

## Selvitys vapaaehtoisen paluun asetuksen valmisteluun, 2021

### Nykytilan kuvaus

Vuonna 2021 on ollut 25.10.2021 mennessä 130 vapaaehtoista palaajaa. Vuonna 2020 palaajia oli 217. Vuoden 2021 luvut ovat pienemmät kuin minään aiempina vuotena sen jälkeen, kun vapaaehtoisesta paluusta tuli 2015 vastaanottolain alainen tukimuoto. Vuonna 2021 suurimmat paluumaat ovat olleet Irak (43), Venäjä (37) ja Georgia (10). Somalian ja Afganistanin paluita on ollut edelleen vähänlaisesti ja Afganistaniin paluut ovat keskeytetty Talibanin valtaannousun jälkeen. Hyödyketuki on edelleen säilynyt suosittuna tukimuotona.

Migri tekee järjestelmän kehittämistyötä pitkälti AMIF-rahoitteisilla kansallisilla hankkeilla, joista MAP-hankkeessa tehdään myös Migrin lakisääteistä työtä hakemusten käsittelyssä ja tukipäätöksen teossa. Erityisesti vapaaehtoisen paluun sisältöihin on AMIF-rahoitusta ollut suhteellisen helposti ja kattavasti saatavilla.

### Koronaviruksen aiheuttamat poikkeusolot

Vuosina 2020 ja 2021 paluusiin on vaikuttanut suuresti koronaviruksen aiheuttamat muutokset matkustuksessa, koronatestit ja -rajoitukset ja esim. rokotusaikataulut Suomessa. Huhtikuussa 2020 lentoliikenne oli jäissä, ja huhti-toukokuussa vain yksi palaaja / kuukausi pääsi lähtemään, koska edelleen lentoreitit olivat erittäin puutteellisia. Lentoliikenteen aukeamisen jälkeen logistiset haasteet koronatestien ja lentoaikataulujen yhteensovittamisessa ovat tulleet arkipäiväisiksi. Osa palaajista on tuonut esiin, että paluu tuntuu turvattomalta, koska palaajien kotimaissa koronatilanne saattaa olla huomattavasti Suomea huonompi, mutta on hyvin vaikea antaa yleistä arviota siitä, onko tämä yleisempikin paluun este.

### Maahanmuuttoviraston arvio vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimivuudesta yleensä

Vapaaehtoisen paluun järjestelmä toimii kohtuullisesti. Vastaanottokeskuksissa tuottaa haasteita paluiden vähäinen määrä suhteessa kattavan paluuneuvonnan vaatimaan perehtyneisyyteen. Vapaaehtoisen paluun luonteesta johtuen kattava ja/tai intensiivinen paluuneuvonta ei kuitenkaan automaattisesti tuota palaajia. Esimerkiksi aiempina vuosina tehty hyvin kattava ja intensiivinen paluuneuvonta ja erityisten paluuneuvojen laaja sijoittaminen keskuksiin ei suoranaisesti tai merkittävästi näkynyt palaajien määrässä. Asiaan vaikuttaa siis usea tekijä.

Nykyjärjestelmässä vastaanottokeskusten asiakkaat saavat paluuneuvontaa keskuksista, mistä ja mitä kautta saavat muutkin palvelunsa, ja vastaanottojärjestelmän ulkopuoliset palaajat saavat paluuneuvonnan ja tukipäätöksensä Migrin vapaaehtoisen paluun hankkeista (RETU (10/2019-1/2021) ja MAP (2/2021)). MAP-hankkeen alettua Migri palasi myös aktiivisesti tukemaan ja neuvomaan vastaanottokeskuksia paluutyössä, mikä on näyttäytynyt tarpeellisena tukena. Paluutyön vähäisyys kuin myös

henkilökunnan vaihtuvuus keskuksissa ylläpitää tilannetta, jossa paluuasiat pysyvät melko vaikeasti hahmotettavina henkilöstölle. Myös tilanne, jossa keskusten asiakkailla ei ole kovinkaan laajaa halukkuutta palata, johtaa osittain tilanteeseen, jossa osaamista ja perehtyneisyyttä ylläpitävät todelliset asiakastapaukset jäävät suhteellisen harvinaisiksi. Tätä kautta asiaan liittyvä tuttuus ja merkitys voi vähentyä.

