



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Turvapaikanhakijat Mitä tiedämme kustannuksista?

Valtiovarainministeriön julkaisu – 41/2017



Talouspolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2017

Turvapaikanhakijat

Mitä tiedämme kustannuksista?

*Suomi
Finland*
100

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-912-2 (PDF)

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	22.12.2017	
Tekijät	Rakenneyksikkö, budjettiosasto		
Julkaisun nimi	Turvapaikanhakijat – Mitä tiedämme kustannuksista?		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2017		
ISBN painettu	978-952-251-911-5	ISSN painettu	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-912-2	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-912-2		
Sivumäärä	57	Kieli	suomi
Asiasanat	turvapaikanhakijat, julkinen talous, kotoutuminen, työllisyys		
Tiivistelmä	<p>Turvapaikanhakijoilla on vaikutusta sekä julkisen talouden menoihin että tuloihin. Turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien pitkän aikavälin vaikutuksesta julkisen talouden netto-kustannuksiin tiedetään hyvin vähän, koska maahanmuuton syytä ei tilastoida. Tästä syystä lähinnä lyhyen aikavälin vaikutuksia voidaan haarukoida.</p> <p>Kokonaiskustannuksiin vaikuttaa ensi sijassa tulijoiden määrä. Tulopuolen vaikutukset riippuvat maahan jääneiden työllisyyskehityksestä. Mitä paremmin oleskeluluvan saaneet työllistyvät, sitä enemmän he maksavat veroja ja osaltaan rahoittavat hyvinvointiyhteiskuntaa. Keinot työllisyyden parantamiseen ovat pitkälti samoja kuin kantasuomalaisilla, mutta toimenpiteiden vaikutukset ovat voimakkaampia, koska pakolaistaustaiset ovat työmarkkinoille integroitumisessa takamatkalla kielitaidon ja työllistymistä edistävien verkostojen puutteen sekä monen tulijan alhaisen koulutustason vuoksi. Työllisyyteen vaikuttavista järjestelmistä esille nousevat kotoutumissuunnitelmat ja -koulutus, kotihoidontuki, sosiaaliturvan taso suhteessa työmarkkinoilla tarjolla olevaan palkkaan, palkkatuki ja ammatillinen työvoimakoulutus sekä työ-harjoitteluun tarkoitetut koulutustuet. Nuorten kotoutumiseen voidaan vaikuttaa varhaiskasvatuksella ja koulutuksella.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	22.12.2017	
Författare	Strukturenheten, budgetavdelningen		
Publikationens titel	Asylsökanden – vad vet vi om kostnaderna?		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 41/2017		
ISBN tryckt	978-952-251-911-5	ISSN tryckt	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-912-2	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-912-2		
Sidantal	57	Språk	finska
Nyckelord	Asylsökanden, offentliga ekonomin, integration, sysselsättning		
Referat	<p>Asylsökanden påverkar både de offentliga utgifterna och de offentliga inkomsterna. Det finns mycket lite information om den långfristiga inverkan som asylsökanden och personer som får internationellt skydd har på den offentliga ekonomins nettoutgifter, eftersom orsakerna till invandring inte statistikförs. Man kan göra ungefärliga beräkningar endast om de kortfristiga konsekvenserna.</p> <p>De totala kostnaderna beror främst på antalet asylsökanden. Inkomstinverkningarna beror på hur väl de som blir kvar i landet blir sysselsatta. Ju bättre de som fått uppehållstillstånd får sysselsättning, desto mera betalar de i skatt, vilket för sin del bidrar till finansieringen av välfärdssamhället. Medlen för förbättring av sysselsättningen är i det stora hela likadana som för stamfinländarna, men effekterna är kraftigare eftersom personer med flyktningbakgrund från första början halkar efter på grund av bristfälliga språkkunskaper, avsaknaden av sysselsättningsfrämjande nätverk och för flera invandrares del även på grund av en låg utbildningsnivå. Av de system som påverkar sysselsättningen framhävs integrationsplanerna och -utbildningen, hemvårdsstödet, nivån av socialskyddet i förhållande till den tillgängliga lönen på arbetsmarknaderna, lönesubventioner, yrkesinriktad arbetskraftsutbildning samt utbildningsstöd som avsetts för arbetspraktik. Integreringen av unga kan påverkas genom förskolepedagogik och utbildning.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	19 December 2017	
Authors	Structural Policy Unit, Budget Department		
Title of publication	Asylum seekers – What do we know about the costs?		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 41/2017		
ISBN (printed)	978-952-251-911-5	ISSN (printed)	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-912-2	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-912-2		
Pages	57	Language	Finnish
Keywords	Asylum seekers, public economy, integration, employment		
<p>Abstract</p> <p>General government finances incur both costs and revenues from the reception of asylum seekers. Very little is known about the impact of asylum seekers and people entitled to international protection on the net costs of general government finances over the long term because no statistics are compiled on the reasons for immigration.</p> <p>The net impacts on general government finances depend on the employment of people who have been granted a residence permit. The higher their employment rate, the more taxes they will pay and thereby help finance the welfare state. The means for improving employment among people with a residence permit are largely the same as those for ethnic Finns, though the effects of the measures are stronger because people with a refugee background are poorly positioned to integrate with the labour market, due to their lack of linguistic skills and networks promoting employment and low levels of education. Systems promoting employment include integration plans and training, home care allowance, the level of social security compared with the pay available on the labour market, pay subsidy and vocational labour market training, and allowances for on-the-job training. The integration of young people can be enhanced through early-childhood education and training.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Esipuhe	9
1. Johdanto	12
2. Keitä ovat pakolaiset ja turvapaikanhakijat?	13
2.1 Kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-sitoumuksissa on useita perusteita kansainväliselle suojelulle	13
Turvapaikkaa voi hakea eri perusteilla	13
Turvapaikan saaminen edellyttää kansainvälisen suojelun perusteiden täyttymistä	14
Turvapaikan hakuun liittyvät olennaisesti myös perheenyhdistämisen säännöt	17
Euroopan unionin mailla on sopimuksia turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelystä	18
2.2 Pakolaiset ja turvapaikan hakijat ovat vain murto-osa kaikesta maahanmuutosta	20
Maailmassa on arviolta 65 miljoonaa pakolaista	20
Turvapaikanhakija- ja pakolaismääriin vaikuttavat ennen kaikkea ”työntekijät”	20
Pakolaistaustainen maahanmuutto on vain noin kuudesosa Suomen maahanmuutosta	21
Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden saapuminen Suomeen oli poikkeuksellisen runsasta	23
3. Pakolaiset ja turvapaikanhakijat – mitä tiedämme kustannuksista ja eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta?	24
3.1 Turvapaikanhakijamäärät vaikuttavat maahanmuuttoviraston ja ulkomaanedustustojen kustannuksiin	25
3.2 Vastaanottokeskustoiminnan kustannuksiin vaikuttavat turvapaikanhakijamäärä, vuorokausikustannus ja vastaanoton piirissä vietetty aika	26
3.3 Turvapaikkahakemuksista vajaa viidesosa on myönteisiä	28
3.4 Myönteisen päätöksen saaneet siirtyvät kuntiin	32
Turvapaikan saaneet suuntaavat pääosin suuriin kaupunkeihin	33
Osa oleskeluluvan saaneista tarvitsee apua kuntiin siirtymiseen	35
Määräaikainen EU-rahoitteinen lisätuki kannustaa kuntia myöntämään kuntapaikkoja	37
Valtionosuudet kasvavat väestön kasvaessa – tosin vasta viiveellä	39
3.5 Kotoutumissuunnitelmat ja koulutus luovat pohjaa paremmalle integraatiolle	40
Kotoutumissuunnitelman avulla tuetaan yhteiskuntaan kiinnittymistä	40
Turvapaikanhakijoilla on usein puutteita koulutuksessa, tosin koulutustiedoissa on merkittävää epävarmuutta	41
Maahanmuuttajalasten varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa on parantamisen varaa	43

3.6	Keinot työllisyyden parantamiseen ovat pitkälti samoja kuin kantasuomalaisilla.....	45
	Pakolaistaustaisten työllisyyskehityksessä on parantamisen varaa	45
	Sosiaaliturvaleikkaukset ja/tai palkkatuki nostavat myös pakolaistaustaisten työllisyyttä.....	47
4.	Turvapaikanhakijoiden julkisen talouden kokonaisvaikutuksessa työllisyydellä ja lasten integraatiolla on avainasema	51
	Maahanmuuttaja voi joko lisätä kustannuksia tai hyödyttää julkista taloutta – tulos riippuu maahantuloajankohdasta, työllistymisestä, lasten integroitumisesta ja julkisten palvelujen kulutusta koskevasta oletuksesta.....	52
	Lähteet	55

ESIPUHE

Vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden määrä kymmenkertaistui aikaisempiin vuosiin verrattuna. Euroopan maat – Suomi mukaan luettuna – tulivat osin yllätetyiksi, voimassa olevat rakenteet joutuivat paineeseen ja uusia järjestelmiä jouduttiin kehittämään nopealla aikataululla. Vuonna 2016 turvapaikkahakemusmäärät palasivat ennalleen, mutta edelleen on mahdollista, että määrät kasvavat tulevaisuudessa. Siksi syntyi tarve ymmärtää perusteellemmin turvapaikanhakua ja pakolaisuutta.

Turvapaikanhakijoilla on vaikutusta sekä julkisen talouden menoihin että tuloihin. Turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien pitkän aikavälin vaikutuksesta julkisen talouden nettokustannuksiin tiedetään hyvin vähän, koska maahanmuuton syytä ei tilastoida. Tästä syystä lähinnä lyhyen aikavälin vaikutuksia voidaan haarukoida.

Tulopuolen vaikutukset riippuvat maahan jääneiden työllisyyskehityksestä. Mitä paremmin oleskeluluvan saaneet työllistyvät, sitä enemmän he maksavat veroja ja osaltaan rahoittavat hyvinvointiyhteiskuntaa. Keinot työllisyyden parantamiseen ovat pitkälti samoja kuin kantasuomalaisilla, mutta toimenpiteiden vaikutukset ovat voimakkaampia, koska pakolaistaustaiset ovat työmarkkinoille integroitumisessa takamatkalla kielitaidon ja työllistymistä edistävien verkostojen puutteen sekä monen tulijan alhaisen koulutustason vuoksi. Työllisyyteen vaikuttavista järjestelmistä esille nousevat kotoutumissuunnitelmat ja -koulutus, kotihoidontuki, sosiaaliturvan taso suhteessa työmarkkinoilla tarjolla olevaan palkkaan, palkkatuki ja ammatillinen työvoimakoulutus sekä työharjoitteluun tarkoitetut koulutustuet. Nuorten kotoutumiseen voidaan vaikuttaa varhaiskasvatuksella ja koulutuksella (niihin liittyvillä maksuilla, lisätuilla ja velvoittavuudella).

Menopuolella turvapaikan hakijoiden ja pakolaisten määrän kasvu lisää seuraavien toimijoiden menoja lyhyellä aikavälillä:

- Maahanmuuttovirasto, valtion ja muiden tahojen ylläpitämät vastaanottokeskukset, säilöönottokeskukset ja Tornion järjestelykeskus vuonna 2015

- ELY-keskukset (kuntapaikkakorvaukset ja neuvonta) ja TE-toimistot (alkukartoitukset ja kotoutumissuunnitelmat, työnvälitys)
- Kunnat (osa alkukartoituksista ja kotoutumissuunnitelmista, täydentävä toimeentulotuki ja terveydenhuolto, varhaiskasvatus ja koulu-tus, lastensuojelu ja sosiaalityö)
- Kela (asumistuki, työmarkkinatuki, perustoimeentulotuki, lapsilisät, päivärahat)
- Rajavartiolaitos ja poliisi
- Ulkoasiainhallinto ja oikeuslaitos

Kokonaiskustannuksiin vaikuttaa ensi sijassa tulijoiden määrä. Tulijamäärään taas vaikuttavat kansainväliset konfliktit, erilaisiin ryhmiin kohdistuva vaino, ilmastokatastrofit, erot eri maiden elintasossa sekä EU:n ulko- ja sisärajojen valvonta. Nimenomaan Suomeen kohdistuvaan tulijamäärään voi vaikuttaa rajatusti Euroopan unionin yhteisellä politiikalla (mm. Turkin sopimus 2016) sekä oman maan yleisellä maahanmuuttopolitiikalla (mm. Venäjän kanssa tehty sopimus itärajan valvonnasta alkuvuodesta 2016). Maahanmuuttopolitiikkaan vaikuttavat kansainväliset sitoumukset.

Ulkomaanedustustojen kustannuksiin vaikuttavat maahan pyrkivien ja turvapaikanhakijoiden määrät, perheen yhdistämishakemusten määrät sekä kansainvälisiin oikeusasteisiin valittavien määrä. Oikeuslaitoksen kustannuksiin vaikuttaa turvapaikkapäätöksistä oikeusasteisiin valittavien määrä ja valitusten käsittelyyn liittyvät muut seikat. Valitusten käsittelyprosessin kesto pidentää vastaanottopalveluiden piirissä vietettyä aikaa ja siten myös vastaanoton kustannuksia.

Vastaanottokeskusten kustannuksiin vaikuttavat ennen kaikkea tulijamäärä, vastaanottokeskuksissa vietetty aika ja majoituksen vuorokausikustannus. Vuorokausikustannukseen vaikuttaa paitsi tarjottujen palvelujen määrä (ml. terveydenhoitomenot) myös palvelujen kysyntä ja tarjonta. Jos vastaanottokeskuspaikkojen kysyntä on kovaa (tulijoita on paljon), keskimääräinen vastaanottokeskuksen vuorokausihinta nousee, osin koska perustamiskustannukset nostavat hintaa. Julkinen sektori voi pyrkiä ylläpitämään kustannuskuria kilpailuttamalla palvelun tarjoajia. Lisäksi tilanteeseen pystytään vastaamaan varautumissuunnitelmilla ja vastaanottokapasiteetin laajentamista koskevilla puitesopimuksilla. Vastaanottokeskuspalveluiden tuottamiseen liittyy myös huomattava kolmannen sektorin osallistuminen, joka ei välttämättä toimi voiton tavoittelun periaatteella.

Kotoutuminen alkaa kuntaan muutosta. Osa oleskeluluvan saaneista muuttaa itsenäisesti, kun taas osa muuttaa vastaanottokeskuksen avustamana. Kotoutumisesta vastaavat työvoiman ulkopuolella olevien osalta kunnat ja työttömien työnhakijoiden osalta TE-toimistot. Parhaat työllistymisedellytykset lienevät niillä, jotka pystyvät itsenäisesti, oman verkostonsa turvin löytämään asuinpaikan. Suomessa ei ole ollut laajempaa keskustelua

Ruotsissa käyttöön otetuista kuntakohtaisista kiintiöistä, vaan on toimittu kuntien vapaaehtoisuuspohjalta rahallisen korvauksen turvin. Kuntakorvauksia oleskeluluvan saaneista maksetaan sekä laskennallisesti että kulukorvausperiaatteella.

Vaikka pakolaisuuteen ja turvapaikanhakuun liittyy myös taloudellinen puoli, ilmiö on pääasiassa muuta kuin taloutta. Pakolaisuus ja turvapaikanhaku Suomesta on aiemmin ollut sen verran pientä, ettei suhdetta julkiseen talouteen ole ollut mielekästä tarkastella erikseen. Vuosi 2015 kuitenkin muutti tätä tilannetta ainakin hetkellisesti. Yli 55 miljardin euron vuosibudjetissa satoihin miljooniin euroihin rajoittuvalla ilmiöllä on kuitenkin edelleen vain marginaalinen vaikutus. Myöskään pidemmän aikavälin julkisen talouden tasapainottajaksi – eli kestävyysvajeen ratkaisijaksi – ei näistä maahantulijamääristä ole edes vaikka kaikki oleskeluluvan saaneet työllistyisivät.¹

¹ Valtiovarainministeriö kiittää raporttia kommentoinneita ministeriöitä. Raportista ja siinä esitetyistä tulkinnoista (sekä mahdollisista virheistä) vastaa valtiovarainministeriön rakenneyksikkö.

1. Johdanto

Suomeen saapui ennätysmäärä turvapaikanhakijoita vuonna 2015. Turvapaikkaa haki yli 32 000 ihmistä Eurooppaan saapuneesta yli 1,3 miljoonasta turvapaikanhakijasta. Muina vuosina turvapaikanhakijamäärät ovat Suomessa olleet 3000–4000 hakijan välillä vuosina 2010–2014, eli vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden määrä kymmenkertaistui.

Vuonna 2016 turvapaikanhakijoiden määrä palasi lähemmäksi aiempien vuosien tasoa. On kuitenkin mahdollista, että hakijoiden määrä lähivuosina jälleen kasvaa. Tilanne EU:n ulkorojoilla on edelleen vaikea ja uusien maahantuloreittien syntyminen on myös mahdollista. Tulevaisuudessa sotien ja konfliktien lisäksi ilmastonmuutos voi aiheuttaa pakolaisuutta ja siirtolaisuutta. Monien arvioiden mukaan ilmastonmuutoksen myötä pakolaisten määrä maailmassa tulee moninkertaistumaan nykyisestä arviolta 65 miljoonasta.

Vaikka oleskeluluvan turvapaikkahakemukseensa saaneet ovat edelleen pieni vähemmistö oleskeluluvan saaneista ulkomaalaisista Suomessa, raportissa keskitytään ainoastaan näiden ryhmien vaikutukseen julkiseen talouteen kolmesta syystä. Syksyn 2015 tapahtumien vuoksi tuli tarve ymmärtää paremmin kyseistä ilmiötä. Toiseksi, kansainvälisen suojelun perusteella maahan tulevat vaativat enemmän julkisia voimavaroja kuin muista syistä Suomeen muuttavat. Kolmanneksi, joidenkin näkemysten mukaan Pohjoismaat eivät ole onnistuneet parhaalla mahdollisella tavalla integroimaan pakolaistaustaisia maahanmuuttajia.²

Tämä raportti on ensimmäinen menokartoitusta täydentävä teemaraportti. Valtiovarainministeriön yhdessä muiden ministeriöiden kanssa tekemä menokartoitus on kuvaus valtion menoista, valtion osarahoittamista etuus- ja palvelujärjestelmistä sekä verotuksista. Menokartoitus siis kuvaa valtion varoin joko kokonaan tai osittain rahoitetut etuudet, palvelut ja toiminnot sekä sen, miten näiden menojen rahoitus määräytyy. Lisäksi menokartoituksessa on selvitys- ja tutkimustietoa siitä, mikä on menokohteiden vaikuttavuus – onko julkisilla varoilla saatu aikaan sitä, mitä on tavoiteltu. Ensimmäinen menokartoitus julkaistiin vuonna 2015.

² Bratsberg, Raaum, and Røed 2017, Schultz-Nielsen 2017.

2. Keitä ovat pakolaiset ja turvapaikanhakijat?

2.1 Kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-sitoumuksissa on useita perusteita kansainväliselle suojelulle

Turvapaikkaa voi hakea eri perusteilla

Turvapaikanhakijalla tarkoitetaan ulkomaalaista, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. Pakolainen on henkilö, jolle on myönnetty turvapaikka jostakin valtiosta. Pakolaisaseman saa Suomessa henkilö, joka otetaan Suomeen UNHCR:n esityksestä pakolaiskiintiössä. Turvapaikanhakija saa pakolaisaseman, jos hänelle annetaan turvapaikka.

Suomi on kansainvälisin sopimuksin sitoutunut antamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Perustana ovat Geneven vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (pakolaissopimus) ja muut kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä EU-lainsäädäntö.

Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan Suomessa *pakolaisasemaa* tai *toissijaista suojeluasemaa*. Ulkomaalaislaissa on säännökset perusteista ja menettelyistä, joilla kansainvälistä suojelua annetaan. Henkilö voi hakea kansainvälistä suojelua jättämällä turvapaikkahakemuksen. Viranomaiset tutkivat, onko henkilöllä oikeus turvapaikkaan. Mikäli turvapaikan saamisen ehdot eivät täyty, tutkitaan onko henkilöllä oikeus saada Suomessa suojelua toissijaisen suojelun perusteella. Toissijaista suojelua voi saada, jos henkilöä uhkaa muu todellinen vakava vaara kuin turvapaikan perusteena oleva vaino. Perusteena voi olla uhka kuolemanrangaistuksesta tai kidutuksesta. Syynä voi olla myös aseellisesta selkkauksesta johtuva vakava henkilökohtainen vaara.

