

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 1 päivänä tammikuuta 2020 voimaan tulleella sisäministeriön asetuksella vapaaehtoisen paluun avustuksesta (1382/2019). Asetus on voimassa 31.12.2021 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 määrittelemiін maihin, joihin hyödyketukea on mahdollista järjestää. Asetuksen liitteessä on määritelty neljä eri ryhmää maita (A-D). A ryhmän normaaliavustus on 1500, B ryhmän 800, C ryhmän 500 ja D ryhmän 200 euroa.

Hyödyketukea voidaan maksaa käteistuen sijasta sellaisiin Maahanmuuttoviraston määrittelemiін maihin, joihin hyödyketukea on mahdollista järjestää. 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 voidaan maksaa käteisenä kuitenkin 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.

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 2020-2021

Kategoria	Normaali / Alennettu
Käteistuki	
A ryhmä	1 500 / 750 €
B ryhmä	800 / 500 €
C ryhmä	500 / 300 €
D ryhmä	200 / 100 €
Korotettu aikuinen	2 000 €
Korotettu lapsi	1 000 €
Hyödyketuki	
A ryhmä - aikuinen	enintään 5 000 €
B - D ryhmä - aikuinen	enintään 3 000 €
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 2022 vapaaehtoiseen paluuseen on momentille 26.40.22 varattu määrärahaa 2,318 milj. euroa. Julkisen talouden suunnitelmassa 2022-2025 varattu määrärahaa 2,318 milj. euroa / vuosi. Julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023-2026 hallitus päättää keväällä 2022.

Vuoden 2020 tilinpäätöksen mukaan vapaaehtoisen paluun kulut olivat vuonna 2020 yhteensä 328 177 euroa. Vuonna 2021 kuluja on kertynyt 2 088 407 euroa (22.11.2021 mennessä).

Vuodelle 2022 on käytettävissä vuodelta 2021 siirtyvä määräraha (arviolta noin 1,271 milj. euroa) sekä vuoden 2022 talousarvioon esitetty määräraha 2,318 milj. euroa, eli vuonna 2022 on käytettävissä momentilla 26.40.22 arviolta yhteensä noin 3,589 milj. euroa riippuen vuoden 2021 määrärahan käytöstä.

1.3. Tilanne turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmässä

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 toisaalta merkittävästi kasvanut.

Seuraavissa taulukoissa on esitetty Maahanmuuttoviraston tilannekeskuksen tilastotietoja turvapaikkahakemusten määristä ja tilanteesta vastaanottojärjestelmässä.

Taulukko 2. Rekisteröidyt turvapaikkahakemukset

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 *
Ensimmäiset hakemukset	31 960	4 812	3 202	2 409	2 467	1 275	1 102
Uusintahakemukset	518	835	1 845	2 139	2 083	1 934	1 127
Yhteensä	32 748	5 647	5 047	4 548	4 550	3 209	2 229

* Tilanne 22.11.2021 mennessä

Vuonna 2020 turvapaikkahakemuksia jätettiin yhteensä 3 209. Näistä noin 60 % oli uusintahakemuksia. Vuonna 2020 turvapaikkahakijoiden suurimmat kansalaisuudet olivat Irak, Somalia ja Afganistan. Erityisesti irakilaiden uusintahakemusten osuus kaikista hakemuksista oli merkittävä, noin 80 %.

Vuonna 2021 on 22.11. mennessä jätetty 2 229 turvapaikkahakemusta. Näistä ensimmäisiä hakemuksia oli 1 102 ja uusintahakemuksia 1 127. Uusintahakemusten osuus on siten ollut noin puolet kaikista jätetyistä hakemuksista. Eniten uusintahakemuksia ovat jättäneet irakilaiset, noin 40 %.

Taulukko 3. Vastaanottojärjestelmässä kirjoilla olevat henkilöt 22.11.2021. Taulukossa on kielteisiin, tutkimatta jätettyihin ja rauenneisiin eroteltu asiakkaiden ensimmäisen hakemuksen sekä ensimmäisen uusintahakemuksen tilanne, jos asia on vielä vireillä Maahanmuuttovirastossa.

