SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

28.4.2016

Valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto
sanna.turpeinen@eduskunta.fi

Kirjallinen lausuntopyyntö, määräaika 3.5.2016 klo 14:00

O 11/2016 vp Katsaus turvapaikanhakijatilanteesta (valiokunnan oma asia; ei vireilletuloasiakirjaa)

Turvapaikanhakijoita saapui EU-maihin vuonna 2015 noin 1,3 miljoonaa

Kolme suurinta turvapaikanhakijaryhmää Euroopassa ovat olleet syyrialaiset, irakilaiset ja afganistanilaiset. Turvapaikanhakijat saapuivat pääasiassa Turkin kautta lautoilla Kreikan saaristoon ja jatkoivat siitä muualle Eurooppaan. Monissa EU-maissa turvapaikanhakijoiden määrän suuruus aiheutti merkittäviä haasteita ja turvapaikkajärjestelmät toimivat äärirajoilla. Eurooppaan kohdistuvan muuttoliikkeen takia turvapaikanhakijoiden vuosittainen määrä pysyy tulevaisuudessa todennäköisesti pysyvästi korkeammalla tasolla kuin mihin on totuttu aiempina vuosikymmeninä. Monissa maissa hakijamäärät ovat vuonna 2016 tasaantuneet, mutta monissa määrät on edelleen hyvin korkeita. Esimerkiksi Saksaan on saapunut tammi-maaliskuun aikana yli 180 000 turvapaikanhakijaa.

EU-MAIHIN SAAPUNEET TURVAPAIKANHAKIJAT, top-15 maat

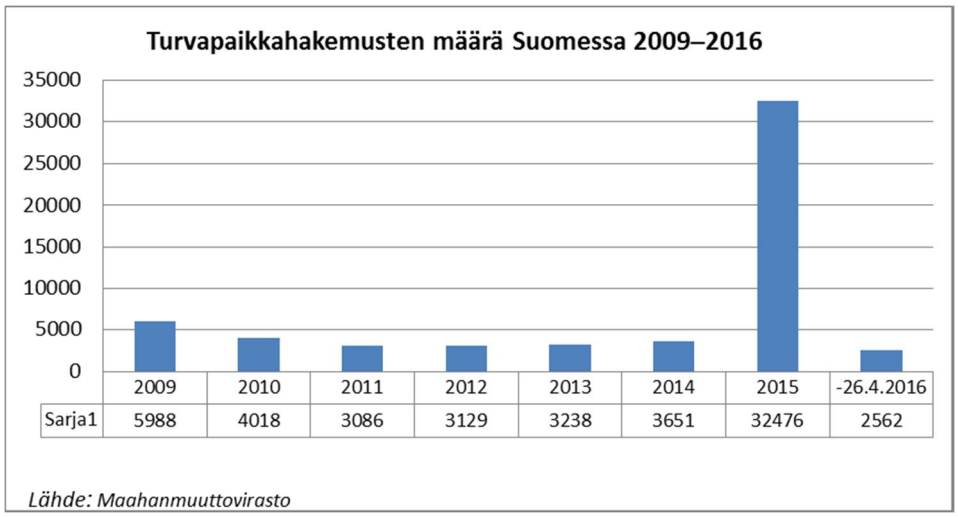
	v. 2015	~tammi-maaliskuu 2016
Saksa	476 649	181 485
Unkari	177 130	7 185
Ruotsi	162 877	9 174
Itävalta	81 127	14 328
Italia	77 970	15 190
Ranska	58 900	20 000
Hollanti	44 975	5 700
Belgia	44 760	5 000
Britannia	35 670	6 400
Sveitsi	34 655	8 300
Suomi	32 476	2 237
Norja	31 145	942
Bulgaria	20 375	4 100
Tanska	21 225	3 016
Kreikka	11 895	5 500

vuoden 2015 luvut Eurostat + kansalliset viranomaiset
vuoden 2016 luvut kerätty eri lähteistä
Saksaan tuli viime vuonna noin kaksinkertainen määrä
maahantulijoita verrattuna tässä ilmoitettuun lukuun. Kaikki tulijat

eivät kuitenkaan hakeneet turvapaikkaa.

Suomen turvapaikanhakijamäärä kymmenkertaistui v. 2015 edellisiin vuosiin verrattuna

Vuonna 2015 Suomesta turvapaikkaa haki yhteensä 32 476 henkilöä. Määrä on kymmenen kertaa suurempi mitä aikaisimpina vuosina, jolloin hakijamäärät liikkuivat 3 000-4 000 hakijan välillä. Suomen hakijamäärät kasvoivat edelliseen vuoteen verrattuna +822 %; kasvuprosentti on EU-maiden suurin. Suhteutettuna väkilukuun Suomeen saapui vuonna 2015 neljänneksi eniten turvapaikanhakijoita. Tänä vuonna hakijoita on tullut 26.4. mennessä 2 562.



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 nähtävissä. Nykyiset arviot määrärahatarpeesta pohjaavat puhtaasti laskennalliseen arvioon, että vuonna 2016 uusia turvapaikanhakijoita tulisi 10 000 ja vastaava määrä vuosina 2017–2020 vuosittain.

Toimenpiteitä tilanteen hallintaan saamiseksi

Huolimatta toimintaympäristön hyvin nopeasta ja ennennäkemättömästä muutoksesta, tilanteeseen on pystytty vastaamaan nopeasti ja kattavasti. Suuren turvapaikanhakijamäärän vuoksi Tornioon perustettiin syksyllä 2015 järjestelykeskus maahantulijoiden rekisteröimiseksi.

Suomen turvapaikkajärjestelmää ei aiemmin ole mitoitettu näin suurelle hakijamäärälle, ja hakemusten ruuhkautumisen välttämiseksi sekä uusien vastaanottokeskusten ohjauksen ja valvonnan parantamiseksi Maahanmuuttoviraston henkilökunnan määrää lisättiin tilapäisesti merkittävästi lisätalousarvio- ja arviomäärärahan ylitysmenettelyin.

Hallitus julkisti joulukuussa 2015 turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelmansa. Sen tavoitteena on katkaista turvapaikanhakijoiden hallitsematon virta Suomeen, tehostaa turvapaikka- ja palautusprosesseja, saada kustannukset hallintaan ja kotouttaa turvapaikan saaneet. Turvapaikkapoliittinen ohjelma sisältää yli 80 eri hallinnonalojen

vastuulle kuuluvaa toimenpidettä. Niiden toteutumista ja vaikutuksia seurataan säännönmukaisesti.

Toimenpideohjelman mukaisesti on tehostettu poikkihallinnollisesti tilannekuvaa sekä viranomais- ja sidosryhmäyhteistyötä, Suomen kansainvälistä vaikuttamista, valvontaa sisärajoilla, rekisteröintiä ja vastaanottokapasiteettia, turvallisuusvalvontaa, turvapaikkahakemusten käsittelyä, kotouttamistoimia ja palautuksia.

Kasvaneesta turvapaikanhakijamäärästä seuraa, että myönteisen päätöksen saaneiden perheenyhdistämishakemusten määrä kääntyy voimakkaaseen nousuun. 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.

Turvapaikkatilanteesta johtuvat säädöshankkeet käynnistettiin syksyllä nopeasti

Eduskunta hyväksyi 13.4.2016 (EV 38/2016 vp) lakimuutoksen, jonka myötä humanitaarisen suojelun lupakategoria poistuu ja jatkossa kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan vain turvapaikkaa tai toissijaista suojelua.

Perheenyhdistämisen edellytysten tiukentamista koskeva HE 43/2016 annettiin Eduskunnalle 7.4.2016. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenjäseniltä edellytettäisiin tietyin poikkeuksin turvattua toimeentuloa perheenmuodostamisajankohdasta riippumatta, jotta perheenyhdistämishakemus voitaisiin hyväksyä. Esityksen tavoitteena on hallita maahanmuuttoa, vähentää maahanmuuton kustannuksia, edistää kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saavien perheenkokoajien kykyä vastata perheensä toimeentulosta, helpottaa perheenjäsenten yhteiskuntaan asettumista sekä varmistaa, ettei Suomi näyttäydy erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

Eduskunnassa on myös parhaillaan käsittelyssä HE 64/2016, jossa ehdotetaan tiettyjen maahanmuuttohallinnon tehtävien siirtoa poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Ulkomaalaisen oleskeluoikeutta koskevissa asioissa ja ulkomaalaisille Suomessa myönnettävissä matkustusasiakirja-asioissa sekä kansalaisuusasioissa siirto olisi kokonaisvaltainen ja tekisi Maahanmuuttovirastosta käytännössä yksinomaisen ulkomaalaisten lupaviranomaisen. Poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi päätösten tiedoksi antamiseen, maasta poistamiseen ja ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tehtäviä. Turvapaikka-asioissa siirto olisi osittainen, jolloin poliisille ja Rajavartiolaitokselle jäisi niiden ydintehtäviin kiinteästi liittyviä tehtäviä. Esityksellä ehdotetaan myös pantavaksi täytäntöön kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä uudelleenlaaditun direktiivin tutkintamenettelyä koskevat tietyt säännökset. Esitys liittyy turvapaikka-asioiden osalta valtion vuoden 2016 II lisätalousarvioesitykseen ja lupa-asioiden osalta valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi niiden yhteydessä. Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Turvapaikka- ja palautusprosesseja tehostetaan kustannusten hillitsemiseksi ja prosessien nopeuttamiseksi.

Sisäministeriössä on asetettu turvapaikkaprosessin tehokkuuden työryhmä turvapaikkaprosessien tehokkuuden varmistamiseksi. Sisäministeriön eri osastojen lisäksi työryhmään on kutsuttu Maahanmuuttoviraston, Poliisihallituksen, oikeusministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajat.

Sisäministeriön laskelmat määrärahatarpeista perustuvat olettamille siitä, että hallinnonalalla voimassaolevat tulossopimusasiakirjojen mukaiset tulostavoitteet mm. hakemusten käsittelyajoissa (turvapaikkapäätös 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.

Kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat on palautettava nopeasti ja tehokkaasti. 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.

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. Palauttamista pyritään tehostamaan mm. sopimusneuvotteluin Irakin, Afganistanin ja Somalian kanssa.

Kansainvälinen yhteistyö eri foorumeilla on tiivistynyt Eurooppaan suuntautuneen muuttoliikkeen vuoksi

Suomi on osallistunut aktiivisesti EU:n pyrkimyksiin hallita maahanmuuttovirtoja mm. EU:n ulkorajavalvontaa vahvistamalla, turvapaikkamenettelyä ja palauttamista tehostamalla sekä tiiviillä yhteistyöllä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa.

Euroopan unionin komissio julkaisi toukokuussa 2015 muuttoliikeagendan ja on sen jälkeen antanut useita konkreettisia esityksiä muuttoliikkeen aiheuttamiin haasteisiin vastaamiseksi. EU-tasolla on toteutettu tai on vireillä useita säädöshankkeita, kuten esimerkiksi Italian ja Kreikan hyväksi viime syksynä tehdyt päätökset EU:n sisäisten turvapaikanhakijoiden siirtojen toteuttamisesta. Viime syksynä päätettiin kahden

erillisen hätätilamekanismin käyttöönotosta. Lisäksi komission on ehdottanut muun muassa pysyvän kriisimekanismin perustamista vastaaviin hätätilanteisin vastaamiseksi ja turvallisten alkuperämaiden EU:n laajuisen luettelon käyttöönottoa. Komissio on tehnyt myös monta konkreettista ehdotusta niiden henkilöiden palautusten tehostamiseksi, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Eurooppaan suuntautuvan muuttoliikkeen pysäyttämiseksi ja hallitsemiseksi on EU-Turkki -yhteistyötä tiivistetty aktivoimalla yhteinen toimintasuunnitelma laittoman maahantulon pysäyttämiseksi 29.11.2015, sopimalla muun muassa Kreikkaan laittomasti saapuneiden henkilöiden takaisinotosta Turkkiin 7.3.2016 sekä toimintasuunnitelman kannalta tarpeellisista lisätoimista 18.3.2016.

Komissio antoi huhtikuun alussa 2016 tiedonannon muutosehdotuksista, joita se aikoo lähiaikoina esittää. Ne koskevat sekä yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää että laillisen muuton keinovalikoiman lisäämistä ja sitä koskevan sääntelyn muuttamista. Komissio aikoo jo toukokuussa ehdottaa turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuuta jäsenmaiden kesken määrittävän Dublin-asetuksen muuttamista niin, että se vastaisi nykyistä paremmin suurien turvapaikanhakijamäärien aiheuttamiin haasteisiin ja että siinä huomioitaisiin paremmin vastuun tasapuolisempi jakautuminen jäsenmaiden kesken. Lisäksi komissio aikoo ehdottaa turvapaikkamenettelyyn ja kansainvälisen suojeluaseman määrittämiseen täsmennyksiä, sekä näitä koskevien direktiivien muuttamista asetuksen tasoiseksi sääntelyksi, joka yhdenmukaistaisi turvapaikkasääntöjä eri jäsenmaissa. Komissio aikoo ehdottaa muutoksia myös vastaanottodirektiiviin.

Ottamalla vastan noin 2 000- 3 000 turvapaikanhakijaa kahden vuoden aikana Suomi osallistuu kahteen EU-jäsenmaiden yhteiseen hankkeeseen, jolla helpotetaan Kreikkaan ja Italiaan kohdistuvaa maahanmuuttopainetta siirtämällä sieltä yhteensä 160 000 turvapaikanhakijaa toisiin jäsenvaltioihin. EU-Turkki -sopimuksen pohjalta komission maaliskuussa tekemän ehdotus mahdollistaisi sen, että Suomi voisi halutessaan päättää, ottaako se osan sille EU:n sisäisten siirtojen osalta allokoitavista turvapaikanhakijoista nimenomaan turvapaikanhakijoina vai Turkista uudelleensijoitettavina syyrialaisina pakolaisina. Suomi on korostanut näiden toimien poikkeuksellisuutta ja painottanut sitä, että jäsenmailla on vastuu turvapaikkajärjestelmiensä kehittämisestä ja toimintakyvystä.

Suomi on niin ikään mukana EU:n uudelleensijoittamishankkeessa, jolla edistetään kiintiöpakolaispolitiikkaa Euroopassa. Yhteistyössä YK:n pakolaisjärjestön kanssa toteutettavassa hankkeessa jäsenmaat ja assosiaatiomaat vastaanottavat yhteensä yli 22 000 kiintiöpakolaista, josta Suomen osuus on 293 pakolaista. EU myös lisää uudelleensijoituksia Turkista ja Suomi osallistuu tähän vuotuisen kiintiön puitteissa.

Edellä mainittuun uudelleensijoittamishankkeeseen osallistumisen lisäksi Suomella on pitkät perinteet pakolaisten uudelleensijoittamisessa ja Suomi on uudelleensijoittanut vuosittain kaksin-kolminkertaisen määrän pakolaisia em. ohjelmassa Suomen osuudeksi määritettyyn verrattuna. Suomen pakolaiskiintiö on vuonna 2016 yhteensä 750 henkilöä.

Suomi kannattaa yhteisen luettelon laatimista EU:n tasolla turvallisiksi katsotuista alkuperämaista.

Turvapaikanhakijamäärän vaikutukset muille hallinnonaloille

Laajamittaisella turvapaikanhakijoiden maahantulolla on heijastusvaikutuksia eri hallinnonaloille. Oikeusministeriön hallinnonalalla on pystyttävä vastaamaan

hakijoiden määrän kasvun myötä turvapaikanhakijoiden lisääntyneeseen oikeusavun tarpeeseen sekä mahdollisten valitusten määrän merkittävään kasvuun hallintotuomioistuimissa. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan on varauduttava järjestämään tuhansille uusille oleskeluluvan saaville turvapaikanhakijoille asuinpaikat sekä turvaamaan kotoutumista ja työllistymistä edistävien toimenpiteiden saatavuus.

Myös kuntien on tarjottava kotoutumista edistäviä toimenpiteitä maahanmuuttajaväestölle sekä varauduttava peruspalveluiden puolella asiakasmäärien kasvuun. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa koulutusjärjestelmän mukauttamisesta vieraskielisten oppilaiden ja opiskelijoiden tarpeisiin.
Kielen, kulttuurin ja tapojen oppiminen on ensiarvoisen tärkeää.

Turvapaikan saaneilla on oikeus hakea perheensä yhdistämistä Suomeen. Hakemusten perusteella asian valmistelee ja ratkaisee Maahanmuuttovirasto. Alkuperäisten maahan tulleiden turvapaikanhakijoiden perheenjäsenten hakemukset vastaanotetaan ja myös hakijoiden haastattelut tehdään ulkomailla ulkoasiainhallintoon kuuluvien edustustojen toimesta ja haastattelujen menot katetaan tällä hetkellä ulkoasiainministeriön toimintamenomäärärahoista.