Kiintiöpakolainen on YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n pakolaiseksi katsoma henkilö, jolle on myönnetty oleskelulupa Suomeen pakolaiskiintiön puitteissa. Eduskunta päättää vuosittain Suomen pakolaiskiintiön koosta budjettiprosessin yhteydessä. Vuoden 2017 kiintiö on 750 henkeä. Suomen viranomaiset valitsevat kiintiöpakolaiset YK:n pakolaisleireiltä,

minkä jälkeen heidät kuljetetaan Suomeen sellaiseen kuntaan, joka on sopinut kiintiö-pakolaisten vastaanotosta.

Turvapaikanhakija puolestaan tulee maahan itsenäisesti ja tekee turvapaikkahakemuksen poliisille tai rajaviranomaiselle. Sillä aikaa kun Maahanmuuttovirasto käsittelee turvapaikkahakemusta, (mahdollisesti myös hallintotuomioistuimet, jos Maahanmuuttoviraston päätöksestä valitetaan) turvapaikanhakija sijoitetaan vastaanottokeskukseen³. Hakija majoitetaan vastaanottokeskukseen myös, jos hän tekee uusintahakemuksen saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemäänsä hakemukseen. Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011). Vastaanottolain tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevan toimeentulo ja huolenpito ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ottaen huomioon Euroopan Unionin lainsäädäntö ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Vastaanotolla tarkoitetaan vastaanotto- ja järjestelykeskusten sekä niiden järjestämien vastaanottopalvelujen kokonaisuutta.

Turvapaikan saaminen edellyttää kansainvälisen suojelun perusteiden täyttymistä

Turvapaikan saaminen edellyttää sitä, että hakija on lähtenyt kotimaastaan tai pysyvästi asuinmaastaan, koska hänellä on perusteltu syy pelätä joutuvansa vainotuksi. Vainon syyn tulee olla hakijan alkuperä, uskonto, kansallisuus, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuuluminen tai poliittinen mielipide. Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, oleskelulupa voidaan myöntää myös toissijaisen suojelun perusteella.

Oleskeluluvan saaminen toissijaisen suojelun perusteella edellyttää sitä, että hakijaa uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus. Toissijaiseen suojeluun perustuva oleskelulupa voidaan myöntää myös, jos hakija ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa joutumatta vakavaan henkilökohtaiseen vaaraan siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi.

Oleskeluluvan myöntäminen sekä turvapaikan että toissijaisen suojelun perusteella edellyttää sitä, että nimenomaan hakijaan kohdistuu jonkinasteista henkilökohtaista vainoa tai vaaraa. Pelkkä lähtömaan yleisesti heikko turvallisuustilanne ei yksinään riitä.

Suomessa oli käytössä 16.5.2016 asti humanitaarisen suojelun kategoria, joka ei perustunut YK:n pakolaissopimukseen tai EU-lainsäädäntöön. Kun turvapaikan tai toissijaisen

³ Yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat sijoitetaan hakemuskäsittelyn ajaksi ryhmäkotiin, tukiasuntoon, kansanopistoon tai yksityismajoitukseen. Nämä asumismuodot ovat käytössä myös myönteisen päätöksen saaneiden yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla.

suojelun edellytykset eivät täytyneet, oleskelulupia voitiin myöntää humanitaarisen suojelun perusteella silloin kun hakija ei voinut palata kotimaahansa sen huonon turvallisuustilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Toukokuussa 2016 tehty lakimuutos ei vaikuta jo myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloon, mutta jatko-oleskelulupaa ei voi enää saada humanitaarisen suojelun perusteella. Kun aiemmin humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen lupa umpeutuu, hänen pitää joko poistua maasta tai hakea uutta lupaa jollakin toisella perusteella.

Tilapäisen oleskeluluvan voi saada, jos tilapäinen terveysongelma estää palauttamisen tai jos hakija on halukas poistumaan maasta, muttei pysty.⁴ Myös työnteon tai opiskelun perusteella voi saada tilapäisen oleskeluluvan. Kansainvälisen suojelun käsitteitä on avattu laatikossa 1.⁵

Laatikko 1. Kansainvälisen suojelun käsitteitä

KANSAINVÄLINEN SUOJELU

Pakolainen: Henkilö, joka on paennut kotimaastaan tai pysyvästä asuinmaastaan ja jolle on myönnetty Geneven pakolaissopimuksen mukainen pakolaisasema

Turvapaikanhakija: Henkilö, joka hakee kansainvälistä suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. Turvapaikanhakija oleskelee maassa laillisesti hakemuksen käsittelyn ajan.

Turvapaikka eli pakolaisasema: Oleskeluluvan peruste. Annetaan henkilölle, jolla on perusteltu pelko joutua kotimaassaan vainotuksi alkuperän, uskonnon kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen takia ja on pelkonsa takia haluton turvautumaan kyseisen valtion suojaan. Ulkomaalaislain edellytykset turvapaikan antamiselle ovat samat kuin Geneven pakolaissopimuksessa, johon Suomi on sitoutunut.

Toissijainen suojelu: Oleskeluluvan peruste. Voidaan myöntää henkilölle, jota uhkaa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus, tai vakava vaara siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi. Perustuu EU-lainsäädäntöön ja voidaan myöntää silloin kun Geneven pakolaissopimuksen mukaiset edellytykset turvapaikan antamiselle eivät täyty. Tällöin henkilöllä ei siis ole pakolaisasemaa.

Humanitäärinen suojelu: Vanha oleskeluluvan peruste, silloin kun turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytykset eivät täytyneet, mutta turvapaikanhakija ei voinut palata kotimaahansa sen huonon turvallisuustilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Poistui kansallisesta lainsäädännöstä 16.5.2016.

4 Ennen 1.7.2015 tilapäisiä oleskelulupia myönnettiin myös, jos kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeinen maasta poistaminen ei onnistunut hakijan omien toimien vuoksi.

5 Ks. lisää maahanmuuton käsitteitä: http://emn.fi/files/1345/210216_EMN-Maahanmuutto-Fin.pdf.

Turvapaikkahakemus voi johtaa oleskelulupapäätökseen joko turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteella. Ensimmäinen oleskelulupa on aina määräaikainen. Turvapaikanhakijoille voidaan kuitenkin myöntää oleskelulupia myös muilla perusteilla (esimerkiksi työnteko, perheside tai yksilöllinen inhimillinen syy), jolloin ensimmäinen oleskelulupa myönnetään pääasiassa vuoden pituisena.

Myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneet siirtyvät jonkun kunnan asukkaaksi joko itsestä, vastaanottokeskuksen avustamana tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus) kautta. Kun ensimmäinen oleskelulupa on päättymässä, henkilön on haettava uutta oleskelulupaa, jos hän haluaa jatkaa Suomessa oleskelua. Hän voi hakea joko määräaikaista (jatkuvaa tai tilapäistä) tai pysyvää oleskelulupaa. Oleskelulupa myönnetään vain, jos edellytykset sen myöntämiselle ovat edelleen olemassa, ja myönnettävä lupa riippuu siitä, täyttyvätkö määräaikaisen tai pysyvän oleskeluluvan edellytykset. Jatkoluvan pituus on enintään neljä vuotta. Pysyvä oleskelulupa myönnetään, jos henkilö on luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan ja muut edellytykset täyttyvät (UlkL 56 §). Jos perusteita kansainväliselle suojelulle ei enää ole, pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema voidaan lakkauttaa ja henkilö karkottaa maasta, ellei muita oleskelulupaperusteita (esimerkiksi työnteko) ole.

Maahanmuuttovirasto tekee kielteisen päätöksen, jos kriteerit oleskelulupaan eivät täyty. Päätöksestä on ulkomaalaislain mukainen valitusoikeus. Maahanmuuttovirasto voi myös hylätä hakemuksen ilmeisen perusteettomana tai käännä turvapaikanhakijan toiseen EU-maahan Dublin-säännösten puitteissa. Dublin-asetuksen mukaan turvapaikkahakemus käsitellään siinä EU-maassa, josta turvapaikanhakija on ensiksi hakenut turvapaikkaa. Lisäksi turvapaikanhakija voi itse antaa hakemuksensa raueta.

Kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden on mahdollista valittaa päätöksestään hallinto-oikeuteen. Jos hallinto-oikeus kumoaa päätöksen, Maahanmuuttoviraston pitää käsitellä hakemus uudelleen. Jos hallinto-oikeus hylkää valituksen, on mahdollista tehdä valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mikäli korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan, tarkoittaa se, että se tutkii valituksen ja antaa siihen päätöksen. Päätös voi johtaa siihen, että asia palautuu käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastolle tai siihen, että Maahanmuuttoviraston päätös pysyy.

Vapaaehtoista paluuta tuetaan (sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta (voimassa 31.12.2018 saakka) 648/2017). Kielteisen päätöksen saaneiden palautuksesta vastaa poliisi.

Turvapaikan hakuun liittyvät olennaisesti myös perheenyhdistämisen säännöt

Oleskelulupa voidaan myöntää tietyin edellytyksin myös Suomessa jo asuvan ihmisen perheenjäsenille. Ulkomailla asuvan perheenjäsenen (*hakija*) pitää jättää perheenyhdistämishakemus. Jos perheenyhdistäjä on ulkomaan kansalainen, *hakijan* pitää jättää hakemus ulkomailla Suomen edustustossa, ja hakemuksen käsittelee Maahanmuuttovirasto.

Perheenyhdistäminen edellyttää suomalaisen ydinperhekäsityksen mukaista perhesidettä. Aikuisen perheeksi luetaan puoliso⁶ ja alaikäiset lapset. Lapsen ei tarvitse olla biologinen vaan myös kasvattilapset huomioidaan. Lapsen kohdalla ydinperhe puolestaan tarkoittaa huoltajia ja alaikäisiä sisarusia. Muut sukulaiset pääsevät perheenyhdistämisen kautta Suomeen vain poikkeustapauksissa. Perheside pitää todistaa alkuperäsasiakirjoilla, esimerkiksi avioliittotodistuksella tai lapsen syntymätodistuksella. Alkuperäsasiakirjojen puuttuessa Maahanmuuttovirasto selvittää asiaa esimerkiksi haastatteluilla tai DNA-testeillä.

Heinäkuussa 2016 tuli voimaan ulkomaalaislain muutos (301/2004), jonka mukaan kansainvälistä suojelua saavan ulkomaalaisen perheenjäsenen ja muun omaisen oleskeluluvan edellytyksenä on turvattu toimeentulo riippumatta perheenmuodostamisen ajankohdasta.⁷ Turvatus toimeentulon toteamiseksi on säädetty tulorajat. Esimerkiksi myönteisen oleskeluluvan saaneen henkilön puoliso ja yksi lapsi voivat tulla Suomeen perheenyhdistämisen kautta vain, jos perheen nettotulot⁸ ovat vähintään 2 200 euroa kuukaudessa. Turvapaikan saaneen tai kiintiöpakolaisen perheenjäsentä toimeentuloedellytys koskee vain, jos perheenjäsen ei jätä oleskelulupahakemustaan kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun perheenkokoaja on saanut tiedon omasta oleskeluluvastaan. Lisäksi turvatus toimeentulon edellytyksestä voidaan myös yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.

Erikseen mainittujen vaatimusten lisäksi Maahanmuuttovirasto suorittaa kokonaisharkinnan⁹, jonka perusteella oleskelulupa on mahdollista myöntää, vaikka vaaditut edellytykset eivät täytyisikään.

6 Aviopuoliso tai rekisteröity parisuhdekumppani. Avopuoliso voi saada luvan, jos puoliset ovat asuneet kaksi vuotta yhdessä tai jos heillä on yhteinen lapsi.

7 Aiemmin laissa perheet jaettiin ns. vanhoihin (perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan maahan tuloa) ja uusiin (maahan tulon jälkeen muodostettuihin) perheisiin. Tulorajat koskivat vain uusia perheitä.

8 Nettotuloissa otetaan huomioon lapsilisä, lapsen hoitotuet (esimerkiksi kotihoidon tuki), elatustuki, opintoraha ja asumistuki.

9 Kokonaisharkinnassa huomioidaan perhesiteiden luonne ja kiinteys, ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan.

Euroopan unionin mailla on sopimuksia turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittelystä

Eurooppaan saapuneiden turvapaikanhakijoiden väliaikainen sisäisten siirtojen järjestelmä luotiin kahdella Eurooppa-neuvoston päätöksellä syyskuussa 2015. Niissä EU-maat sitoutuivat siirtämään alueelleen kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä Italiasta ja Kreikasta. EU:n jäsenmaat sopivat 160 000 turvapaikanhakijan siirtämisestä toisiin jäsenmaihin kahden seuraavan vuoden aikana. Syyskuussa 2016 annetulla neuvoston päätöksellä jäsenmaat saivat luvan muuntaa osuutensa aiempiin päätöksiin sisältyneestä, yhteensä 54 000 henkilön kohdistamattomasta osuudesta Turkista uudelleensijoitettaviksi syyrialaispakolaisiksi. Syyskuun 4. päivään 2017 mennessä 27 700 turvapaikanhakijaa oli siirretty muihin jäsenmaihin turvapaikkahakemuksensa käsittelyä varten.¹⁰

EU:n hätäsiirtojärjestelmässä Suomi sitoutui alun perin noin 3 200 turvapaikanhakijan kiintiöön, joista kuitenkin myöhemmin yhteensä 1 035 henkilöä muutettiin syyskuun 2016 päätöksen mukaisesti Turkista uudelleensijoitettaviksi syyrialaisiksi. Syyskuun loppupuolelle mennessä turvapaikanhakijoita tätä kautta oli tullut 1 975 (tilanne 28.9.2017). Sisäisin siirroin Suomeen tulevat turvapaikanhakijat eivät saa automaattisesti turvapaikkaa tai oleskelulupaa, vaan heidän hakemuksensa käsitellään samalla tavalla kuin kaikkien muidenkin turvapaikanhakijoiden, joiden hakemukset tutkitaan Suomessa.

Lisäksi kesällä 2015 sovitun EU:n uudelleensijoittamisohjelman kautta oli tarkoitus siirtää 22 504 kansainvälisen suojelun tarpeessa olevaa henkilöä EU:n ulkopuolelta jäsenmaihin. Osa EU-maista (ml. Suomi) ja assosioituneista maista oli täytännyt tavoitteensa kesäkuuhun mennessä.

Sekä EU:n sisäisiä siirtoja että uudelleensijoittamisohjelmaa tuetaan EU:n budjetista Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) kautta. Rahastoon on Suomessa toteutettaviin ohjelman mukaisiin toimiin osoitettu ns. perusrahoitusta nykyiselle rahoituskehyskaudelle 2014–2020 yhteensä noin 26,04 miljoonaa euroa. Perusrahoitusosuudesta rahoitetaan toimia liittyen turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien sekä uudelleensijoittamisen kehittämiseen, kotoutumisen ja laillisen maahanmuuton sekä paluujärjestelmien tukemiseen.

Perusrahoitusosuuden lisäksi ohjelmaan sisältyy erilliset uudelleensijoittamisohjelman ja sisäisten siirtojen määrärahat, joita maksetaan jäsenvaltiolle vastaanotettujen uudelleensijoitettujen kiintiöpakolaisten sekä toisesta jäsenvaltiosta sisäisesti siirrettyjen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden lukumäärien perusteella. Jäsenvaltio saa yhdestä uudelleensijoitetusta kiintiöpakolaisesta henkilön lähtömaasta tai uudelleensijoituksen kiireellisyydestä riippuen kertakorvauksena 6 000 tai 10 000 euroa sekä sisäisesti siirrettävistä henkilöistä 6 000 euroa henkilöltä. Lisäksi EU–Turkki -sopimuksen (laatikko 2) mukaisesti Turkista uudelleensijoitettavien syyrialaisien osalta maksetaan korvausta 6 500 euroa henkilöä kohden.

¹⁰ Komission kertomus Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja Neuvostolle – Viidestoista kertomus sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta COM(2017)465 final.

Yhteensä Suomen arvioidaan saavan uudelleensijoittamisohjelman määrärahaa noin 6 miljoonaa euroa vuodessa. Määrä täsmentyy vuosittain maahan saapuneiden kiintiöpakolaisten lukumäärän perusteella. Sisäisten siirtojen määrärahaa Suomi saa 2 078 sisäisesti siirrettävästä henkilöstä enintään 12,46 miljoonaa euroa.

Uudelleensijoittamisen määrärahalla pyritään varmistamaan uudelleensijoittamisohjelman toimivuus tukemalla erityisesti kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamista ja kotoutumista sekä kehittämällä uudelleensijoittamisen viranomaisprosesseja. Sisäisten siirtojen määrärahalla tuetaan turvapaikkamenettelyn sujuvuutta ja pyritään varmistamaan riittävät resurssit erityisesti sisäisten siirtojen kautta maahan tulevien henkilöiden vastaanottoon (<http://eusa-rahastot.fi/tietoa-rahastoista/amif>).

Laatikko 2. Turkin ja EU:n välinen 1:1 julkilausuma

VUODEN 2016 EU:N SOPIMUS TURKIN KANSSA

Turkkiin on saapunut sen naapurimaista lähes kolme miljoonaa pakolaista – ennen kaikkea Syyrian sisällissodan seurauksena. Vuonna 2015 suuret määrät pakolaisia lähtivät erityisesti meriteitse Turkista Kreikkaan. Vähentääkseen pakolaisuuteen liittyvää ihmiskauppaa ja vaarallisia maahantuloja sekä tarjotakseen kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville ihmisille laillisen väylän maahantuloon EU-alueelle Turkki ja EU:n jäsenmaat sopivat maaliskuussa 2016 pakolaiskriisin ratkaisusta. Sopimus sisälsi seuraavat asiat:

- 1) Kaikki Turkista Kreikan saarille tulevat luvattomat maahantulijat palautetaan Turkkiin 20.3. lähtien. Päätös tehdään kansainvälisten lakien mukaan ja se on voimassa määräajan. Palautukset maksaa EU.
- 2) Jokainen syyrialainen, joka palautetaan Kreikasta Turkkiin, korvataan toisella EU:n alueelle siirrettävällä syyrialaisella. EU:n alueelle siirrettävät syyrialaiset valitaan YK:n turvapaikkakriteeristön mukaisesti. Etusija annetaan niille, jotka eivät ole yrittäneet päästä Eurooppaan luvattomasti.
- 3) Turkki lupaa toimia sen hyväksi, että luvattomat rajanylitykset EU:hun loppuisivat.
- 4) Kun luvattomat rajanylitykset ovat selvästi vähentyneet, luodaan humanitaarisiin syihin perustuva maahanmuuttojärjestelmä.
- 5) Viisumivapausneuvotteluja Turkin kanssa nopeutetaan. Tavoitteena on kesäkuu 2016, jos Turkki täyttää siihen mennessä vaadittavat ehdot.
- 6) EU nopeuttaa aiemmin sovitun kolmen miljardin euron rahasumman maksamista Turkille siellä olevien pakolaisten avustamiseen. Kun tämä rahasumma on käytetty, EU hankkii kolme miljardia euroa lisärahoitusta vuoden 2018 loppuun mennessä.
- 7) EU ja Turkki toimivat yhteistyössä Syyrian humanitaarisen tilanteen parantamiseksi.
- 8) EU ja Turkki tekevät työtä tulliyhteistyön syventämiseksi ja Turkin EU jäsenyysneuvotteluja edistetään.

2.2 Pakolaiset ja turvapaikan hakijat ovat vain murto-osa kaikesta maahanmuutosta

Maailmassa on arviolta 65 miljoonaa pakolaista

Pakolaismäärät maailmassa ovat erittäin suuria. Suurin osa pakolaisista on kotimaassaan – vain noin kolmasosa on jättänyt kotimaansa. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n mukaan vuonna 2015 pakolaisia oli arviolta 65 miljoonaa, kotimaansa jätti noin 20 miljoonaa, joista Eurooppaan tuli 1,3 miljoonaa. Suomen reilu 30 000 turvapaikanhakijaa oli Suomen historian valossa paljon, mutta maailman mittakaavassa vähän.

