SISÄMINISTERIÖ

Hallinto- ja turvallisuusjaoston kuuleminen 25.4.2018 klo 12:45

VNS 1/2018 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022

JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMA 2019–2022

PL 26 SISÄMINISTERIÖN HALLINNONALA

1. Kehyspäätös 2019–2022

Sisäministeriön hallinnonalan pääluokan määrärahataso on noin 1,430 mrd. euroa vuonna 2019 ja se laskee noin 1,348 mrd. euroon vuonna 2022 (-6 %). Hallitus on panostanut julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvissä päätöksissään myös turvallisuuteen mutta kumulatiivisesti kehyskauden loppua kohti kasvavat toimintamenosäästöt vähentävät tehtyjä panostuksia ratkaisevasti. Määrärahatasoa vähentää myös turvapaikanhakijoihin liittyvien kustannusten aleneminen. Hallinnonalalla tarvitaan edelleen toiminnan tehostamista ja rakenteellisia uudistuksia, mutta myös toiminnan priorisointia ja keskittymistä ydintehtäviin. Sisäministeriön kulurakenne on erittäin toimintamenopainotteinen. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että tehdyt vähennykset kohdistuvat lähes suoraan henkilöstömenoihin.



	2018 TAE	2019 JTS	2020 JTS	2021 JTS	2022 JTS
= Yhteensä	1 476 190	1 430 317	1 418 552	1 379 956	1 348 042
40 Maahanmuutto	240 373	168 788	157 033	131 766	106 708
30 Pelastustoimi	67 591	67 840	69 009	69 846	68 083
20 Rajavartiolaitos	250 792	251 051	254 538	252 547	251 208
10 Poliisitoimi	769 661	791 809	785 974	783 453	781 439
1 Hallinto	147 773	150 829	151 998	142 344	140 604

Sisäisen turvallisuuden toimijoiden ydintoimintojen palvelutaso pyritään säilyttämään. Suomen sisäinen turvallisuus on sidoksissa muiden EU:n jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden turvallisuustilanteisiin. Keskeisiä teemoja kehyskaudella ovat maahanmuutto, rajaturvallisuus, kyberturvallisuus, hälytystoiminta ja terrorismin torjunta.

Turvapaikanhakijoiden ja pakolaistilanteen kehitykseen ja eri maiden toimenpiteisiin perustuvassa ennusteessa Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden ja kiintiöpakolaisten määrän arvioidaan olevan keskimäärin noin 4 000 hakijaa vuodessa. Tämä vähentää viime vuosina (2015–2017) voimakkaasti noussutta määrärahatarvetta vastaanottomenoissa.

Valtion toiminnan digitalisaatioon ja tuottavuuden kehittämiseen kohdistettava tuottavuustavoite asetettiin kehysriihessä sisäministeriön hallinnonalan osalta 0,3 %:n tasolle poikkeuksena yleisestä 0,5 %:n tavoitetasosta. Tämä tarkoittaa kumuloituessaan sitä, että vuonna 2029 hallinnonalan kulutusmenoista (sisäisen turvallisuuden toimijoiden toimintamenot) tullaan vähentämään noin 30 milj. euroa.

2. Momenttikohtainen tarkastelu (asiamuutokset, toimintamenot)

26.01 Hallinto

26.01.24 EU:n osuus sisäisen turvallisuuden ja maahanmuuton hallintaan

Momentti on kehyksen ulkopuolinen. Momentille lisätään EU:lta ISF-B -rahoitusvälineen kautta erityistoimirahoituksena Rajavartiolaitoksen meriveneiden hankintaan saatu 8,1 milj. euroa, ISF-B -rahaston välitarkastelussa Suomelle osoitettua lisärahoitusta 3,9 milj. euroa sekä AMIF -rahaston kautta kiintiöpakolaisten uudelleensijoittamisesta kehyskaudelle arvioitua lisämäärärahaa 8,11 milj. euroa. Sisäasioiden rahoitukseen vuodesta 2021 lähtien sisältyy epävarmuutta ja sisäasioiden rahoitus vuodesta 2021 eteenpäin täsmentyy vasta myöhemmin kevään 2018 aikana komission antaessa ehdotuksensa tulevan kauden budjetista.

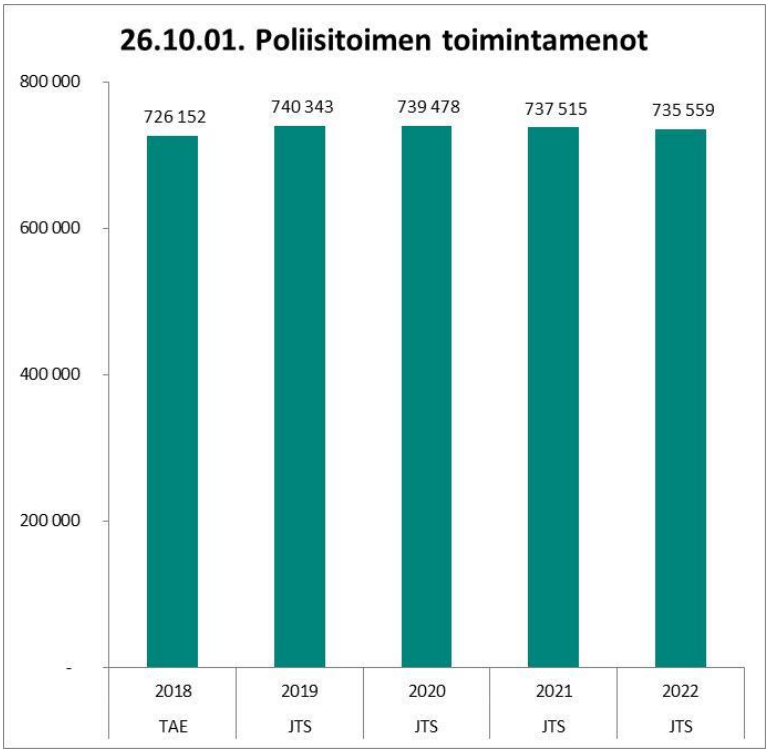
26.01.25 Öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunta

Momentti on uusi. Muutos perustuu sisäministeriön ja ympäristöministeriön valmistelemaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntatehtävän siirtoon ympäristöministeriöltä sisäministeriölle. Siirto toteutetaan vuoden 2019 alusta alkaen. Lainsäädännölliset muutokset toteutetaan pelastuslain muutoksella. Tehtävien siirrossa öljy- ja aluskemikaalivahinkojen kiireellisen torjunnan operatiivinen johtaminen keskitetään sisäministeriön hallinnonalalle. Muutoksilla luodaan öljy- ja aluskemikaalivahinkojen torjuntaan valtakunnallisesti selkeä operatiivisen johtamisen kokonaisuus, joka hyödyntää entistä monipuolisemmin meripelastustoimen ja pelastustoimen viranomaisten olemassa olevia johtamis- ja toimeenpanokykyjä sekä erityisosaamista. Ympäristöministeriön pääluokasta siirretään 5,5 milj. euron määräraha tähän tarkoitukseen.

