

**SELVITYS
VAPAAEHTOISEN
PALUUN
KOHDERYHMISTÄ**

8.3.2023

Sisällys

| | |
|--|-----------|
| 1 JOHDANTO..... | 3 |
| 1.1 TAUSTA JA TAVOITE | 3 |
| 1.2 SELVITYKSEN TOTEUTUS | 3 |
| 1.3 NYKYINEN LAINSÄÄDÄNTÖ | 3 |
| 2 HAASTATTELUIDEN ANALYYSI | 6 |
| 2.1 KOHDERYHMÄN LAAJENTAMINEN | 6 |
| <i>Suhtautuminen kohderyhmän laajentamiseen</i> | 6 |
| <i>Laajennetun kohderyhmän kuvailua</i> | 6 |
| <i>Arvio kohderyhmän koosta</i> | 8 |
| 2.2 KOHDERYHMÄN LAAJENTAMISEN VAIKUTUKSET | 8 |
| 2.3 MUUT HAASTATTELUISSA ESIIN NOUSSEET HUOMIOT | 10 |
| <i>Kuntien tukemat paluut</i> | 10 |
| <i>Viestintä</i> | 10 |
| <i>Vapaaehtoisen paluun lukumäärien ennakointi</i> | 10 |
| 3 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET | 12 |

1 Johdanto

Tässä luvussa kuvataan lyhyesti selvityksen tausta, tavoite ja toteutus sekä selvityksen aiheeseen liittyvä nykyinen lainsäädäntö.

1.1 Tausta ja tavoite

Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa vuosille 2021–2024 toimenpiteessä 34 todetaan seuraavasti: "Laajennetaan avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelman kohderyhmää paluun edesauttamiseksi. Arvioidaan, ketkä uuteen kohderyhmään kuuluisivat ja tehdään tarvittavat muutokset lainsäädäntöön."

Tämän selvityksen tavoitteena on arvioida, mitkä kohderyhmät olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää vapaaehtoisen paluun laajennettuun kohderyhmään. Käytännössä kysymys muista kohderyhmistä tarkoittaisi muita kuin vastaanottolaisissa nyt määriteltyjä kohderyhmiä. Mikäli tällaiseen laajentamiseen päädyttäisiin, olisi asiasta säädettävä kansainvälistä suojelua koskevaa lakia laajemmin.

1.2 Selvityksen toteutus

Selvitys laadittiin asiantuntijahaastatteluiden avulla. Selvityksen yhteydessä haastateltiin seuraavat toimijat: The International Organization for Migration (jatkossa IOM), Helsingin poliisilaitos (jatkossa HPL), Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan maahanmuuttoyksikön maahanmuuttaneiden erityispalvelut (jatkossa Helsingin kaupunki), Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen pakolais- ja maahanmuuttajapalvelut (jatkossa Luvn), Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen kotoutumista tukevat sosiaalipalvelut (jatkossa VAKE), Maahanmuuttovirasto (jatkossa Migri), Suomen Punainen Risti (jatkossa SPR), Helsingin Diakonissalaitos (jatkossa HDL), Valkonauhasäitiö ry ja Pakolaisneuvonta ry. Lisäksi selvityksen laadinnan yhteydessä käytiin läpi asiaan liittyvä lainsäädäntö.

Selvitys toteutettiin joulukuun 2022 ja maaliskuun 2023 välisenä aikana. Selvityksen ohjausryhmässä oli edustajia sisäministeriöstä (SM) ja Migristä.

1.3 Nykyinen lainsäädäntö

Vapaaehtoisesta paluusta on säädetty laissa (746/2011) kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta eli niin sanotussa

vastaanottolaissa¹, asetuksessa vapaaehtoisen paluun avustuksesta² ja laissa kotoutumisen edistämisestä³.

Vastaanottolain soveltamisala (2 §) määrittyy siten, että lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoon sekä ihmiskaupan uhrin auttamiseen. Lailla on tarkoitus turvata kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin toimeentulo ja huolenpito siten, että ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioitetaan ja EU:n lainsäädäntö sekä Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset huomioidaan.⁴ Laissa (31 §) säädetään vapaaehtoisen paluun kohderyhmistä seuraavasti: "Paluun tukemiseksi voidaan kansainvälistä suojelua hakeneelle kolmannen maan kansalaiselle, tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain⁵ 51 §:n nojalla saaneelle maksaa avustusta ja korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu." Turvallisen paluun tukeminen mainitaan myös 38 a § Auttamistoimet -lakipykälässä, jossa ihmiskaupan uhrin auttamistoimeksi katsotaan turvallisen paluun tukeminen.

