



Sisäministeriön maahanmuutto-osasto
lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola

maahanmuutto-osasto@intermin.fi
jorma.kantola@intermin.fi

Sisäministeriön dnro MIGDno-2019-1498

Maahanmuuttoviraston selvitys vapaaehtoisen paluun avustuksesta annetun asetuksen valmistelua varten

Sisäministeriö on asettanut hankkeen vapaaehtoisen paluun avustuksesta annetun sisäministeriön asetuksen valmistelemiseksi vuodelle 2020. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta selvitystä liittyen avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimintaan vuonna 2019. Selvityksessä on pyydetty esittämään järjestelmän nykytilan kuvaus, Maahanmuuttoviraston arvio järjestelmän toimivuudesta ylipäätään, asetuksen säännöksiin kohdistuvat muutostarpeet, arvio vuonna 2019 tehtyjen muutosten vaikuttavuudesta, mahdolliset huomiot tai ehdotukset avustusten rahanmäärien suuruudesta tai asetuksen liitteen maalistasta sekä Maahanmuuttoviraston mahdolliset ehdotukset avustetun vapaaehtoisen paluun houkuttelevuuden lisäämiseksi. Maahanmuuttovirasto esittää selvityksenään seuraavaa.

Nykytilan kuvaus

Lokakuun puoleen väliin mennessä vuonna 2019 vapaaehtoisia palaajia on ollut 338, keskiarvo oli 36 palaajaa kuussa. Vuoden 2019 palaajamäärät ovat pienemmät kuin minään aiempaan vuonna sen jälkeen, kun vapaaehtoisesta paluusta tuli 2015 vastaanottolain alainen tukimuoto. Paluumäärät ovat kuitenkin pysyneet suhteellisen tasaisina, jos verrataan vuoden 2018 jälkimmäiseen puolivuotiskauteen, jolloin heinä-joulukuun välillä oli keskimäärin 33 palaajaa kuussa.

Vaikka vastaanottopalveluita on päätetty vuonna 2019 enemmän verrattuna edellisvuoteen, eivät paluiden määrät ole kasvaneet vastaavasti. Asiakkaat katsovat edelleen usein, ettei palaaminen ole mahdollista turvallisuustilanteen tai muun henkilökohtaisen syyn takia. Vuonna 2019 suurimmat palaajakansalaisuudet ovat: Irak (156), Venäjä (34), Georgia (26), Iran (18) ja Ukraina (15). Somalian ja Afganistanin paluut eivät lisääntyneet hyödyketukiudistuksen jälkeen, vuonna 2019 Somaliaan paluita on ollut 7 ja Afganistaniin 5.

Maahanmuuttoviraston arvio vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimivuudesta yleensä

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan järjestelmä vastaanottokeskuksissa toimii pääasiassa hyvin. Asiakkaille tarjotaan paluuneuvontaa vastaanottokeskuksissa, mistä he saavat muutkin palvelunsa. Erityisesti syyskuussa 2019 päättynyt VAPA-hanke on vaikuttanut voimakkaasti työntekijöiden osaamisen kartuttamiseen ja paluutyön juurruttamiseen vastaanottokeskuksissa. Paluuneuvonnan tarjoaminen ei kuitenkaan hankkeen aikana kasvattanut paluiden määrää toivotulla tavalla. Henkilökohtainen paluuneuvonta on kuitenkin tarpeellista. Haasteena on, että vastaanottokeskusten työntekijät kokevat paluuneuvonnan paljon erityisosaamista vaativaksi ja irralliseksi suhteessa vastaanottokeskusten muuhun asiakastyöhön. Paluuneuvonnassa on lähtökohtaisesti etua asiakkaan ja hänen taustansa tuntemisesta, mutta käytännössä se voi työntekijöiden kokemusten mukaan johtaa siihen, että vastaanottokeskusten työntekijät kokevat paluuneuvonnan antamisen hankalaksi tilanteessa, jossa asiakas on mahdollisesti jo vuosien ajan kertonut vaikeasta tilanteestaan kotimaassaan.