26.10 Poliisitoimi

26.10.01 Poliisitoimen toimintamenot

Poliisin ydintoiminnan turvaamiseen kohdistetaan 18,044 milj. euron tasokorotus vuonna 2019 ja 16,397 milj. euron korotukset vuosille 2020 - 2022. Näin varmistetaan poliisin kyky kehyskaudella ylläpitää henkilötyövuosimääränä mitattuna noin 7 200 poliisimiehen tason



normaalioloissa. Lisäksi sakon muuntorangaistusta varten osoitetaan 2,0 milj. euron vuosittainen lisäys vuodesta 2020 alkaen.

Poliisin toiminnan pääpaino on ydintoiminnan turvaamisessa. Myönnetyn lisäresurssin turvin poliisin operatiivinen toiminta ja poliisimiesten määrä pystytään vuonna 2019 säilyttämään nykytasolla. Poliisin mahdollisuus varautua ennakoimattomiin muutoksiin turvallisuustilanteessa on kuitenkin vähäinen, eikä taloudellista liikkumatilaa käytännössä ole. Vuodesta 2020 alkaen määrärahat eivät ole riittävät ydintoimintojen turvaamiseen. Poliisimiesten määrän vähetessä erityisesti kiireellisten hälytyspalvelujen saatavuus pyritään turvaamaan ja ihmisten turvallisuutta ylläpitävä toiminta priorisoidaan.
Poliisin toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti. Kansainvälistymisen, digitalisaation ja teknologisen kehityksen myötä turvallisuusympäristö on vakiintumassa moniulotteiseksi ja hajanaiseksi sekä kansallisesti ja kansainvälisesti rajattomaksi. Yksittäisten terroristisen väkivallan tekojen uhka on kohonnut Suomessa. Lisäksi enenevässä määrin on ilmestynyt uusia, koko turvallisuuskenttää läpileikkaavia uhkia, kuten kyber- ja hybridiuhat. Teknologinen kehitys voi muodostaa uhkia, joihin on varauduttava. Samalla ne tarjoavat poliisille uusia mahdollisuuksia, joita voidaan hyödyntää. Kyberrikollisuuden torjuntaan ja riittävään suorituskykyyn panostaminen ovat keskeisiä kehyskaudella. Kyberkyvykkyyttä lisätään sekä asiantuntijakapasiteettia lisäämällä että järjestelmä- ja ohjelmistokehittämisen kautta.

Poliisi on saattanut aiemmat rakenneuudistukset loppuun ja saavuttanut niissä asetetut säästötavoitteet. Poliisi kehittää edelleen hallinto- ja tukitehtäviään muun valtionhallinnon tapaan. Lisäksi poliisi hyödyntää digitalisaation ja erilaisten teknisten ratkaisujen mahdollisuudet laaja-alaisesti toiminnassaan. Myös poliisikoulutettavien määrän tulee vastata nykyisen, muuttuneen turvallisuustilanteen tarpeita ja riittävällä koulutettavien määrällä varmistetaan tarkoituksenmukainen koulutettujen poliisimiesten reservi.

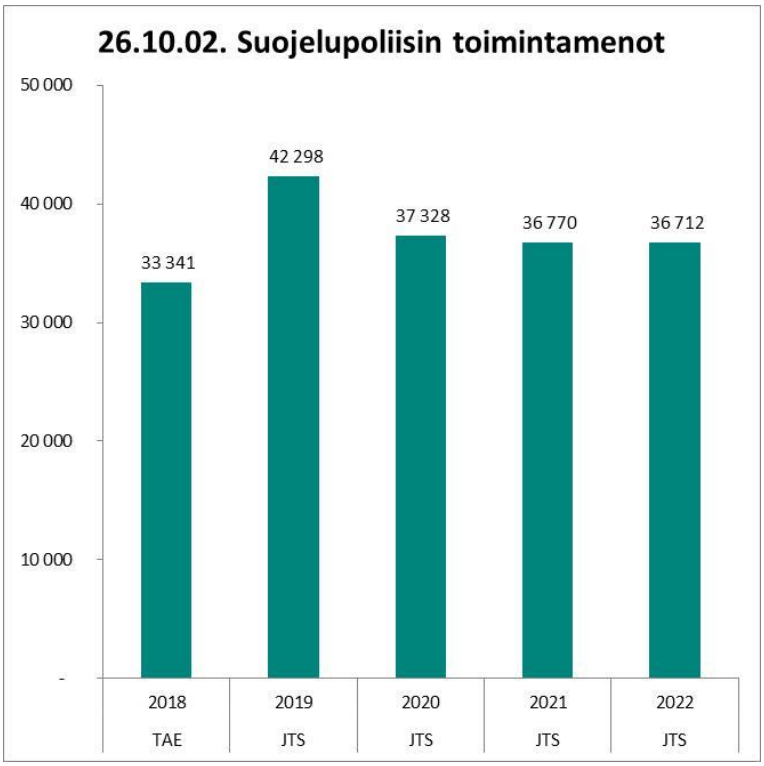
Poliisien määrä on laskenut vuodesta 2010 vuoteen 2018 noin 600 henkilötyövuotta (7 800 → 7 200). Samanaikaisesti eräät muut poliisitoiminnan isot kuluerät, kuten ICT-, toimitila- ja kalustomenot ovat kasvaneet. Poliisi on jatkanut muiden kulujen sopeuttamista ylläpitääkseen 7 200 poliisimiehen tason. Poliisin toimitilamenot tulevat kasvamaan vuoteen 2021 mennessä arviolta yhteensä 12,6 milj. euroa vuoteen 2016 verrattuna. Kustannusten nousu aiheutuu yksinomaan jo olemassa olevien tilojen sopimuksiin perustuvien vuokrien noususta. Poliisi laatii yhteistyössä Senaatin kanssa pitkän aikavälin toimitilasuunnitelmaa ja hyödyntää käytettävissä olevat mahdollisuudet toimitilakustannusten hillitsemiseksi. Poliisilla on lisäksi useita tarpeita uusien toimitilahankkeiden käynnistämiseksi. Nämä ovat hankkeita, jotka tulisi käynnistää erityisesti sisäilmaongelmien vuoksi ja olisivat siten välttämättömiä.