Migrissä pohditaan jatkuvasti myös sitä, pystytäänkö vastaanottokeskuksissa keskustelemaan paluusta riittävän asiantuntevasti ja neutraalisti niin, että asiakas voisi kokea paluun itselleen mahdollisuudeksi. Paluuneuvonnan prosessissa luottamuksen rakentaminen on keskeistä ja annetun tiedon laadulla on hyvin oleellinen merkitys. Migrissä myös pohditaan sitä, tuodaanko vapaaehtoista paluuta esille kaikissa keskuksissa tarvittavalla tavalla ja onko suhtautuminen kaikilta osin vapaaehtoiseen paluuseen sellaista, mitä sen haluttaisiin olevan. Vapaaehtoisen paluun asiaa pidetään ohjeistuksen mukaan esillä vastaanottokeskuksissa, ja neuvonnan tueksi on tarjolla niin koulutuksia, oppaita kuin asiasta kertovat internet- ja sosiaalisen median sivut, jotka mahdollistavat sen, että asiakas saa asiasta itsenäisestikin tietoa.

Yksi vaihtoehtoinen, lisäselvitystä ja -suunnittelua vaativa toimintamalli vapaaehtoisen paluun järjestelmän kehittämiseksi ja käytännön toiminnalle erityisesti alhaisten paluumäärien aikana ja keskusten määrän ollessa pieni olisi se, että vastaanottoyksikkö ottaisi nykyistä vahvemman roolin myös vastaanottokeskusten asiakkaiden paluusta ja paluuneuvonnasta. Tämä voisi olla toimivaa myös muunlaisissa tilanteissa, kuten uuden vastaanottokeskuksen aloittaessa toimintaansa. Vastaanottoyksikön hankkeissa on kehitetty suuresti osaamista viime vuosina, mutta vastaanottokeskusten osaamisen ylläpidossakin on haasteita erityisesti pienten paluumäärien takia. Vastaanottoyksikköön on kehittynyt korkeatasoista paluusaamista, motivaatiota ja kykyä kehittää osaamista edelleen mm. kansainvälisten verkostojen avulla. Tällä voitaisiin todennäköisesti myös vastata edellä kuvattuihin vastaanottokeskuksiin liittyviin haasteisiin ja saada paluuneuvontaa tasalaatuisemmaksi. Toimintamalli luultavasti nopeuttaisi henkilökohtaisen paluuneuvonnan saamista. Vastaanottokeskusten rooli olisi toimintamallissa edelleen vapaaehtoisesta paluusta tiedottava ja prosessia tukeva. Erityisesti keskusten sotehenkilökunnan tuki on tärkeää erityistarpeissa (esim. haavoittuvassa asemassa olevat asiakkaat, sosiaalityöntekijän lausunnot lapsen edusta), terveydenhuollon tuki terveysasioissa ja ohjaajien tuki käytännön järjestelyissä, kuten lentotietojen ja tarvittavien Suomen sisäisten matkalippujen antamisessa.

Vastaanottoyksikössä on myös tiiviit yhteydet hyödyketuen palveluntarjoajiin ja tieto eri uudelleenkotoutumisen ohjelmista, joihin asiakkaita voi ohjata, vastaanottokeskuksiin näitä useasti muuttuvia yksityiskohtia on hyvin vaikea saada osaksi perusosaamista. Tällä hetkellä vapaaehtoisen paluun matkajärjestelyjä tuottava toimija on suoraan Maahanmuuttoviraston sopimuskumppani ja palveluntuottaja. Turvapaikkayksikön käyttämät etäpuhutteluvälineet voisivat tukea myös vapaaehtoisen paluun etätöitä ja toimintaa, jossa vastaanottoyksikkö huolehtisi asiakkaan paluuneuvonnasta. Hieman vastaava, mutta käytännön toteutukseltaan poikkeava toimintamalli on myös ollut käytössä jo taannoisessa AMIF-hankkeessa, jossa työntekijät sijoitettiin suoraan keskuksiin. Jos toimintamalli haluttaisiin ottaa käyttöön ja sen toiminnallisuuksista huolehtia, tulisi vastaanottoyksikön resurssien riittävyys varmistaa, esimerkiksi hankerahoituksella.