Sisäministeriön asetuksella vapaaehtoisen paluun avustuksesta (1192/2021) säädetään vapaaehtoisen paluun avustuksesta ja sen määrästä. Asetuksella säädetään myös myöntämisen menettelyistä. Asetus perustuu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 31 §:ään⁶. Vapaaehtoisen paluun avustusta tulee hakea kirjallisesti sitä varten tehdyllä lomakkeella siitä vastaanottokeskuksesta, jonka asiakkaaksi hakija on merkitty vastaanoton asiakasrekisteriin. Mikäli hakija ei ole minkään vastaanottokeskuksen asiakas, hakemus tulee jättää Maahanmuuttovirastoon. (1 §.) Avustus voidaan myöntää joko käteisenä rahana tai hyödykkeinä taikka molempina. Avustuksen suuruus määrittyy maittain. (4 §.) Avustus voidaan myöntää alennettuna (5 §) tai korotettuna (6 §) tietyin ehdoin. Alennettu avustus voidaan myöntää esimerkiksi tilanteessa, jossa on perusteltua aihetta epäillä avustusjärjestelmän väärinkäyttöä. Korotettua avustusta voidaan myöntää esimerkiksi hakijan iän, vamman, sairauden, perhetilanteen tai muun vastaavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Avustuksesta osa (enintään 200 euroa) maksetaan Suomessa ennen ulkomaalaisen poistumista maasta ja loput avustuksesta maksetaan ulkomaalaisen kohdemaassa, ellei toisin ole päätetty.

Lain kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan, sekä edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta väestöryhmien kesken (1 §). Laissa todetaan paluun osalta seuraavasti: "Kunta voi korvata 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettulle henkilölle, joka palaa vapaaehtoisesti koti- tai lähtömaahansa muuten kuin tilapäisessä tarkoituksessa, kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Lisäksi kunta voi

¹ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746.

² Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta 1192/2021.

³ Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386.

⁴ [Kotoutuminen.fi](http://kotoutuminen.fi): [Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta turvaa toimeentulon ja huolenpidon.](#)

⁵ Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

⁶ [Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta, säädösvalmistelu.](#)

maksaa yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaavan paluumuuttoavustuksen." Tätä lakia sovelletaan henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa. Lakia sovelletaan myös henkilöön, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti ulkomaalaislain mukaisesti.

Kotolain 85 §:ssä mainittu soveltamisala (eli 2 §:n 2 ja 3 momentti) rajaa lain soveltamista paluumuuton tukemiselle ensimmäisen momentin henkilöstä, "jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa" kapeampaan 2 ja 3 momenttien rajaamaan henkilöön, joka

- 1) saa ulkomaalaislaissa tarkoitettua kansainvälistä suojelua;
- 2) jolle on hänen haettuaan kansainvälistä suojelua myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 51, 52 tai 89 §:n perusteella;
- 3) joka on otettu Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella; ja
- 4) jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin tai 54 §:n 5 momentin perusteella.

Lisäksi näiden henkilöiden perheenjäseniin sovelletaan lakia momentin 3 perusteella: "Tämän lain 5 luvun ja 45, 45 a, 46, 47, 47 a, 48 ja 49 §:n säännöksiä sovelletaan lisäksi 2 momentissa tarkoitetun henkilön perheenjäseneen tai muuhun omaiseen, jos tällä on ollut perheside 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön ennen tämän Suomeen tuloa."

Kotoutumislakia uudistetaan parhaillaan. Lain tavoiteltu voimaantuloaika on vuonna 2025 samanaikaisesti TE-palvelujen uudistuksen kanssa. Vuoden 2023 alkupuolella lakia kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) on jo muutettu siten, että hyvinvointialueet huomioidaan kuntien ohella osana kotoutumislakia. Sosiaali- ja terveystieteiden järjestämistä vastaavien siirtymisen takia hyvinvointialueiden roolista kotoutumislaissa on säädetty laissa kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (936/2022).⁷

⁷ [Kotoutuminen.fi: Mikä muuttuu kotoutumisen edistämisessä ja valtion korvauksissa vuonna 2023?](https://kotoutuminen.fi/mika_muuttuu_kotoutumisen_edistamisessa_ja_valtion_korvauksissa_vuonna_2023/)

2 Haastatteluiden analyysi

Tässä luvussa esitetään havaintoja haastateltujen suhtautumisesta kohderyhmän laajentamiseen, kuvailua mahdollisesta laajennetusta kohderyhmästä sekä arvioita laajennetun kohderyhmän suuruudesta. Lisäksi esitetään huomioita vapaaehtoisen paluun kohderyhmän laajentamisen vaikutuksista sekä muista haastateltujen esiin nostamista asioista. Kunkin teeman osalta esitetään selvityksen toteuttajan yhteenveto ja analyysi kaikista haastatteluista.