Uudet ja nykyiset toiminnot edellyttävät myös poliisin kaluston ja laitteistojen (digitalisointi) uudistamista sekä poliisin omasuojan vahvistamista. Ajoneuvohankintojen jäädyttämistä jatketaan edelleen, mikä aiheuttaa kohoavan investointitarpeen lähitulevaisuuteen, sillä perusajoneuvokalusto on jo nykyisellään vanhentunutta. Samoin erityiskaluston perustellut investointitarpeet jäävät toteutumatta aiheuttaen merkittävää investointitarvetta tulevaisuuteen.

Poliisin tulevien vuosien kehystasoa tarkasteltaessa on huomioitava myös poliisin uusien velvoitteiden aiheuttamat resurssipaineet. Muuttuneen lainsäädännön aiheuttamia lisäresursointitarpeita ovat mm. alkoholilainsäädännön muutosten vaikutukset, osaltaan siviilitiedustelulainsäädännön voimaantulo ja tieliikennelain kokonaisuudistus. Myös EU-tason päätökset ja säädökset sekä direktiivien kansallinen toimeenpano vaikuttavat resurssitarpeeseen (esim. PNR ja aselainsäädäntö). Mikäli uusiin velvoitteisiin ja turvatason nostoon liittyviä lisäresurssitarpeita ei jatkossa huomioida, joutuu poliisi kohdentamaan ko. toimintoihin resursseja jo tällä hetkellä minimissään olevasta ydintoiminnasta. Tämä tarkoittaa näkyvän poliisitoiminnan edelleen vähenemistä ja mm. massarikosten selvittämisasteen tason laskua. Käytännössä poliisi ei selviydy uusista velvoitteista ja tehtävistä tilanteessa, jossa resurssit ja tehtävämäärät ovat epätasapainossa ja vaarantavat siten lainsäädännön kautta tulevien velvoitteiden toteuttamisen. Poliisilla ei myöskään ole resurssijoustoa ajatellen normaaliolojen vakavia häiriötilanteita tai valmius- ja puolustustilalain tilanteita.

26.10.02 Suojelupoliisin toimintamenot

Suojelupoliisin ydintoiminnan turvaamiseksi ja toimintakyvyn säilyttämiseksi nykytasolla vahvistetaan viraston rahoitusta pysyvästi vuodesta 2019 eteenpäin 2,5 miljoonalla eurolla. Vahvistamisen taustalla on Suojelupoliisin toimialalla viime vuosina tapahtunut muutos toimintaympäristössä (muun muassa turvapaikanhakijoiden määrä, terrori-iskut ja yhä enemmän esille noussut ääriliiketoiminta), joka on lisännyt tarvetta ennakoivan tiedon hankkimiseen, sen analysointiin, raportointiin ja tiedon vaihtoon kansallisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä.



Valmisteltavana olevassa siviilitiedustelulainsäädännössä Suojelupoliisin tehtäväksi säädettäisiin kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Lainsäädännön voimaantulon myötä Suojelupoliisi muuttuu yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi, jonka tehtävänä on hankkia tietoa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista siihen katsomatta, onko uhkissa kyse rikoksista vai ei. Lainsäädäntömuutoksen tavoitteena on yhtäältä luoda edellytykset kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja - sikäli

kuin mahdollista - Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuvalle kokonaisvaltaiselle torjunnalle. Toisaalta tavoitteena on parantaa ylimmän valtiojohdon tiedonsaantia Suomen turvallisuustoimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista tilanteessa, jossa muutokset ovat yhä nopeampia, yhä vaikeatulkintaisempia ja potentiaalisilta vaikutuksiltaan yhä dramaattisempia.

Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevasta lakiesityksestä johtuviin muutoksiin kohdennetaan 10 miljoonan euron vuosittainen lisärahoitus. Suojelupoliisille ollaan myös säätämässä oikeutta tietoliikennetiedusteluun (budjettilaki HE 202/2018).

Kehyskaudella tulee huomioitavaksi myös uudesta toimitilasta aiheutuvat kustannukset. Toimitilojen tulee olla toimivat ja niiden tulee palvella mahdollisimman hyvin viraston toiminnallisia tarpeita.

Vuoden 2019 määrärahatasoa nostaa kertaluonteinen, tuottavuutta edistävä ICT-määräraha (Suojelupoliisin suorituskyvyn kehittäminen, SSK-hanke, yhteensä n. 19 milj. euroa).