Paluiden toimimisessa ja vapaaehtoiseen paluuseen liittyvässä kiinnostuksessa hyvin keskeistä on palautusten kokonaiskuva eli se, että moniin keskeisiin turvapaikanhakijoiden lähtömaihin palautukset eivät onnistu. Siksi vaihtoehdot eivät ole joko maasta poistaminen tai vapaaehtoinen paluu, vaan lisävaihtoehtoina on erilaisissa hakemusprosesseissa pysyttely tai ilman oleskelulupaa maassa oleskelu (ns. paperittomuus). Myös suhteellisen pitkät käsittelyajat ja asiakaslähtöiset uusintahakemukset ovat mahdollistaneet pitkän maassa oleskelun, joka tekee paluusta entistä vaikeampaa. Tilanne heijastuu esimerkiksi paperittomien paluuneuvontaan, jossa palaajat tarvitsevat todella paljon keskusteluapua paluupäätöksen tekemiseksi.

Voidaan myös arvioida, että kuntien tai muiden sidosryhmien yleinen kiinnostus vapaaehtoista paluuta kohtaan on suhteellisen vähäistä ja kuntien vapaaehtoisen paluun tiedottaminen tai siitä kertominen ei ole kovinkaan laajaa valtakunnallisesti, mikä ei tue vapaaehtoista paluuta kokonaisuutta. Kuntien välillä on kuitenkin huomattavaa vaihtelua, ja osaaminen ja suhtautuminen vapaaehtoiseen paluuseen ylipäätään on vaihtelevaa.

## **Asetuksen soveltamisen yhteydessä ilmenneitä asetuksen säännöksiin kohdistuvia muutostarpeita (lyhemmän ja pidemmän aikavälin)**

### **Lyhyt aikaväli – suoraan nykyiseen asetukseen liittyviä mahdollisia muutoksia**

Asetuksen 1 § avustuksen hakemisesta määrittää, että "hakemus on jätettävä siihen vastaanottokeskukseen, jonka asiakkaaksi hakija on merkitty vastaanoton asiakasrekisteriin. Jos hakija ei ole minkään vastaanottokeskuksen asiakas, hakemus on jätettävä Maahanmuuttovirastoon." Jotta Migri voisi tukea nykyistä laajemmin vastaanottokeskuksia hakemusprosessissa, tulisi pykälää muokata, esimerkiksi näin: Hakemus on jätettävä siihen joko vastaanottokeskukseen, jonka asiakkaaksi hakija on merkitty vastaanoton asiakasrekisteriin, tai Maahanmuuttovirastoon. Asia on mainittu myös vastaanottolain 31 §:ssä.

Asetuksen 3 § toteaa, että poliisin lausuntoa ei tarvitse pyytää, jos poliisi on oma-aloitteisesti ilmoittanut, että palauttaminen viranomaistoimin ei ole mahdollista eikä estettä vapaaehtoiselle paluulle ole. Käytännössä lausunto aina pyydetään, jotta tehdystä toimenpiteestä jää jälki järjestelmään, joten Migri ehdottaa, että 2 momentti poistetaan hyödyttömänä.

Asetuksen 4 §:n mukaan avustus myönnetään joko käteisenä rahana tai hyödykkeinä "taikka molempina". Tämä aiheuttaa käytännön työssä vastaanottokeskuksissa jatkuvaa epäselvyyttä, kun työntekijät luulevat, että avustuksista voi valita molemmat. Migri ehdottaa, että "taikka molempina" -muotoilu korvattaisiin seuraavalla lauseella: Hyödyketuesta osa voidaan maksaa käteisenä, Maahanmuuttovirasto määrittelee hyödyketuen käteisosuudet.

Asetuksen 5 §:n mukaan avustus voidaan myöntää alennettuna, jos katsotaan, että hakija ei ole täyden avustuksen tarpeessa tai on hänen henkilöönsä liittyvä syy alentaa avustuksen määrää. Migrissä pohdimme, mihin maininta "hänen henkilöönsä liittyvä syy" viittaa ja mahdollisesti pelkästään "hakija ei ole täyden avustuksen tarpeessa" riittäisi.

