Viite
E 74/2021 vp

Asia
Valtioneuvoston selvitys: Vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeva EU:n strategia; E 74/2021 vp; lisäselvitys

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lisäselvitystä EU:n vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen strategia koskevassa asiantuntijakuulemisessa esiin nousseesta vapaaehtoisen paluun kustannusten arviosta sekä tietoa siitä, mitkä ovat eri palautusmuotojen kustannusten erot Suomessa. Lisäksi valiokunta on pyytänyt lisäselvitystä siitä, kuinka moni aiemmin vapaaehtoisesti lähtömaahansa palannut tulee myöhemmin Suomeen takaisin turvapaikanhakijana.

Palautusmuotojen kustannukset

Asiantuntijakuulemisessa viitattiin käsittelyssä olleessa strategiassa mainittuun Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun arvioon, jonka mukaan yhden henkilön pakkoon perustuva paluu maksaa 3 414 euroa, kun taas vapaaehtoinen paluu maksaa 560 euroa[1]. Euroopan parlamentin tutkimuspalvelu esittää kyseisen arvion vuonna 2018 julkaistussa selvityksessä[2], josta käy ilmi, että vapaaehtoisen paluun kustannuksia on arvioitu jakamalla IOM:n vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen ohjelman vuoden 2016 kustannukset avunsaajien määrällä. Pakkopalautusten kustannusten arvio perustuu komission käyttämän konsultointiyritys ICF:n lukuihin, joissa on huomioitu myös säilöönoton aiheuttamat kustannukset. Komissio toteaa vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen strategiassa, että vapaaehtoista paluuta pidetään yleensä kustannustehokkaampana kuin pakkoon perustuvaa paluuta.

Aiempaa selvitystä eri palautusmuotojen kustannusten eroista Suomessa ei ole laadittu. Vapaaehtoisen paluun ja viranomaistoimin toteutettavien palautusten välisten kustannuserojen täsmällinen arvioiminen on haasteellista, koska kokonaiskustannuksiin vaikuttavat monet eri seikat ja palautusmuodon valinta on tapauskohtaista, mikä tulee huomioida kustannuksia vertaillessa. Pakkopalautusten ja vapaaehtoisen paluun kustannuksia verrattaessa on otettava huomioon, että poliisin palauttamista henkilöistä suurin osa ei ole turvapaikanhakijataustaisia henkilöitä eikä avustettu vapaaehtoinen paluu siten ole heidän kohdallaan vaihtoehto. Toisaalta viranomaistoimin tapahtuvaan palautukseen liittyvä yhteistyö on tiettyjen maiden kanssa haasteellista, jolloin vapaaehtoinen paluu voi olla ainoa tapa varmistaa henkilön maastapoistuminen.

Maahanmuuttovirasto on toimittanut hallintovaliokunnalle tietoja vapaaehtoisen paluun kuluista. Maahanmuuttovirasto on selvityksessä ilmoittanut maksetuista vapaaehtoisen paluun tuista aiheutuneet kulut, IOM:n sopimukseen liittyvät kokonaiskulut, ERRIN:n toimintaan osallistumista aiheutuvat

[1] Aiemmin toimitettuun sisäministeriön kirjalliseen asiantuntijalausuntoon on virheellisesti kirjattu vapaaehtoisen paluun kustannusarvioksi 260 euroa. Sisäministeriö korjaa lausuntoaan näiltä osin: strategiassa mainittu arvio on 560 euroa.
[2] European Parliamentary Research Service: The Cost of non-Europe in Asylum Policy 10/2018. Saatavilla: EPRS_STU(2018)627117_EN.pdf (europa.eu)

kulut sekä vapaaehtoisen paluun henkilöstökustannukset, jolloin kokonaiskustannus vuosille 2019—2020 on noin 3 865 000 euroa. Vuosina 2019—2020 vapaaehtoisen paluun ohjelmassa palasi 608 henkilöä. Paluutuen määrän arvo on paluumaasta riippuen 200—5000 euroa.

Vapaaehtoisen paluun tukea voidaan myöntää kansainvälistä suojelua hakeneelle kolmannen maan kansalaiselle, tilapäistä suojelua saaneelle tai ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n (maasta poistumisen estyminen) nojalla saaneelle. Tuen saaminen edellyttää, että palaaja on tuen tarpeessa eikä voi aloittaa uudelleenkotoutumistaan eikä kattaa matka- ja muuttokustannuksiaan ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla.

Poliisihallituksen mukaan vuonna 2020 maastapoistamistoiminnasta aiheutuvat suorat kustannukset olivat noin 2 280 000 euroa. Summaan ei sisälly poliisin maastapoistamistoimintaan käyttämää henkilöstöresurssia, jonka kustannusten osalta kattavan tiedon saaminen järjestelmistä ei ole mahdollista. Poliisi hyödyntää maastapoistamistoiminnassa EU:n raja- ja merivartiovirasto Frontexin antamaa operatiivista ja taloudellista tukea. Poliisi poisti maasta vuoden 2020 aikana 2127 henkilöä, joista 205 saatettuna.