26.20 Rajavartiolaitos

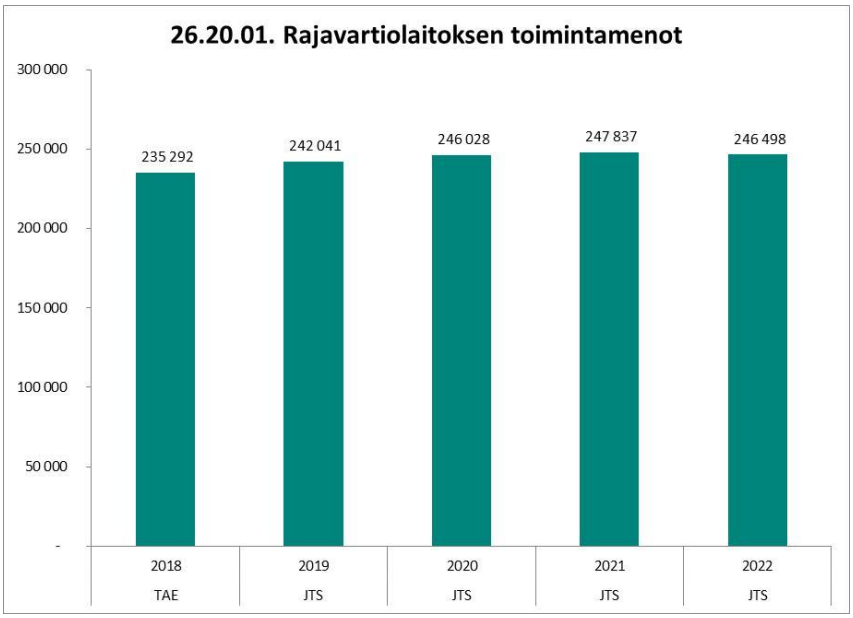
Muuttuneessa turvallisuustilanteessa ei ole näköpiirissä nopeaa käännettä parempaan. Turvallisuus on nostettu EU:n kehittämisen prioriteetiksi ja hallituksen painopistealueeksi. Rajaturvallisuus on muuttuneen turvallisuustilanteen keskiössä.

Rajavartiolaitos sai päätökseen vuodesta 2013 vuoteen 2017 ulottuneen 28 milj. euron (n. 13 % toimintamenoista) talouden sopeuttamisohjelman. Tulevalla JTS-kaudella lisäsopeuttamistarpeeksi arvioidaan 15 milj. euroa.

26.20.01 Rajavartiolaitoksen toimintamenot

Toimintamenoihin osoitettiin kehyspäätöksessä lisäyksiä, jotka kohdennetaan lisääntyvien EU-velvoitteiden hoitamiseen, valtion yhteisesti tuottamien ICT-palvelujen hinnan nousuun ja Helsinki-Vantaan lentoaseman lisävuokriin. Edellisessä ja tässä kehyspäätöksessä osoitettu lisämääräraha tulee käyttää käyttötarkoituksensa mukaisesti lisääntyvien tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen. Lisämääräraha ei poista Rajavartiolaitoksen sopeuttamistarvetta. Sopeuttamistoimet tullaan kohdistamaan muihin tehtäviin.

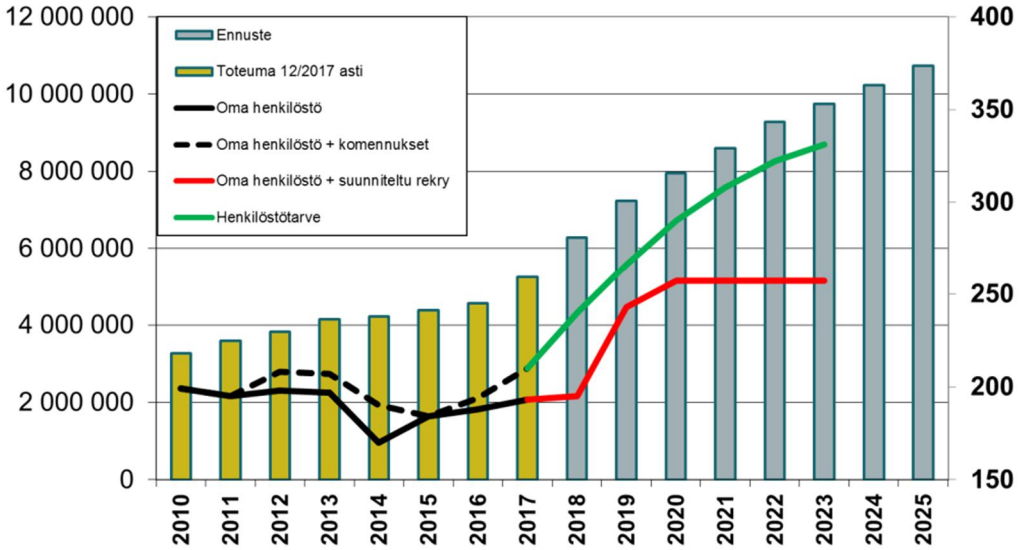
Edellisessä kehyspäätöksessä myönnetyllä 10 milj. euron lisämäärärahalla palkataan 155 uutta rajavartijaa 2018–2019. Rajavartijan peruskurssin aloittaa vuonna 2018 nelinkertainen määrä opiskelijoita.



Helsinki-Vantaan lentoasemalle on saatava lisähenkilöstöä turvaamaan ennakoitua nopeammin kasvavan ulkorajaliiken-

teen sujuvuutta. Vuoden 2017 kehyspäätöksessä huomioitiin vain osittain Rajavartiolaitoksen lisätarpeet tähän liittyen. Esitys tehtiin 13 % liikenteen kasvun perusteella. Vuoden 2018 neljän ensimmäisen kuukauden aikana kasvuprosentti on ollut jo yli 22 %. Kehyspäätöksessä vuosille 2019–2022 Helsinki-Vantaan lentoasemalle kohdistettiin 0,5 milj. euron lisäys, mikä vastaa esitettyä lisätilojen vuokrakustannusta. Välttämättömän tarkastushenkilöstön palkkaamiseksi ei osoitettu määrärahoja.

Seuraavassa kaaviossa on esitetty liikenteen kasvuennuste, henkilöstökehitys nykyisellä kehyksellä sekä lisähenkilöstötarve.



Sisäisen turvallisuuden selonteossa hallitus linjasi varmistavansa, että vuoteen 2019 mennessä itärajan valvontaan kohdistetaan 160 rajavartijan lisäys. Rajavartiolaitos palauttaa vuosina 2015 - 2018 omin toimenpitein 80 rajavartijan työpanoksen rajanylityspaikoilta itärajan vartiointiin. Vuoden 2017 kehyspäätöksessä Rajavartiolaitos sai lisämäärärahan 55 uuden rajavartijan palkkaamiseen itärajalle. Vuoden 2018 kehyspäätöksessä ei osoitettu lisämäärärahoja vielä puuttumaan jääneen 25 rajavartijan palkkaamiseksi. Hallitus on selonteossa myös linjannut pitävänsä huolta itärajan perustason valvonnasta. Lisäresurssi on ehdoton edellytys perustason valvontatasolle.