Laatikko 3. Pakolaiset maailmassa

PAKOLAISET MAAILMASSA

Maailmassa oli arviolta 65 miljoonaa pakolaista vuonna 2015. Valtaosa heistä oli maansisäisiä pakolaisia – ainoastaan 20 miljoonaa oli jättänyt kotimaansa. Kotimaansa jättäneistä monet olivat sijoittuneet naapurivaltioihin.

YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n kestävinä pitämät ratkaisuvaihtoehdot pakolaisuuteen ovat vapaaehtoinen ja turvallinen paluumuutto, jos mahdollista, integroituminen sinne, mihin turvaa on lähdetty hakemaan ja uudelleensijoitus kolmanteen maahan.

UNHCR:llä on uudelleensijoittamisohjelma, jonka kautta pakolaisleireillä asuvia pakolaisia siirretään johonkin ohjelmaan osallistuvaan valtioon, jossa he saavat pysyvän oleskeluluvan. Ohjelmaan osallistuvia maita on nykyisin noin 25. Vain murto-osa pakolaisista siirtyy uuteen asuinmaahan ohjelman kautta: UNHCR uudelleensijoittaa noin 100 000 pakolaista vuosittain. Eniten pakolaisia suoraan pakolaisleireiltä ottavat Yhdysvallat (70 %), Kanada (12 %), Australia (11 %), Ruotsi (2 %), Norja (1 %) ja Suomi (1 %).

Turvapaikanhakija- ja pakolaismääriin vaikuttavat ennen kaikkea ”työntötekijät”

Vastaanotettavien kiintiöpakolaisten määrä päätetään Suomessa valtion talousarviossa (eduskunta). Sen sijaan turvapaikanhakijoiden, ja turvapaikan lopulta saavien, määrä on vaikeammin ennakoitavissa.

Määrävin tekijä turvapaikkahakijoiden määrän suhteen on kansainvälisten konfliktien ja ihmisoikeusrikkomusten määrä ja laajuus – sekä tulevaisuudessa mahdollisesti ympäristökatastrofit. Lisäksi joukossa on myös parempien taloudellisten lähtökohtien tavoittelua ja yhdistelmiä lähtömaan epävakaudesta ja taloudellisista tekijöistä. Turvapaikan haun kohdemaan valikoitumiseen vaikuttanee useat tekijät. Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus

on pyrkinyt selvittämään, mitkä ovat määrävien ”työntekijöiden” lisäksi kohdemaihin kohdistuvia ”vetotekijöitä”, joilla on vaikutusta turvapaikanhaun suuntautumiseen.

Tutkimuskirjallisuuden¹¹ mukaan länsimaihin suuntautuvan turvapaikanhaun vetotekijöitä ovat:

- kohdemaassa asuvan etnisen yhteisön suuruus
- kohdemaan korkea elintaso
- iso myönteisten oleskelulupapäätösten osuus
- maiden maantieteellinen läheisyys
- turvapaikkapolitiikkamyönteisyys tai -vastaisuus

Turvapaikkapolitiikan myönteisyys on Hattonin (2009) luoma indeksi, jossa myönteisyyttä lisäävät seuraavat tekijät:

- maahanpääsy ei edellytä viisumia
- rajavalvonta ei ole tiukkaa
- salakuljetusta koskeva lainsäädäntö ei ole tiukkaa
- kuljetusliikkeille ei aseteta sanktioita näiden kuljettamien matkustajien matkustusasiakirjojen puuttumisesta
- turvapaikkaa voi hakea maan ulkopuolelta
- maan laeissa on useita pakolaisuuskategorioita
- ilmeisen perusteettomia hakemuksia ei käsitellä tiukasti
- päätökseen on helppo hakea muutosta
- työlupia ja/tai tulonsiirtoja on helppo saada
- perheenyhdistäminen on helppoa
- kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita ei oteta säilöön ja/tai käännyttäminen on hidasta

Sitä, vaikuttavatko yllämainitut tekijät Suomeen hakeutumisen todennäköisyyteen on erittäin vaikea tutkia. Niinpä tarkempia tietoja ei ole siitä, paljonko yllä mainitut tekijät vaikuttavat nimenomaan Suomeen suuntautumiseen.

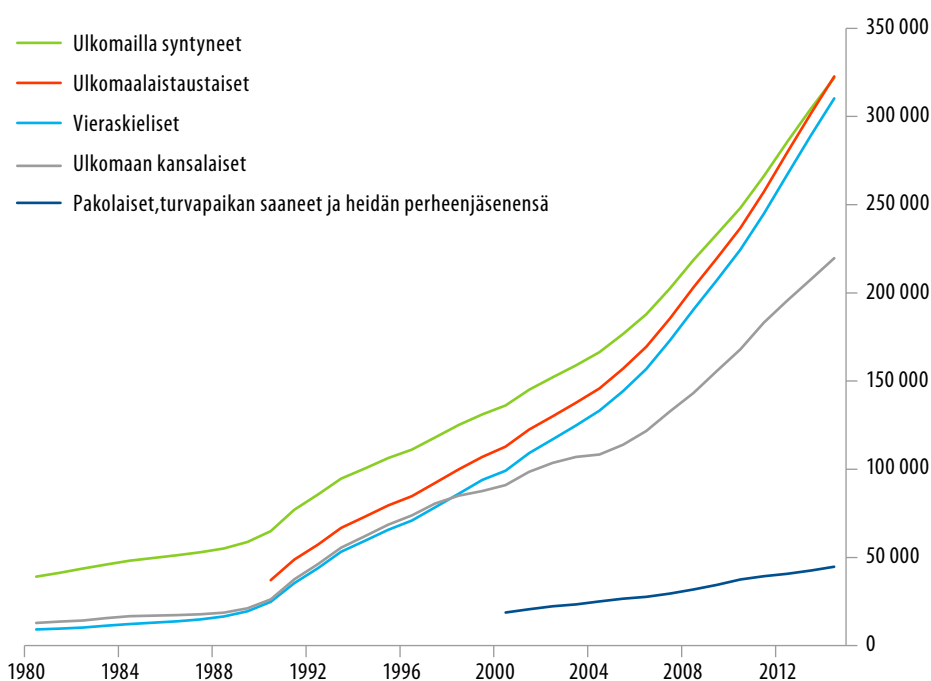
Pakolaistaustainen maahanmuutto on vain noin kuudesosa Suomen maahanmuutosta

Suurin osa Suomessa asuvista ulkomaalaistaustaisista on muita kuin pakolaistaustaisia henkilöitä. Vuonna 2012 Suomessa asui määritelmästä riippuen 250 000–300 000 maahanmuuttajaa, joista alle kuudesosa oli Suomessa pakolaisuuden tai suojelun tarpeen takia.

¹¹ Hatton ja Moloney 2015, Neumayer 2004, 2005, Barthel ja Neumayer 2015, Hatton 2009, Hatton ja Moloney 2015, Yoo ja Koo 2014.

(VATT 2014; kuva 1). Vaikka Suomen pakolaistaustaisen väestön määrä kasvaakin arviolta 10 000 hengellä vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden saatua päätöksen hakemuksiinsa, ovat pakolaistaustaiset edelleen selvä vähemmistö kaikista maahanmuuttajista.

Kuvio 1. Maahanmuuttajat Suomessa 1980–2014



Lähde: Tilastokeskus

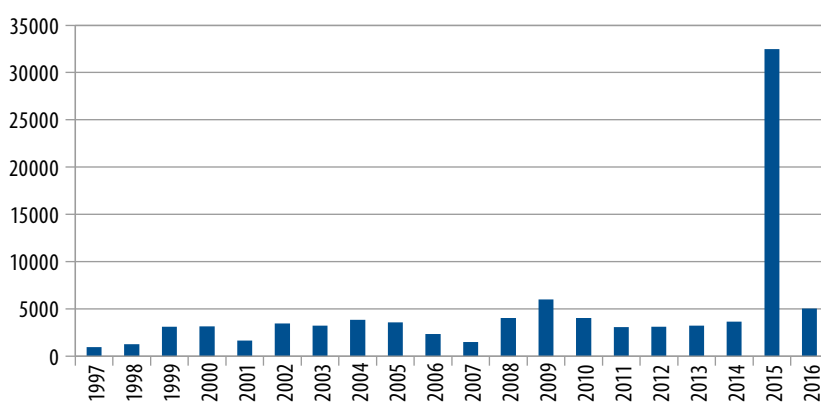
Suomeen muutetaan edelleen pääosin työn, perheen tai opiskelun takia. Vuonna 2015 EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröintejä tehtiin tai ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin kolmansien maiden kansalaisille yhteensä 33 568 kappaletta¹². Näistä EU-kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuden rekisteröintejä oli 10 838 (32 %). Työperäisen maahanmuuton perusteella myönnettiin 5 436 (16 %) oleskelulupaa, ja opiskelun vuoksi 5 869 (17 %) oleskelulupaa. Perhesiteen perusteella tulleita kolmansien maiden kansalaisia oli 8 057 (24 %), joista pakolaistaustaisia 986. Kiintiöpakolaisille myönnettiin 1 034 oleskelulupaa (3 %) ja kansainvälisen suojelun perusteella 1 628 oleskelulupaa (5 %).

¹² Vuonna 2015 tulleet turvapaikanhakijat eivät käytännössä sisälly tähän lukuun.

Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden saapuminen Suomeen oli poikkeuksellisen runsasta

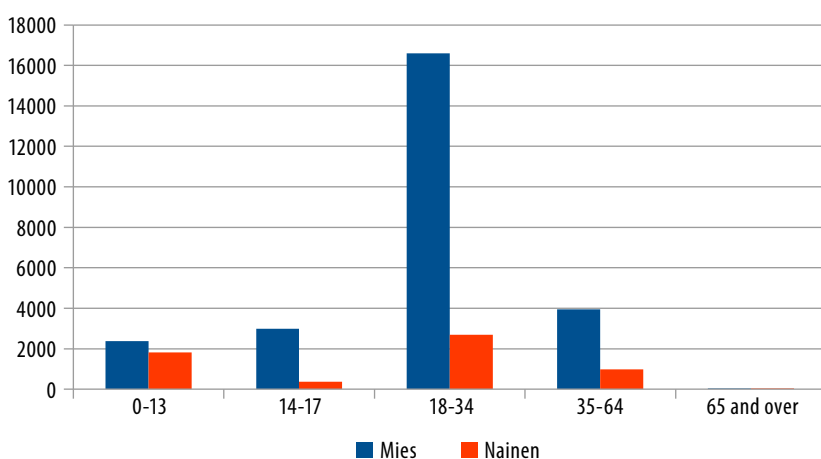
Suomeen saapui vuonna 2015 ennätysmäärä turvapaikanhakijoita: Maahanmuuttovirasto rekisteröi yhteensä 32 476 turvapaikanhakijaa. Muuten 2000-luvulla hakijamäärät ovat olleet noin 3 000–4 000 hakijaa vuosittain. Vuoden 2016 aikana turvapaikanhakijoita saapui Suomeen 5 657 (kuva 2).

Kuvio 2. Turvapaikanhakijat 1997–2016



Valtaosa Suomeen vuoden 2015 aikana saapuneista turvapaikanhakijoista oli nuoria miehiä (kuva 3). Huoltajan kanssa saapuneita alaikäisiä oli lähes 4 600 ja yksin tulleita alaikäisiä noin 3 000. Suurin osa turvapaikanhakijoista vuonna 2015 oli irakilaisia (63 %), afganistanilaisia (16 %), somalialaisia (6 %) ja syyrialaisia (3 %).

Kuvio 3. Turvapaikanhakijat iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2015



3. Pakolaiset ja turvapaikanhakijat – mitä tiedämme kustannuksista ja eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta?

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrä, ikä- ja koulutusrakenne vaikuttavat julkiseen talouteen monella eri tavalla. Tässä kappaleessa käydään läpi helpoiten tunnistettavissa olevat menokohteet sekä työllisyyskysymyksiä, jotka vaikuttavat tulopuoleen.

Turvapaikkahakemusten määrä ja käsittely vaikuttavat sisäministeriön (erityisesti Maahanmuuttovirasto, poliisi ja rajavartiolaitos), ulkoministeriön ja oikeusministeriön toimintoihin. Turvapaikkahakemuskäsittelyn aikainen vastaanottokeskustoiminta on sisäministeriön vastuulla. Vastaanottovaiheen aikaisia kustannuksia on myös oikeusministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä ja opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Myönteiset turvapaikkapäätökset näkyvät työ- ja elinkeinonministeriön kotouttamisessa ja kuntapaikkojen järjestämisessä ja kuntakorvauksissa, opetus- ja kulttuuriministeriön perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksessa, sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaisissa palvelu- ja etuusjärjestelmissä sekä valtiovarainministeriön kunnille myönnettävissä valtionosuuksissa. Kielteiset päätökset työllistävät sisäministeriön hallinnonalaan kuuluvaa poliisia ja oikeusministeriön hallinnonalaan. Turvapaikkahakemukset ja niistä seuraavat muut toiminnot koskettavat siis hyvin monia hallinnonaloja.

3.1 Turvapaikanhakijamäärät vaikuttavat maahanmuuttoviraston ja ulkomaanedustustojen kustannuksiin

Turvapaikkahakemus pitää jättää Suomessa rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille.¹³ Turvapaikkahakemuksen vastaanottava viranomainen kirjaa perustiedot ja ottaa sormenjäljet sekä tekee tarvittavat rekisteritarkistukset. Rekisteröinnin jälkeen hakemus siirtyy Maahanmuuttovirastoon ja turvapaikanhakija sijoitetaan hakemuksen käsittelyn ajaksi vastaanottokeskukseen.

Oleskeluluvan turvapaikkahakemukseensa saaneiden perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen perheenyhdistämishakemuksella. Oleskelulupahakemuksen perhesiteen perusteella voi panna vireille ainoastaan ulkomailla asuva hakija itse. Suomessa asuva perheenjäsen, eli perheenkokoaja, ei voi panna hakemusta vireille hakijan puolesta. Alaikäisen lapsen puolesta hakemuksen täyttää ja jättää huoltaja. Lapsen on kuitenkin oltava itse läsnä, kun hakemus jätetään. Oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella jätetään joko Suomen ulkomaanedustustoon tai Maahanmuuttoviraston palvelupisteeseen.

Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ulkomaalaisten maahantuloon, pakolaisuuteen, maassa oleskeluun ja maasta poistamiseen liittyviä asioita. Se myös vastaa turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta ja suunnittelusta, säilöönottoyksiköiden käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta.

Turvapaikkatutkinnassa Maahanmuuttovirasto selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja sen, käsitelläänkö hakemus Suomessa (ns. Dublin-menettely). Turvapaikkapuhuttelussa hakijan tulee selvittää, miksi hän hakee turvapaikkaa (ja esittää mahdolliset todisteet).

Maahanmuuttoviraston työmäärä kasvoi voimakkaasti vuoden 2015 turvapaikanhakijamäärän kasvettua, ja viraston kokoa kasvatettiin usealla sadalla hengellä. Turvapaikkahakemusruuhkan purkamiseksi ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton organisoimiseksi Maahanmuuttovirastoon palkattiin uutta henkilöstöä siten, että vuonna 2016 henkilöstövuosityömäärä yli kaksinkertaistui edellisvuoteen nähden 333,8 htv:sta 769,7 htv:een (Maahanmuuttovirasto, Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2016).

¹³ Syyskuussa 2015 Ruotsin kautta maateitse saapuneiden turvapaikanhakijoiden virta voimistui, jolloin Tornioon perustettiin järjestelykeskus. Järjestelykeskus toimi ensi vaiheen vastaanottoyksikkönä, jossa hakijat rekisteröitiin ja heidän turvapaikkaprosessinsa käynnistyi.

Maahanmuuttoviraston toimintakertomuksen mukaan turvapaikkahakemuksen omakustannusarvo oli 1 584 euroa. Kansainvälisten sopimusten mukaisesti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on maksuton. Turvapaikkatutkinta edellyttää aina hakijan suullista kuu-lemista jo alkuvaiheessa mm. henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin osalta sekä itse turvapaikkakuulemista.

Maahanmuuttovirasto teki 28 252 turvapaikkapäätöstä vuonna 2016.

3.2 Vastaanottokeskustoiminnan kustannuksiin vaikuttavat turvapaikanhakijamäärä, vuorokausikustannus ja vastaanoton piirissä vietetty aika

Turvapaikanhakuprosessin ajaksi turvapaikanhakijat majoitetaan tarvittaessa vastaanottokeskuksiin. Vastaanottokeskus järjestää vastaanottoon kuuluvia vastaanottolain (746/2011) mukaisia lakisääteisiä palveluita.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottopalveluita ovat:

- tilapäinen majoitus turvapaikkaprosessin ajaksi
- akuutti sairaanhoito
- sosiaalipalveluja, sisältäen vastaanotto- ja käyttörahan
- terveydenhuoltopalvelut
- tiedotus
- tulkkipalveluja
- lainopillista neuvontaa
- työ- ja opintotoimintaa
- perusopetusikäisille lapsille peruskouluopetus

Lisäksi tuetaan vapaaehtoista paluuta (sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta (voimassa 31.12.2018 saakka) 648/2017).

Vastaanottokeskustoiminnan kustannuksiin vaikuttaa majoitettavien lukumäärän lisäksi sekä vastaanottokeskustoiminnan majoitusvuorokausikustannus että vastaanottokeskustoiminnan piirissä vietetty aika.

Vastaanoton kokonaiskesto muodostuu hakemusten käsittelyajasta, päätökseensä muutosta hakevien määrästä, muutoksenhaun kestosta hallintotuomioistuimissa, päätöksen tiedoksiantoajoista, kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamisen nopeudesta, vapaaehtoisen paluun toimivuudesta ja tehokkuudesta sekä oleskeluluvan saaneiden kun-

taan siirtymisen nopeudesta. Lisäksi menoihin vaikuttavat uusintahakemukset, jos hakija tekee uuden hakemuksen saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisemmin tekemänsä hakemukseen. Ulkomaalaislain 103 §:n nojalla uusintahakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakemus ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

Turvapaikkaprosessin kesto hakemuksen jättämisestä maahanmuuttoviraston päätökseen kasvoi alkuvuoden 2015 keskimäärin neljästä kuukaudesta vuoden 2016 noin yhdeksään kuukauteen (Turvapaikkaprosessin tehokkuuden työryhmän loppuraportti 2016). Maahanmuuttovirasto arvioi keskimääräisen käsittelyajan putoavan vuonna 2017 230 päivästä (yli 7,5 kuukaudesta) 150 päivään eli 5 kuukauteen (Maahanmuuttovirasto 2017). Käytännössä vastaanottokeskuksissa vietetty aika on turvapaikkahakemuksen käsittelyaikaa pidempi, koska oleskelulupapäätöksen tiedoksiannointi hakijalle ei tapahdu välittömästi päätöksen jälkeen ja kuntapaikkahakemus tehdään vasta tiedoksiannon jälkeen.¹⁴ Lisäksi päätöksentään oikeusasteisiin valittavat asuvat vastaanottokeskuksissa valitusprosessin ajan.

Maahanmuuttoviraston rekisteriaineistoon pohjautuvan analyysin perusteella vastaanottotoiminnan majoitusvuorokausihintakeskiarvot vaihtelivat 45 ja 61 euron välillä vuosina 2012–2016. Vastaanottotoiminnan vuorokausikustannukseen vaikuttaa merkittävästi majoitustyyppi, joka taas määräytyy osin lakiin perustuvien velvoitteiden perusteella. Esimerkiksi alaikäisyksiköissä on opetustoiminta ja lastensuojelulain (417/2007) mukainen henkilöstö. Kalleinta majoitus on siksi yksintulleiden alaikäisten ryhmäkodeissa (208 e/vrk) ja tukiasumisyksiköissä (136 e/vrk). Edullisinta asuminen on yksityismajoituksessa (18 e/vrk), mutta myös keskusmajoitus (49 e/vrk) on suhteellisen edullista.¹⁵

Vuoden 2015 suuresta turvapaikanhakijoiden määrästä johtuen vastaanottokeskuksia jouduttiin perustamaan nopeasti. Vuoden 2015 alussa vastaanottokeskuksia oli 28, kun vuoden 2016 tammi-helmikuussa jo 227. Tammi-helmikuussa 2016 vastaanottokeskuksissa oli kirjoilla noin 29 000 asukasta. Vuoden kuluessa keskusten määrää karsittiin turvapaikanhakijamäärän laskettua. Vuoden 2016 lopussa keskuksia oli 126, ja niissä asukkaita noin 16 000. Yksityismajoituksessa asui noin 3 700 turvapaikanhakijaa. Vuoden 2016 aikana yhä useampi turvapaikanhakija majoittui yksityismajoituksessa ystävien tai sukulaisten luona (Maahanmuuttovirasto 2017). Toiminta-ajan mukaan tarkasteluna vuorokausihinnat olivat alempia koko ajan toiminnassa olevissa keskuksissa kuin uusissa tai lakkautetuissa keskuksissa (Busk ja Kekäläinen 2017).¹⁶

¹⁴ ELY-keskuksen tekemän kuntaan osoituksen jälkeenkin voi kestää viikkoja, joissakin tapauksissa kuukausia, ennen kuin sopiva asunto löytyy.