Avustettua vapaaehtoista paluuta pidetään jatkuvasti esillä vastaanottokeskuksissa. Paluuneuvonnan tueksi on tuotettu muun muassa esitteitä, julisteita, oppaita, internetsivut videoineen sekä sosiaalisen median materiaaleja. Tukimateriaalia paluuneuvontatyöhön ovat tuottaneet VAPA- ja AUDA -hankkeet. ONE-hankkeen materiaaleissa taas kerrotaan turvapaikkaprosessista ja vapaaehtoisen paluun roolista osana prosessia. ONE-hankkeen materiaalit ovat osa yleistä oikeudellista neuvontaa vastaanottokeskuksissa. Kaikki tuotettu aineisto tukee paluuneuvonnan antamista ja mahdollistavat myös asiakkaiden itsenäisen tiedonhaun esimerkiksi internetistä.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että suurin ongelma järjestelmän toiminnassa on viranomaistoimisten palautusten toimimattomuus keskeisiin turvapaikanhakijoiden paluumaihin. Jos palautus viranomaistoimin ei ole todennäköistä, voidaan laitonta oleskelua tai erilaisissa lupaprosesseissa pysyttelyä pitää vartenotettavana vaihtoehtona. Avustettu vapaaehtoinen paluu koettaisiin luultavasti huomattavasti houkuttelevampana vaihtoehtona, jos toisena vaihtoehtona olisi palautus viranomaistoimin.

Haasteena ovat myös oleskelulupahakemusten ja valitusten pitkät käsittelyajat sekä uusintahakemukset, jotka ovat kokonaisuutena luoneet tilanteen, jossa Suomessa oleskellaan usein pitkään ennen kuin paluu tulee ajankohtaiseksi. Asiakkaat ovat päätöstä odottaessaan saattaneet solmia Suomessa ihmis- ja työsuhteita, joiden seurauksena he ovat jättäneet oleskelulupahakemuksia eri perusteilla. Tällaisessa tilanteessa kaikki eivät pidä vartenotettavana vaihtoehtona oleskelulupahakemusten peruuttamista, mikä on avustetun vapaaehtoisen paluun edellytyksenä.

Asetuksen soveltamisen yhteydessä ilmenneitä asetuksen säännöksiin kohdistuvia muutostarpeita

Asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan poliisin "[i]ausuntoa ei tarvitse kuitenkaan pyytää, jos poliisi on oma-aloitteisesti ilmoittanut, että palauttaminen viranomaistoimin ei ole mahdollista eikä estettä vapaaehtoiselle paluulle ole."

Käytännössä kuitenkin Maahanmuuttovirasto pyytää lausunto aina, jotta tehdystä toimenpiteestä jää jälkikäteen todennettavissa oleva merkintä järjestelmään, myös poliisi on toivonut tätä toimintatapaa. Viraston näkemyksen mukaan 2 momentti voidaan poistaa, koska sillä ei ole käytännön vaikutusta.

Arvio vuodelle 2019 tehtyjen muutosten vaikutuksista (hyödyketuen korotukset)

Vuonna 2019 hyödyketukea on saanut 54 % kaikista palaajista: 38 % on saanut 5 000 euron hyödyketuen, 8 % 3 000 euron hyödyketuen ja vanhempien kanssa palanneita hyödyketuen saaneita lapsia oli 8 %. Hyödyketuen suosio kasvoi erityisesti irakilaisten palaajien osalta, joista 78 % valitsi hyödyketuen. Vuonna 2018 hyödyketuen valitsi vain 8 % kaikista palaajista.

On tärkeää että hyödyketuki on saatu vuonna 2019 nostettua merkittäväksi vaihtoehdoksi palaajille. Hyödyketukea pidetään myös EU-tasolla parhaana paluutuen muotona. Hyödyketuen avulla palaaja pääsee aloittamaan uudelleenkotoutumisprosessin tuetusti kotimaassa, minkä katsotaan vähentävän uudelleenlähdön todennäköisyyttä Eurooppaan. Tämä on keskeinen tekijä arvioitaessa paluun pysyvyyttä, jonka tukeminen on yksi vapaaehtoisen paluun päätavoitteista.