## Pidempi aikaväli

Pidemmällä aikavälillä olisi syytä tarkastella maaryhmien kokonaisideaa, onko maiden luokittelu ODA-perustaisesti mutta kuitenkin eri syistä tehdyin nostoin ja laskuin toimivin tapa määrittää asiakkaan tukea, ja tarvitseeko maihin, johon ei palaaajia koskaan ole ollut, olla erikseen asetuksessa määriteltä tukisummansa.

Esimerkiksi A-ryhmään kuuluu prioriteettimaiden lisäksi hyvin alhaisen hintatason maita, joihin 5 000 euron tuki on suhteellisesti erittäin suuri. Moneen A-ryhmän maahan on hyvin harvoin palaaajia. Toisaalta Irakin palaaajat ja palveluntarjoajat ovat tuoneet esiin sitä, että Irakin hintatasoon verrattuna paluupaketti kattaa melko puutteellisesti uudelleenkotoutumisen tarpeet. Kalliissa maissa kuten Irakissa voisi olla perusteltua antaa enemmän tukea, erityisesti niin, että sitä annettaisiin elämisen peruskuluihin pian paluun jälkeisenä aikana, kun palaaajan oma hyödyketukisuunnitelma on vielä työn alla. Käytännön haasteita on syntynyt paljon myös venäläisten palaaajien kanssa, Venäjä kuuluu alimpaan D-tukiryhmään, mutta sinne palaaajilla on monenlaisia vaativia uudelleenkotoutumisen tarpeita.

## Arvio vuodelle 2019 tehtyjen muutosten (hyödyketuen korotukset) vaikutusten kehityssuunnasta voimassa olevan asetuksen perusteella

Hyödyketuki on koko ajan suosittu tukimuoto:

|      | Hyödyketukien osuudet<br>kaikista paluutuista |
|------|-----------------------------------------------|
| 2018 | 8 %                                           |
| 2019 | 54 %                                          |
| 2020 | 60 %                                          |
| 2021 | 63 %                                          |

Hyödyketuen tavoite on tukea palaaajan uudelleenkotoutumista kestäväällä tavalla tukemalla esim. yrittäjyyttä ja työllistymistä. Hyödyketuki on EU-tasolla se tukimuoto, jota erityisesti suositetaan mm. sen kestävyys ja seurattavuuden vuoksi. Hyödyketuen saanut palaaaja aloittaa uudelleenkotoutumisen prosessinsa tuetusti paluumaassa, ja tuen ottaneita seurataan tuen saamisen prosessin aikana, mistä saadaan toivottua palaaajien monitorointia. Irakin palveluntarjoajalta on saatu tietoa, että nykyinen 5 000 euron tuki ei Irakin hintatasolla kunnolla riitä esim. pienyrityksen perustamisen kustannuksiin, joten tukea tähän keskeiseen paluumaahan ei ole syytä laskea, vaan jopa nostaa.

Kokonaispaluumääriä tuen nosto ei ole nostanut, mutta rahallinen avustus onkin harvoin pääsyy asiakkaan paluulle. Se voi kuitenkin kannustaa palaamaan, kun päätös paluusta on muutoin syntymässä, ja joka tapauksessa tuki tukee uudelleenkotoutumisessa.

## Huomioita tai ehdotuksia avustusten rahamäärien tai asetuksen liitteen maailman muuttamiseksi

Migri ehdottaa perheen kanssa palaavien lasten hyödyketuen nostoa, erityisesti maaryhmässä A, tai muuten maihin, joissa on korkea hintataso. Tällä hetkellä perheen kanssa palaavat lapset saavat 1 500 euroa maasta riippumatta. Lapsiperheiden kestävien paluiden tukeminen olisi kuitenkin erityisen tärkeää. Esimerkiksi jos tuki olisi maaryhmässä A tai

prioriteettimaihin/Irakiin perheen kanssa palaaville lapsille 2 500 euroa, se olisi puolet aikuisten palaajien 5 000 eurosta, eli samassa suhteessa kuin käteistuen puolella.

Migri ehdottaa, että käteistuen korotuksen summia tarkasteltaisiin. Korotettu käteistuki on tällä hetkellä kaikkiin maihin sama, korkeimmillaan 2 000 euroa. Tämä tuottaa vastaanottokentällä paljon vaikeuksia tuen määrittämisessä. Nyt maaryhmässä D korotus voi olla 200 eurosta 2 000 euroon, kun maaryhmässä A korotettu tuki nostaa tuen 1 500 eurosta 2 000 euroon. Käytännön työtä helpottaisi, jos korotukset määriteltäisiin joko maaryhmittäin tai toisaalta koko maaryhmistä irrottauduttaisiin, kuten yllä eri kohdassa pitkän aikavälin kohdalla pohdittiin.