¹⁵ Luvut ovat keskiarvoja vuosien 2012–2016 väliseltä ajalta.

¹⁶ Analyysi vastaanottotoiminnan kustannusrakenteesta oli osa sisäministeriön tutkimushanketta Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? – Tarkastelu sisäministeriön hallinnonalan näkökulmasta. Tutkimushankkeessa muun muassa selvitettiin vastaanottotoiminnan kustannusrakennetta majoitustyyppien (ryhmäkoti, tukiasunto, yksityismajoitus, keskusmajoitus, ihmiskaupan uhrin ja säilöönnottoyksikkö) ja palvelutuottajan (julkinen, yksityinen, kolmas sektori) mukaan sekä tarkasteltiin sopimustyyppien vaikutusta kustannuksiin.

Vastaanottokeskuksen majoitusvuorokausikustannukseen vaikuttavat ainakin seuraavat kulut: henkilöstökulut, kiinteistökulut, aineet, tarvikkeet ja tavarat, palvelujen ostot, terveydenhuollon kulut, muut kulut ja toimeentuloturva. Toimeentuloturva tarkoittaa vastaanotto- ja käyttörahaa. Vastaanottorahan perusosan suuruus on yksinasuvalle tai yksinhuoltajalle 314,91 euroa kuukaudessa, kun asiakas itse kustantaa ruokansa.¹⁷ Mikäli vastaanottokeskuksen palveluihin kuuluvat ateriat, vastaanottoraha on 92,30 euroa kuukaudessa. Ei-yksinasuville on otettu huomioon skaalaetuja, joten muille yli 18-vuotiaille vastaanottorahan perusosan suuruus on 266,04 euroa ja 76,01 euroa, jos ruokailu on vastaanottokeskuksen järjestämä. Yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan käyttöraha on alle 16-vuotiaalle 27,15 euroa kuukaudessa ja 16–17-vuotiaalle 48,86 euroa kuukaudessa. Yksityismajoituksessa tai yli 16-vuotiaiden tukiasumisyksikössä asuvalle yksintulleelle lapselle maksetaan käyttörahan sijasta vastaanottorahaa, joka on samansuuruinen kuin aikuisella yksin asuvalla.

3.3 Turvapaikkahakemuksista vajaa viidesosa on myönteisiä

Taulukossa 1 on vuonna 2015 jätettyjen turvapaikkahakemusten ratkaisuosuudet heinäkuuhun 2017 mennessä. Vuonna 2015 tulleista turvapaikkahakijoista reilu 42 prosenttia sai kielteisen päätöksen. Rauenneita hakemuksia oli vajaa 20 prosenttia. Hakemus raukeaa muun muassa siinä tilanteessa, jos hakijan katsotaan poistuneen maasta. Alle viisi prosenttia hakemuksista oli ratkaisematta heinäkuussa 2017. Yli seitsemän prosenttia hakemuksista oli niin sanotun vastuunmäärittämisasiäsetuksen (Dublin-asetus) myötä jätetty käsittelemättä, koska turvapaikkahakemus oli jo aiemmin jätetty johonkin toiseen EU:n valtioon. Turvapaikka oli myönnetty reilulle 13 prosentille ja toissijaisen suojelun perusteella maahan oli saanut jäädä noin viisi prosenttia hakijoista. Muun oleskeluluvan oli saanut noin neljä prosenttia. Täten noin viidesosa oli saanut jäädä maahan ja neljä viidesosaa sai kieltävän päätöksen, hakemus raukesi tai se siirrettiin jonkun toisen maan käsiteltäväksi.

¹⁷ Toimeentulotuen perusosa yksinasuvalle lapsettomalle oli 487,89 euroa kuussa. Tämä on tarkoitettu jokapäiväisen elämän välttämättömiin menoihin.

Taulukko 1. Vuonna 2015 vireille tulleiden turvapaikkahakemusten ensimmäiset päätökset heinäkuuhun 2017 mennessä

Päätös	Kpl	Prosenttia
Kielteinen	13 589	42,38
Rauennut	6 337	19,76
Turvapaikka	4 258	13,28
Toissijainen suojelu	1 617	5,04
Dublin-menettely	2 355	7,34
Humanitäärinen suojelu	115	0,36
Muu peruste	160	0,50
Muut oleskeluluvat	1 332	4,15
Ilmeisen perusteeton	732	2,28
Saanut suojaa EU-valtiosta	85	0,27
Vireillä	1 487	4,64
Yhteensä	32 067	100

Maahanmuuttovirasto käsittelee nopeutetussa menettelyssä hakemukset, jotka ovat ilmeisen perusteettomia. Hakemus on ilmeisen perusteeton esimerkiksi, jos hakija ei ole esittänyt hakemuksen perusteeksi vainoa tai sellaisia ihmisoikeusloukkauksia, jotka oikeuttaisivat kansainväliseen suojeluun. Mikäli hakemus ei ole ilmeisen perusteeton, turvapaikanhakija kutsutaan hakemuksen käsittelyaikana turvapaikkapuhutteluun.

Jos hakemus jätetään tutkimatta tai hylätään nopeutetussa tai normaalissa menettelyssä, päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätökseen voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Mikäli korkein hallinto-oikeus antaa valitusluvan, se tutkii valituksen ja antaa siihen päätöksen. Päätös voi johtaa siihen, että asia palautuu käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastolle tai siihen, että Maahanmuuttoviraston päätös pysyy. Turvapaikka-asiat on käsiteltävä hallintotuomioistuimissa kiireellisinä. Tutkimatta jätetyissä ja nopeutetun menettelyn turvapaikka-asioissa Maahanmuuttoviraston päätös on heti täytäntöön pantavissa. Normaalien menettelyn turvapaikka-asiat ovat täytäntöön pantavissa vasta kun päätös on lainvoimainen, mutta valituslupahakemuksen vireilläolo ei kuitenkaan estä täytäntöönpanoa.

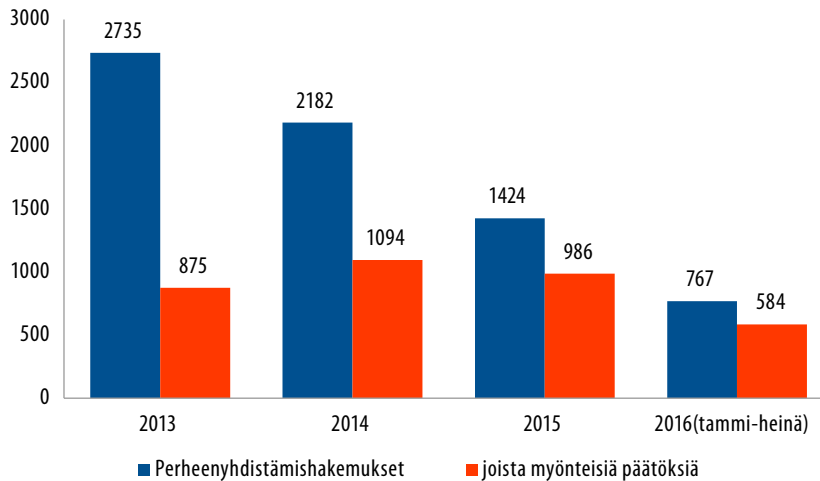
Hallinto-oikeuden jälkeisen maahanmuuttoviraston päätöksen oli vuoden 2015 hakijoista saanut 1 195 hakijaa eli 3,8 prosenttia (tilanne 19.6.2017). Hallinto-oikeuden jälkeinen maahanmuuttoviraston päätös oli edelleen kielteinen vajaalle 50 prosentille valittaneista. Turvapaikkapäätöksen oli saanut 30 prosenttia ja toissijaisen suojelun perusteella maahan sai jäädä vajaa 10 prosenttia. Suurimmalta osaltaan nämä kumoamiset eivät kuitenkaan johtuneet siitä, että Maahanmuuttovirasto olisi soveltanut lakia väärin. Suurin osa kumotuista päätöksistä selittyy sillä, että hallinto-oikeudessa on esitetty uusi turvapaikkaperuste, jonka vuoksi hallinto-oikeudella ei ole muuta mahdollisuutta kuin palauttaa asia Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi, koska hallinto-oikeus ei voi ensi asteena arvioida uutta turvapaikkaperustetta.¹⁸

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan valitusherakkyys on viime vuosina kasvanut. Kun aiemmin voitiin laskea, että noin 80 % kielteisen päätöksen saaneista valittaa, nykyisin valitusprosentti on lähes sata. Myös myönteisistä päätöksistä saatetaan valittaa, koska päätöksen sisältö vaikuttaa mahdollisuuksiin saada perheenjäsenet maahan.

Korkeimman hallinto-oikeuden jälkeisen päätöksen on saanut 103 turvapaikanhakijaa eli 0,3 prosenttia vuonna 2015 turvapaikkahakemuksen vireille saattaneista. Korkein hallinto-oikeus ratkaisi vuonna 2016 lähes 5 400 asiaa, joten valitukset aiheuttivat alle 2 prosentin kasvun korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärässä. Lähes 60 prosenttia korkeimman hallinto-oikeuden jälkeisistä päätöksistä oli edelleen kielteisiä ja 15 prosenttia hakemuksista raukesi. Noin 20 prosenttia sai turvapaikan tai sai jäädä maahan toissijaisen suojelun perusteella.

Perheenyhdistämisen myönteisten päätösten määrä on viime vuosina ollut noin 1 000 kappaletta per vuosi (kuva 4). Kuvassa ei vielä näy heinäkuun 2016 tiukentunut toimeentulon turvaamisen vaatimus. Valtaosa myönteisen päätöksen saaneista on ollut kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden lapsia.

¹⁸ Hallinto-oikeuksista saadun tiedon mukaan suuri osa uudesta perusteesta, joka hallinto-oikeudessa esitetään, koskee kristinuskoon kääntymistä tai hakijan homoseksuaalisuutta. Molemmat voivat johtaa vainoksi katsottaviin tekiöihin useiden islamilaisista maista tulevien turvapaikanhakijoiden kotimaassa, joten niillä on merkitystä turvapaikkahakemusta ratkaistaessa. Toinen iso ryhmä on ne Maahanmuuttoviraston päätökset, jotka on kumottu sen vuoksi, että korkeimman hallinto-oikeuden linjausten mukaan kyseiseen maahan ei voida palauttaa turvapaikanhakijoita. KHO:n päätös 2016:53 linjasi, että perus- ja ihmisoikeussäännökset sekä ulkomaalaislain 147 §:n mukainen palautuskielto estivät turvapaikanhakijan siirron Unkariin, joka olisi ollut vastuunmäärittämisasetuksen nojalla vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tämän jälkeen hallinto-oikeudet siis joutuivat kumoamaan kaikki Maahanmuuttoviraston päätökset, joilla hakemus oli ns. Dublin-menettelyssä jätetty tutkimatta ja siirretty käsiteltäväksi Unkarissa.

Kuvio 4. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemukset

Turvapaikka-asioita on 1.9.2017 hallinto-oikeuksissa vireillä yhteensä 6 597 kappaletta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 935 kappaletta. Helmikuun 2017 alusta lukien turvapaikka-asioita koskevat valitukset on hajautettu Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen (Pohjois-Suomen, Itä-Suomen ja Turun hallinto-oikeuteen). Turvapaikka-asioiden käsittelyaikojen kehitystä on seurattu oikeusministeriössä jatkuvasti, ja hallinto-oikeuksien resursseja on lisätty tarvittaessa. Helsingin hallinto-oikeudelle on myönnetty 88 henkilön lisäresurssi. Kolmelle muulle turvapaikka-asioita käsittelevälle hallinto-oikeudelle on myönnetty yhteensä 79 henkilön lisäresurssi. Valtaosa uusista palkattavista henkilöistä on tuomareita. Hallinto-oikeuksien ratkaisukapasiteetti on turvattu vuoden 2018 loppuun saakka. Keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa on tällä hetkellä 7,4 kuukautta ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa 2,8 kuukautta. Käsittelyaika KHO:ssa on pysynyt ennallaan, mutta hallinto-oikeuksissa se jonkin verran nousi kevään aikana. Huhtikuun lopulla hallinto-oikeuksien keskimääräinen käsittelyaika oli vielä noin 6,7 kuukautta. Huomioon on otettava, että tällöin asiat oli juuri siirretty Helsingistä muihin hallinto-oikeuksiin. Loppuvuodesta 2017 käsittelyaikojen ennustetaan nousevan hallinto-oikeuksissa 9,3 kuukauteen.

Turvapaikka-asioita hajautettaessa ennakoitiin, etteivät hajautustuomioistuimet pysty toimimaan täydellä teholla ensimmäisiä viikkoja, koska uuden väen kouluttaminen vie aikaa. Hallinto-oikeuksista saatujen tietojen mukaan uuden henkilökunnan rekrytointi ei ole ollut helppoa, minkä vuoksi kaikkia annettuja resursseja ei ole saatu täysimääräisesti käyttöön. Kriteerit täyttäviä henkilöitä ei ole löydetty heti kun resurssit ovat olleet käytössä ja lisäksi henkilökunnan vaihtuvuus on suurta. Hallinto-oikeudet ovat siis joutuneet käyttämään jatkuvasti muuta henkilökuntaa kouluttamiseen ja töihin perehdyttämiseen.

Hallinto-oikeuksien käsittelyaikoihin on vaikuttanut myös hallinto-oikeuksista riippumattomat seikat. Aiempien laskelmien mukaan nopeutetun menettelyn asioita ja tutkimatta jätettyjä Dublin-tapauksia olisi ollut suurempi osuus hallinto-oikeuksiin tulevista turvapaikkajutuista. Tämä ennustus ei ole pitänyt paikkaansa ja vaativampien juttujen osuus on ollut suurempi. Lisäksi muut kuin edellä mainitut ratkaisut on istuttava kahden tuomarin kokoonpanossa, kun taas nopeutetun menettelyn päätökset ja Dublin-tapaukset voi ratkaista yksi hallinto-oikeustuomari.

Iso merkitys hallinto-oikeuksien käsittelyaikoihin on ollut myös korkeimman hallinto-oikeuden linjauksilla¹⁹, jotka koskevat suullisen käsittelyn toimittamista hallinto-oikeudessa. Suullisen käsittelyn ollessa tarpeen jutun käsittelyyn osallistuu kolme hallinto-oikeustuomaria. Hallinto-oikeuksilta saadun arvion mukaan syksyllä 2017 tullaan pitämään paljon suullisia käsittelyitä, ja tämän ennakoidaan pidentävän käsittelyaikoja nykyisestä.

Hallituksen esityksen sosiaalihuoltolain muuttamisesta (HE 162/2017 vp) mukaan Kansaneläkelaitos korvaisi valtion varoista kunnalle ja kuntayhtymälle kiireellisestä sosiaalipalvelusta aiheutuneet kustannukset, kun välttämätöntä sosiaalipalvelua on annettu kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle, jonka vastaanottopalvelut ovat lakanneet kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa tarkoitetulla tavalla. Korvauksiin on valtion vuoden 2018 talousarvioesityksessä varattu määrärahaa 5,3 miljoonaa euroa.

3.4 Myönteisen päätöksen saaneet siirtyvät kuntiin

Myönteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden tulee siirtyä vastaanottokeskuksesta kuntiin asumaan. Suomessa laillisesti oleskelevilla ulkomaalaisella on oikeus valita asuinpaikkansa samalla tavalla kuin kantasuomalaiset saavat valita oman asuinpaikan-

¹⁹ Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2017:63 linjattiin suullisen käsittelyn tarvetta hallinto-oikeudessa. Iranista kotoisin olevan turvapaikanhakijan hakemus oli hylätty. Turvapaikanhakija oli kastettu ja hän oli toimittanut hallinto-oikeudelle selvityksen kristityksi kääntymisestään sekä pyytänyt, että asiassa järjestetään suullinen käsittely. Hallinto-oikeus oli ratkaissut asian turvapaikanhakijan eduksi kirjallisen aineiston perusteella järjestämättä pyydettyä suullista käsittelyä. Korkein hallinto-oikeus totesi, että henkilökohtaisen uskottavuuden arvioinnin, varsinkin kun kyse on uskonnollisen kääntymisen aitoudesta, voitiin katsoa edellyttävän valitusvaiheessa hakijan itsensä suullista kuulemistä samoin kuin mahdollisten todistajien kuulemistä. Asia palautettiin hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn toimittamiseksi ja sen jälkeen uudelleenratkaistavaksi.

Myös korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisussa KHO 2017:120 oli kysymys suullisen käsittelyn tarpeesta hallinto-oikeudessa. Gambiasta kotoisin oleva turvapaikanhakija oli Maahanmuuttovirastolle tekemässään kansainvälistä suojelua koskevassa hakemuksessa vedonnut homoseksuaalisuuteensa. Hakijan kertomusta ei hyväksytty. Korkein hallinto-oikeus katsoi tässäkin tapauksessa, että valittajan henkilökohtaisen uskottavuuden arviointi olisi edellyttänyt suullisen käsittelyn toimittamista ja valittajan henkilökohtaista kuulemistä. Hallinto-oikeuden päätös kumottiin ja asia palautettiin hallinto-oikeudelle suullisen käsittelyn toimittamista varten ja sen jälkeen uudelleen ratkaistavaksi.

sa. Käytännössä asuinkuntaan siirtyminen vastaanottokeskuksesta tapahtuu joko itsenäisesti tai avustettuna. Avustavana tahona voi olla vastaanottokeskus ja/tai turvapaikan saanut voi siirtyä kuntaan kuntien ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskusten) ja kunnan välisellä sopimuksella. Sekä ELY-keskusten kuntaan osoittaminen että vastaanottokeskusten avustama kuntaan muutto kohdistuu lähtökohtaisesti vastaanottokeskuksen ELY-alueelle.

Maahanmuuttoviraston ilmoittamien tietojen mukaan noin 5 985 oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijaa muutti kuntiin vuoden 2016 aikana ja 2 661 henkilöä alkuvuoden 2017 aikana (30.5. mennessä). Itsenäisten muuttojen osuus oli 32 prosenttia, sopimusperusteiselle kuntapaikalle oli muuttanut 27 prosenttia ja vastaanottokeskusten avustamien muuttojen osuus on 32 prosenttia. ELY-keskukset ovat tehneet alkuvuonna 1 698 kuntaan osoitusta. Näistä 520 on ollut kiintiöpakolaisia ja 401 ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä.

Ruotsissa tuli vuonna 2016 voimaan laki kuntien yhteisvastuusta pakolaistaustaisten sijoittamiseksi, koska maahan tullut pakolaismäärä oli niin suuri, etteivät olemassa olevat kannustinrakenteet enää toimineet ja pakolaisten sijoittaminen kuntiin oli jakautunut taloudellisesti epätasaisesti. Suomessa ei vastaavaa ole, vaan oleskeluluvan saaneet joko siirtyvät omaehtoisesti valitsemiinsa kuntiin tai kuntien vapaaehtoisen kuntiinsijoitusjärjestelmän myötä. Kustannusvastuu kuntiin sijoittamisesta on siis valtiolla.