Myönteinen päätös, odottaa kuntaan siirtymistä	589
Kielteinen/tutkimattajättämis-/raukeamispäätös, joista	3 256
tiedoksiannettavana (1. hakemus)	38
valitusajalla (1. hakemus)	27
muutoksenhaussa (1. hakemus)	781
uusintahakemus vireillä (odottaa Maahanmuuttoviraston 1. päätöstä)	833
lainvoimaisia (ei hakemusta vireillä)	373
Ensimmäinen hakemus vireillä	1 052
Yhteensä	4 897

Vastaanottojärjestelmän asiakkaista suurin osa on saanut jo vähintään yhden kielteisen turvapaikkapäätöksen ja odottaa joko valituksensa tai uusintahakemuksensa käsittelyä. Marraskuun puolivälissä 2021 vastaanottokeskuksissa kirjoilla olleista noin 5 144 asiakkaasta yli 3 256 hakijalla oli jo ainakin yksi kielteinen päätös turvapaikka-asiassa, yli 1 434 näistä henkilöistä odotti turvapaikkapäätöstään koskevan valituksen käsittelyä hallinto-oikeuksissa. Uusintahakemuksia oli vireillä noin 1 823.

Maahanmuuttoviraston tilannekeskuksen tilaston mukaan 22.11.2021 vastaanottokeskuksissa oli kirjoilla 373 hakijaa, joilla viimeisimpään turvapaikka-asiaan tehty kielteinen päätös oli lainvoimainen.

1.4. Vapaaehtoisen paluun käytännön soveltaminen

Taulukko 4. Vapaaehtoisen paluun tuella palanneet henkilöt

2015 *	2016	2017	2018	2019	2020	2021 **
635	2 113	1 422	646	391	217	140

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

** 26.11.2021 mennessä

Valtaosa vapaaehtoisesti palanneista on palannut Irakiin: 72 % vuonna 2016, 77 % vuonna 2017, 69 % vuonna 2018, 48 % vuonna 2019, 26 % vuonna 2020 ja 31 % vuonna 2021. Loppuosa palaajista on jakautunut useaan kymmeneen muuhun maahan.

Vuonna 2020 palanneita on ollut eniten Irakiin 26 %, Venäjälle 18 % ja Georgiaa 9 %. Myös vuonna 2021 maajärjestys on ollut sama: Irak 31 %, Venäjä 30 % ja Georgia 7 %.

Avustetun vapaaehtoisen paluun kulut koostuvat paluumatkan ja paluumaassa toteutettavan avustuksen tuottajan eli IOM:n tai muun palveluntuottajan palvelumaksuista sekä palaajien matkakustannuksista ja paluuavustuksista.

Maahanmuuttovirasto on solminut IOM:n kanssa sopimuksen (1.1.2021–31.12.2022), joka jakautuu kahteen vuoden mittaiseen budjettikauteen. Vuonna 2020 IOM-budjetti perustui 720 palaajan vuosiarviolle, vuoden 2021 budjetti kattaa 480 paluuta / vuosi.

Vuoden 2021 budjetin mukaan IOM:n henkilöstö- ja tilakulut ovat 1 275 euroa palaajaa kohden. Tämän niin kutsun palvelumaksun suuruus vaihtelee sopimuskauden mukaan ja riippuu siitä, paljonko paluuta kullakin kaudella järjestetään, joten kulu ei ole kiinteä vaan laskennallinen arvio. Operationaaliset kustannukset kattavat palaajien lentoliput kotimaahan (noin 550 euroa), liityntäkustannukset Suomessa (30 euroa) ja kuljetuksen kotimaassa lentokentältä paluupaikkakunnalle (20 euroa). Lisäksi operationaalisia IOM:n henkilöstökuluja syntyy muun muassa, kun asiakkaita saatetaan lentokentillä. Operationaaliset kulut palaajaa kohden ovat noin 800 euroa vuonna 2021. Lisäksi osalle haavoittuvassa asemassa olevista palaajista tarvitaan saattaja (esimerkiksi ilman huoltajaa palaava alaikäinen tai sairautensa vuoksi apua tarvitseva). Vuonna 2021 saattajien tarvearvio on 6 kertaa vuodessa, yhden saattajan kustannukset ovat keskimäärin 2 550 euroa. Yhteensä tukia palaajille myönnettiin vuonna 2020 noin 535 000 euroa, josta maksatuksia IOM:n kautta oli noin 300 000 euroa.

