkeästi ehdotettua korkeammat, jos avustuksen toivotaan kannustavan palaamaan vapaaehtoisesti. Maahanmuuttovirasto on kiinnittänyt huomiota myös avustussummien porrastamiseen, mitä se ei pidä täysin ongelmattomana. Viraston näkemyksen mukaan avustuksen porrastaminen ei edesauta uudelleenkotoutumisen kestävyyttä ja pysyvyyttä.

Asetusehdotus on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastusyksikössä, ja siihen on pyydetty valtiovarainministeriöltä lausunto. Valtiovarainministeriöllä ei ollut asetusluonnoksen tai muistion sisällön osalta huomautettavaa.

7 Voimaantulo

Sisäministeriön asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2024 ja se on voimassa vuoden 2025 loppuun. Asetuksen 4 §:n 2 momentissa säädetyn avustuksen porrastuksen osalta kuitenkin säädettäisiin soveltamisen aloittamisesta vasta 1.3.2024.