Turvapaikan saaneet suuntaavat pääosin suuriin kaupunkeihin

Monista maista tuttu ilmiö, jossa maahanmuuttajat hakeutuvat isoimpiin kaupunkeihin, joissa on jo entuudestaan maanmiehiä tai muita maahanmuuttajia, on havaittavissa myös Suomessa. Pakolaistaustaiset muuttavat sinne, missä on muita maahanmuuttajia ja toisaalta parhaimmat edellytykset työllistyä. Pääkaupunkiseudulle on asettunut suurin osa ennen syksyä 2015 saapuneista pakolaisista. Pääkaupunkiseudun lisäksi suurin osa Suomen pakolaistaustaisista maahanmuuttajista asuu Turussa ja Tampereella. Pääkaupunkiseudulle on 2000-luvulla alkanut syntyä kaupunginosia, joissa maahanmuuttajien osuus on huomattava.²⁰

Muutto vastaanottokeskuksista kuntiin on pääosin suuntautunut pääkaupunkiseudun lisäksi maakuntien keskuskaupunkeihin. Alkuvuonna 2016 vastaanottokeskuksista muutettiin Helsingin, Espoon ja Vantaan lisäksi pääosin Lahteen, Hämeenlinnaan, Kotkaan, Kouvolaan, Turkuun, Saloon, Tampereelle, Jyväskylään, Vaasaan, Ouluun, Kajaaniin ja Kemiin (taulukko 2).

²⁰ Asuinalueen maahanmuuttajavaltaisuus tarkoittaa tässä sitä, että alueella asuu useita etnisiä ryhmiä. Suomessa ei ole sellaisia asuinalueita, joissa vain yksi yksittäinen etninen ryhmä olisi enemmistössä. (Vilkama 2011).

Taulukko 2. Kaupungit, joihin vastaanottokeskuksista muutetaan

ELY-alue	Muuttajien määrä	%	15 kaupunkia joihin eniten muutettiin
Uusimaa	531	43 %	Helsinki (207), Espoo (115), Vantaa (95) YHT. 417
Häme	120	10 %	Lahti (58), Hämeenlinna (49), YHT. 107
Kaakkois-Suomi	82	7 %	Kotka (52), Kouvola (29) YHT. 81
Varsinais-Suomi	85	7 %	Turku (51), Salo (27) YHT. 78
Satakunta	43	3 %	
Pirkanmaa	90	7 %	Tampere (61)
Keski-Suomi	37	3 %	Jyväskylä (37)
Pohjois-Savo	2	0 %	
Etelä-Savo	11	1 %	
Pohjois-Karjala	22	2 %	
Pohjanmaa	73	6 %	Vaasa (41)
Etelä-Pohjanmaa	2	0 %	
Pohjois-Pohjanmaa	67	5 %	Oulu (42)
Kainuu	34	3 %	Kajaani (34)
Lappi	45	4 %	Kemi (28)
Kaikki yhteensä	1 244		joista 929 henkilöä (75 %) muutti 15 kaupunkiin joista 417 henkilöä (33 %) muutti pk-seudulle

Siihen, edistääkö työllistymistä parhaiten pyrkimys keskittää vai hajasijoittaa pakolais-taustaisten asuinpaikkoja, ei ole yksiselitteistä vastausta, vaikka useampi tutkimus tuntuu kallistuvan keskittämisen puolelle. Keskittämisen puolesta puhuvat verkostovaikutukset, jolloin maanmiehet auttavat uusia tulokkaita työllistymään. Tämä tosin edellyttää sitä, että muiden maanmiesten työllisyysaste on riittävän korkea. Toisaalta hajasijoittaminen ja sitä kautta saavutetut laajemmat kontaktit kantaväestöön voivat nopeuttaa uuden asuinmaan kielen ja yhteiskuntatietouden omaksumista, mutta tutkittua tietoa tästä ei ole.

Laatikko 4. Maahanmuuttajien sijainnin vaikutus kotoutumiseen – Tanska²¹**MAAHANMUUTTAJIEN SIJAINNIN VAIKUTUS KOTOUTUMISEEN:
TANSKAN ESIMERKKI**

Tanskan vuosien 1986–1998 pakolaisten hajasijoittaminen on esimerkki tutkimusasetelmasta, jossa voitiin luotettavasti punnita keskittämisen ja hajasijoittamisen etuja. Tanskaan saapui suuri määrä turvapaikanhakijoita, jolloin heidän toivettaan sijoittua suurimpiin kaupunkeihin ei voitu täyttää ja heidät sijoitettiin tasaisesti koko maahan. Tanskan pakolaisneuvosto jakoi pakolaiset ensin lääneihin ja edelleen kuntiin ilman että kunnilla oli mahdollisuutta valikoida asukkaitaan.

Vaikka Tanskan sijoittamispolitiikka oli kyseisinä vuosina hajasijoittamista, osaan kunnista muo-dostui tiettyjen kansallisuuksien maahanmuuttajakeskittymiä. Näissä kunnissa pakolaiset ansaitsivat

merkittävästi enemmän kuin ne pakolaiset, joiden sijoittamiskunnassa ei ollut riittävästi maanmiehiä – koulutustasosta riippumatta (Damm 2009). Etninen verkosto näytti siis olevan tärkeä erityisesti siinä, että työnhakija löytää kontaktinsa kautta juuri omaa osaamistaan vastaavan työpaikan ja sen vuoksi työllistyy korkeammalla palkalla. Lisäksi pakolaisten työmarkkinoille integroitumista edistää nimenomaan sellaiset etniset yhteisöt, joissa työllisten maanmiesten osuus on korkea. Onnistuneet, alueelliset työllisyyttä ja osaamista lisäävät politiikkatoimet osalle maahanmuuttajista edistävät myös muiden maahanmuuttajien työllisyyttä ja tuloja samalla alueella (Damm ja Vasiljeva 2016).

Osa oleskeluluvan saaneista tarvitsee apua kuntiin siirtymiseen

Kaikilta oleskeluluvan saaneilta ei omaehtoinen kuntiin siirtyminen onnistu. Tämä on luonnollista, jos on saapunut maahan ilman aiempia siteitä ja oleskelulupaprosessin aikana ei ole karttunut verkostoa, joka auttaisi kuntaan siirtymisessä. Tällöin tarvitaan viranomaisapua siirtymisen järjestämisessä. Koska pakolaistaustaisen henkilön kotouttamisesta koituu kunnille kustannuksia, eivät kunnat välttämättä tarjoutu oma-aloitteisesti vastaanottaviksi tahoiksi. Kuntien vapaaehtoisuutta onkin vauhditettu pakolaistaustaisiin maahanmuuttajiin liitetyin korvauksin, jos kunta sopii ELY-keskuksen kanssa pakolaistaustaisten henkilöiden vastaanotosta.

ELY-keskuksesta osoitetaan kunnille lisämäärärahoja²², jos kunta tarjoaa pakolaisille kunta-paikkoja ja on tehnyt kotouttamisohjelman. Paikkamäärän määrittävien sopimusten lisäksi

21 Pakolaiset ja oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat.

22 kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaisesti

ELY-keskukset solmivat nk. avoimia sopimuksia, joissa ei määritellä tarkkaa sopimuspaikkojen määrää. Sopimus kuitenkin oikeuttaa avoimen sopimuksen tehneet kunnat samoihin korvauksiin kuin paikkamäärän sopimuksessa eritelleet kunnat. Kunnat voivat saada pakolaistaustaisista maahanmuuttajista valtionosuuksien lisäksi kolmea erityyppistä korvausta: (i) laskennallisia korvauksia, (ii) toteutuneiden kustannusten mukaan maksettavia korvauksia ja (iii) EU-rahoitteista lisätukea (ml. työ- ja elinkeinoministeriön Sylvia-hanke).

Laskennallinen korvaus on tarkoitettu kuluihin, jotka syntyvät kuntaan osoittamisesta, ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Korvauksia maksetaan enintään kolmen vuoden ajalta, paitsi kiintiöpakolaisten osalta neljän vuoden ajalta.

Laskennallisia korvauksia maksetaan seuraavasti:

- 6 845 euroa/vuosi alle 7-vuotiaista
- 2 300 euroa/vuosi 7 vuotta täyttäneistä
- 700 euroa/henkilö kunnan tekemästä alkukartoituksesta, jossa selvitetään maahanmuuttajan aikaisempi koulutus, työhistoria, kielitaito sekä tarvittaessa muut työllistymiseen ja kotoutumiseen vaikuttavat seikat.

Laskennalliset korvaukset on siis porrastettu pieniä lapsia (käytännössä pienlapsiperheitä) suosiviksi. Korvausporrastusta voi käytännössä tarkastella joko kannustimena tai kustannuskompensaationa. Jos porrastus on tehty kannustin mielessä, rahallisesti on haluttu kannustaa kuntia sopimaan kuntapakoista erityisesti pienlapsiperheille. Tosin koska kunnat päättävät lähinnä kuntapaikoista, ei kuntapaikkojen jakautumisesta eri-ikäisille, porrastusta on mietittävä lähinnä kustannuksia tasaavana porrastuksena. Ajatuksena lienee, että pienistä lapsista syntyy enemmän kustannuksia esimerkiksi neuvola- tai mahdollisesta varhaiskasvatustoiminnasta ja tätä kustannusta on haluttu kompensoida (maahanmuuttajien perusopetukseen valmistamaa opetusta kompensoidaan erillisellä korvauksella).

Alkukartoituskompensaatiossa kunnille on annettu erillinen rahallinen korvaus, joka toimii kannustimena varmistaa, että kotouttaminen on aloitettu niille, jotka eivät ole TE-toimiston asiakkaita. Työttömät työnhakijat pyytävät alkukartoitusta TE-toimistoilta, muut kunnalta.

Vuonna 2016 laskennallisia kuntakorvauksia maksettiin 15 516 henkilöstä. Laskennallisten korvausten piirissä olevista arvioidaan noin 20 % olevan alle 7-vuotiaita ja 80 % 7 vuotta täyttäneitä.

Lisäksi valtio korvaa kunnille kustannuksia *toteutuneiden kustannusten* perusteella seuraavasti:

- enintään 10 vuoden ajalta vamman tai sairauden edellyttämän pitkäaikaisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä huomattavat kustannukset, jos henkilö on ollut huollon tai hoidon tarpeessa Suomeen saapuessaan
- tulkkauksen järjestämisestä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, kotoutumissuunnitelman laatimiseen, alkuvaiheen kotoutuspalveluihin, perehdyttämiseen sekä kodin, päiväkodin ja koulun väliseen yhteistyöhön
- paluumuuton tukemisesta (kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset sekä yksinäiselle enintään kahden kuukauden, perheelle neljän kuukauden toimeentulotuen perusosa paluumuuttoavustuksena)
- alaikäisten sijoittamisesta perheryhmäkotiin, muuhun asuinyksikköön sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä siihen asti kunnes nuori täyttää 21 vuotta

Perustoimeentulosta valtio korvaa 100 % Kansaneläkelaitokselle enintään kolmen vuoden ajalta.

Laskennalliset korvaukset maksetaan kunnille automaattisesti. Toteutuneet kustannukset korvataan kuntien hakemusten perusteella.

Myönteisen oleskeluluvan saaneita vastaanottavien kuntien määrä on lisääntynyt vuoden 2015 jälkeen. Kun vastaanottavia kuntia oli 93 vuonna 2015, oli vastaanottavia kuntia vuonna 2016 jo 198 ja 221 tänä vuonna. Uusien kuntien myötä neuvoteltujen kuntapaikkojen määrä vuonna 2016 oli yli kolminkertainen aiempiin vuosiin verrattuna: yhteensä 4 450 kuntapaikkaa. Vuodelle 2017 kuntapaikkoja on 3 828, kun tavoite on 4 000 kuntapaikkaa. Lisäksi useilla kunnilla on ELY-keskusten kanssa tehtyjä avoimia sopimuksia pakolaisten vastaanotosta.

Määräaikainen EU-rahoitteinen lisätuki kannustaa kuntia myöntämään kuntapaikkoja

EU:n rahoitusohjelmakaudelle 2014–2020 perustettuun turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoon (Asylum, Migration and Integration Fund, AMIF) sisältyvällä uudelleensijoittamisohjelman määrärahalla toteutetaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimana SYLVIA-hanketta, jonka tavoitteena on edistää kuntapaikkojen saamista ja kansainvälistä suojelua saavien vastaanottoa kunnissa. Kunnille myönnetään AMIF-rahoitteisesta

hankkeesta taloudellista tukea ja tuotetaan tietoa pakolaisten vastaanotosta ja kotoutumisesta. SYLVIA-hankkeesta maksetaan kunnille lisätukia takautuvasti. Tavoitteena on varmistaa riittävä määrä kuntapaikkoja vuosittain saapuville kiintiöpakolaisille ja muille kuntapaikkaa tarvitseville. Rahoituskierroksia on järjestetty vuosittain vuodesta 2014. Hankkeesta voidaan myöntää bonusrahaa, laskennallisen korvauksen lisäosaa ja lisätukea hätätapausten vastaanottoon.

Bonusrahaa voidaan maksaa kunnille vuonna 2017 tehdyistä päätöksistä seuraavalla rahoituskierroksella seuraavasti:

- 175 000 euroa, jos kunta myöntää 200 kuntapaikkaa tai korottaa vastaanoton vuotuisen kiintiön 200 kuntapaikkaan
- 100 000 euroa, jos kunta myöntää 150 kuntapaikkaa tai korottaa vastaanoton vuotuisen kiintiön 150 kuntapaikkaan
- 20 000 euroa, jos kunta myöntää uutena vastaanottavana kuntana vähintään 20 kuntapaikkaa tai korottaa vastaanoton vuosikiintiötä vähintään 20 kuntapaikalla

Bonusrahan kannustinrakenne on epälineaarinen. Alle 20 henkilön kuntapaikoista ei saa bonusrahaa, 20 henkilön kuntapaikkalisäys tuottaa rahallisesti suurimman kannustimen, 1 000 euroa per kuntapaikka. 200 kuntapaikkaa tuottaa 875 euroa/kuntapaikka bonusta, kun taas 150 vain 666 euroa/kuntapaikka. Vaikuttaisi siis siltä, että kannustinrakenne tukee hajasijoittamista.

Laskennallisen korvauksen lisäosaa (10 % laskennallisesta korvauksesta) voidaan hakemuksesta maksaa kunnille, joihin on muuttanut kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita. Kunnan tulee olla henkilön ensimmäinen todellinen muuttokunta – korvausta ei makseta, jos henkilölle on merkitty kunta vastaanottovaiheessa. Lisäosa maksetaan kertakorvauksena.

Kunnille, jotka vastaanottavat vähintään 5 hengen ryhmän kiireellisen uudelleensijoituksen tarpeessa olevia henkilöitä (Suomen vuotuisesta pakolaiskiintiöstä kohdistettu 100 paikkaa ns. hätätapauksille), on mahdollista maksaa lisätukea 1 000 euroa/ henkilö. Sylvia-hankkeessa jatketaan kaudella 2007–2013 aloitettua silloisesta Euroopan pakolaisrahastosta rahoitettua hanketta, jolloin myönnettiin kannustinrahaa pakolaiskiintiössä valittujen hätätapausten kuntiin sijoittamiseksi.

Rahoituskehyskaudella 2014–2020 kolmansien maiden kansalaisten kotoutumisen tukemiseen ja siihen liittyvään työhön on mahdollista hakea rahoitusta seuraavista EU-rahastoista ja -välineistä: Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maaseuturahasto, Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD), Työllisyyden ja sosiaalisen

innovaation ohjelma (EaSI) ja Kansalaisten Eurooppa –ohjelma (EACEA). Rahastoista tuetaan muun muassa valtion viranomaisia, alueellisia ja paikallisia toimijoita, järjestöjä, kansainvälisiä julkisia toimijoita sekä opetus- ja tutkimuslaitoksia (lähde: Euroopan komissio).

Valtionosuudet kasvavat väestön kasvaessa – tosin vasta viiveellä

Valtionosuudet peruspalveluiden järjestämiseksi maksetaan kunnille kunnan väestömäärän perusteella. Vuonna 2015 kuntaan muuttaneet näkyvät kuntien peruspalveluiden valtionosuudessa vuonna 2017. Vuonna 2016 kuntaan muuttaneet näkyvät puolestaan vuoden 2018 kuntien peruspalveluiden valtionosuudessa.

Oleskeluluvan vuonna 2015 saaneet turvapaikanhakijat lisäävät kunnille maksettavaa valtionosuutta arviolta 1,1 miljoonaa euroa vuonna 2017. Keskimäärin turvapaikanhakijakohtainen valtionosuus on 1 462 euroa per vuosi. Vuonna 2018 kunnille oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista maksettava valtionosuus nousee arviolta 9,5 miljoonaan euroon, kun myös vuonna 2016 oleskeluluvan saaneet huomioidaan valtionosuuksien laskennassa²³. Turvapaikkahakijakohtainen valtionosuus on 1 785 euroa vuonna 2018. Keskimääräinen korvaus on edellisvuotta korkeampi, koska vuonna 2016 oleskeluluvan saaneissa on suhteellisesti enemmän alle 18-vuotiaita kuin vuonna 2015. Kantaväestön yksilökohtainen valtionosuus on keskimäärin 1 570 euroa vuonna 2017 ja 1 535 euroa vuonna 2018.²⁴

Lisäksi valtio maksaa opetuksen järjestäjälle kotikuntakorvauksen, jos esi- ja perusopetusta saavalla 6–15-vuotiaalla tai muulla kotikuntakorvauksen piiriin kuuluvalla, oppivelvollisella oppilaalla ei ole kotikuntaa Suomessa. Käytännössä kotikuntakorvausta maksetaan vastaanottokeskuksissa asuvista alaikäisistä. Vuonna 2017 kotikuntakorvausta maksetaan alle 6-vuotiaasta 4 009,86 euroa, 7–12-vuotiaasta 6 573,54 euroa ja 13–15-vuotiaasta 10 517,66 euroa.

23 Oleskeluluvan saaneet 30.9.2016 mennessä.

24 Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kustannusta valtionosuuteen vuosille 2017 ja 2018 arvioitiin siten, että kyseisten vuosien valtionosuuksia arvioitiin suhteessa siihen tilanteeseen, jos oleskeluluvan saaneita ei olisi ollut. Käytettävissä ei ollut kuntakohtaista tietoa oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sairastavuudesta, työttömyydestä ja koulutustausta ei ollut myöskään tietoa. Tämän vuoksi kustannuksia arvioitiin koko maan keskiarvojen kautta. Siksi oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden ei siis oletettu vaikuttavan poikkeavalla tavalla esimerkiksi sairastavuuskertoimeen, työttömyyskertoimeen tai koulutustaustakertoimeen. Asukasmäärältään pienimmissä kunnissa on todennäköistä, että pakolaistaustaisten vastaanottaminen vaikuttaa työllisyyskertoimen kautta kuntien valtionosuuksiin. Verotuloihin perustuvan valtionosuuden tasauksen huomioiminen vaatisi kuntakohtaiset verotiedot oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden osalta. Tämän vuoksi verotuloihin perustuvaa valtionosuuden tasausta ei otettu arvioinnissa huomioon. Valtionosuuden laskennallisista kustannuksista oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat näkyivät täten vain vieraskielisyyden ja ikäryhmäkohtaisten laskennallisten kustannusten laskennassa. Koska valtionosuuden laskennalliset kustannukset muuttuvat, niin tämän vuoksi arvioissa otettiin huomioon myös omarahoitusosuuden muutos.

3.5 Kotoutumissuunnitelmat ja koulutus luovat pohjaa paremmalle integraatiolle

TE-toimistojen ja kuntien tekemien alkukartoitusten jälkeiset kotoutumissuunnitelmat määrittävät toimenpiteet, joilla maahanmuuttajia autetaan osaksi yhteiskuntaa. Lasten integraatio tapahtuu varhaiskasvatuksen ja koulun avulla.

Kotoutumissuunnitelman avulla tuetaan yhteiskuntaan kiinnittymistä

Nykyinen laki²⁵ kotoutumisen edistämisestä määrittelee kuntien tehtäväksi kotoutumisen kehittämisen, suunnittelun ja seurannan paikallistasolla. Kunnan tulee lain mukaan varmistaa riittävä kotoutumislain mukaisten palvelujen tarjonta sekä kunnan palvelujen soveltuvuus myös maahanmuuttajataustaisille kuntalaisille. Kuntien tehtävänä on huolehtia kunnan henkilöstön kotouttamisosaamisesta sekä tarjota riittävästi kotoutumislain mukaisia toimenpiteitä ja palveluita, kuten suomen tai ruotsin kielen opetusta sekä tietoa yhteiskunnasta, sen kulttuurista sekä työllistymis- ja koulutusmahdollisuuksista erityisesti maassaolon alkuvaiheessa.²⁶ Kuntien tehtävänä on valvoa paikallista kotouttamista – olipa henkilö muuttanut kuntaan viranomaisen avustamana tai itsenäisesti.