### **Maahanmuuttoviraston tekemät toimet vapaaehtoisen paluun houkuttelevuuden lisäämiseksi ja niiden toimivuus**

Migri myös pyrkii edelleen eri tavoin vahvistamaan ja syventämään vapaaehtoisen paluun toimia. MAP-hankkeessa virasto tavoittelee ja käy dialogia vapaaehtoisen paluun asioista myös kuntien ja järjestöjen kanssa, jotka työskentelevät paperittomien kanssa. Paluujärjestelmän ymmärtämisen ja siihen liittyvien asenteiden neutralisoinnin voidaan nähdä potentiaalisesti lisäävän houkuttelevuutta, jos yhä useammat toimijat ylipäätään ottaisivat paluun puheeksi asiakkaan kanssa tai ainakin pystyisivät ohjaamaan asiakkaan Migrin neuvonnan piiriin. MAP-hanke tarjoaa asiakkaille, erityisesti paperittomille, arabiankielistä paluuneuvontaa, joka toivottavasti madaltaa asiakkaiden kynnystä ottaa yhteyttä, saada tukea ja siten harkita paluuta. Lisäksi hanke neuvoo ja tukee vastaanottokeskuksia paluutyössä, jotta vastaanottokeskukset pystyisivät paremmin tukemaan asiakkaita paluun pohdinnoissa. Erityistä huomiota tuessa on kiinnitetty haavoittuvassa asemassa oleviin asiakkaisiin.

SRI-hankkeessa irakilaisille palaajille tarjotaan yrittäjäyyskoulutusta ennen paluuta verkkokurssina ja paluun jälkeen läsnäolokoulutuksena Bagdadissa. Näiden toimien nimenomaisena tarkoituksena on lisätä paluun houkuttelevuutta, mutta koulutukset alkoivat vasta 1.10.2021, joten niiden vaikuttavuudesta ei vielä pystytä arvioimaan. Lisäksi Migrin REX-hanke, eli paluuasiantuntija Suomen Irakin suurlähetystössä, kartoittaa Irakin ja irakilaisten tarpeita ja tukimahdollisuuksia, minkä pohjalta voidaan tulevaisuudessa rakentaa tehokkaampia tukimuotoja ja siten lisätä paluun houkuttelevuutta.

Aivan oleellista on huolehtia vastaanottoyksikön vapaaehtoiseen paluuseen allokoitavien resurssien riittävydestä.

Tietyt vapaaehtoiseen paluun houkuttelevuuteen liittyvät ja todennäköisesti vaikuttavat asiat ovat Migrin ulottumattomissa. Nämä liittyvät erityisesti edellä kuvattuihin paluiden kokonaiskuvaan liittyviin seikkoihin.

### **Maahanmuuttoviraston muut mahdolliset huomiot**

Asetuksen ulkopuolelta paljon on käyty keskustelua esim. LAMA-ohjelmassakin mainitusta vapaaehtoisen paluun kohderyhmän laajentamisesta. Nyt kohderyhmä määritellään vastaanottolain soveltamisalassa, mutta syytä olisi tarkastella, mihin lakeihin muutoksia tarvittaisiin, jotta paluuta voitaisiin tukea nykyistä laajemmin.



Myös asetuksen ulkopuolelta tulevat keskustelut Frontexin vapaaehtoisen paluun puolellekin laajenevasta toiminnasta. Frontex tulee tarjoamaan omasta budjetistaan paluutukea jäsenmaiden puolesta palaajille, joten Suomen on syytä tarkastella, miten saamme järjestelmämme virtaviivaistettua Frontexin kanssa kuitenkin heikentämättä palaajiemme tukia. Yksi vaihtoehto olisi tukea palaajia osin budjettirahalla, osin Frontexin tuella ja osin AMIF-tuella. Tämän kokonaisuuden miettiminen on kesken, koska myös Frontexin tukimalli tuettuine maineen on vielä kesken.