Poliisin maastapoistamisista aiheutuvia kuluja tarkastellessa on huomioitava, että kustannukset vaihtelevat merkittävästi paluumaasta ja palautuksen suoritustavasta riippuen. Suurin osa poliisin palauttamista henkilöistä palautetaan EU-alueelle (erityisesti Viroon) tai lähialueelle (esim. Venäjä, Ukraina, Valko-Venäjä). Poliisiin maastapoistamisia koskeviin lukuihin ja kustannuksiin sisältyvät myös toiseen EU-maahan Dublin-sopimuksen perusteella palautetut henkilöt. Poliisin palautuksista valtaosa toteutetaan poliisin valvomana, ei siis saatettuna paluumaahan saakka. Turvapaikanhakijataustaisten henkilöiden osuus poliisin palauttamista henkilöistä on ollut viime vuosina noin 10—15 prosenttia. Poliisin maastapoistamistoiminnan kustannukset muodostuvat siis pääosin muusta kuin sellaisten henkilöiden palautuksista, joille on tarjottu vaihtoehtona avustettua vapaaehtoista paluuta.

Poliisin täytäntöönpaneman palautuksen kustannukset nousevat merkittävästi, jos palautuksen kohdemaa sijaitsee kaukana ja palautuksen toimeenpano edellyttää useamman saattajan osallistumista. Erityisen korkeiksi kustannukset nousevat, jos palautus toimeenpannaan muutaman palautettavan tilauslennolla, jolloin suorat palautuksesta aiheutuvat kustannukset voivat olla jopa kymmeniä tuhansia euroja palautettavaa kohti.

Strategiassa mainitussa Euroopan parlamentin arviossa on huomioitu myös pakkopalautusta usein edeltävästä säilöönotosta aiheutuvat kustannukset. Maahanmuuttoviraston tietojen mukaan vuosina 2018—2019 säilöönoton kustannus Suomessa oli keskimäärin noin 237 euroa vuorokaudelta.

Vapaaehtoisesti palanneiden uudet turvapaikkahakemukset

Maahanmuuttoviraston ylläpitämässä UMA-tietojärjestelmässä ei ole erillistä seurantaa vapaaehtoisen paluun avustusta saaneiden uusille turvapaikkahakemuksille, joten tietoja ei ole saatavilla automatisoidusti. Maahanmuuttovirasto suoritti hallintovaliokunnan pyytämää lisäselvitystä varten tarkastelun vuosille 2018—2020. Järjestelmään kirjattujen tietojen perusteella tänä aikana yksi henkilö on poistunut Suomesta avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmassa ja palannut Suomeen hakemaan turvapaikkaa seuraavana vuonna. Maahanmuuttoviraston mukaan vuosien varrella Suomessa on ollut joitakin yksittäisiä turvapaikanhakijoita, jotka ovat hakeneet avustusta vapaaehtoiseen paluuseen Suomesta toista kertaa tai hakevat avustusta Suomesta ensimmäistä kertaa, mutta ovat palanneet tuetusti toisesta EU-maasta kotimaahansa aiemmin.

Vapaaehtoisen paluun avustusta koskevan sisäministeriön asetuksen 5 §:n mukaan avustus voidaan myöntää alennettuna tai jättää myöntämättä kokonaan, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hakijan

ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin avustusjärjestelmää. Vapaaehtoisen paluun on tarkoitus olla pysyvä ja siihen saatavan tuen kertaluonteinen, joten tapauksissa, joissa henkilö hakee vapaaehtoisen paluun avustusta uudelleen, kyse voidaan katsoa olevan avustusjärjestelmän väärinkäytöstä ja avustus voidaan jättää myöntämättä. Henkilölle voidaan myös myöntää avustusta esimerkiksi pelkästään matkakuluihin. Käytännössä tapauksissa, joissa Suomi on myöntänyt vapaaehtoisen paluun avustusta aiemmin vapaaehtoisen paluun ohjelmassa palanneelle henkilölle, on ollut kyse aiemmin toisen EU-maan myöntämästä avustuksesta, ja palaajalle on Suomesta myönnetty avustus ainoastaan matkakuluihin.

Vapaaehtoisen paluun tuen mahdollisista väärinkäytöksistä on käyty keskustelua EU-tasolla mm. paluudirektiiviä koskevan ehdotuksen käsittelyn yhteydessä. Neuvoston osittaiseen yleisnäkemykseen sisältyy kohta, jonka mukaan tukea ei tule pääsääntöisesti myöntää sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, joka on aiemmin saanut uudelleenkotoutumisen tukea jostain jäsenvaltiosta.

Komissio myös esittää Eurodac-tietojärjestelmän uudistamista koskevassa ehdotuksessaan, että tieto vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista varten myönnetystä tuesta merkittäisiin jatkossa Eurodac-järjestelmään. Tarkoituksena on parantaa jäsenvaltioiden seurantavalmiuksia ja ehkäistä tuen väärinkäyttöä.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