Irakista hyödyketuen palvelun tarjoajilta on saatu positiivista viestiä siitä, että nykyinen 5 000 euron tuki on lähellä riittävää tasoa, jolla palaaja voi tosiasiallisesti saada esimerkiksi alkupääoman pienyrityksen perustamiselle. Tieto 5 000 euron hyödyketuesta on saatu viestittyä kattavasti vastaanottokeskuksiin.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että A-maaryhmän tuen laskemisella olisi haitallinen vaikutus paluuhaluun. Hyödyketuen ja käteistuen summien erotus on lisäksi edelleen suositeltavaa pitää suurehkona ainakin keskeisimpiin lähtömaihin hyödyketuen suosion pysyttämiseksi.

Hyödyketuen korotukset eivät valitettavasti ole kuitenkaan vaikuttaneet paluusiin Somaliaan tai Afganistaniin eikä irakilaisten palaajienkaan osalta määrät olleet toivottua suuruusluokkaa.

Huomioita / ehdotuksia avustusten rahamäärien tai asetuksen liitteen maalistan muuttamiseksi

Maahanmuuttovirasto ehdottaa perheen kanssa palaavien lasten hyödyketuen nostoa maaryhmässä A. Tällä hetkellä perheen kanssa palaavat lapset saavat 1 500 euroa maasta riippumatta. Lapsiperheiden kestävien paluiden tukeminen olisi kuitenkin erityisen tärkeää, ja turvapaikkajärjestelmässä on tällä hetkellä runsaasti perheitä, jotka ovat saaneet ainakin yhden kielteisen päätöksen. Lasten hyödyketuen nosto 2 000 - 2 500 euroon parantaisi lapsiperheiden paluiden mahdollisuuksia. Tällöin lapsille myönnettävä hyödyketuki olisi samassa suhteessa aikuisille myönnettävään tukeen kuin käteistuen puolella, eli puolet aikuiselle myönnettävästä tuesta.

Maahanmuuttovirasto näkee mahdollisena, että B-D-maaryhmien hyödyketukisummaa laskettaisiin 2 500 euroon, mikäli jonkin maaryhmien tukea tulisi laskea A-ryhmän lapsiperheiden paluiden tukemiseksi. Näissä

maaryhmissä hyödyketuki ei ole ollut erityisen paljon käytetty, eniten hyödyketukia on vuonna 2019 myönnetty georgialaisille ja venäläisille.

Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että käteistuen korotettuja 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 nosta tuen 1 500 eurosta 2 000 euroon. Maahanmuuttovirasto ehdottaa tarkasteltavaksi, tulisiko korotettujen käteistukien summia porrastaa maaryhmien mukaisesti tai tulisiko A-ryhmän korotetun tuen summaa korottaa.

Maaryhmittelyjen osalta on käytännön työssä kiinnitetty huomiota Venäjän ja Iranin sijoituksiin listalla. Venäjä kuuluu tällä hetkellä alimpaan D-kategoriaan, eli venäläiset palaajat saavat lähtökohtaisesti paluuseen tukea 200 euroa. Useiden venäläisten palaajien profiili tällä hetkellä on kuitenkin sellainen, että heidän voisi katsoa tarvitsevan enemmän tukea. Palaajissa on paljon pitkään maassa olleita, perheitä ja yksinhuoltajia, joista moni palaa Tšetšenian alueelle, jossa elämisen edellytykset ovat haastavat. Venäjälle palaavien tukemisessa lienee kuitenkin myös huomioitava mahdolliset vetotekijät, jos tukien määrät nousisivat huomattavasti.

Iranissa Yhdysvaltain sanktiot ovat kurjistaneet maan tilannetta ja myös vaikeuttaneet palaajien tukien maksua. Suomessa on myös paljon iranilaisia turvapaikanhakijoita, joista suurin osaa saa kielteisen päätöksen. Iran on tällä hetkellä B-kategoriassa. A-kategoriaan on nostettu alhaisen kehitystason lisäksi maita, joiden paluvasioilla nähdään olevan erityistä painoarvoa. Iranin paluissa on kuitenkin tällä hetkellä maksuvaikeuksia, koska Iranin IOM ei sanktioiden vuoksi pysty hoitamaan maksuja. Hyödyketuki ei siis ole tällä hetkellä mahdollinen Iraniin palaajille ja käteistuet maksetaan kokonaisuudessaan Suomessa. Mahdollinen korotus olisi siis haastavaa toimeenpanna, mikäli sanktiot ovat voimassa vielä tulevana vuonna.

