SISÄMINISTERIÖ **Muistio** **Liite**

25.2.2020

VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS TURVAPAIKANHAKIJOIDEN OTTAMISESTA SUOMEEN

Ulkomaalaislain 93 §:n mukaan valtioneuvosto voi yleisistunnossaan päättää ulkomaalaisten ottamisesta Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi. Ehdotus valtioneuvoston päätökseksi valmistellaan yhteistyössä sisäministeriön, ulkoministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kesken.

Muuttoliikepaineen kasvaessa Välimeren alueen Euroopan unionin ulkorajavaltioissa niiden vastaanottokapasiteetti joutuu koetukselle ja usein ylittyy selvästikin, kuten on nyt jo tapahtunut Kreikassa ja Kyproksella. Tästä aiheutuu vastaanottojärjestelmän piirissä oleville turvapaikanhakijoille ylimääräistä inhimillistä hätää ja kärsimystä, etenkin jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleville. Näitä henkilöitä vastaanottamalla Suomelle tarjoutuu konkreettinen mahdollisuus auttaa hädänalaisia ja samalla vastata UNHCR:n vetoomuksiin koskien näitä Välimeren alueen unionin ulkorajavaltioita.

Välimeren alueen unionin ulkorajavaltioiden rooli on muuttoliikkeen hallinnassa keskeinen. Mikäli niiden kantokyky vaarantuu, hakijoiden hallitsematon edelleen liikkuminen lisääntyy ja heijastevaikutuksia tulee muun Euroopan rinnalla myös Suomeen. EU:lla ja Suomella sen osana ei ole varaa menettää näiden ulkorajavaltioiden luottamusta siihen, että ne saavat tarvittaessa tukea muilta jäsenvaltioilta tilanteen pitämiseksi hallinnassa. Jos näin käy, asialla voi olla kauaskantoisia vaikutuksia paitsi näiden valtioiden kykyyn vastaanottaa hakijoita, käsitellä hakemuksia ja ehkäistä edelleen liikkumista, myös niiden halukkuuteen etsiä kompromissia yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistukseen.

Kreikka pyysi syyskuussa 2019 ministerin kirjeellä jäsenvaltioita ottamaan vastaan yhtensä 2 500 yksintullutta alaikäistä turvapaikanhakijaa. Kreikka esitti siten kohdennetun pyynnön ottaa vastaan haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita vastaanottotilanteen helpottamiseksi ja Suomea nimenomaisesti pyydettiin ottamaan vastaan 150 hakijaa. Kreikkaan saapuneiden henkilöiden määrä on jatkuvasti kasvussa; vuonna 2019 Kreikkaan saapui 70 369 henkilöä, mikä on +53 % verrattuna vuoteen 2018. Kreikka on ilmoittanut, että sillä on esittää Suomelle siirrettäväksi ilman huoltajaa saapuneita alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Suurin osa näistä hakijoista ovat Afganistanista, Pakistanista tai Syyriasta. Kreikka on myös ilmoittanut, että se on valmis vastaamaan Suomen priorisointitoiveisiin koskien mm. haavoittuvuutta ja esitti esimerkin siirroista vastaanottokeskuksista, joissa tilanne on muita vaikeampi. Ranska on ilmoittanut olevansa valmis ottamaan vastaan 400 hakijaa Kreikasta, myös Portugali on ilmoittanut valmiutensa jopa 1000 hakijan vastaanottamiseen.

Kyproksen sisäministeri lähetti elokuussa 2019 kirjeen komissaari Avramopoulokselle ja EU 28+ sisäministereille, alleviivaten Kyproksen tarvetta avulle ja pyytäen jäsenvaltioita ottamaan vastaan yhtensä 5 000 henkilöä sisäisinä siirtoina. Kyproksen mukaan hakijat ja suojelua jo saaneet henkilöt muodostavat yhteensä jo yli 3,5 % osuuden maan 850 000 henkilön väestöstä. Kyproksella olisi valmius esittää Suomeen siirrettäväksi haavoittuvassa asemassa olevia ja ilman huoltajaa saapuneita alaikäisiä hakijoita, erityisesti syyrialaisia ja somalialaisia.

