

Tuloksellisuustarkastus

Selvitys 2/2019 Vapaaehtoisen paluun järjestelmä

Yhteenveto selvitysluonnoksen lausunnoista

Valtiontalouden tarkastusvirasto on saanut viitekohdassa mainitun selvityksen luonnoksesta palautetta seuraavasti:

Sisäministeriö antoi lausunnon 14.12.2018.

Maahanmuuttovirasto antoi lausunnon sekä antoi teknisiä korjausehdotuksia ja huomioita selvitysluonnokseen 18.12.2018

Poliisihallitus ilmoitti 17.12.2018, ettei sillä ole lausuttavaa selvitysluonnoksesta.

Lausunnonantajilla on ollut tilaisuus

- lausua näkemyksensä selvitysluonnoksesta sekä
- esittää kertomusluonnoksen tekstiin korjaus- ja täsmennysehdotuksia.

Ennen lopullisen selvityksen antamista tarkastusvirasto on ottanut huomioon palautteen seuraavasti:

1. Lausunnonantajien näkemykset selvitysluonnoksesta

Lausunnon antajat eivät esittäneet selvitysluonnoksen johtopäätöksiin kritiikkiä. Esitetyt kommentit selkiyttivät ja täsmensivät erityisesti vapaaehtoisen paluun säädöspohjaa ja paransivat selvityksen luettavuutta.

Kaikki lausunnoissa esitetyt ehdotukset on otettu huomioon lopullisessa selvitysraportissa, ja ne ovat johtaneet pääsääntöisesti pieniin muutoksiin tekstissä, eikä niillä ole ollut vaikutusta selvityksen päätelmiin.

Sisäministeriön lausunto

Lausunnon sisäministeriön maahanmuutto-osasto esitti huomioita selvitysluonnoksen lukiin 1, 2.1 ja 2.2.

Lausunnon kiinnitetään huomiota vapaaehtoiseen paluuta koskevien säädösten kuvaamiseen luvussa 1. Euroopan unionin paluudirektiivissä (2008/115/EY) ei varsinaisesti veloiteta jäsenvaltioita kehittämään vapaaehtoisen paluun menettelytapoja, vaan direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulisi antaa tehostettua tukea ja neuvontaa vapaaehtoiseen paluuta varten ja tulisi käyttää Euroopan paluurahaston tähän tarkoitukseen tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia. Lisäksi lausunnon ehdotetaan selventämään ja täsmentämään ulkomaalaislakiin (301/2004) ja vastaanottolakiin (746/2011) tehtyjen muutosten kuvausta.

Lausunnon pyydetään lisäämään lukuun 2.1 maininnat Umarek –asiakasrekisterin yhteydestä ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään UMAan ja poliisin vapaaehtoisen paluun tukihakemuksiin antaman lausunnon toimittamisesta Umarekin kautta.

Lausunnossa pyydetään korjaamaan lukuun 2.2 viite ja siihen liittyvää tekstiä koskien hallituksen esityksen 170/2014 käsittelyä eduskunnassa vuonna 2014. Lausunnossa todetaan, että selvitysluonnoksessa tulisi viitata työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon sijasta hallintovaliokunnan mietintöön (HaVM 47/2014 vp), koska siinä esitettiin eduskunnan lopullinen kanta asiaan. Mietinnön perusteluosassa valiokunta suositteli seuraamaan laittomasti maassa oleskelevien määrien kehitystä. Lausunnossaan sisäministeriö tähdentää, että Maahanmuuttovirasto on vuodesta 2016 lähtien tuottanut tilastotietoa henkilömääristä, joiden osalta vastaanottopalvelut ovat päättyneet vastaanottolain 14. a §:n nojalla ja tuetusti vapaaehtoisesti palanneiden määristä sekä laittomasti maahan jääneistä määristä. Lisäksi sisäministeriö ei ole lausuntonsa mukaan havainnut tilanteen kehittymisessä sellaista, joka olisi antanut erikseen aihetta informoida eduskuntaa.

Lisäksi lausunnossa pyydetään selventämään lukuun 2.2, että palaajalle käteistuki ja hyödyketuki ovat vaihtoehtoisia tukimuotoja.

Ehdotetut korjaukset on tehty selvitysraportin sivuille 10, 16 ja 17. Lisäksi selvitysraporttiin on päivitetty vapaaehtoiseen paluuseen liittyvä säädösvalmistelun tilanne. Raporttiluonnoksen sivuille 4, 11, 13, 14, 19 ja 25 on lisätty tietoja 5.12.2018 eduskunnalle annetusta hallituksen esityksestä (HE 273/2018) ulkomaalaislain muuttamiseksi sekä 19.12.2018 sisäministeriön antamasta uudesta asetuksesta vapaaehtoisen paluun avustuksesta (1278/2018).