IOM:n lisäksi palveluja ostetaan yhteiseurooppalaisen AMIF-rahoitteen ERRIN-hankkeen kautta paluumaista hankituilta palveluntuottajilta, jotka järjestävät hyödyketuen tuottamiseen liittyvät palvelut paluumaissa. Näille palveluntuottajille maksetaan AMIF-rahoituksen ansiosta vain 10 %:n omavastuu, minkä lisäksi palveluntuottajat laskuttavat Maahanmuuttovirastolta palaajien uudelleenkotoutumistuet ja myös omavastuuosuutta kattavan jäsenmaksun. Vuonna 2020 ERRIN:n kautta maksettujen tukipakettien yhteishinnaksi muodostui noin 235 000 euroa.

1.5. Nykytilan arvio

Ensimmäinen sisäministeriön asetus avustetun vapaaehtoisen paluun avustuksesta 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. Asetus annettiin uudelleen vuodeksi 2019, jolloin hyödyketuen määrä A ryhmässä korotettiin 5 000 euroon ja muissa maaryhmissä 3 000 euroon. Voimassa oleva asetus vuosiksi 2020-2021 annettiin samansisältöisenä kuin edellinen vuoden 2019 asetus.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmä on viranomaisten ja muiden toimijoiden kokemusten perusteella toiminut pääosin hyvin. Yhteistyö eri toimijoiden välillä vapaaehtoisen paluun edistämiseksi on ollut hyvää. Tietynlaista haastetta on ilmennyt vastaanottokeskuksiin kertyvässä erityisosaamisessa asian osalta, erityisesti alhaisten palaajamäärien aikana, jolloin osaamista ja perehtyneisyyttä on haastavampaa ylläpitää. Järjestelmän toimeenpanemiseksi on annettu sisäministeriön asetus ja Maahanmuuttovirasto on ohjannut vastaanottokeskuksia avustuspäätösten myöntämiseen ja muuhun menettelyyn liittyen. Mitään merkittäviä muutostarpeita voimassa olevan asetuksen säännöksiin ja niiden soveltamiseen ei ole tullut esille. Olennaista on Maahanmuuttoviraston ohjauksen merkitys yhdenmukaisen soveltamiskäytännön varmistamiseksi eri vastaanottokeskuksissa. Maahanmuuttovirasto pyrkii myös edelleen eri tavoin vahvistamaan ja syventämään vapaaehtoisen paluun toimia muun muassa erilaisten hanketoimintojen kautta.

Vapaaehtoisesti palanneiden lukumäärä on yleisesti ottaen vähentynyt, ja vuoden 2016 huippulukemista palaajien määrän kehityssuunta on pääsääntöisesti ollut laskeva. Vuoden 2021 luvut ovat pienemmät kuin minään aiempina vuotena sen jälkeen, kun vapaaehtoisen paluun tukeminen vakinaistettiin osaksi vastaanottopalveluita heinäkuussa 2015. Turvapaikkahakemusten määrät ovat olleet vähäisiä vuonna 2020 ja 2021. Uusien turvapaikkahakemusten määrä on pienempi kuin koskaan aikaisemmin 2000-luvulla. Uusintahakemusten määrä on korkea.

Selityksenä matalille paluumäärille voidaan pitää ainakin hakijoiden pitkää oleskelua Suomessa, jota tilannekuvasta saatava tieto esimerkiksi uusintahakemusten määrien osalta ilmentää. Henkilöt ovat voineet olla Suomessa jo useamman vuoden, ja sikäli kuin paluuhalukkuutta olisi, merkittävä osa olisi jo palannut kotimaahansa. Erityisen korkeita uusintahakemukset ovat irakilaisilla, jotka ovat lukumäärällisesti merkittävin paluuryhmä. Uusien turvapaikanhakijoiden matala lukumäärä vaikuttaa luonnollisesti myös yleisesti mahdollisiin palaajamääriin. Henkilön omaan paluuhalukkuuteen on jossain määrin myös mahdotonta vaikuttaa millään viranomaistoimin. Myös vallitsevalla pandemiatilanteella on ollut vaikutusta muun muassa erilaisten rajoitusten ja matkajärjestelyihin liittyvien haasteiden osalta.

Tilastojen ja muiden tietojen perusteella on arvioitavissa, että avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän piiriin ei ole jatkossakaan odotettavissa aikaisempaa paljon enempiä kielteisen

päätöksen saaneita hakijoita. Vaikka vastaanottojärjestelmässä on edelleen merkittävä määrä päätöksiä odottavia hakijoita, uusintahakemusten tekemisen ja valitusvaiheen vuoksi palautettavia täytäntöönpanokelpoisen kielteisen päätöksen saaneita ulkomaalaisia ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävästi enempää kuin aiemmin.

Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu, että vapaaehtoisen paluun järjestelmää kehitetään ensisijaisena vaihtoehtona turvata kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistuminen kestävää paluuta tukien. Palautuksia toimeen pannaan tehokkaasti kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Hallitusohjelmakirjauksen mukaista vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimivuutta ja kehittämistä selvitetään erillään asetuksen valmistelusta. Tarvittaessa myöhemmin tehdään muutoksia myös sisäministeriön asetukseen.

Myös 6.5.2021 päivitetty laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021-2024 sisältää toimenpiteen koskien vapaaehtoisen paluun kohderyhmää. Sisäministeriö seuraa ohjelman toimeenpanoa.

2. Ehdotus

Voimassa olevan vapaaehtoisen paluun avustuksesta annetun sisäministeriön asetuksen voimassaolo päättyy 31.12.2021. Vapaaehtoiseen paluuseen kannustamiseksi ja palaavien uudelleenkotoutumisen edistämiseksi ehdotetaan annettavaksi uusi määräaikainen sisäministeriön asetus, joka olisi voimassa kaksi vuotta vuoden 2023 loppuun.

3. Ehdotuksen vaikutukset

Vapaaehtoinen paluu on merkittävä osa maastapoistamispäätöksen saaneiden ulkomaalaisten palautusjärjestelmää. Vapaaehtoisen paluun tulisi aina olla ensisijainen tapa palata kotimaahan.

Vapaaehtoinen paluu, johon liittyy mahdollisuus saada tarvittaessa kohtuullinen matka- ja muuttokustannuskorvaus sekä avustus, on useimpien kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneiden tai hakemuksensa peruuttaneiden kohdalla maasta poistamista parempi vaihtoehto sekä henkilön itsensä että viranomaisten kannalta.

Vapaaehtoinen paluu vähentää yleisellä tasolla vastaanottomenojen menopaineita. Toimiva vapaaehtoisen paluun järjestelmä aiheuttaa säästöä myönnettävän vastaanottorahan ja muiden vastaanottopalveluiden vähentyessä, kun vapaaehtoisesti palaavien vastaanottokeskuksissa vietetty aika lyhenee.

Vapaaehtoinen paluu vähentää myös maastapoistamiskustannuksia, sillä vapaaehtoinen paluu on kustannuksiltaan edullisempaa kuin paluu viranomaisten saattamana.

Vapaaehtoisen paluun avustuksen suuruudella voidaan vain rajallisessa määrin vaikuttaa palaajien määrään. Palaajien määrä toisaalta muodostaa suurimman kustannusvaikutuksen. Vuoden 2021 palaajien määrän voidaan arvioida olevan noin 150 palaajaa. Tällä hetkellä ei ole ennakoitavissa merkittävää palaajien määrän nousua vuodelle 2022.

Valtion talousarviossa oletuksena vuodelle 2022 on ollut se, että Suomeen tulisi 2 000 uutta kansainvälisen suojelun hakijaa. Arvio kehysvuosille 2023-2026 on ollut se, että Suomeen tulisi vuosittain 3 000 uutta kansainvälisen suojelun hakijaa. Julkisen talouden suunnitelman laskelmissa

mitoitus vuodelle 2022 on 200 vapaaehtoisesti palaavaa, joiden keskimääräinen kustannus olisi noin 6 350 euroa/palaaaja eli yhteensä noin 1,27 milj. euroa.

4. Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu sisäministeriön maahanmuutto-osastolla yhteistyössä sisäministeriön hallinto- ja kehittämisosaston kanssa. Maahanmuuttovirastolta on pyydetty selvitys vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimivuudesta vuosina 2020-2021, ja samalla vapaaehtoisen paluun yhteistyöryhmälle on varattu tilaisuus lausua asiassa.

5. Voimaantulo

Sisäministeriön asetus ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2022 ja se on voimassa vuoden 2023 loppuun.