Malta ja Italia ovat pyytäneet apua muilta jäsenvaltioilta erityisesti liittyen meripelastusoperaatioiden jälkeen rantautuneiden turvapaikanhakijoiden siirtämiseksi. Rantautuneiden hakijoiden joukossa on tapauksesta riippuen ollut myös haavoittuvassa asemassa olevia. Molemmat maat ovat keskisen Välimeren muuttoliikereitin ulkorajavaltioita, ja Maltalle kohdistuva muuttopaine on kasvanut 180 prosenttia viime vuodesta. Kesäkuusta 2018 alkaen Italia ja Malta ovat ottaneet vastaan lähes 5200 mereltä pelastettua henkilöä.

Näistä henkilöistä on siirretty sisäisesti yhteensä hieman yli 1800 henkilöä hieman yli 10 valtioon, ja lähes 700 sovittua siirtoa odottaa täytäntöönpanoa.

Suomen Välimeren alueen unionin ulkorajavaltioille osoittaman tuen antama signaali on erittäin merkittävä, koska sen myötä olemme näyttämässä, että olemme valmiita konkreettisin toimin tukemaan Välimeren muuttoliikereittien varrella olevia maita. Ulkorajavaltiona myös Suomi voi itse olla vastaavassa tilanteessa tulevaisuudessa. Tämän rinnalla on tärkeää jatkaa sitoutunutta työtä kohti unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän pysyvämpää uudistamista, jotta vastaaviin ylikuormitustilanteisiin ei jatkossa jouduttaisi.

Mikään kohtuullinen hakijoiden määrä, jonka Suomi käytännössä voisi kokonsa huomioiden vastaanottaa, ei tule konkreettisesti vapauttamaan edellä mainittuja ulkorajavaltioita vastaanotto- ja turvapaikkajärjestelmään kohdistuvasta paineesta. Sopiva määrä tulee suhteuttaa omaan kokoomme ja alaikäisten vastaanottokapasiteettiin, mutta toisaalta myös järjestelyihin osallistuvien maiden hallinnolliseen taakkaan, mikä ei kannusta täysin marginaalisen määrän siirtämiseen. Suomella on erinomaiset valmiudet ottaa vastaan haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita ja huomioida heidän erityistarpeensa. On myös huomattava, että Suomessa turvapaikkahakemuksia on jätetty viime vuosien tapaan vähän, vuonna 2019 Suomessa jätettiin [Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan] 2467 uutta turvapaikkahakemusta.

Näistä lähtökohdista Suomella on valmius käynnistää valmistelut ottaakseen vastaan Välimeren alueen Euroopan unionin ulkorajavaltioista yhteensä enintään 175 kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevaa turvapaikanhakijaa, ensisijaisesti ilman huoltajaa saapuneita alaikäisiä sekä yksinhuoltajaperheitä, joilla on todennäköisesti perusteita saada kansainvälistä suojelua ja jotka tulevat erityisen heikon turvallisuustilanteen maista kuten Syyriasta ja Afganistanista. Hakijoita voidaan vastaanottaa Kreikasta, Kyprokselta, Maltalta ja Italiasta sen mukaan, missä heidän tilanteensa on vakavin.

Vaikka ensisijaisesti otetaan vastaan ilman huoltajaa olevia alaikäisiä sekä yksinhuoltajaperheitä, voidaan tapauskohtaisesti ottaa vastaan myös muita haavoittuvassa asemassa olevia. Vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan haavoittuvassa asemassa ovat mm. alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, raskaana olevat naiset sekä yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrit.

Siirtojen tarkemmasta ajoituksesta ja kohdennuksesta päättää sisäministeriö yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa. Henkilöiden taustatarkastukset tehdään ennen siirtojen toteuttamista Maahanmuuttoviraston ja Suojelupoliisin yhteistyönä, minkä lisäksi Suomi pyytää käyttöönsä siirtävän maan viranomaisten tiedot ko. henkilöistä. Siirrot jaksotetaan riittävän pitkälle aikavälille siten, että Maahanmuuttovirasto pystyy varmistamaan hakijoiden asianmukaisen vastaanoton ja heidän erityistarpeidensa huomioinnin kussakin tapauksessa. Maahanmuuttovirasto käsittelee hakemukset turvapaikkaprosessissa ulkomaalaislaissa säädetyin edellytyksin.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisten vaikutusten tarkka arviointi on vaikeaa. Niihin vaikuttavat erityisesti hakijoiden ikä, mahdolliset erityistarpeet, hakemusten käsittelynopeus, aika, jonka hakijat ovat vastaanottopalvelujen piirissä ja myönteisten päätösten osuus. Kustannuksia tulee erityisesti maahantulon, vastaanoton, turvapaikkahakemusten käsittelyn, kotouttamisen ja perusopetuksen järjestämisestä.