26.20.70 Ilma- ja vartioalusten hankinta

Kehyspäätös sisälsi lopun määrärahatarpeen rannikkovartioveneiden hankkimiseksi.

Momentille esitettiin myös seitsemän rannikkovartioveneen hankinnan puuttuvaa rahoitusta, kahden vartiolaivan peruskorjausta, maa- ja merirajan teknisen valvontajärjestelmän uudistamista investointina ja kahden valvontalentokoneen suorituskyvyn korvaamista, joita kehyspäätökseen ei kuitenkaan sisältynyt.

Vanhentuvaa tekniikkaa on uusittava säännöllisesti. Teknisillä ratkaisuilla voidaan saavuttaa tuottavuushyöty vain kerran - sen jälkeen ne ovat pysyvä kustannuserä. Turvallisuusviranomaisten teknisten ratkaisujen on täytettävä korkeat turvallisuus- ja suorituskykyvaatimukset. Valvonta-, pelastus- ja turvaamistehtävissä käytettävän tekniikan on oltava kunnossa ja toimintavarmaa. Kansalaisten suojaaminen ja turvaaminen on valtion ydintehtävä, joka ei onnistu vaillinaisella kalustolla ja tekniikalla.

26.30. Pelastustoimi ja hätäkeskuslaitos

Pelastustoimen vuonna 2015 alkanut uudistus toteutetaan muodostettavien maakuntien pohjalle. Uudistuksessa pelastustoimen tehtävät siirretään kunnilta 18 maakunnalle vuoden 2020 alussa. Siirron tehokas toteuttaminen turvaten toiminnan jatkuvuus, edellyttää vuosina 2018 - 2019 vahvaa valmistelua.

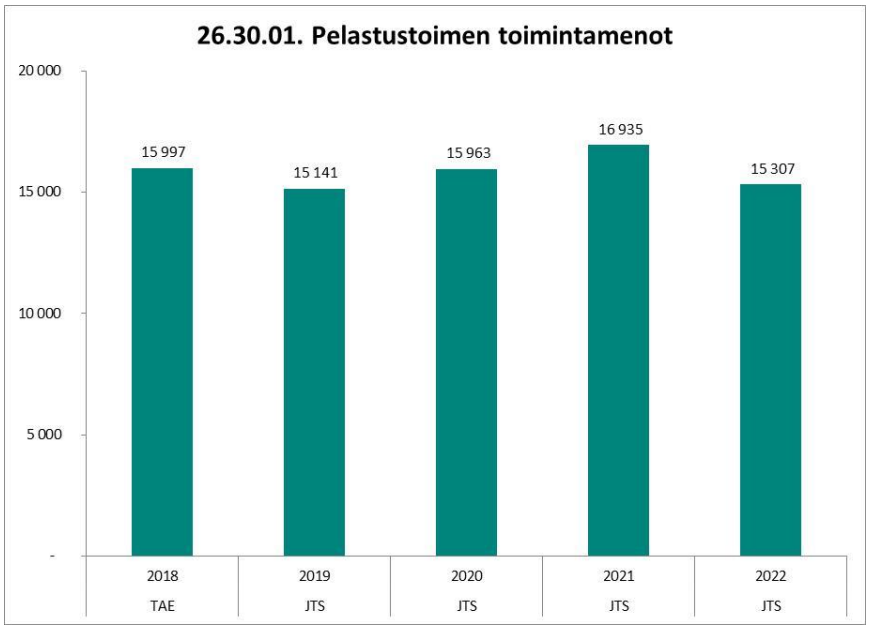
Pelastustoimen valtakunnallisen ohjauksen kehittämisen edellytys on tietojärjestelmien yhdenmukaistaminen sekä ohjauksen edellyttämän suorituskyvyn varmistaminen. Maakuntauudistuksen tavoitteena on saavuttaa pitkällä aikajänteellä 3 miljardin euron säästöt ja yksi keino sen saavuttamiseksi on yhtenäistää tällä hetkellä erittäin hajanaista järjestelmä- ja toimintaprosessien kenttää. Myös asiakkaan palveluverkon digitalisointi nähdään edellytyksenä palveluiden eteenpäin viemiselle. Pelastustoimessa muun muassa tietovarannot, tiedon tilastointi- ja analysointijärjestelmät sekä johtamis- ja hälyttämisjärjestelmät on kehitettävä ja uudistettava vastaamaan tulevia tarpeita. Uusi organisaatiorakenne sekä toimintaympäristön muutokset asettavat myös kehitystarpeita tiedonhallinnalle ja tiedon varastoinnille sekä tietohallinnon ohjaamiselle ja osaamiselle. Pelastustoimen on osallistuttava myös maakuntien yhteisten ICT-toiminteiden ja -järjestelmien suunnitteluun ja toimeenpanoon, jotta yhteensopivuus valtion ohjausrakenteisiin varmistetaan.

Pelastustoimen tietohallinnon ja tiedonhallinnan uudistamista maakuntavalmisteluun liittyen tehdään sisäministeriössä ja kunnissa. Sisäministeriön pääluokan määrärahoilla ei tulla rahoittamaan maakuntien vastuulle kuuluvaa tietohallinnon kehittämistä. Rahoituksella on tarkoitus toteuttaa pelastustoimen järjestämislakiesityksen (HE 15/2017) 5 § ja 7 § sisäministeriölle kuuluvaa yleistä ohjausta ja suunnittelua sekä niihin liittyvää kehittämistä tietohallinnon osalta.

26.30.01 Pelastustoimen toimintamenot

Pelastustoimen toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi maakunnallisena organisaationa, pelastustoimen tietohallinnon kehittämiseksi sekä uusien tarvittavien yhdenmukaisten tietojärjestelmien uudistamisen suunnittelua ja toteuttamista varten pelastustoimen toimintamenoihin osoitettiin 9,9 milj. euron rahoitus vuosille 2019–2022.

Kehyspäätöksen ulkopuolelle jääneet pelastustoimen uudistukseen liittyneet määrärahaesitykset (sekä pysyvät lisäykset että osa investointitarpeesta) aiheuttavat merkittäviä menopaineita pelastustoimen uudistuksen valmistelulle ja toimeenpanolle.



