Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

Kirjallinen lausuntopyyntö, määräaika 18.2.2016

Turvapaikkatilanteen vaikutus tulevaan valtion talouden kehykseen SM:n hallinnonalalla

Turvapaikanhakijamäärä kymmenkertaistui vuonna 2015 edellisiin vuosiin verrattuna. Suomeen saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita, yli 32 000 hakijaa, kun määrät ovat edellisinä vuosina olleet noin 3 000-4 000 hakijan vuotuista tasoa. Hakijamäärän kasvu vuoden 2015 aikana on pakottanut nopeaan toiminnan laajentamiseen eri sektoreilla. Suomessa ei turvapaikanhakijoiden vastaanottoa eikä turvapaikkahakemuskäsittelyä ole mitoitettu aiemmin näin suurelle hakijamäärälle, joten tilanne on edellyttänyt organisaatiorakenteiden ja toimintamallien uudistamista.

Turvapaikanhakijoiden määrien ennustaminen on vaikeaa. Jo kansainvälisen muuttoliikkeen näkökulmasta on odotettavissa, että turvapaikkaa hakevien määrä Suomessa on noussut pysyvästi korkeammalle tasolle eikä paluuta vuosia vakaana pysyneeseen tilanteeseen ole nähtävillä. Nykyiset arviot määrärahatarpeesta pohjaavat puhtaasti laskennalliseen arvioon, että vuonna 2016 uusia turvapaikanhakijoita tulisi 15 000 ja vastaava määrä vuosina 2017–2020 vuosittain.

TURVAPAIKANHAKIJOISTA AIHEUTUVAT MENOT				SISÄMINISTERIÖN ARVIO KEHYSVUOSILLE			
(2016-2020/15 000 turvapaikanhakijaa vuodessa)	2014 TP	2015 TP	2016 TA	2017	2018	2019	2020
26.40 Maahanmuuttohallinto							
26.40.01 Migri ja valtion vastaanottokeskukset	26,8	29,8	79,2	81,3	60,2	53,3	44,2
26.40.21 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto	44,0	124,9	290,3	153,2	140,8	140,8	140,8
26.40.63 Vastaanottotoiminnan asiakkaiden tuet	9,9	28,0	89,9	32,2	29,6	29,6	29,6
PL 26, muut luvut (vain suoraan maahanmuuttoon kohdistuvat menot)							
26.01.24 EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan (Hätärahoitus)		8,0					
26.10.01 Poliisi			13,5	4,5	4,5	4,5	4,5
26.10.02 Supo			0,8				
26.10.20 Maasta poistamismenot	3,3	7,5	22,0	19,7	16,5	11,1	8,2
26.20.01 Raja			3,0				
yhteensä	80,7	182,8	459,4	290,9	251,6	239,3	227,3

26.40. Maahanmuuttohallinto

Maahanmuuttoviraston toimintamenot

Turvapaikkahakemusten käsittelyn ruuhkautumisen välttämiseksi sekä erityisesti uusien vastaanottokeskusten ohjauksen ja valvonnan parantamiseksi Maahanmuuttoviraston henkilökunnan määrää on merkittävästi lisätty vuosina 2015 ja 2016. Maahanmuuttovirastolle kohdennettiin lisäresursseja hakemusten käsittelyyn, päätöksentekoon ja prosessien sujuvuutta tukeviin toimiin.

Sisäministeriön hallinnonalan määrärahojen tarpeiden arviot perustuvat olettamalle, että viranomaisilla on käytössään kehysehdotusten mukaiset riittävät resurssit. Maahanmuuttoviraston kohdalla tämä edellyttää riittävää resurssointia päätöksentekoon, jotta päätökset pystytään tekemään tulostavoitteiden mukaisesti annetussa kolmen kuukauden määräajassa turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Ilman lisäresurssointia vastaanoton menot kasvavat arvioidusta. Maahanmuuttovirasto on esittänyt, että lisäresurssointia jatkettaisiin kehyskaudella

2017–2020 siten, että lisäresurssointi asteittain pienenee (vuodelle 2020 lisäresurssointia ei enää esitetä), mutta viraston turvapaikkatutkinta ja turvapaikkapäätöksenteko sekä kasvaneesta turvapaikanhakijamäärästä aiheutuva perheenyhdistämishakemusten käsittely pysyy hallinnassa ja sujuvana.

Kasvaneesta turvapaikanhakijamäärästä seuraa, että myönteisen päätöksen saaneiden perheenyhdistämishakemusten määrä kääntyy voimakkaaseen nousuun. Voidaan arvioida, että pelkästään ensi ja seuraavan vuoden aikana perheenyhdistämistä koskevia hakemuksia tulee vireille yhteensä arviolta noin 35 000 - 45 000. Vuonna 2015 noin kolmeen neljäsosaan kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perheenjäsenten ensimmäisistä oleskelulupahakemuksista tehtiin myönteinen päätös. Tulevien vuosien turvapaikanhakijaprofiilia onkin vaikea ennakoida ja tämän pohjalta tehdä olettamaa perheenyhdistämishakemusten määrästä.

SM:ssä on käynnissä lakihanke perheenyhdistämishakemusten edellytysten tiukentamiseksi (mm. toimeentuloedellytys). Toimeentuloedellytyksen käyttöönoton voidaan arvioida vähentävän myönteisten päätösten osuutta merkittävästi. Toimeentuloa ei kuitenkaan vaadittaisi kaikissa perheenyhdistämishakemuksia koskevissa tilanteissa. Ylipäätään arvion antaminen siitä, kuinka suurelta osalta perheenjäseniä lähtökohtaisesti edellytettäisiin turvattu toimeentulo, on hyvin epävarmaa.

Turvapaikkaprosessia myös kokonaisuudessaan tehostetaan. Sisäministeriön laskelmat perustuvat määrärahatarpeista perustuvat olettamille siitä, että hallinnonalalla voimassaolevat tulossopimusasiakirjojen mukaiset tulostavoitteet mm. hakemusten käsittelyssä (3kk) ja kuntaan sijoittamisessa saavutetaan. Olettamien toteutumiseen vaikuttavat paitsi sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten toimet myös muiden ministeriöiden ja alaisten hallintojen viranomaisten käsittelyajat ja niiden toteumat. Kuntapaikkojen puute ja siitä aiheutuvat viiveet myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden henkilöiden kuntiin siirtymisessä tai Maahanmuuttovirastolta saamastaan päätöksestä valittavien henkilöiden osuuden kasvu ja käsittelyaikojen pitenemiset hallintotuomioistuimissa pidentävät automaattisesti aikaa vastaanoton piirissä ja siten kasvattavat vastaanoton kustannuksia sisäministeriön hallinnonalalla.

Prosessien tehostamisen lisäksi Maahanmuuttovirasto on toteuttamassa digitaalisen toiminnankehittämishankkeen (”Älykäs digitaalinen virasto”). Hanke sisältää digitaalisen toiminnan kehittämistä UMA -tietojärjestelmäkokonaisuutta kehittämällä sekä myös Maahanmuuttoviraston johtamisjärjestelmän kehitystä. "Älykäs digitaalinen virasto” hanke tukee monilta osin keskeisiä toimintaympäristössä käynnissä olevia muutoksia (mm. Hallituksen turvapaikkapoliittinen ohjelma). Hankkeella saadaan aikaiseksi merkittäviä hyötyjä kaikille maahanmuuton viranomaisille sekä merkittäviä välillisiä taloudellisia ja vaikuttavuushyötyjä. Hankkeella pyritään vaikuttamaan merkittävästi kasvavan maahanmuuton vaatimaan lisäresursointitarpeeseen. Investoinnin ostopalveluihin tarvittavat 8 milj. euroa on esitetty rahoitettavaksi momentilta 28.70.20 Tuottavuuden edistäminen ja sopimusprosessi on vielä kesken.

Myös valtion vastaanottokeskusten (Oulu ja Joutseno) kapasiteettia on lisätty vuoden 2015 aikana johtuen nykyisestä turvapaikkatilanteesta. Sisäministeriön kehysehdotuksessa vuosille 2017–2020 esitetään hakijamäärän kasvusta aiheutunutta vastaanottokapasiteetin lisäystä toimintamenoihin.

Ulkomaalaislain mukaisesti palauttamisella tarkoitetaan maasta poistamismenettelyä, jonka aikana pääsyn epäämis-, käännyttämis- tai karkottamispäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen joko poistuu maasta vapaaehtoisesti tai hänet poistetaan maasta. Vapaaehtoinen paluu on laissa ja asetuksessa vakiinnutettu keskeiseksi palauttamisen keinoksi. Paluun tukemisesta on säädetty vastaanottolain (746/2011) 31 §:ssä. Lisäksi SM on antanut asetuksen (854/2015) vapaaehtoisen paluun avustuksesta. Vuoden 2016 talousarviossa momentin 26.40.01 päätösosaan lisättiin, että vastaanottolain (746/2011) 31 §:n mukaisten matka- ja muiden avustusten maksamisen menot maksetaan Maahanmuuttoviraston toimintamenomomentilta. Vuoden 2016 talousarviossa ei

vapaaehtoisen paluun matka- ja muiden avustusten maksamiseen kohdennettu momentille 26.40.01 määrärahoja, eikä määrärahoja sisälly myöskään kehyspäätökseen 28.9.2015.

Vapaaehtoinen paluu on erittäin kustannustehokasta ja kokonaiskustannuksiltaan poliisin saattamana toimeenpantavaa palautusta edullisempi vaihtoehto. Kokonaissäästöä syntyy poliisin työmäärän ja saattokustannusten vähenemisen sekä vastaanottokeskuksessa vietetyn ajan lyhenemisen kautta. Vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimivuus on keskeistä etenkin nykytilanteessa, jossa turvapaikanhakijamäärä on voimakkaasti kasvanut ja maahan tulleita turvapaikanhakijoita on syytä kannustaa vapaaehtoisesti palaamaan. Erityisesti kielteisen päätöksen saamisen jälkeen vapaaehtoinen paluu on ainoa mahdollisuus henkilön palaamiseen/maasta poistamiseen tapauksissa, joissa turvapaikanhakijoita ei voida poistaa maasta saatettuna poliisin toimesta, kun palauttaminen ei koti- tai lähtömaan viranomaisista tms. seikoista johtuen onnistu.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannukset (arviomääräraha)

Vuoden 2015 alussa vastaanottokeskuksia oli n. 20 ja majoituspaikkoja oli yhteensä 2 788 (sisältäen vastaanottokeskukset ja alaikäisyksiköt). Turvapaikkahakijamäärän kasvun myötä uusia vastaanottokeskuksia on jouduttu perustamaan kymmeniä ympäri Suomea, jotta hakijoille on tarjota riittävästi majoituspaikkoja. Nykyisellään vastaanottokeskusten majoituskapasiteetti on n. 30 000 paikkaa mukaan lukien hätämajoituspaikat. Vastaanottokeskuksia ja hätämajoituksen toimipisteitä on yhteensä 144 aikuisille ja 68 alaikäisille (tilanne 31.12.2015).

Käytössä olleilla laskentaolettamilla (15 000 hakijaa/vuosi) vastaanoton piirissä olevien määrän arvioidaan alenevan vuoden 2016 keskimääräisestä n. 24 000 henkilöstä vuosina 2019–2020 keskimäärin noin 7 900 henkilöön/vuosi. Kehyskauden määrärahatarve on laskettu siten, että keskimääräinen majoitusvuorokausi maksaisi noin 50 e/henkilö.

Vastaanottopalvelujen antamisesta säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta eli ns. vastaanottolaissa (746/2011). Kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalvelut järjestää vastaanottokeskus vastaanottolain 13 §:n nojalla. Maahanmuuttovirasto sopii kuntien, kuntayhtymien ja muiden yhteisöjen tai säätiöiden kanssa vastaanottopalvelujen järjestämisestä ja siitä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Vuoden 2015 hakijamäärästä aiheutuva majoitustarve ja vastaanottokapasiteetin sopimusvelvoitteiden sitoumukset jatkuvat vielä lähivuosina. Maahanmuuttovirasto ja SPR ovat käynnistäneet vastaanottokeskusten arvioinnin, jossa on kiinnitetty huomiota keskusten toiminnallisuuteen, taloudellisuuteen ja turvallisuuteen. Vastaanottokeskuksia tullaan lakkauttamaan, kun asukasmäärä vastaanottokeskuksissa vähenee. 15 000 hakijalle kapasiteetin mitoitus on tällä hetkellä korkealla ja käsittely- ja valitusajoista johtuen vuonna 2016 ja vielä osittain vuonna 2017 vastaanoton piirissä on hakijoita, jotka tulivat maahan vuonna 2015. Näistä syistä johtuen kapasiteetin vähentäminen joudutaan tekemään asteittain. Asteittaisesta alasajosta johtuen sopimukset päättyvät epätasaisesti ja kuluja kohdistuu myös tuleville vuosille. Sopimuksissa on eripituisia irtisanomisaikoja, yleisimmin sopimukset ovat toistaiseksi voimassa 6 kk:n irtisanomisajalla. Vuonna 2017 (ja ehkä alkuvuonna 2018) joudutaan vielä maksamaan vuonna 2015 tehtyjen vastaanottosopimusten perusteella kiinteitä menoja (vuokrat, palkat) irtisanomisajalta. Tämän sopimusvelvoitteista aiheutuvan summan arvioidaan olevan n. 20 milj. euroa vuonna 2017.

Lisäksi vastaanottokeskusten turvallisuuden vahvistaminen lisää menoja vastaanottokeskuksissa. Sisäministeriö on asettanut lainsäädäntöhankkeen, jonka tehtävänä on valmistella säädösmuutokset järjestyslain (612/2003) ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain (1085/2015) muuttamiseksi siten, että järjestyksenvalvojia voitaisiin asettaa vastaanotto- ja

järjestelykeskuksiin sekä muihin turvapaikka- ja palautusprosessiin liittyviin tiloihin. Esimerkiksi yhden vartijan yöpäivystys maksaa n. 100 000 euroa vuodessa (Oulun vastaanottokeskuksen kilpailutettu sopimushinta), jolloin 100 vastaanottokeskuksen vastaava kustannus on n. 10 milj. euroa vuodessa kehyskaudella.

Vastaanoton asiakkaille maksettavat tuet (arviomääräraha)

Vuonna 2016 yksin olevalle turvapaikanhakijalle maksetaan vastaanottorahaa 314,91 euroa kuukaudessa, jos vastaanottokeskuksessa ei ole ateriapalveluita. Alaikäiselle alle 16-vuotiaalle ilman huoltajaa olevalle maksetaan käyttörahaa 27,15 euroa kuukaudessa ja yksintulleelle 16–17 -vuotiaalle 48,86 euroa kuukaudessa.

Jos vastaanoton piirissä on vuonna 2017 keskimäärin 8500 henkilöä, karkeasti laskettuna vastaanottorahan tarve on tuolloin n. 32 milj. euroa. Vuosina 2018-2020 vastaavasti määrärahan tarve alenisi n. 29,6 milj. euroon.

Koska yksintulleet alaikäiset saavat käyttörahaa, joka on alhaisempi ja osalle aikuisista maksettava käyttöraha on alhaisempi (ateriapalvelut vähennetty), on määrärahatarvearvio suuntaa-antava. Laskelmat eivät myöskään huomioi kustannustason muutosta.

PL 26 muut toimintamenot

Ennätyksellinen turvapaikanhakijoiden määrä ja kansallisen turvallisuustilanteen muuttuminen ovat näkyneet sisäministeriön hallinnonalalla myös muiden toimijoiden, erityisesti poliisin ja rajavartiolaitoksen, toiminnassa jo vuonna 2015.

Hätärahoitus

Suomi sai Euroopan komission hätärahoitusta syyskuun 2015 ja tammikuun 2016 väliselle ajalle (5 kk) Tornion järjestelykeskuksen ja kahdeksan Lapin alueella sijaitsevan vastaanottokeskuksen kustannuksiin. Hätärahoitushankkeen hyväksytyt kokonaiskustannukset ovat noin 10 milj. euroa, josta EU-tukiosuus on 8 milj. euroa. Järjestelykeskuksen perustamisella on turvattu tulijoiden oikea-aikainen rekisteröinti ja yleisemmin maahantulon hallinta.

Maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuvat menot (arviomääräraha)

Vuoden 2016 talousarviossa arviomäärärahamomentin määräraha korotettiin 22 milj. euroon turvapaikanhakijatilanteeseen vastaamiseksi. Sisäministeriön arvio jatkovuosille olisi 2017/19,7 milj. euroa, 2018/16,5 milj. euroa, 2019/11,1 milj. euroa ja 2020/8,2 milj. euroa.

Erityisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palautus sekä turvapaikanhakijoiden tulkkaus- ja käännöspalvelut ja poliisin valmiusryhmän käyttö lisäävät momentin menoja. Valmiusryhmän käyttö riippuu täysin Tornion järjestelykeskuksen tai muiden mahdollisesti perustettavien vastaavien keskusten toiminnasta. Lopulliset kustannukset kehyskaudella ovat riippuvaiset paitsi turvapaikanhakijoiden määrästä, myös kielteisten turvapaikkapäätösten määrästä.

Laskelmat perustuvat tämän hetken kielteisten päätösten määrään (1/3 tehdyistä päätöksistä), jonka mukaisesti tämä tarkoittaisi n. 5000 kielteistä turvapaikkapäätöstä 15 000 hakijamäärällä. Maasta poistamiskustannuksen yksikköhintaa on vaikea arvioida, mutta laskennassa on käytetty 1

100 euroa/henkilö. Arviossa on huomioitu myös tulkkauskustannusten muutos, joka em. hakijamäärillä on n. 2,2 milj. euroa, sekä valmiusryhmän matka- ja majoitusmenojen muutos n. 4,7 milj. euroa.

Muut toimintamenot

Poliisi on joutunut sitomaan resurssejaan merkittävästi akuuttiin turvapaikkatilanteeseen vastaamiseen sekä panostamaan ulkomaalaisvalvontaan ja maasta poistamistoimintaan. Poliisin resursseja on käytetty tähän kautta maan. Poliisilla ei ole käytössään ylimääräistä reserviä, jota se olisi voinut kohdentaa turvapaikanhakijamäärän kasvun edellyttämiin tehtäviin: tilanteen johdosta poliisissa vallitsikin vuoden 2015 lopussa täystyöllisyys ja sekä Poliisiammattikorkeakoulun opettajia ja opiskelijoita osoitettiin Lappiin järjestelykeskuksen tehtäviin ja eläköityneitä poliisimiehiä rekrytoitiin turvapaikanhakijoiden rekisteröinti- ym. tehtäviin. Poliisitoimelle on vuoden 2016 syksyn kehysriihessä saatu turvapaikanhakijoista aiheutuviin lisämenoihin 4,5 milj. euron tasokorotus sekä edellisen lisäksi vuoden 2016 talousarviossa 9,8 milj. euroa (sis. Suojelupoliisin 0,8 milj. euroa).

Rajavartiolaitos osallistuu tehostettuun ulkomaalaisvalvontaan sisärajoilla, tukee turvapaikkatutkintaa ja palautuksia sekä muiden viranomaisten suunnittelua ja johtamista. Rajavartiolaitoksessa on vuonna 2015 varauduttu sisärajatarkastusten palautukseen ja laittomien maahantulijoiden tulon lisääntymiseen itärajalla. Rajavartiolaitokselle on vuoden 2016 talousarviossa saatu tehostetun ulkomaalaisvalvonnan aiheuttamiin lisäkustannuksiin määrärahaa 3,0 milj. euroa.