Maahanmuuttoviraston arvio tai ehdotus keinoista, joilla avustetun vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta voitaisiin nykytilanteessa lisätä

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan keskeisin vaikuttava tekijä avustetun vapaaehtoisen paluun houkuttelevuudessa on viranomaistoimin toteutettujen paluiden toimivuus. Mikäli palautuksia ei pystytä panemaan täytäntöön, ei myöskään vapaaehtoista paluuta kohtaan ole kiinnostusta. Virasto pyrkii osaltaan edelleen terävöittämään vapaaehtoisen paluun toimia vastaanottokeskuksissa, minkä takia on tärkeää varmistaa, että virastolla on käytössään asianmukaiset vapaaehtoisen paluun resurssit.

Vastaanottokeskukset tarvitsevat tukea paluuneuvonnassa, joten tuen antaminen tulee olla riittävästi resursoitu.

Lokakuussa 2019 on alkanut laittomasti maassa oleskelevien vapaaehtoiseen paluuseen keskittyvä RETU-hanke, jonka kautta virasto pyrkii tavoittamaan vapaaehtoisen paluun asiassa myös kuntia, joissa oleskelee vastaanottojärjestelmästä poistettuja, maassa laittomasti oleskelevia henkilöitä. Hankkeessa suunnitellaan tiedottamista ja koulutusta kunnille, jotta tietoisuutta tuetusta paluusta saadaan levitettyä kuntiin mahdollisimman laajalle.

Maahanmuuttovirasto ehdottaa pohdittavaksi myös mahdollisuutta tukien variointiin EU-rahoituksella. Euroopan laajuisen paluuverkoston (ERRIN) maakohtaisista ohjelmista useammassa ERRIN maksaa EU-rahoilla tukea palaajalle. Esimerkiksi Afganistaniin on alkamassa ERRIN:n alainen projekti, jossa asiakas voi saada EU-tukirahaa 1 500 euroa. Jäsenmaa päättää, lisääkö se tähän summaan kansallisen tuen vai ei. Suomen kohdalla palaajan tukeen voitaisiin lisätä haluttaessa kansallinen hyödyketukisumma 5 000 euroa, jolloin asiakas saisi tukea yhteensä 6 500 euroa, eli yli asetuksen määrittämän summan. Ylimääräistä tukea tarjoamalla paluun houkuttelevuus oletettavasti lisääntyisi ilman ylimääräisiä kansallisia kustannuksia. Näitä tukipaketteja ei kuitenkaan ole tarjolla kaikkiin maihin, joten palaajien tuet vaihtelisivat maaryhmän sisällä. Esimerkiksi Irakiin tällaista ylimääräistä tukea ei ole tällä hetkellä olemassa. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan tulisi arvioida mahdollistaako kansallinen sääntely tukisummien yhdistämisen niiden maiden osalta, jotka kuuluvat maakohtaisiin ohjelmiin.

Pidemmällä aikavälillä voisi myös pohtia, haluttaisiinko Suomessa vapaaehtoisen paluun tuen määrää sitoa Suomessa vietettyyn aikaan. Aikaporrastetussa mallissa asiakkaan paluutuki laskisi sitä mukaa mitä kauemmin hän on maassa. Tämä voisi lisätä vapaaehtoisen paluun kiinnostavuutta niillä, jotka tietävät, että kansainvälisen suojelun hakemus ei tule menestymään. Tällainen malli on käytössä joissakin muissa EU-maissa. Nykyiseen tilanteeseen ja palaajaprofiiliin aikaporrastus kuitenkin sopii huonosti, kun haluamme vaikuttaa juuri niiden asiakkaiden paluuhalukkuuteen, jotka ovat olleet Suomessa jo vuodesta 2015. Mahdollisesti voisi kuitenkin harkita, olisiko myöhemmin maahan tulleille asiakkaille mahdollista luoda tällainen porrastus porrastuksen ja miten malli aikarajoiheen toimisi.

Ylijohtaja

Jaana Vuorio

Ylitarkastaja

Miila Pöntinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 31.10.2019 klo 13:24. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

-

Jakelu

sisäministeriön maahanmuutto-osasto

Tiedoksi

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö