SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

8.11.2016

Eduskunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto 9.11.2016 klo 13:00

HE 221/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2016 kolmanneksi lisätalousarvioksi / Pääluokka 26

26. SISÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

Sisäasiainministeriön hallinnonalalle ehdotetaan lisämäärärahaa **yhteensä 136,130 milj. euroa.**

Määrärahatarpeet esitetään seuraavassa momenteittain. Tässä muistiossa avattujen momenttien lisäksi esitys sisältää kaksi teknistä muutosta, joilla ei ole varsinaisia määrärahavaikutuksia ja jotka sisältyvät myös vuoden 2017 talousarvioesitykseen (todistajansuojeluohjelman sopeutumisavustuksen maksaminen momentilta 26.01.50 sekä palkkakustannusten maksaminen KEJO-hankkeen aikana momentilta 26.10.21).

Hallinto:

Momentti 26.01.01 Sisäministeriön toimintamenot

1. Momentilta siirretään 76 000 euroa momentille 24.01.01 (UM)

Brysselin EU-edustustoon lähetetään sisäministeriöstä toinen maahanmuuton asiantuntija työskentelemään määräaikaisesti vuoden ajan (1.10.2016–1.10.2017). Vuoden 2016 III lisätalousarviossa siirretään yhteensä 76 000 euroa ulkoasiainministeriölle. Vuoden 2017 täydentävässä talousarviossa ehdotetaan siirrettäväksi vuoden 2017 osuus, yhteensä 139 000 euroa vastaavasti.

Momentti 26.01.29 Sisäasiainhallinnon arvonlisäveromenot

1. Momentille esitetään tasokorotusta yhteensä 40,0 milj. euroa.

SM:n hallinnonalan arvonlisäveromenoihin on vuoden 2016 varsinaisessa talousarviossa budjetoitu 63,019 milj. euroa. Määrärahatasoa on nostettu vuoden 2016 II lisätalousarviossa 75,0 milj. euroon johtuen turvapaikanhakijoihin liittyvien menojen kasvusta. Käytön on arvioitu vuoden lopussa olevan noin 115,0 milj. euroa.

Hallinnonalan arvonlisäveromenoihin esitetään yhteensä 40,0 milj. euron tasokorotusta. Korotustarve aiheutuu seuraavista seikoista:

Sisäministeriön pääluokassa erityisesti vastaanottopalveluihin varattujen määrärahojen määrä on kasvanut merkittävästi vuoden 2016 aikana. Verottaja on todennut vastaanottotoiminnan laajasti arvonlisäverolliseksi toiminnaksi. Vastaanottopalvelut ovat olleet arvonlisäverottomia ainoastaan Suomen punaisen ristin ylläpitämän toiminnan osalta. Tilanne on tältäkin osin viime viikkoina muuttunut; SPR:n esiin tuoman mukaan verottajan veroasiantuntijaryhmä pitää SPR:n vastaanottokeskustoimintaa elinkeinotoimintana jolloin SPR:n tulee maksaa arvonlisäveroa 1.1.2017 lähtien. Maahanmuuttovirasto arvioi parhaillaan alv-vaikutuksia yhdessä palveluntuottajien kanssa.

Vuoden 2016 arvonlisäveroja kasvattaa lisäksi heinäkuussa kirjatut Rajavartiolaitoksen Super Puma -helikoptereiden hankintaan liittyvät yhteisöarvonlisäverot. Myös suuret tietojärjestelmähankkeet, passien painatuspalvelujen volyymin kasvaminen ja poliisin operatiivisen toimintakyvyn turvaamiseksi saatu lisärahoitus ovat kasvattaneet arvonlisäverojen määrää.

Momentin suurimmat käyttäjät ovat Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos.

Poliisitoimi:

Momentti 26.10.02 Suojelupoliisin toimintamenot

1 Momentille esitetään lisäystä 170 000 euroa terrorismin vastaisen työn vaatimista lisäresursseista johtuen (yhdysmiestoiminnan käynnistäminen syksyllä 2016).

Heinäkuussa 2016 varmistui, että Alankomaihin perustetaan Länsi-Euroopan turvallisuuspalveluiden yhteinen terrorismin vastaisen työryhmän (Counter Terrorism Group, CTG) tilannekeskus vastaamaan nopealla vasteella terrori-iskuihin ja vastaaviin välittömiin uhkiin.

Suojelupoliisin on välttämätöntä saada yhdyshenkilö kyseiseen tilannekeskukseen, jotta voidaan jatkossakin turvata se, että Suomi saa ajantasaiset ja tarvittavat tiedot Suomea koskevan, Suomesta käsin valmisteltavan tai muulla tavoin Suomeen liittyvän terroriuhan torjumiseksi. Yhdyshenkilön tehtävänä on osallistua toiminnassa mukana olevien maiden yhteisen tilannekuvan muodostamiseen, tiedon jakamiseen ja yhteistyön kehittämiseen sekä raportoida toiminnasta Suojelupoliisille. Sama yhdyshenkilö on tarkoitus akkreditoida Euroopan poliisivirasto Europolin terrorismintorjuntakeskukseen (Europol CTC). Yhdyshenkilö on nimitetty tehtäväänsä nopealla aikataululla, jotta Suomella on ollut mahdollisuus olla mukana ja vaikuttaa tilannekeskuksen toimintaan alusta lähtien. Hänen toimikautensa tulee aluksi olemaan 1.9.2016 - 31.8.2017. Yhdysmiehen vuoden 2017 kulut (yhteensä 250 000 euroa) esitetään lisäyksenä vuoden 2017 talousarvioon.

Momentti 26.10.20 Maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuvat menot

1 Momentilta esitetään vähennettäväksi 9,0 milj. euroa arviomäärärahaa.

Arviomäärärahamomentille 26.10.20 on varattu määrärahaa vuodelle 2016 yhteensä 22 milj. euroa. Määrärahaa korotettiin 17 milj. eurolla turvapaikanhakijatilanteen johdosta vuodelle 2016. Maastapoistamisia ei ole voitu täytäntöön panna ennakoidulla tavalla johtuen mm. suunniteltua hitaammasta turvapaikkapäätöksenteosta ja valitusprosessien kestosta. Näin ollen vuoden 2016 määrärahan käyttö momentilla 26.01.20 jää arvioitua vähäisemmäksi. Poliisin arvion mukaan arviomäärärahamomentin v. 2016 käyttö tulee olemaan vajaa 13 milj. euroa vuonna 2016, käyttämättä jäisi siten n. 9 milj. euroa.

Viivästyneen turvapaikkapäätöksenteon johdosta ja edelleen huomioiden valitusprosessi hallintooikeuksissa paine maastapoistamistoiminnalle siirtyy vuodelle 2017. Arviomäärärahamomentille on varattu vuodelle 2017 määrärahaa yhteensä 17,666 milj. euroa. Vuonna 2017 voi olla tarve tarkistaa maastapoistamismomentin määrärahatasoa vastaamaan maastapoistettavien määrää.

Maastapoistamistoiminta sitoo paljon poliisin resursseja, etenkin niiden kielteisten päätösten täytäntöönpano, joissa palauttaminen tulee tehdä saatettuna. Myös palautustoimintaan liittyvät tukitoimet, kuten matkan järjestelyt, matkustusasiakirjojen hankkiminen jne. vie poliisin työvoimaa. Vaikka maastapoistamismomentille on varattu lisämäärärahaa, ko. määrärahaa ei voida käyttää maastapoistamistoiminnasta aiheutuviin henkilöstömenoihin. Nämä kulut katetaan poliisin toimintamenoista.

Rajavartiolaitos:

Momentti 26.20.70 Ilma- ja vartioalusten hankinta

1 Momentille esitetään uudelleenbudjetoitavaksi yhteensä 665 000 euroa.

Vuoden 2014 ensimmäisessä lisätalousarviossa Dornier DO 228 -lentokoneiden valvontatekniikan uudistamishankkeelle myönnetystä kolmevuotisesta siirtomäärärahasta peruutetaan 665 000 euroa ja vastaava määräraha budjetoidaan uudelleen.

Rajavartiolaitokselle myönnettiin vuoden 2010 neljännessä lisätalousarviossa 3 000 000 euron määräraha Dornier DO 228 -lentokoneiden valvontatekniikan uudistamishankkeen toisen vaiheen toteuttamiseen. Siirtomäärärahasta käyttämättä oleva määräraha 2 421 000 euroa budjetoitiin uudestaan vuodelle 2012 kolmannessa lisätalousarviossa ja 750 000 euroa vuoden 2014 ensimmäisessä lisä-

talousarviossa. Rajavartiolaitoksesta riippumattomista syistä tilausta ei ole kyetty toimittamaan sovitussa ajassa ja hanke on viivästymässä osittain vuodelle 2017, jolloin määräraha ei olisi enää käytettävissä. Käyttämättä oleva osa 665 000 euroa ehdotetaan uudelleenbudjetoitavaksi.

2 Momentilta vähennetään 5 629 000 euroa.

Rajavartiolaitokselle myönnettiin vuoden 2011 talousarviossa valtuus helikopterihankkeeseen, johon haettiin rahoitusta myös EU:n ulkorajarahaston vuosiohjelmista 2012 ja 2013. Takautuvasti saatu EU-rahoitus vähentää momentin vuoden 2016 määrärahatarvetta 5 629 000 euroa.

Maahanmuuttohallinto:

Momentti 26.40.21 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto

1 Momentille esitetään lisämäärärahaa 110,0 milj. euroa.

Vuoden 2016 talousarviossa ja II lisätalousarviossa on momentille 26.40.21 vastaanoton menoihin varattu yhteensä 420,769 milj. euroa. Johtuen vuoden 2015 aikana tulleesta erittäin suuresta turvapaikanhakijamäärästä momentille 26.40.21 varatut määrärahat eivät riitä kattamaan vuonna 2016 turvapaikanhakijoiden vastaanoton lakisääteisiä menoja. Tämä johtuu siitä, että turvapaikanhakijoita on vastaanottokeskuksissa ennakoitua enemmän, sillä vastaanoton piirissä oloaika kestää pidempään kuin viime vuoden lopulla ja alkuvuoden aikana oletettiin. Esitetään, että momentille kohdistetaan lisärahoitusta 110 miljoonaa euroa lakisääteisten loppuvuonna 2016 erääntyvien vastaanottokeskusten menojen kattamiseksi.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja vastaanottopalveluista säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011). Turvapaikanhakijoiden määrän voimakas kasvu oli vuoden 2015 syksyllä täysin ennakoimatonta. Turvapaikanhakijoiden vastaanottomenojen mitoittaminen vastaamaan hakijamäärää sekä perustettavien vastaanottokeskusten tarvetta ajantasaisesti oli haasteellista. Myös on erittäin haasteellista arvioida, miten nopeasti kukin turvapaikanhakija kulkee turvapaikkaprosessin läpi eli saa lainvoimaisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa, jolloin hän poistuu joko kuntaan luvan saatuaan tai poistuu maasta.

Vuoden 2016 alussa vastaanottojärjestelmässä oli kirjoilla noin 30 000 turvapaikanhakijaa. Arviona oli, että määrä olisi laskenut 28 600 hakijaan maaliskuun lopussa, heinäkuun lopussa 18 600 hakijaan ja vuoden lopussa 6 500 hakijaan. Maalis-huhtikuun vaihteessa hakijoita järjestelmässä oli noin 27 700 ja silloisten arvioiden mukaan heinäkuussa vastaanoton piirissä olevien määrä olisi laskenut 21 700 hakijaan ja joulukuun lopussa 7 000-12 000 hakijaan. Tällöin arvioitiin, että realistinen turvapaikkapäätösmäärä olisi noin 800 päätöstä viikossa. Rauenneiden hakemusten määrän väheneminen ja kielteisistä päätöksistä valittavien määrän kasvu vaikeutti vuoden lopun tilanteen arviointia. Elokuun lopun tilanteessa vastaanoton piirissä on noin 24 000 hakijaa ja vuoden lopussa arvio on, että hakijoita on vastaanoton piirissä noin 19 000-22 000. Koska turvapaikkahakemusten käsittely ei ole edennyt niin nopeasti kuin vielä alkuvuonna oletettiin, vastaanottokeskuksissa on enemmän hakijoita ja momentille kohdennetut määrärahat eivät riitä loppuvuoden menojen kattamiseen.

Vastaanoton piirissä olevien määrän kasvua selittää lisäksi se, että turvapaikkapäätöksistä yhä suurempi määrä on kielteisiä (44 % kaikista päätöksistä vuonna 2016 tilanteessa 31.8.2016), jolloin päätöksestä valittavien määrä kasvaa ja vastaanoton piirissä oloaika pitenee noin 1½ vuoteen. Myös kielteisen päätöksen saaneiden täytäntöönpanokelpoisten käännytyspäätösten toimeenpanossa on viiveitä sekä luvan saaneiden kuntiin siirtymisessä. Keväällä vuoden 2016 II lisätalousarviota valmisteltaessa vielä arvioitiin, että vastaanottokeskukset tyhjenisivät ennakoidusti. Vastaanottokeskusten talousarvioihin tehtiin 10 %:n leikkaus, jolla arvioitiin saatavan noin 33 milj. euron säästöt. Koska hakijamäärä on ollut vastaanottokeskuksissa oletettua suurempi, ei tämä säästö ole toteutunut. Myös alkuvuoden aikana suunniteltiin vastaanottokeskuksiin majoituspaikkojen leikkauksia, joilla arvioitiin saatavan säästöä noin 27 milj. euroa. Näitä supistuksia ei ole voitu ennakoidusti toteuttaa. Lisäksi vastaanoton piirissä on loppuvuoden aikana arviolta noin 10 000 hakijaa enemmän kuin alkuvuonna ennakoitiin. Tästä aiheutuu arviolta 15 milj. euron lisämenot kuukaudessa eli 45 milj. euron lisämäärärahatarve loppuvuoden aikana. Loppuvuoden aikana ollaan tilanteessa, jossa vastaanottokeskusten täyttöaste ylittää 100 %:a ja lisäkapasiteettia joudutaan ottamaan käyttöön. Kuitenkaan alkuvuoden aikana tehtyjä keskusten lakkautuspäätöksiä ei peruta, vaan lisäpaikkoja haetaan toiminnassa olevista keskuksista. Lisäksi on huomioitava, että alaikäisten yksintulleiden edustajien määräyksiä

joudutaan jatkamaan, mistä aiheutuu noin 1,5 milj. euron lisämäärärahatarve. Viime vuodelta siirtyneitä kuluja on alkuvuonna maksetun 27 milj. euron lisäksi maksettu kesän aikana vielä 3 milj. euroa.

On edelleen vaikea arvioida, miten esitetty lisäys turvapaikanhakijoiden vastaanoton määrärahoihin riittää loppuvuoden 2016 määrärahatarpeisiin. Hakijoiden määrän ja turvapaikkahakemusten sujuvan käsittelyn lisäksi vastaanottomenoihin vaikuttavat päätösten tiedoksiannon nopeus, muutoksenhaun kesto hallintotuomioistuimissa, kielteisen päätöksen saaneiden palauttamisen nopeus, vapaaehtoisen paluun toimivuus sekä oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymisen nopeus. Prosessin viiveet lisäävät vastaanottokeskusten majoituspaikkojen tarvetta ja määrärahatarvetta. Näin ollen lisämäärärahatarve voi olla esitettyä suurempi, jos poistuma vastaanottokeskuksista hidastuu entisestään.

Edellä esitettyjen tekijöiden perusteella esitetään, että momentille 26.40.21 lisätään määrärahaa 110 miljoonaa euroa loppuvuoden 2016 lakisääteisiin menoihin.

Momentin 26.40.21 LTAE III 2016 määrärahatarpeen perusteet

Alkuvuonna tehtyjen vastaanottokeskuspaikkojen supistamisen peruutukset, joita ei ole voitu toteuttaa	27 000 000
Alkuvuonna tehdyn vastaanottokeskusten -10 % budjettileikkausten peruutus	33 500 000
Vastaanoton piirissä olevien turvapaikanhakijoiden ennakoitua suurempi määrä	45 000 000
Alaikäisten yksintulleiden edustajien määräysten pidentäminen	1 500 000
Vuonna 2015 syntyneiden alijäämien kesällä 2016 maksettu loppuosuus	3 000 000
Yhteensä	110 000 000