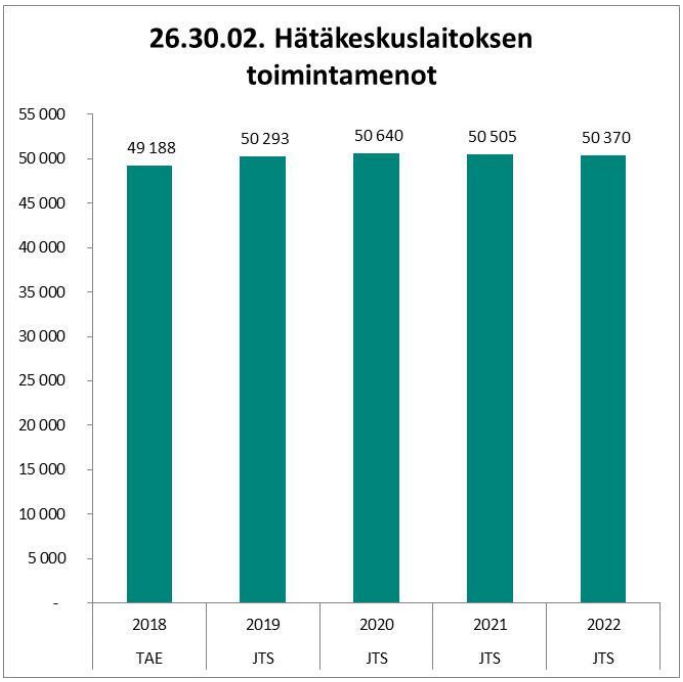
Pelastusopisto vastaa hätäkeskuspäivystäjien

koulutuksesta. Hätäkeskuspäivystäjien nykyinen koulutusmäärä ei riitä kattamaan Hätäkeskuslaitoksen päivystäjätarvetta. Vuotuista koulutusmäärää on päätetty tämän vuoksi lisätä vuodesta 2018 alkaen siten, että yhden päivystäjäkurssin sijasta joka vuosi käynnistyy kaksi kurssia molemmat 16 oppilaspaikalla. Koulutusmäärän lisäämiseksi pelastustoimen toimintamenoihin on osoitettu vuotuinen 265 000 euron lisäys. Kehyspäätöksessä osoitettiin myös vuotuinen 200 000 euron lisäys sopimuspalokuntahenkilöstön koulutusjärjestelmän uusimisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Pelastustoimen johtamisen ja hätäkeskustoiminnan koulutusympäristöstä, pelastuskalustoinvestointitarpeista sekä kansainvälisen pelastuspalvelun peruskoulutuksen toteuttamista ja muodostelmien ylläpitämistä aiheutuu menopaineita Pelastusopiston toiminnalle lähivuosina.

26.30.02 Hätäkeskuslaitoksen toimintamenot

Uuden hätäkeskustietojärjestelmän kehitystyötä ja käyttöönoton valmistelua jatketaan siten, että käyttöönotot aloitetaan vuoden 2018 aikana.



Hätäkeskustoiminnan turvaaminen edellyttää toimivaa hätäkeskusjärjestelmää ja riittävää henkilöresursointia. Uuden hätäkeskusjärjestelmän aiempaa järjestelmää suuremmat ylläpito- ja käyttökustannukset ja muut kustannuspaineet aiheuttavat sen, että Hätäkeskuslaitoksen nykyinen määrärahakehys ei mahdollista riittävää henkilöresursointia tulevina vuosina. Hätäkeskuslaitoksen ydintoiminnan turvaamiseksi kehyspäätöksessä momentille 26.30.02 osoitettiin 0,4 milj. euron vuotuinen lisäys.

26.40. Maahanmuutto

Kehyskaudella varaudutaan 4 000 vuosittaiseen uuteen turvapaikanhakijaan. Arvio sisältää maahan saapuneiden turvapaikanhakijoiden ensimmäiset hakemukset. Lisäksi varaudutaan kielteisen päätöksen saaneiden uusintahakemuksiin, joita vuonna 2017 oli 1 858 eli lähes 40% vireille tulleista turvapaikkahakemuksista. Hakijamäärän kehitykseen sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia. Kiintiöpakolaisten määrä on 750 henkilöä vuosittain.

Maahanmuuttovirasto varautuu tekemään noin 8 000 - 7 000 turvapaikkapäätöstä vuosittain, kun otetaan huomioon uudet hakijat, uusintahakemukset, Dublin-menettelyn perusteella Suomeen palautetut sekä hallinto-oikeuksista viraston käsittelyyn palautuneet asiat. Vastaanoton kustannuksia on vaikea arvioida johtuen turvapaikkaprosessin monipolvisuudesta ja kerrannaisvaikutuksista. Erityisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden hakijoiden uusintahakemukset ja maasta poistumisen viiveet aiheuttavat menopaineita. Nopeat muutokset turvapaikkatilanteessa ovat myös mahdollisia, jos toimintaympäristön tilanne muuttuu ja siihen myös viranomaisten on varauduttava.

26.40.01 Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot

Momentilta rahoitetaan valtion vastaanottokeskuksen toimintamenot sekä virastoon vuoden 2017 alussa yhdistetyt Joutsenon vastaanottokeskus ja ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö sekä Oulun vastaanottokeskus sekä vuoden 2018 alusta virastoon liitetty Helsingin ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö. Lisäksi virastoon siirrettiin vuoden 2017 alusta poliisilta ulkomaalaislupa-asiat. Virastossa työskenteli vuoden 2017 lopussa 873 henkilöä ja toimipisteitä oli 12 paikkakunnalla. Viraston henkilötyövuosimäärä on noin 800 htv kehyskaudella.



Kehyspäätös sisälsi 15,0 milj. euron vähennyksen momentille vuodelle 2019.