Maahanmuuttoviraston lausunto

Lausunnossaan Maahanmuuttovirasto korostaa, että uusintahakemukset ovat ulkomaalaislain sallimia keinoja, mutta uusintahakemusmenettelyyn liittyy kuitenkin väärinkäyttömahdollisuuksia. Maahanmuuttoviraston mukaan yksi vapaaehtoisen paluun houkuttelevuuteen merkittävästi vaikuttava tekijä on viranomaisen toimeenpanemien palautusten onnistuminen.

Edellä mainitut huomiot eivät ole johtaneet muutoksiin selvitysraportissa, koska selvitys ei käsittele viranomaistoimin tapahtuvaa paluuta.

Maahanmuuttovirasto suhtautuu varauksella luonnoksessa esitettyyn ajatukseen vapaaehtoisen paluun tukemisen ja paluumaille tarjottavan muun kehitysyhteistyön puitteissa tarjottavan tuen yhdistämisestä varsinkin silloin kun paluumaa ei suostu ottamaan vastaan kansalaisiaan, jotka palautetaan Suomesta viranomaistoimin.

Selvitysraportissa ei esitetä vapaaehtoisen paluun ja kehitysyhteistyön yhdistämistä. Sen sijaan raportin sivulla 18 on selvennetty vapaaehtoisen paluun avustuksen yhteyttä kehitysapuun sekä korostettu sivuilla 4, 13, 18 ja 20 hyödyketuen käytön seurannan ja koko järjestelmän toimivuuden arvioinnin merkitystä.

Maahanmuuttovirasto korostaa, että kyseessä on vastaanottolain 31 §:n mukaan harkinnanvarainen tuki, joka voidaan myöntää vähävaraisille lainkohdan soveltamisalaan kuuluville henkilöille, jotka haluavat pysyväisluontoisessa tarkoituksessa palata kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu.

Maininta tuen harkinnanvaraisuudesta on lisätty selvitysraportin sivulle 10.

Maahanmuuttovirasto yhtyy selvityksessä esitettyyn johtopäätökseen, että turvapaikkaprosessin pitkä kesto vähentää osaltaan kiinnostusta vapaaehtoista paluuta kohtaan.

Lausunnossa on käsitelty laajasti lain suomia menettelyitä tapauksissa, joissa uusintahakemuksen jättäminen ei estä maasta poistamista. Lausunnossa todetaan, että vaikka uusintahakemusten määrää ole

lainsäädännössä rajoitettu, ulkomaalaislain 103. §:ssä ja 201. §:ssä on säädetty tilanteista, joissa uusintahakemus ei estä maasta poistamista.

Tämä täydennys on lisätty selvitysraportin sivulle 23.

Maahanmuuttovirasto pitää virheellisenä luonnoksen toteamaa, että uusintahakemuksista on vasta vuoden 2014 jälkeen muodostunut laillinen keino maassa oleskelulle.

Väärinkäsityksen välttämiseksi selvitysraportista on poistettu virke: ”Lainmuutoksia valmisteltaessa ei ennakoitu sitä, että uusintahakemuksista muodostuisi laillinen vaihtoehto jäädä maahan.”

Selvitysraportissa yhdistetään vapaaehtoisen paluun tuloksellisuus suoraan toteutuneiden paluiden määrään. Maahanmuuttovirasto toteaa, että vaikka vapaaehtoista paluuta tulee arvioida määrällisesti, myös muilla seikoilla merkitystä järjestelmän toimivuuden kannalta.

Huomio ei aiheuta korjaustarvetta selvitysraporttiin, koska siinä on käsitelty myös muita vapaaehtoisen paluun toimivuuteen liittyviä seikkoja.

Selvitysraportin sivulla 26 esitettyyn esimerkkilaskelmaan liittyen Maahanmuuttovirasto toteaa lausunnossaan, että heinäkuusta 2018 lähtien on alettu soveltaa kuuden kuukauden hakemusten käsittelyaikaa ulkomaalaislain 98 a §:n perusteella. Lisäksi uusintahakemukset pystytään usein käsittelemään ensimmäistä turvapaikkahakemusta nopeammin. Koska paluiden toteutumiseen vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta vaikuttaa monet tekijät, on järjestelmän toiminnan suora yhdistäminen kustannussäästöihin haastavaa.

Selvitysraportin esimerkkilaskelman tarkoituksena on osoittaa valtiontaloudellisten hyötyjen suuruusluokka, kun vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimii tarkoitettulla tavalla. Esimerkkilaskelmassa on käytetty Maahanmuuttoviraston tilinpäätöksessä ilmoitettuja toteutuneita lukuja.

2. Teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset

Maahanmuuttoviraston esittämät teknisluonteiset täsmennys- ja korjausehdotukset on tehty selvitysraporttiin.

Lisätietoja: Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen, p. 09 432 5787