Pääsääntöisesti kotoutumispalveluihin ohjaututaan TE-toimiston kautta. TE-toimiston alkukartoituksessa selvitetään maahanmuuttajan osaaminen sekä työ- ja opiskeluvalmiudet. Alkukartoituksen pohjalta tehdään kotoutumissuunnitelma, jossa käsitellään työllistymistä, koulutusta ja muita kotoutumista edistäviä toimenpiteitä. Suunnitelma tehdään vuodeksi kerrallaan ja enintään kolmen vuoden ajalle. Maahanmuuttajalla on velvollisuus noudattaa suunnitelmaa.

TE-toimiston kotoutumiskoulutus koostuu suomen tai ruotsin kielen sekä työelämä- ja yhteiskuntataitojen opinnoista, muusta työelämään ja jatkokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta, osaamisen tunnistamisesta ja ura- ja ammatinvalinnan ohjauksesta. Näiden yleisten osioiden lisäksi TE-toimiston maahanmuuttaja-asiakkaille voidaan tarjota myös räätälöityjä koulutusmoduuleja, joihin voi sisältyä osapäiväistä lähiopetusta, työpaikalla oppimista, työkokeiluja, palkkatuetta työtä, kolmannen sektorin palveluita sekä etä- ja verkko-opintoja. Tutkimustieto osoittaa, että kotoutumissuunnitelmat ovat auttaneet kotoutumisessa. Kotoutumissuunnitelmien pakollisuus vuoden 1999 jälkeen kasvatti maahanmuuttajien ansiotuloja 49 % ja samalla vähensi tulonsiirtoja (Sarvimäki ja Hämäläinen 2014). Tutkimustietoa siitä, mikä kotoutumiskoulutuksen osa-alue on tehokkain kotouttamisen keino ja kenelle, ei ole.

²⁵ Maakuntaudistus tulee muuttamaan kotoutumispalveluiden rahoitus- ja järjestämisvastuuta.

²⁶ Tässä tekstissä keskitytään vain maahanmuuttajille suunnattuihin kunnallisiin palveluihin, mutta lisäksi maahanmuuttajat ovat oikeutettuja samoihin kunnallisiin peruspalveluihin kuin kaikki muutkin kunnan asukkaat.

Työ- ja elinkeinoministeriön tuottaman tilaston mukaan tammi-lokakuussa 2016 uusista työttömiksi työnhakijoiksi ilmoittautuneista tyypillisten pakolaismaiden eli Irakin, Syyrian, Somalian ja Afganistanin kansalaisista kotoutumissuunnitelma oli tehty yli 80 %:lle. Muiden maiden kansalaisten kohdalla kotoutumissuunnitelma oli tehty yli puolelle (55 %).

Sekä maahanmuuttajat itse (Nieminen 2015) että TE-toimiston työntekijät kokevat kielitaidon puutteen rajoittavan sekä TE-toimistojen palveluihin osallistumista että työllistymistä.

Turvapaikanhakijoilla on usein puutteita koulutuksessa, tosin koulutustiedoissa on merkittävää epävarmuutta

Suomeen tulleiden maahanmuuttajien koulutuksesta ei ole olemassa luotettavia tilastotietoja, koska ulkomailla suoritettut tutkinnot eivät näy tutkintorekisterissä. Tutkintorekisteriä kattavamman kuvan pakolaisten koulutusrakenteesta antaa Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014 –tutkimus (UTH-tutkimus).²⁷ Tutkimuksessa suomalaiset tutkinnot sisältävää tutkintorekisteriä on täydennetty vastaajilta itseltään kysytyillä koulutustiedoilla. Näin on saatu tieto sekä Suomessa että muissa maissa suoritetuista tutkinnoista. Kolmas lähde koulutustiedoille on työnvälitystilasto niiden osalta, jotka ilmoittautuvat työttömiksi työnhakijoiksi. Myös työnvälitystilaston koulutus- ja ammattitiedoissa on kuitenkin merkittävää epävarmuutta, sillä TE-toimistojen virkailijat kirjaavat ulkomaalaisten asiakkaiden koulutus- ja ammattitietoja vaihtelevin käytännöin.²⁸ Edellisten lisäksi Uudenmaan vastaanottokeskuksissa on tehty osaamisen kartoitus 1 000 turvapaikanhakijalle vuodenvaihteessa vuonna 2015.²⁹

27 Tutkimus kuvaa vuonna 2014 Suomessa vakituisesti asuvaa ulkomaalaistaustaista väestöä, eikä se siten sisällä vuoden 2015 aikana Suomeen saapuneita turvapaikanhakijoita.

28 Osin puutteet ovat johtuneet siitä, että tutkintotodistusten rinnastettavuutta suomalaisen koulutusluokitukseen ei aina pystytä arvioimaan, osin virheellisistä kirjauksista. Lisäksi työnvälitystilastoon ei ole mahdollista kirjata oppisopimustyyppistä koulutusta. Uudenmaan TE-toimisto on syksyllä 2016 korjannut kaikkien vastaanottokeskuksessa oleskeluluvan saaneiden uusien asiakkaiden koulutus- ja ammattitietoja (työnhaku alkanut 12/2015–10/2016, yhteensä 759 henkilöä). Lisäksi pakolaistaustaisten koulutus- ja ammattitietojen tarkemman kuvan saamiseksi on käynnistetty valtakunnallinen kehittämisprojekti.

29 Kartoituksen toteutti Testipiste, aikuisten maahanmuuttajien kielitaidon arviointikeskus ajalla 14.12.2015–15.3.2016. Kartoitukseen osallistuneiden kansalaisuusjakauma vastaa kaikkien Suomeen vuonna 2015 tulleiden turvapaikanhakijoiden kansalaisuusjakaumaa erittäin hyvin: kartoitukseen osallistuneista 66 % oli irakilaisia ja 16 % afganistanilaisia. Sen sijaan kartoitukseen osallistuneiden ikäjakauma ei vastaa yhtä hyvin kaikkien turvapaikanhakijoiden ikäjakaumaa, vaan kartoituksessa ovat yliedustettuina 25–29-vuotiaat ja 40–49-vuotiaat ja aliedustettuina 16–18-vuotiaat. Ikäjakauman jonkinasteisesta epäedustavuudesta seuraa, että koko turvapaikanhakijaväestössä tehtyjä tutkintoja ja työkokemusta on todennäköisesti vähemmän kuin kartoituksessa kuvatuilla turvapaikanhakijoilla. Kartoitus sisälsi taustatietolomakkeen täytön ja yhden lyhyen kirjoitusnäytteen kirjoittamisen omalla äidinkielellä sekä lyhyen kirjoitusnäytteen kirjoittamisen englanniksi, sekä lyhyen haastattelun, jossa selvitettiin työhistoria kuvien avulla. Näiden lisäksi kartoituksessa selvitettiin turvapaikanhakijan latinalaisten aakkosten hallinta ja tekninen luku- ja kirjoitustaito suomen kielellä. Yhden henkilön kartoitukseen kuului aikaa noin 15–30 minuuttia. (Stordell ja Sandberg 2016).

Vaikka koulutustason tulkintaa vaikeuttaa suuri määrä tuntemattomaksi luokiteltuja koulutustietoja, pakolaistaustaisten koulutus vaikuttaa eri tietolähteiden valossa olevan merkittävästi kantaväestöä alhaisempi.

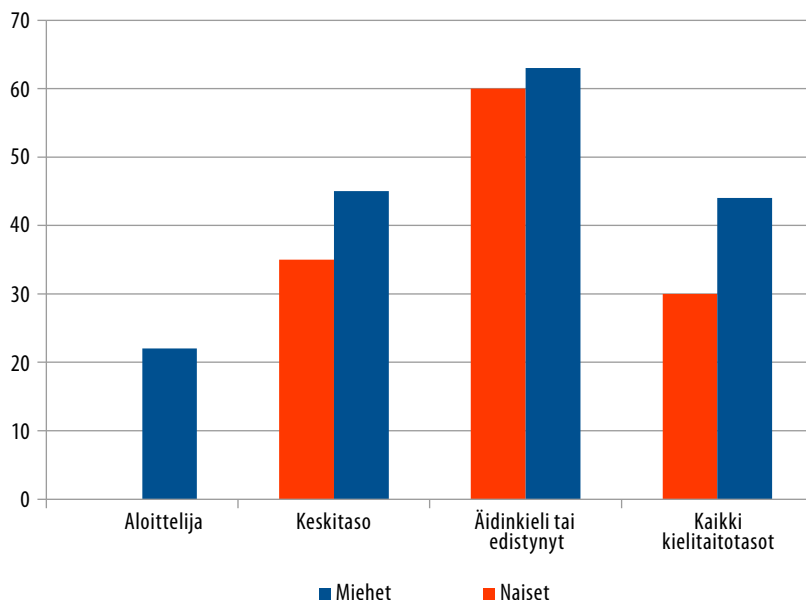
Tietolähteestä riippuen noin puolella tai kolmanneksella pakolaistaustaisista henkilöistä perusaste on korkein suoritettu tutkinto. Osalla perusopinnot ovat puutteelliset ja osa ei ole käynyt lainkaan koulua. Toisen asteen tutkinto on tietolähteestä riippuen noin 18–42 prosentilla. Korkea-asteen tutkinto on puolestaan 16–18 prosentilla. Ero kantaväestöön on huomattava: suomalaistaustaisista vain 7 prosentilla on korkeintaan perusasteen koulutus, toisen asteen tutkinto on 49 prosentilla ja korkea-asteen tutkinto 44 prosentilla (Larja ym. 2015).

Lähes kaikki pakolaistaustaiset ovat osallistuneet kielikurssille. UTH-tutkimuksen mukaan noin neljäsosa kuitenkin itse arvioi osaavansa puhua suomea korkeintaan hyvin vähän tai ei ollenkaan (taitotaso YKI 1). Noin puolet arvioi puhuvansa suomea keskitasolla (taitotaso YKI 3), jolloin henkilö selviää tavallisimmissa käytännön puhetilanteissa ja pystyy kirjoittamaan yksinkertaista, yhtenäistä tekstiä tavallisista aiheista, vaikkakin kielipiilliset ja sanastolliset puutteet toisinaan vaikeuttavat ymmärtämistä³⁰. Viidesosa arvioi puhuvansa suomea edistyneesti (taitotaso YKI 5).

Kielitaidon ja työllisyyden yhteys käy ilmi alla olevasta kuviosta 5. Aloittelija-tasolla suomea tai ruotsia puhuvista pakolaistaustaisista miehistä ainoastaan joka viides on työllinen – naisista ei yksikään. On kuitenkin mahdoton sanoa, onko heikko suomen tai ruotsin kielen osaaminen syy alhaiseen työllisyyteen vai jääkö kielen osaaminen heikoksi, koska ei ole työelämässä. Keskitasolla suomea tai ruotsia puhuvien työllisyysaste on pakolaistaustaisilla naisilla 35 prosenttia, miehillä 45 prosenttia. Edistyneellä tasolla suomea tai ruotsia puhuvien työllisyysaste pakolaistaustaisilla naisilla on 60 prosenttia ja miehillä 63 prosenttia.

30 Kun tutkimuksessa haastateltujen ensimmäisen polven ulkomaalaistaustaisten omaa arviota suomenkielen taidostaan verrattiin haastattelijoiden samalla asteikolla antamaan arvioon, 80% arvioista oli yhteneviä. Lisää taitotasokuvauksista ks. http://www.oph.fi/download/169733_Taitotasokuvaukset_CEFR.pdf.

Kuvio 5. Ulkomailla syntyneiden 20–64 -vuotiaiden pakolaistaustaisten työllisyysaste sukupuolen ja suomen/ruotsin kielen taidon mukaan vuonna 2014



Lähde: UTH-tutkimus 2014, Tilastokeskus.

Ainakin Uudenmaan vastaanottokeskuksissa tehdyn kartoituksen perusteella työkokemusta on lähes kaikilla. Vain 10 prosenttia kartoitetuista ilmoittaa, että työkokemusta ei ole tai se on hyvin vähäistä. Suurimmat ammattialat ovat rakennusala, kuljetus- ja liikenne, kaupallinen ala, ravintola-, hotelli- ja ruuanvalmistusala, kulttuuri-, viestintä-, ja taidealat ja käsityö sekä turvallisuusala. (Stordell ja Sandberg 2016.)

Maahanmuuttajalasten varhaiskasvatuksessa ja koulutuksessa on parantamisen varaa

Varhaiskasvatuksella on suuri merkitys erityisesti vähän koulutettujen perheiden lasten kehitykselle. Tutkimusten mukaan vähäosaisten ja maahanmuuttajaperheiden lasten osallistuminen päivähoitoon parantaa heidän koulumenestystään (Heckman ja Masterov 2007, Felfe ja Lalive 2014, Drange ja Havnes 2015), sekä nostaa koulutustasoa ja työllisyyttä ja vähentää sosiaaliturvan käyttöä (Havnes ja Mogstad 2011).

Kuitenkin Suomessa maahanmuuttajaperheet hoitavat lapsiaan kotona yleisemmin ja pidempään kuin kantaväestö. Ero kantaväestöön on suurin pakolaismaista muuttaneilla. Kantaväestöstä 87 prosenttia hoitaa lapsia kotona kotihoidontuella, pakolaisten lähtömaista muuttaneista 96 prosenttia. Keskimääräinen kotihoidontukijakso kantaväestössä oli 13,5 kuukautta, pakolaismaista muuttaneilla 16,3 kuukautta. (Tervola 2015.) Erot näytävät tosin tasoittuvan kolme vuotta täyttäneiden lasten kohdalla: maahanmuuttajalapsis-

ta päivähoidossa oli 72,5 prosenttia ja kantaväestöstä 75 prosenttia³¹ (Sarvimäki ja Kangas-harju 2006).

Vaikka kantaväestön kotihoidontukijakso on lyhentynyt 2000-luvulla, pakolaismaista muuttaneilla tukijakson pituus on pysynyt kutakuinkin samana. Toisaalta heidän tukeensa maksetaan kantaväestöä harvemmin sisaruskorotusta. Kantaväestössä kotihoidon tuen sisaruskorotuksen käyttää noin 80 prosenttia siihen oikeutetuista, pakolaismaista muuttaneista 26 prosenttia.³² Tämän perusteella voisi päätellä, että maahanmuuttajataustaisissa perheissä yli 3-vuotiaita sisarusia hoidetaan harvemmin kotona, vaikka siihen olisi mahdollisuus. On mahdollista, että päivähoidon hyödyllisyys maahanmuuttajalapsille on tunnistettu yli 3-vuotiaiden lasten kohdalla. (Tervola 2015.)

Maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaaminen jää selvästi jälkeen muista suomalaisoppilaista. PISA 2012 -tutkimuksessa havaittiin, että maahanmuuttajataustaisten lasten osaaminen 15 vuoden iässä lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä on heikompaa kuin kantaväestöllä senkin jälkeen, kun tärkeimmät taustatekijät³³ on vakioitu. Ero vastaa keskimäärin yhden vuoden opintoja ja on suurimpia Euroopassa. Maahantuloiän suhteen yksi vedenjakaja on yhdentoista vuoden ikä: tätä vanhempina Suomeen saapuneiden koulumenestys on selvästi heikompaa kuin nuorempina saapuneiden. Myös toisen sukupolven eli Suomessa syntyneiden maahanmuuttajataustaisten lasten osaamisero suhteessa kantaväestöön on erityisen selkeä. (VTV 2015.)

Myös myöhempi PISA eli PISA 2015 -tutkimus raportoi maahanmuuttajataustaisten oppilaiden oppimistuloksia. Tilanne näyttää hieman parantuneen kolmen vuoden takaisesta, mutta maahanmuuttajataustaisten oppilaiden lukumäärät olivat kyseisessä tutkimuksessa liian pieniä luotettavaan päättelyyn. (PISA 2015.)

Maahanmuuttajataustaisten lasten saama opetuksen määrä ja luokkien ryhmäkoot ovat samanlaisia kuin kantaväestöllä lukuun ottamatta sitä, että äidinkielen ja kirjallisuuden tuntimäärä oli vähän isompi ja luokkakoot pienempiä kuin kantaväestöllä. Silti Suomen maahanmuuttajataustaisten lasten koulumenestysero kantaväestöön verrattuna on vertailumaiden suurimpia myös koulukohtaisten tekijät huomioiden (VTV 2015).

Selkeä huolenaihe kantaväestöä heikomman peruskoulumenestyksen lisäksi on maahanmuuttajataustaisten lasten koulutuksen keskeyttäminen ja jääminen ilman toisen asteen koulutusta. Koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen riskiä lisää se, jos nuori on

31 Tulos perustuu vuonna 2004 kuudelle suurimmalle kaupungille suunnattuun kuntakyselyyn.

32 Keskimäärin sisaruskorotusten käyttöaste kaikilla maahanmuuttajilla on 36 prosenttia.

33 Oppilaiden luokka-aste, sukupuoli, ikä, vanhempien koulutus ja työmarkkina-asema, kotikieli, maahantuloikä.

ulkomaalaistaustainen poika tai muuttanut Suomeen kouluikäisenä (7–19-vuotiaana) (Larja ym. 2015.). Ne lapset, joiden molemmat vanhemmat ovat maahanmuuttajataustaisia ja jotka eivät olleet OECD-, virolais- tai venäläistaustaisia, tekevät toisen asteen tutkinnon harvemmin kuin muut maahanmuuttajataustaiset lapset tai kantaväestön lapset³⁴ (Ansala ym. 2014). Myös vieraskielisillä tytöillä on korkea riski jäädä ilman toisen asteen koulutusta. Toisaalta toisen asteen tutkinnon tekemisen jälkeenkin vieraskielisten tyttöjen riski jäädä työelämän ulkopuolelle oli suurempi kuin kantaväestön tytöillä³⁵ (VTV 2015).

Ulkomaalaistaustaisista nuorista noin kymmenes ilmoittaa kielitaidon puutteen syynä olla jatkamatta opintojaan, ja nuoren heikko suomen tai ruotsin taito korreloikin työn ja koulutuksen ulkopuolelle jäämisen todennäköisyyden kanssa. (Larja ym. 2015.)

Vanhempien ja lasten koulutustasot korreloivat keskenään niin, että korkeasti koulutettujen vanhempien lapset sekä opiskelevat korkeamman tutkinnon että jäävät harvemmin kokonaan työn ja koulutuksen ulkopuolelle. Vanhempien vaikutuksesta lasten kouluttamiseen kertoo sekin, että aikuisille maahanmuuttajille tehtävät kotoutumissuunnitelmat paransivat *osallistujien lasten koulutusta* (Sarvimäki, Hämäläinen ja Pesola 2015).

3.6 Keinot työllisyyden parantamiseen ovat pitkälti samoja kuin kantasuomalaisilla

Hyvinvointiyhteiskunnan rahoituksessa korkea työllisyysaste on avainasemassa. Maahanmuuttajien työllisyys on tärkeää paitsi yhteiskuntaan integroitumisen myös julkisen talouden rahoituksen kannalta. Myös nettokustannuksia laskettaessa tulopuoleen vaikuttavat verot, joita kertyy enemmän työllisistä.

Pakolaistaustaisten työllisyyskehityksessä on parantamisen varaa

Työllistyminen on tärkeää onnistuneessa kotoutumisessa. Pakolaistaustaisten työllisyys jää kuitenkin huolestuttavan alhaiseksi. Pakolaistaustaisten 20–64-vuotiaitten työllisyysaste oli 39 prosenttia vuonna 2014.³⁶ Samanikäisten kaikkien ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli 64 prosenttia ja kantasuomalaisten 74 prosenttia.

34 Toisaalta tyyppillisistä pakolaismaista lähtöisin olevat lähi-itä- tai pohjoisafrikkalaistaustaiset nuoret jatkavat yhtä todennäköisesti toisen asteen koulutukseen kuin kantaväestön nuoret, mutta he menevät kantaväestöä todennäköisemmin lukioon. (Kilpi 2010.)

35 Larja ym. (2015) ja Larja ja Sutela (2015) viittaavat siihen, että maahanmuuttajataustaisten tyttöjen kohdalla syy voi olla varhainen avioitumisikä. Kilpi (2010) taas pohtii sitä, että maahanmuuttajataustaisia tyttöjä ei välttämättä kannusteta koulunkäyntiin yhtä paljon kuin poikia.

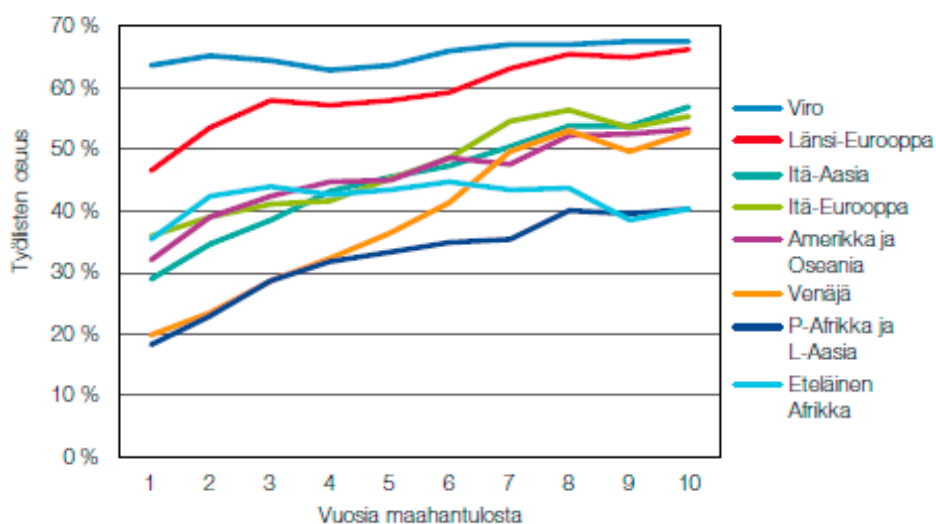
36 Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi 2014 -tutkimus.

Huomionarvoista on myös, että lähi-itä- tai pohjoisafrikkalaistaustaisten maahanmuuttajien työllistymiserot ovat hyvin sukupuolittuneita: miesten työllisyysaste oli 52 prosenttia ja naisten 30 prosenttia. Työllisyserot lapsettomien naisten ja äitien välillä ovat todella selkeitä: lapsettomista naisista lähes joka toinen on työllinen, äideistä vain joka viides. (Sutela 2016.)

Seuraamalla samoja henkilöitä yli ajan voidaan saada selville maassaoloajan vaikutus työllistymiseen. Työllisyysasteet nousevat selvästi maassaoloajan myötä. Näin tapahtuu lähes kaikissa kansallisuusryhmissä (Kuva 6, Eronen ym. 2014)³⁷.

Kuvio 6. Työllisten osuus kansallisuusryhmittäin ja maassaoloajan mukaan

Kuvio 9. Työllisten osuus kansallisuusryhmittäin ja maassaoloajan mukaan.



37 Henkilöt ovat muuttaneet Suomeen vuosina 2000, 2001, 2005 ja 2006 ja heidän työllisyyden kehitystä seurattiin vuoteen 2010. Kansalaisuudesta tai taustamaasta ei suoraan voi päätellä maahantulon syytä, vaikka esimerkiksi Lähi-idästä ja Afrikasta muuttaneista 35–42 % on pakolaisia (UTH 2015 s, 20). Tosin perinteisten pakolaismaiden lisäksi ryhmään oli kyseisessä tarkastelussa luokiteltu myös Turkki ja Israel, joista tulevat henkilöt työllistyvät paremmin. Toisin kuin ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi 2014 –tutkimuksessa tässä tutkimuksessa työllisyyden kriteeri on tiukka. Työllinen on henkilö, jolla on voimassa oleva työsuhde ja tietyn verran palkkatuloja vuoden aikana.

18–64-vuotiaiden länsi-aasia- ja pohjoisafrikkalaistaustaisten maahanmuuttajien työllisyysaste nousi 2000-luvulla 20 %:sta 40 %:iin ensimmäisen 10 maassaolovuoden aikana (kuva 6).

Heikointa työllistymisen ja sen paranemisen maassaolovuosien myötä on Lähi-idästä ja Somaliasta lähtöisin olevilla maahanmuuttajilla: kahdeksan maassaolovuoden jälkeen työllisenä on vain joka viides (Busk ym. 2016 tiedot pyydetty).

Heikosta työllisyydestä seuraa, että työttömyys on yleistä: pakolaistaustaisten 20–64-vuotiaiden työttömyysaste oli 35 % vuonna 2014 (Nieminen 2015). Lisäksi pakolaistaustaiset ovat usein kokonaan työvoiman ulkopuolella. Yhteenlaskettuna työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien (opiskelijat, varusmiehet, eläkeläiset ja kotona lapsia hoitavat vanhemmat) eli ei-työllisen väestön osuus pakolaistaustaisista on 61 %.

Sosiaaliturvaleikkaukset ja/tai palkkatuki nostavat myös pakolaistaustaisten työllisyyttä

Työnteko on sallittua kansainvälistä suojelua hakeneelle, jos hän on oleskellut Suomessa kolme kuukautta ja hänellä on voimassa oleva rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Ellei rajanylitykseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa ole, töitä saa tehdä kuuden maassaolokuukauden jälkeen.

Työtä ei aina löydy, vaikka töitä etsii. Kuten jo aiemmin tuli esille, useat pakolaistaustaiset aloittavat työmarkkinoiden suhteen takamatkalta huonon kielitaidon ja keskimääräistä vähemmän koulutuksen vuoksi. Myös yhteiskunnan toiminnan heikompi tuntemus ja syrjintä voivat vaikeuttaa työmarkkinoille integroitumista. Selvitykset ja tutkimukset osoittavat, että rekrytoinnissa esiintyy syrjintää muun muassa etnisen alkuperän ja uskonnon perusteella (mm. Bertrand ja Mullainathan 2004, Carlsson ja Rooth 2007). Työllistymiseen vaikuttavat usein samat tekijät kuin muidenkin työttömien työllistymiseen – yllä mainitut tekijät kuitenkin voimistavat kitkaa työmarkkinoiden toimivuudessa.

Kaikille työttömille suunnattuja työllistämishohjelmia on tutkittu taloustieteessä runsaasti³⁸, mutta erityisesti maahanmuuttajiin kohdistetuista työllistämishohjelmista tiedetään tois- taiseksi melko vähän. Lisäksi vain harva maahanmuuttajiin keskittyvä tutkimus on voitu toteuttaa sellaisella menetelmällä, että se antaa täysin luotettavan kuvan syy-seuraus- suhteesta. Tämä johtuu käytännössä siitä, että ohjelmiin osallistuminen ei tapahdu satunnaisesti, vaan he joko itse valitsevat osallistuvansa tai sitten työvoimavirkailija valit-

38 Ks. esim. Cardin ym. (2015) katsausartikkeli, jonka mukaan työllistämishjelmat alkavat yleensä vaikuttaa vasta 2–3 vuoden kuluttua. Ne ovat hyödyllisimpiä naisille ja pitkäaikaistyöttömille ja silloin, kun talous on taantumassa.

see osallistujat. Jos kotouttamisohjelmiin osallistuvat esimerkiksi vain vähiten koulutetut maahanmuuttajat, heidän työllisyytensä vertaaminen muihin maahanmuuttajiin antaa liian huonon kuvan ohjelman vaikutuksesta työllistymiseen. Toisaalta, jos ohjelmiin osallistuvat henkilöt, joiden edellytykset työllistyä, esimerkiksi parempi motivaatio ja koulutus – ilman ohjelmaakin – ovat hyvät, saadaan ohjelman vaikutuksesta liian positiivinen kuva.

Työllistymisohjelmien vaikutusta työllistymiseen voidaan arvioida luotettavasti silloin, jos ohjelmaan osallistuvat on arvottu. Työ- ja elinkeinoministeriön vaikuttavuusinvestointi-hanke eli SIB-hanke on tässä suhteessa lupaava, koska turvapaikan saaneet maahanmuuttajat satunnaistetaan siinä koe- ja kontrolliryhmään.

Laatikko 5. TEMin vaikuttavuusinvestointi

TEM:N VAIKUTTAVUUSINVESTOINTI ELI SIB-HANKE EDISTÄÄ MAAHANMUUTTAJIEN NOPEAA TYÖLLISTYMISTÄ

SIB-hanke edistää maahanmuuttajien nopeaa työllistymistä yksityisellä pääomalla. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Sitran tavoitteena on kouluttaa ja työllistää noin 3 000 maahanmuuttajaa kolmen vuoden aikana. Kohdejoukkona on vuosien 2016–2019 aikana kansainvälisen suojelun tarpeen takia saapuneet TE-keskusten työvoimapalveluiden asiakkaat. Heistä arvotaan noin 3000 uuteen kotouttamismalliin ja heitä verrataan TE-keskusten normaalin kotouttamisohjelmaan osallistuviin.

Tavoitteena on, että koulutettavat siirtyvät töihin keskimäärin neljä kuukautta koulutuksen alkamisesta. Koulutus jatkuu työn ohessa työpaikalla ja sisältää sekä kielen, kulttuurin että ammatillisten valmiuksien opiskelua. Tavoitteena on nopeuttaa maahanmuuttajien työllistymistä. Näin vastataan sekä maahanmuuttajien että työnantajien tarpeisiin. Työpaikkoja oletetaan löytyvän rakennus-, kiinteistö-, palvelu-, ravintola-, hoiva- ja ICT-aloilta.

Palveluntuottajille maksetaan 1 500 euroa koulutuksesta, kun perinteisen kotoutumiskoulutuksen nykyhinta valtiolle on keskimäärin noin 10 000 euroa/maahanmuuttaja. Lisäksi palveluntuottaja saa 50 % säästyneistä työttömyyskorvauksista ja lisääntyneistä tuloveroista (korkeintaan 10 000 euroa/maahanmuuttaja). Utta on se, että palveluntuottajalla on kannustin saada osallistujat työllistymään. Nykyisellään palveluntuottajat saavat osallistujista päiväkorvauksen, jolloin heidän kannustin on pikemminkin saada osallistujat pysymään koulutuksessa kuin työllistymään.

Nykyiseen kotoutumiskoulutukseen verrattuna hankkeen etu on, että sen vaikuttavuutta pystytään luotettavasti arvioimaan jälkikäteen. Tulosten perusteella pystytään suunnittelemaan kotoutumiskoulutuksia paremmin työllistymistä edistäviksi.

Ruotsissa kotouttamistuen palkkatuloihin liittyvän tarveharkinnan lievennys lisäsi työntekeä ja kokonaisansioita selvästi muutama vuosi muutosten jälkeen (Andersson, Joonas ym. 2016). Myös työvoimatoimiston tarjoama tehostettu ohjaus (ajallinen lisäpanostus) paransi pakolaistaustaisten työllisyyttä (Andersson, Joonas ja Nekby 2012). Kielitesteissä koekieltiin kannustinpalkkiota riittävän hyvin menestyneille. Palkkio oli rajattu niihin maahanmuuttajiin, joiden työmarkkina-asema oli muita heikompi. Kannustinpalkkion olemassaolo ei lisännyt kielikurssien suosiota, mutta nosti kielikurssien läpäisemisen todennäköisyyttä varsinkin alle 30-vuotiailla. (Åslund ja Engdahl 2012.)

Tanska leikkasi vuoden 2002 puolenvälin jälkeen oleskeluluvan saaneilta pakolaistaustaisilta toimeentulotukea 35 % (1 236 eurosta 796 euroon kuukaudessa). Tätä aiemmin oleskeluluvan saaneet saivat jatkossakin aiemman suuruista toimeentulotukea. Ensimmäisen kahden maassaolovuoden pienempää tukea saaneiden työllistyminen ei juuri eronnut korkeampaa toimeentulotukea saavista. Kahden vuoden jälkeen – jolloin monet maahanmuuttajat ovat suorittaneet kieli- ja muun kotoutumiskoulutuksen – alhaisempaa tukea saavat työllistyivät merkittävästi paremmin kuin korkeampaa tukea saavat. Samalla pienempi tuki kuitenkin aiheutti merkittävää siirtymistä pois työvoimasta ensimmäisen kahdeksan kuukauden aikana maahantulosta. (Rosholm ja Vejlin 2010.)

Palkkatukea esitetään usein keinoksi edistää niin maahanmuuttajien kuin kantaväestönkin työllistymistä – etenkin jos työttömän tuottavuus on syystä tai toisesta alhainen. Palkkatuki yksityiselle sektorille on vaikuttavaa myös pakolaistaustaisille, mutta julkiselle sektorille suunnattuna tulokset vaihtelevat.³⁹ Useissa tutkimuksissa julkisen sektorin palkkatuella ei ole havaittu positiivisia työllisyysvaikutuksia. Yksi poikkeus on kuitenkin tutkimus, jossa tarkasteltiin Tanskassa pitkään asuneita maahanmuuttajia, joiden työmarkkina-asema oli erityisen heikko. Heille myös julkiselle sektorille suunnatusta palkkatuesta oli hyötyä. Toki hekin hyötyivät eniten palkkatuesta yksityiselle sektorille (Heinesen ym. 2013).

Myös vapaaehtoistoiminnan vaikutus työllistymiseen on epäselvää. Hollantilaisessa satunnaiskokeessa todettiin, että turkkilaistaustaiset työnhakijat pääsivät todennäköisemmin työhaastatteluun, jos heidän ansioluettelonsa sisältyi vapaaehtoistoimintaa. Selityksenä pidettiin sitä, että näin maahanmuuttajataustaiset työnhakijat saattoivat signaloida kotoutumistaan työnantajalle (Baert ja Vujić tulossa). Tanskassa taas perehdytysohjelmat, työllisyys- ja koulutusneuvonta, aikuiskoulutus, kurssitus ja vapaaehtoistyö heikensivät vastikään tulleiden maahanmuuttajien työllisyyttä (Clausen ym. 2009).

Vaikutusta työllisyyteen voi myös olla vastaanottokeskuksissa vietetyllä ajalla. Sveitsiläisen tutkimuksen mukaan turvapaikkapäätöksen nopeuttaminen vuodella lisäsi työllisyyttä 4–5 prosenttiyksikköä (Hainmueller, Hangartner, Lawrence 2016).

39 Butschekin ja Walterin (2014) katsausartikkeli

Laatikko 6. Hallituksen esitys kotoutumistuesta ja perustuslakivaliokunnan kanta**HALLITUKSEN ESITYS KOTOUTUMISTUESTA JA PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN KANTA**

Hallitus teki vuonna 2016 esityksen muuttaa väliaikaisesti työttömyysturvalakia ja kotoutumisen edistämistä annettua lakia sekä asumiseen perustuvaa sosiaaliturvalainsäädäntöä (HE 169/2016 vp). Kyseisessä esityksessä ehdotetaan, että pakolaistaustaisille työttömille työnhakijoille maksettaisiin työmarkkinatuen sijaan kotoutumistukea. Kotoutumistukea maksettaisiin enintään kolmen vuoden ajan ja sen suuruus olisi 90 prosenttia peruspäivärahan määrästä. Perusteluissa todetaan, että lakiehdotuksen tarkoituksena on turvata maahanmuuttajien perustoimeentulo kotoutumisen aikana kansantaloudelle ja julkisella taloudella kestävällä tavalla ja lieventää Suomen vetovoimaa turvapaikanhakijoiden maahanmuuton kohteena. Todetaan myös, että ehdotuksella on yhtymäkohtia tavoitteeseen aktivoida ja edistää maahanmuuttajien integroitumista yhteiskuntaan sekä työllistymisen edellytyksien parantamiseen.

Perustuslakivaliokunta antoi kotouttamistuen alennetusta määrästä valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen eli lakiehdotus olisi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos kotoutumistuen peruspäivärahaa alemmasta määräytymisperusteesta luovuttaisiin. Hallitus peruutti lakiehdotuksen.

Perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslailla ei ole turvattu mitään nimenomaista perustoimeentulojärjestelmää sinänsä, vaan oikeus perustoimeentulon

turvaan. Kotoutumistuen myöntämistä ulkomaalaiselle ei siten katsottu perustuslainvastaiseksi. Toimeentulokietuuksien heikentämiseen ei myöskään liittynyt perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöoikeudellisia esteitä. Sosiaaliturvaa voidaan kehittää yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Perustuslain kannalta ongelmalliseksi valiokunta totesi sen, että työttömät maahanmuuttajat olisivat eri asemassa kuin muut työttömät nimenomaan alkuperänsä vuoksi, vaikka juuri tämä tekijä on mainittu perustuslaissa yhtenä kiellettyinä syrjintäperusteena.

Valiokunta on käytännössään todennut, että Suomen houkuttelevuuden vähentäminen turvapaikanhakumaana on perusoikeuksien kannalta ongelmallinen peruste lainsäädäntömuutoksille. Valtion talouden heikko tila sen sijaan voi olla hyväksyttävä peruste puuttua muun muassa eri etuuskien tasoon, mutta tavoitteen merkitystä on arvioitava eri tavoin. Säästötavoite ei sellaisenaan voi olla peruste perustuslaissa turvatun ihmisten yhdenvertaisuudesta poikkeamisesta. Valiokunta ei myöskään pitänyt uskottavana perustetta, jonka mukaan ulkomaalaisten asettaminen heikompaan asemaan auttaisi maahanmuuttajien työllisyysedellytysten parantamisessa ja yhteiskuntaan integroimisessa. Valiokunta ei löytänyt hallituksen esityksestä asianmukaista selostusta, miten etuuden alentamisella edistetään maahantulijoiden integroitumista yhteiskuntaan.

4. Turvapaikanhakijoiden julkisen talouden kokonaisvaikutuksessa työllisyydellä ja lasten integraatiolla on avainasema

Kansainvälistä suojelua saavat maahanmuuttajat tarvitsevat julkisia voimavaroja enemmän sekä maahan tullessa että maahan tulon jälkeen kuin muista syistä maahan muuttavat. Tästä huolimatta pakolaistaustaisen maahanmuuton vaikutuksia julkiseen talouteen on tutkittu hyvin vähän – ja Suomessa ei lainkaan.⁴⁰ Keskeisin syy tähän on se, että maahanmuuton syytä ei useissa maissa tilastoida tai tutkijoiden käytössä olevissa aineistoissa tietoa ei ole. Lisäksi Suomessa pakolaisten määrät ovat tähän asti olleet pieniä.

Miten turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien vaikutusta julkiseen talouteen tulisi arvioida? Periaatteessa julkisen talouden nettorasituksen arviointi on yksinkertaista: turvapaikanhakijoina maahan tulleiden maksamista veroista vähennetään heidän saamansa tulonsiirrot ja käyttämänsä julkisten palveluiden ja hyödykkeiden kustannukset. Käytännössä arviointi on kaikkea muuta kuin yksinkertaista. Pitäisikö nettorasitusta arvioida tiettyinä ajanhetkenä vai yli ajan? Miten arvioidaan turvapaikanhakijoina maahan tulleiden käyttämien julkisten palveluiden ja yhteisesti kulutettavien julkishyödykkeiden kuten teiden, julkisen hallinnon ja maanpuolustuksen kustannus? Väestönkasvun vaikutusta näiden yhteisesti kulutettujen julkisten palveluiden kustannuksiin arvioidaan tyypillisesti kahdella tapaa – joko kustannusten oletetaan kasvavan vain hyvin vähän tai sitten kustannusten oletetaan kasvavan samassa suhteessa kuin väestömäärän⁴¹.

Yhtenä vuonna turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten julkiselle sektorille tuottamat tulot ja menot eivät anna kokonaiskuvaa maahanmuuton vaikutuksesta julkiselle sektorille. Tämä johtuu siitä, että henkilön julkiselle sektorille aiheuttamat tulot ja menot jakaantuvat

40 Maahanmuuttoa koskevaa taloustieteellistä tutkimusta on toki runsaastikin, mutta se pääsääntöisesti tarkastelee maahanmuuton vaikutuksia yleensä – ei nimenomaan turvapaikan hakijoiden ja pakolaisten vaikutuksia.

41 Lee and Miller (1998) puoltavat ensimmäistä lähetymistapaa, Rowthorn (2008) puolestaan suosittelee kasvattamaan tämän tyyppisten julkishyödykkeiden kustannuksia samassa suhteessa maahanmuuttajien määrän kanssa.

epätasaisesti yli elinkaaren (OECD 2013). Suurimmat menot ajoittuvat elämän alkuun ja loppuun, kun taas veroja maksetaan eniten elämän keskivaiheilla. Aikuisilla heidän lähtömaansa on maksanut elinkaaren alkuun osuvat kustannukset. Lisäksi elinkaaren loppupään menot ovat myöhemmin maahan muuttaneilla pienemmät kuin kantaväestöllä. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että osa muuttaa ikääntyessään takaisin lähtömaahansa ja toisaalta siitä, että työtuloihin perustuvat eläkkeet ovat merkittävästi pienemmät kuin kantaväestöllä.

Kokonaiskuva maahanmuuton julkisen talouden vaikutuksista vaatisi siis kaikkien nykyisten tulojen ja menojen lisäksi arviota tulevista tuloista ja menoista. Laskelman olisi hyvä huomioida myös maahanmuuttajien lapset, paluumuutto sekä verotukseen ja hyvinvointijärjestelmään tehtävät muutokset. Tällainen laskelma vaatii joukon oletuksia tulevasta ja laskelman luotettavuus on kiinni oletusten osuvuudesta.

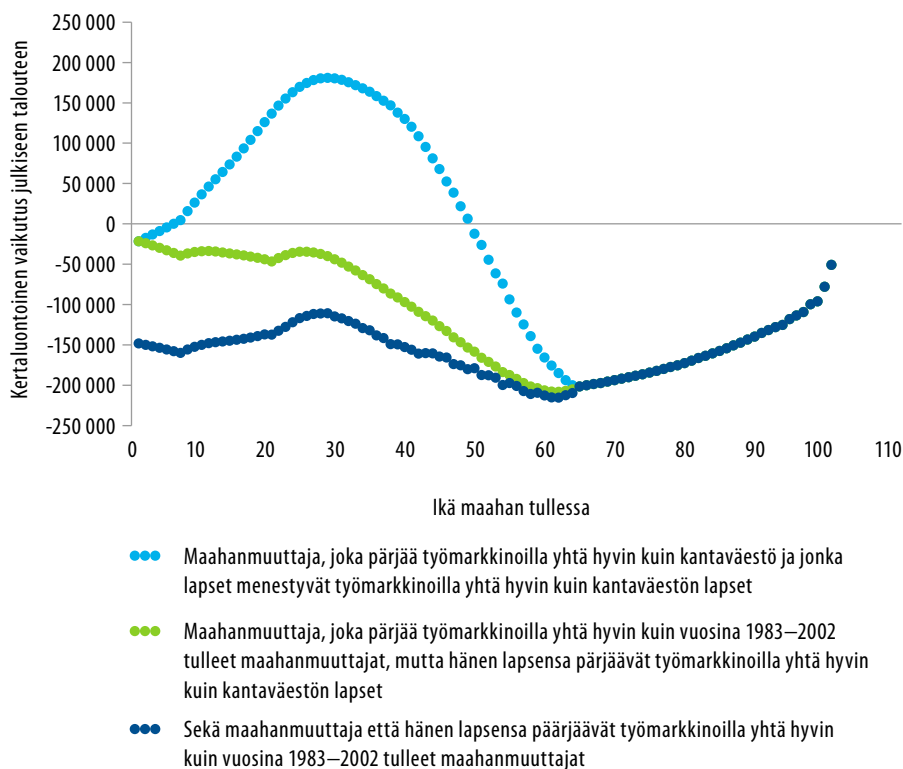
Maahanmuuttajan vaikutus riippuu maahantuloajankohdasta, työllistymisestä, lasten integroitumisesta ja julkisten palvelujen kulutusta koskevasta oletuksesta.

Maahanmuuttaja voi joko lisätä kustannuksia tai hyödyttää julkista taloutta – tulos riippuu maahantuloajankohdasta, työllistymisestä, lasten integroitumisesta ja julkisten palvelujen kulutusta koskevasta oletuksesta

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus on haarukoinut *maahanmuuttajien* nettokustannusta Suomen julkiselle taloudelle koko elinkaaren ajalta sisältäen maahanmuuttajan lasten vaikutuksen julkiseen talouteen (VATT 2014).⁴² Laskelma maahanmuuton vaikutuksesta yli elinkaaren tehdään kolmelle eri skenaariolle. Ensimmäisessä skenaariossa arvioidaan julkisen talouden nettokustannusta maahanmuuttajalle, joka pärjää työmarkkinoilla yhtä hyvin kuin samanikäiset kantaväestöön kuuluvat ja jonka lapset menestyvät yhtä hyvin kuin kantaväestön lapset. Toisessa skenaariossa maahanmuuttaja pärjää työmarkkinoilla yhtä hyvin kuin vuosina 1983–2002 saapuneet maahanmuuttajat keskimäärin, mutta hänen lapsensa menestyvät yhtä hyvin kuin kantaväestön lapset. Kolmannessa skenaariossa oletetaan, että sekä maahanmuuttaja että hänen lapsensa pärjäävät samalla tavoin kuin vuosina 1983–2002 saapuneet maahanmuuttajat keskimäärin. Laskelma näyttää ennen kaikkea sen, että mitä paremmin maahanmuuttaja ja/tai hänen lapsensa pärjäävät työmarkkinoilla, sitä pienempi on maahanmuutosta syntyvä nettokustannus tai parhaassa tapauksessa kustannus kääntyy jopa tuotoksi.

42 Laskelmassa oletus maahanmuuttajien työllisyydestä perustuu niiden maahanmuuttajien työllisyyskehitykseen, jotka muuttivat Suomeen 20–62-vuotiaina vuosina 1983–2002. Koska Suomeen muutettiin tuona aikana pääosin naapurimaista Virossa ja Venäjältä, oletus työllisyyskehityksestä on todennäköisesti liian optimistinen kuvaamaan pakolaistaustaisten maahanmuuttajien työllisyyttä.

Kuvio 7. Yksittäisen maahanmuuttajan nettovaikutus julkiselle taloudelle iän ja työmarkkinamenestyksen mukaan Suomessa



Ruotsissa vastaavia laskelmia on tehty pakolaistaustaisille maahanmuuttajille useammalla eri tavalla ja tulokset vaihtelevat 34 000 euron nettohyödystä 70 000 euron nettotappioon (Storesletten 2003, Ruist 2015, Aldén ja Hammarstedt 2016). Ratkaisevaa on mm. se, a) mitä ajatellaan työllisyyskehityksestä ja maahanmuuttajien lasten pärjäämisestä ja b) mikä on tarkasteltava aikajänne.

Nettokustannuksiin laskelmissa vaikutti pääosin tulopuoli eli nettokustannuksia tuotti ennen kaikkea pakolaistaustaisten maahanmuuttajien muuta väestöä merkittävästi heikompi työllisyys ja siten maksettujen verojen vähäisyys. Vain viidesosa nettokustannuksista johtui siitä, että pakolaistaustaisista korkeampi osuus sai tulonsiirtoja. Pakolaistaustaisen maahanmuuton nettorasitus Ruotsin julkiseen talouteen pienenee merkittävästi maassa-olovuosien myötä (Aldén ja Hammarstedt 2016)⁴³. Nettorasituksen pieneminen maassa-

43 Tutkimus arvioi vuosina 2005–2007 tulleiden pakolaistaustaisten maahanmuuttajien julkisen talouden nettovaikutusta Ruotsissa vuosina 2006–2012.

olovuosien myötä selittyy pakolaistaustaisten työllistymisellä. Kaikkien pakolaistaustaisten työllisyysaste nousi seitsemän maassaolovuoden aikana 10 %:sta 50 %:iin.

Julkisen talouden nettohyödyn maksimoimiseksi tai nettokustannuksen minimoimiseksi olennaista on siten, miten hyvin työllisyys- ja integrointitoimissa onnistutaan niiden turvapaikanhakijoiden tai pakolaisten kanssa, jotka saavat jäädä Suomeen. Työllisyyteen ja lasten integroitumiseen liittyviä mahdollisia toimenpiteitä käytiin läpi edellisessä luvussa. Vaikuttavat toimenpiteet ovat pääosin samoja kuin yleisestikin työllisyyden kohentamiseen vaikuttavat toimenpiteet. Niiden tärkeys kuitenkin korostuu pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden kohdalla.

Lähteet

- Aldén, Lina; Mats Hammarstedt (2016): "Flyktinginvandring. Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser", Rapport till Finanspolitiska rådet, 1/2016
- Andersson Joona, Pernilla; Lena Nekby (2012): "Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment", *Scandinavian Journal of Economics*, 114(2), s. 575–600
- Ansala, Laura; Ulla Hämäläinen; Matti Sarvimäki (2014): "Integroitumista vai eriytymistä? Maahanmuuttajalapsen ja -nuoret Suomessa", *Kelan työpapereita* 56/2014
- Baert, Stijn; Sunčica Vujić (tulossa): "Immigrant Volunteering: A Way Out of Labour Market Discrimination", *Economics Letters*
- Barthel, Fabian; Eric Neumayer (2015): "Spatial Dependence in Asylum Migration", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(7), s. 1131–1151
- Bertrand, Marianne; Sendhil Mullainathan (2004). Are Emily and Greg More Employable Than Lakisha and Jamal? Field Experiment on Labor Discrimination. *American Economic Review* 991–1014.
- Busk, Henna; Jauhiainen, Signe; Kekäläinen, Antti; Nivala, Satu; Tähtinen, Tuuli (2016): "Maahanmuuttajat työmarkkinoilla: tutkimus eri vuosina Suomeen muuttaneiden työurista", *Eläketurvakeskuksen tutkimuksia* 06/2016.
- Busk, Henna; Kekäläinen, Antti (2017): Vastaanotto toiminnan kustannusrakenne, teoksessa Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnon alan näkökulmasta, sisäministeriön julkaisu 25/2017.
- Butschek, Sebastian; Thomas Walter (2014): "What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature", *IZA Journal of Migration*, 3:48
- Bratsberg, Bernt; Oddbjørn Raaum, and Knut Røed (2017): Immigrant labor market integration across admission classes, teoksessa *Nordic Economic Policy Review – Labour Market Integration in the Nordic Countries*.
- Card, David; Jochen Kluge; Andrea Weber (2015): "What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations", NBER-työpöytäkirja 21431
- Carlsson, Magnus; Dan-Olof Rooth (2007): "Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data", *Journal of Labour Economics*, 14:4, s. 716–729
- Clausen, Jens; Eskil Heinesen; Hans Hummelgaard; Leif Husted; Michael Rosholm (2009): "The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark", *Labour Economics*, 16, s. 409–417
- Damm, Anna Piil (2009): "Ethnic Enclaves and Immigrant Labor Market Outcomes: Quasi-Experimental Evidence", *Journal of Labor Economics* 27(2), s. 281–314
- Damm, Anna Piil; Kristine Vasiljeva (2016): The Danish Experience with Refugee Influx in the 1980s and 1990s. IEB report ed./Javier Vásques Grenno. vol.1 2016. s. 3.
- Drange, Nina; Kjetil Telle (2015): "Promoting integration of immigrants: Effects of free child care on child enrollment and parental employment", *Labour Economics*, 34, s. 26–38
- Edin Per-Anders; Peter Fredriksson; Olof Åslund (2003): "Ethnic enclaves and the economic success of immigrants – evidence from a natural experiment", *Quarterly Journal of Economics*, s. 329–357
- Eronen, Antti; Valter Härmälä; Signe Jauhiainen; Hanna Karikallio; Risto Karinen; Antti Kosunen; Jani-Petri Laamanen; Markus Lahtinen (2014): "Maahanmuuttajien työllistyminen. Taustatekijät, työnhaku ja työvoimapolitiset", Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 6/2014
- Felfe, Christina; Rafael Lalive (2014): "Does Early Child Care Help or Hurt Children's Development?", *IZA Discussion Paper No. 8484*
- Frank Hansen, Marianne; Marie Louise Schultz-Nielsen; Torben Tranæs (2015): "The Impact of Immigrants on Public Finances: A Forecast Analysis for Denmark", *IZA-keskustelupöytäkirja* 8844
- Hainmueller, Jens; Dominik Hangartner, Duncan Lawrence (2016): "When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees", *Science advances*, Vol 2, Issue 8
- Hatton, Timothy (2009): "The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?", *Economic Journal*, 119, s. F183–F213
- Hatton, Timothy; Joe Moloney (2015): "Applications for Asylum in the Developed World: Modelling Asylum Claims by Origin and Destination", ANU-työpöytäkirja 625
- Havnes, Tarjei; Magne Mogstad (2015): "Is universal child care leveling the playing field?", *Journal of Public Economics*, Elsevier, vol. 127(C), pages 100–114.
- Heckman, James J; Dimitriy V. Masterov (2007): "The Productivity Argument for Investing in Young Children", *Applied Economic Perspectives and Policy*, Volume 29, Issue 3, 1 October 2007, Pages 446–493
- Heinesen, Eskil; Leif Husted; Michael Rosholm (2013): "The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark", *IZA Journal of Migration*, 2:15

- Hämäläinen, Kari; Hanna Pesola; Matti Sarvimäki (2015): "Kotoutumissuunnitelmien vaikutukset maahanmuuttajien lasten koulutusvalintoihin", Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 43/2015
- Härkäpää, Kristiina (2014): "Kokemuksia ja näkemyksiä maahanmuuttajien suomen kielen taidon huomioon ottamisesta kuntoutus- ja työllistymispalveluissa", Kelan työpapereita 67/2014
- Kilpi, Eina (2010): "Toinen sukupolvi peruskoulun päättyessä ja toisen asteen koulutuksessa", kirjassa "Maahanmuutto ja sukupolvet", toim. Tuomas Martikainen ja Lotta Haikkola, Suomen Kirjallisuuden Seura, Helsinki.
- Larja, Liisa; Hanna Sutela (2015): "Työllisyys", kirjassa "Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014", toim. Tarja Nieminen, Hanna Sutela ja Ulla Hannula, Tilastokeskus, Helsinki
- Larja, Liisa; Hanna Sutela ja Mika Witting (2015): "Nuorten kouluttautuminen", kirjassa "Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014", toim. Tarja Nieminen, Hanna Sutela ja Ulla Hannula, Tilastokeskus, Helsinki
- Lee, Ronald; Timothy Miller (1998): "The current fiscal impact of immigrants: Beyond the immigrant household", *The immigration debate*, 1998, 183–205.
- Maahanmuuttovirasto, Kirjanpitoyksikön tilinpäätös 2016.
- Maahanmuuttovirasto, Maahanmuuttoviraston toiminta- ja taloussuunnitelma 2018–2021 sekä tulossuunnitelma 2017. Helsinki 20.1.2017.
- Nekby Lena; Per Pettersson-Lidbom (2015): "Revisiting the Relationship between Ethnic Diversity and Preferences for Redistribution", *Scandinavian Journal of Economics*, tulossa
- Neumayer, Eric (2004): "Asylum Destination Choice. What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?", *European Union Politics*, 5(2), s. 155–180
- Neumayer, Eric (2005): "Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe", *International Studies Quarterly*, 49, s. 389–409
- Nieminen, Tarja (2015): "Työttömyys ja työvoiman ulkopuolella olevat", kirjassa "Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014", toim. Tarja Nieminen, Hanna Sutela ja Ulla Hannula, Tilastokeskus, Helsinki
- OECD (2013): "The fiscal impact of immigration in OECD countries", *International Migration Outlook 2013*, OECD
- PISA 2012, www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm
- PISA 2015, <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>
- Rosholm, Michael; Rune Vejlin (2010): "Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?", *Labour Economics*, 17, s. 258–275
- Rowthorn, Robert (2008): "The fiscal impact of immigration on the advanced economies", *Oxford Review of Economic Policy*, 24(3), s. 561–581
- Ruist, Joakim (2015): "The Fiscal Cost of Refugee Immigration: The Example of Sweden", *Population and Development Review*, 41(4), s. 567–581
- Sarvimäki, Matti; Kari Hämäläinen (2016): "Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Policies", *Journal of Labor Economics*, 34(2), s. 479–508
- Sarvimäki, Matti; Aki Kangasharju (2006): "Pienten lasten hoito ja sosiaalihuollon avopalvelut" kirjassa Maahanmuuttajat ja julkiset palvelut, toim. Mika Gissler, Maili Malin, Petri Matveinen Matti Sarvimäki, Aki Kangasharju, Työpoliittinen tutkimus
- Schou, Poul (2006): "Immigration, integration and fiscal sustainability", *Journal of Population Economics*, 19, s. 671–689
- Schultz-Nielsen, Marie Louise (2017): Labour market integration of refugees in Denmark, teoksessa *Nordic Economic Policy Review – Labour Market Integration in the Nordic Countries*.
- Stordell, Eina; Tanja Sandberg (2016): "Vastaanottokeskuksissa toteutettu alkuvaiheen osaamisen tunnistaminen", Testipiste, aikuisten maahanmuuttajien kielitaidon arviointikeskus
- Storesletten, Kjetil (2000): "Sustaining Fiscal Policy through Immigration", *Journal of Political Economy*, 108(2), s. 300–323
- Sutela, Hanna (2015): "Ulkomaalaistaustaiset työelämässä", kirjassa "Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014", toim. Tarja Nieminen, Hanna Sutela ja Ulla Hannula, Tilastokeskus, Helsinki
- Sutela, Hanna (2016): "Lähi-idästä ja Afrikasta kotoisin olevien naisten kotoutumiseen kiinnitettävä huomiota", *Tieto&trendit 2/2016*
- Sutela, Hanna; Liisa Larja (2015): "Koulutusrakenne", kirjassa "Ulkomaista syntyperää olevien työ ja hyvinvointi Suomessa 2014", toim. Tarja Nieminen, Hanna Sutela ja Ulla Hannula, Tilastokeskus, Helsinki
- Tervola, Jussi (2015): "Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö 2000-luvulla", *Yhteiskuntapolitiikka*, 80(2), s. 121–133
- Tervola, Jussi (2016): "Vanhempi kotona, lapsi päivähoitossa? Tarkastelu lastenhoitovalinnoista maahanmuuttajaperheissä" kirjassa "Laulu 573 566 perheestä. Lapsiperheet ja perhepolitiikka 2000-luvulla", toim. Anita Haataja, Ilpo Airio, Miia Saarikallio-Torp ja Maria Valaste, Kelan teemakirja 15
- Yoo, Eunhye; Jeong-Woo Koo (2014): "Love Thy Neighbor: Explaining Asylum Seeking and Hosting, 1982–2008", *International Journal of Comparative Sociology*, 55(1), s. 45–72

- VATT (2014): "Maahanmuuttajien integroituminen Suomeen", VATT Analyysi 1/2014
- VTV (2015): "Maahanmuuttajaoppilaat ja perusopetuksen tuloksellisuus", Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 12/2015
- Vilkama, Katja (2011): "Yhteinen kaupunki, eriytyvät kaupunginosat? Kantaväestön ja maahanmuuttajataustaisten asukkaiden alueellinen eriytyminen ja muuttoliike pääkaupunkiseudulla", Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia, 2/2011
- Vilkama, Katja; Mari Vaattovaara; Hanna Dhalmann (2013): "Kantaväestön pakoa? Miksi maahanmuuttajakesittymistä muutetaan pois?", Yhteiskuntapolitiikka 78, s. 485–497
- Åslund, Olof; Per-Anders Edin; Peter Fredriksson ja Hans Grönqvist (2011): "Peers, Neighborhoods, and Immigrant Student Achievement: Evidence from a Placement Policy", *American Economic Journal: Applied Economics* 3(2), s. 67–95
- Åslund, Olof; Mattias Engdahl (2012): "The Value of Earning for Learning: Performance Bonuses in Immigrant Language Training", IZA-keskustelupaperi 7118
- Åslund, Olof; Peter Fredriksson (2009): "Peer Effects in Welfare Dependence", *Journal of Human Resources*, 44(3), s. 798–825



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

ISSN 1459-3394 (nid.)
ISBN 978-952-251-911-5 (nid.)
ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-912-2 (pdf)

Joulukuu 2017