Maahanmuuttovirastossa nopeutetaan edelleen turvapaikkayksikön ja maahanmuuttoyksikön kykyä vastaanottaa ja käsitellä vireille tulleita hakemuksia. Turvapaikkayksikön henkilöstöresurssin on vastattava kesällä 2018 voimaantulevan EU direktiivin (2013/32/EU) kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyajan vaatimukseen. Tämä tarkoittaa, että hakemukset on käsiteltävä keskimäärin kolmen kuukauden aikana, jotta vireille tulevat hakemukset on käsitelty enintään kuudessa kuukaudessa. Maahanmuuttoyksikössä on varauduttava kasvaviin perheenyhdistämishakemusten määriin. Hakemusten käsittelyllä on enintään yhdeksän kuu-kauden käsittelyaika. Perheenyhdistämishakemusten käsittelyn vaatimista resursseista osa pystytään kattamaan hakemusten käsittelymaksuilla. Myös kansalaisuusasioissa hakemus-määrät jatkavat kasvuaan. Viraston menoista lähes kolmannes katetaan maksullisten suoritteiden tuotoilla.

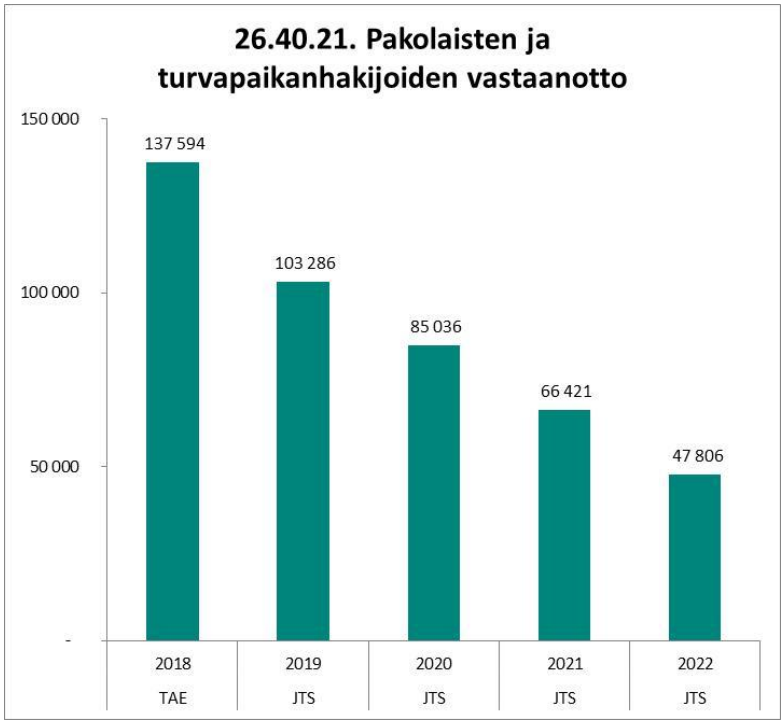
Tavoitteena on, että EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevista säädöksistä saavutetaan yhteisymmärrys jäsenmaiden kesken heinäkuuhun 2018 mennessä. Yhteiset säädökset koskevat Dublin-asetusta eli ns. vastuunmäärittämisasetusta, Eurodac-rekisteriä, EU:n turvapaikkavirastoa, ns. määritelmäasetusta, turvapaikkamenettelyasetusta, ehdotusta vastaanottodirektiivin muuttamiseksi ja asetusehdotusta uudelleensijoittamisjärjestelyksi. EU-säädösten täsmällisiä resurssivaikutuksia ei vielä neuvottelujen ollessa kesken ole vuosien 2019–2022 kehysehdotusta laadittaessa pystytty täysin arvioimaan. Mahdollisis-

ta vaikutuksista esitetään täsmennykset säädösten tultua hyväksytyiksi ja kansallisen toimeenpanon käynnistyttyä.

26.40.21 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto

Vastaanottotoiminnan menotasoa seurataan ja vastaanoton kapasiteettiastetta tarkastellaan jatkuvasti. Momentin määrärahataso perustuu nyt JTS:ssa tehdylle arviolle vuosittaisesta 4 000 uudesta turvapaikkahakemuksesta. Vastaanoton menojen kannalta keskeisintä on keskimäärin vastaanoton piirissä olevien määrä ja sen kehitys, vastaanoton sopimussitoumukset sekä se, kuinka vastaanottotoimintaa pystytään skaalaamaan suhteessa tulijoiden määrään.

Vastaanoton kustannukset on arvioitu siten, että keskimääräiseen vastaanottovuorokauden tavoitehintaan päästään Maahanmuuttoviraston tulossopimuksen mukaisesti. Vastaanottovuorokauden arvonlisäverollinen tavoitekustannus on kehyskaudella 50 euroa vuorokaudessa. Vuonna 2017 toteutunut arvonlisäverollinen vuorokausikustannus oli 55 euroa henkeä kohden. Vastaanoton vuorokausikustannuksissa on tultu alaspäin vuosien 2015-2016 tasolta, kun toiminta on vakiintunut, kalleimpia keskuksia on lakkautettu ja uusia keskuksia ei ole tarvinnut perustaa. Tavoitevuorokausikustannus on saavutettavissa, kun turvapaikanhakijoiden määrä pysyy vakiona. Muuttuvassa tilanteessa tavoitteen saavuttamiseen liittyy epävarmuutta.



Kehyspäätöksessä momentin tasoa tarkistettiin lisäämällä momentille määrärahaa vuosille 2019–2021 ja vähentämällä sitä vuodelta 2022.