Suomelle aiheutuvien menojen ajoitus riippuu siirtojen toteutusajankohdasta. Vuoden 2020 talousarviossa on varauduttu siihen, että Suomessa jätetään 4000 ensimmäistä turvapaikkahakemusta ja tämän lisäksi ensimmäisen turvapaikkahakemuksen jättäisi 200 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä. On mahdollista, että kulut 175 turvapaikanhakijan siirtämisestä Suomeen voidaan kattaa kokonaan tai ainakin osittain kuluvan vuoden valtion talousarvion nykyisillä määrärahoilla sekä julkisen talouden suunnitelmassa tuleville vuosille kohdennetuista varatuista varoista.

Mahdolliset turvapaikanhakijoiden siirroista vastaanottojärjestelmälle aiheutuvat kustannukset voidaan kansallisten varojen sijasta kuitenkin kattaa kokonaan EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon (AMIF) sisältyvästä uudelleensijoittamisen määrärahasta. Tämä edellyttää erikseen tehtävää valtioneuvoston päätöstä. Komissiolta voidaan myös hakea rahoitusta vastaanotosta aiheutuviin kustannuksiin AMIF-rahastoon sisältyvän hätäapumekanismin kautta.

Rahoituksen osoittaminen haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden siirroista aiheutuvien vastaanotto- ja muiden kustannusten kattamiseen edellyttää, että rahaston vastuuviranomaisena toimiva sisäministeriö tekee rahaston kansalliseen toimeenpano-ohjelmaan tekniset muutokset valtioneuvoston hyväksyttäväksi. Maahanmuuttovirasto voi hakea rahoitusta muutetun toimeenpano-ohjelman perusteella järjestettävästä rahoitushausta.

Mikäli Suomeen saapuu tänä tai ensi vuonna yli 200 ilman huoltajaa olevaa alakäistä turvapaikanhakijaa, mukaan lukien tämän päätöksen mukaisesti siirretyt, ja menot eivät olisi katettavissa AMIF-rahastosta, eikä valtion kuluvan vuoden talousarvion ao. pääluokkien ja momenttien nykyisillä määrärahoilla ja hyväksytyn kehyksen puitteissa, hallitus selvittää miten tarvittavat lisämäärärahat voidaan hoitaa talousarvion ja kehyksen puitteissa uudelleenkohdentamalla määrärahoja. Alla olevassa esimerkkilaskelmassa annetaan yleiskuva 100 ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vastaanotto- ym. kustannuksista. Laskelmassa ei ole tarkoitus ennakoida siirtojen määrää käytännössä.

Sadan ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan maahantulo, vastaanottopalvelut alaikäisyksikössä, turvapaikkahakemuksen käsittely Maahanmuuttovirastossa (ml. käännös- ja tulkkausmenot) maksaisi Maahanmuuttoviraston arvion mukaan noin 7 561 000 euroa.

Kustannuksia syntyy myös hakemusten käsittelyn jälkeen, ja saapuvien ikäjakauma vaikuttaa niihin keskeisesti. Kansainvälistä suojelua saavien kotouttamisen kustannukset on laskettu esimerkinomaisesti kolmen vuoden ajalle. Aika voi olla pidempi tai lyhyempi, riippuen tulijoiden ikäjakaumasta.

Sadan alaikäisen ilman huoltajaa Suomessa olevan huollon kustannukset kolmen vuoden ajalta oleskeluluvan saamisen jälkeen ovat noin 4 250 000 euroa. Nämä ensivaiheen kotoutumisen kustannukset on laskettu keskimääräisten kustannusten mukaan; tukiasunnossa asuvan nuoren vastaanoton ja huollon kustannukset ovat huomattavasti pienemmät kuin perheryhmäkodissa asuvan lapsen. Tämän lisäksi sadan perusopetusikäisen lapsen valmistavan perusopetuksen menot ensimmäiseltä vuodelta ovat noin 1 100 000 euroa. Jos turvapaikkahakemukseen tehdään kielteinen päätös, kustannuksia syntyy muutoksenhausta ja maasta poistamisesta.

Siltä osin kuin kyse on muista kuin ilman huoltajaa olevista alaikäisistä hakijoista, heidän osaltaan kustannukset pystytään käytännössä kattamaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoon, hakemusten käsittelyyn ja kotouttamis- ja perusopetuskustannuksiin jo budjetoiduista varoista oletuksella, että turvapaikanhakijatilanne Suomessa pysyy jatkossa nykyisen kaltaisena.