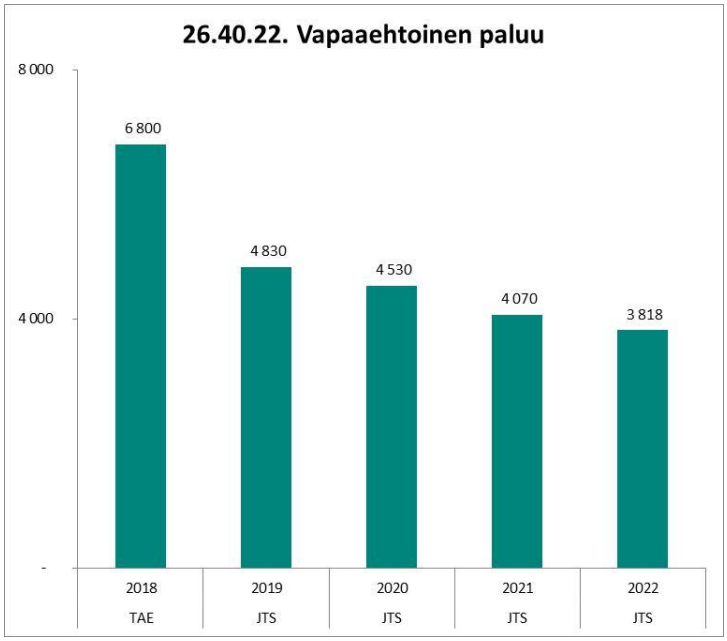
Määrärahatason asettaminen on haasteellinen tehtävä, kun huomioidaan tällä hetkellä vastaanoton piirissä olevien määrä (n. 12 000 hakijaa) sekä vastaanottojärjestelmästä poistumisen hidastuminen. Myös hakijamääriin itsessään sisältyy epävarmuutta. Tämän lisäksi hakemusprosessiin liittyy vaikeasti ennustettavia tekijöitä, jotka vaikuttavat vastaanoton piirissä vietettyyn aikaan ja sitä kautta kustannuksiin. Myös kielteisen päätöksen saaneiden maastapoistamisen estyminen mm. palautussopimusten puuttuessa lisää vastaanoton menoja.

Vuoden 2018 aikana on tullut vireille 12.4.2018 mennessä 1 114 turvapaikkahakemusa, joista uusintahakemuksia on ollut 51 %. Tällä hetkellä toiminnassa on 48 vastaanottokeskusta aikuisille ja perheille sekä 8 alaikäisyksikköä yksintulleille alaikäisille. Vastaanottokapasiteetin tarve vähenee asteittain turvapaikanhakijoiden määrän vähentyessä. Vastaanottokapasiteettia sopeutetaan ennusteiden mukaisesti ja vastaanottokapasiteetin käyttöaste pidetään tavoitetasolla 90 %:ssa.

Momentin määrärahalaji on muuttunut arviomäärärahasta siirtomäärärahaksi (2 v), joka vaatii mahdollisessa turvapaikanhakijamäärän nopean kasvun tilanteessa hyvää ennakointia, jotta turvapaikanhakijoiden vastaanottoon pystytään turvaamaan tarvittavat resurssit ajantasaisella lisätalousarviomenettelyllä.

26.40.22 Vapaaehtoinen paluu

EU:n paluudirektiivin (2008/115/EY) mukaisesti vapaaehtoisen paluun tulee aina olla ensisijainen paluun vaihtoehto. Paluudirektiivin tavoitteena on muun muassa velvoittaa jäsenvaltiot palauttamaan laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset ja paluudirektiivissä velvoitettiin jäsenvaltioita ottamaan käyttöön vapaaehtoisen paluun mekanismit. Paluudirektiivin velvoitteet on sisällytetty ulkomaalaislakiin (301/2004) ja vapaaehtoista paluuta koskevat säädös on lain 147 a §:ssä. Paluun tukemisesta on säädetty vastaanottolain (746/2011) 31 §:ssä. Lisäksi sisäministeriö on antanut asetuksen (648/2017) vapaaehtoisen paluun avustuksesta. Näin ollen vapaaehtoinen paluu on laissa ja asetuksessa vakiinnutettu keskeiseksi palauttamisen keinoksi.



Vapaaehtoisen paluun kulut koostuvat matkanjärjestäjän kuluista eli palveluntuottaja IOM:n palvelumaksuista ja toimisto- ja henkilöstökuluista sekä palaajien matkakustannuksista ja paluuavustuksista.

Vapaaehtoisen paluun ohjelmassa palaavien määrä jäi vuonna 2017 ennakoitua alhaisemmaksi. Taustalla on turvapaikkaprosessin pitkittymisen synnyttämää epävarmuutta ja haluttomuutta kotimaahan paluuta kohtaan. Vapaaehtoisesti palanneita oli viime vuonna 1 422 henkilöä. Määrän ennakoidaan vuonna 2018 olevan samalla tasolla ja vähenevän kehyskauden lopulla turvapaikanhakijamäärän vähentyessä ja vuonna 2015 tulleiden turvapaikanhakijoiden poistuttua järjestelmästä.

Momentin määrärahatasoa on alennettu vastaamaan arvioitua vapaaehtoisesti palaavien määrää kehyskaudella (noin 800-1 000 vapaaehtoisesti palannutta vuosittain).

26.40.63 Vastaanottotoiminnan asiakkaille maksetut tuet

Määrärahatarvearviot ovat suuntaa-antava. Määrärahatarvearvio perustuu olettamalle vastaanoton piirissä olevien määrästä. Olettamien toteutumiseen vaikuttavat paitsi sisäministeriön hallinnonalan viranomaisten tulostavoitteissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen myös muiden hallinnonalojen toimet. Viiveet oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisessä tai käsittelyaikojen pitenemiset hallintotuomioistuimissa pidentävät aikaa vastaanoton piirissä ja siten kasvattavat vastaanoton kustannuksia.

Kehyspäätöksessä momentin tasoa tarkistettiin alaspäin.



Vuodesta 2017 eteenpäin yksin olevalle turvapaikanhakijalle on maksettu vastaanottorahaa (VOR) 312,23 euroa kuukaudessa, jos vastaanottokeskuksessa ei ole ateriapalveluita. Maahanmuuttovirasto pyrkii suosimaan vastaanottotoiminnassa ruokapalveluiden tuottamisen sijaan pääsääntöisesti itsepalveluruokailua.

Alaikäiselle alle 16-vuotiaalle ilman huoltajaa olevalle on maksettu käyttörahaa 26,92 euroa kuukaudessa ja 16–17-vuotiaalle 48,44 euroa kuukaudessa. Alaikäisistä ilman huoltajaa olevista turvapaikanhakijoista valtaosa on 16–17-vuotiaita. Alaikäisiä ilman huoltajaa olevia turvapaikanhakijoita saapui vuonna 2017 alle 200 ja kehyskaudella momentin määrärahamitoituksessa on määrän ennakoitu pysyvän tällä tasolla. Kaiken kaikkiaan kehyskaudella momentin määrärahataso perustuu olettamaan, että vastaanotonpiirissä olevien määrä on vuonna 2019 keskimäärin noin 8 000 henkilöä ja määrä puolittuu kehyskauden loppuun tultaessa.