2.1 Kohderyhmän laajentaminen

Suhtautuminen kohderyhmän laajentamiseen

Selvityksen laatijan yhteenveto ja analyysi haastatteluiden tuloksista

Haastatteluissa suhtauduttiin kohderyhmän laajentamiseen kaiken kaikkiaan positiivisesti tai neutraalisti. Haastatteluissa tunnistettiin erilaisia syitä ja tilanteita, joiden takia henkilöt voisivat hyötyä paluun mahdollisuudesta. Laajentaminen voisi haastateltavien mielestä tuoda vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden sellaisille henkilöille, jotka hyötyisivät siitä enemmän kuin vapaaehtoisen paluun nykyinen kohderyhmä. Yleisesti ottaen haastatteluissa arvioitiin, että jos kohderyhmän laajentamista tehdään, niin kohderyhmään kuulumisen kriteerit kannattaisi ulottaa koskemaan mahdollisimman monenlaisia tilanteita. Haastatteluissa annettuja esimerkkejä tällaisista ovat tilanteet, joissa henkilöllä ei ole laillista oikeutta oleskeluun, henkilölle ei ole myönnetty jatkolupaa tai henkilöllä ei yleisesti ottaen ole realistista näkymää minkään oleskeluluvan saamiseen. Lisäksi arvioitiin, että on olemassa henkilöitä, joilla voi tällä hetkellä olla jokin voimassa oleva oleskelulupa, mutta jotka voisivat silti eri syistä hyötyä kuulumisesta vapaaehtoisen paluun kohderyhmään.

Laajennetun kohderyhmän kuvailua

Selvityksen laatijan yhteenveto ja analyysi haastatteluiden tuloksista

Haastatteluissa korostettiin kaiken kaikkiaan, että mahdollisessa laajentamisessa kyse ei ole mistään selkeästä ryhmästä vaan yksilöistä ja yksilöiden tilanteista, joihin voi päätyä niin paperiton kuin oleskeluoikeudella Suomessa oleva ja monista eri lähtömaista lähteneet henkilöt. Vapaaehtoisen paluun käyttökelpoisuuteen ja houkuttelevuuteen vaikuttavat niin Suomesta "työntävät" kuin kohdemaahan "vetävät" tekijät.

Haastatteluissa nostettiin esiin tekijöitä, jotka voivat "työntää" henkilöitä Suomesta. Tällaisina tekijöinä mainittiin esimerkiksi seuraavat tilanteet:

- Henkilöllä ei ole oleskeluoikeutta eikä vireillä hakemusprosessia.

- Henkilön oleskeluoikeus on päättynyt eikä henkilö ole saanut jatkolupaa. Erityisesti haastatteluissa nostettiin esiin tilanteita, joissa työntekijän oleskelulupa on päättynyt, henkilö on eronnut puolisostaan tai henkilön opinnot ovat päättyneet.
- Henkilön "yleinen näköalattomuus" ja kokemus "tien päässä olemisesta" eli tilanne, jossa henkilöllä ei ole näkyvässä olevaa reittiä oleskelun vakinaistamiseen Suomessa. Henkilö voi kokea että "kaikki kivet on käännetty" ja "toimijuus on menetetty".
- Henkilö on tullut Suomeen "paremman elämän" ja katteettomien odotuksien varassa. Tällaisissa tilanteissa tyypillistä on esimerkiksi epärealistiset odotukset työmahdollisuuksien suhteen, puutteellinen käsitys koulutuksen ja kielitaidon merkityksestä ja heikko ymmärrys siitä, miten asioiden hoito on mahdollista hoitaa vain tai ainakin sujuvammin henkilötunnuksen avulla verrattuna tilanteeseen, jossa henkilöllä ei ole henkilötunnusta. Paperittomana elämisen vaikeudet (ei henkilötunnusta ja asunnottomuus) tulevat näkyviin vasta myöhemmin.
- Henkilöllä ei ole riittävästi taloudellisia varoja elämiseen, ja rahattomuus vaikeuttaa elämää merkittävästi.
- Henkilön kokonaistilanne on kriisiytymässä tai jo kriisiytynyt eri tavoin. Haastatteluissa näitä tilanteita kuvattiin sellaisiksi, joissa ollaan "usein liikkeellä jo liian myöhään", ja joissa koetaan "monenlaisia ongelmia ja kupruja täällä Suomessa". Lisäksi yksilöllisiin tilanteisiin saattaa liittyä hyväksikäytön riski.
- Henkilöä uhkaa poliisin toimeenpanema palautus.

Haastatteluissa mainittiin tekijöitä, jotka voivat "vetää" henkilöitä lähtömaahan. Tällaisia tekijöinä mainittiin esimerkiksi seuraavat tilanteet:

- Henkilöllä ei ole erityistä turvallisuuteen liittyvä uhkaa lähtö-/kotimaassaan.
- Henkilön lähiomaisen/perheen tilanteen muutokset kuten äkilliset sairastumiset tai vanhempien ikääntyminen.
- Henkilön halu palata ja olemassa oleva suunnitelma, mitä voisi jatkossa tehdä.

Haastatteluissa tuotiin esiin myös eräitä vapaaehtoista paluuta vaikeuttavia tai estäviä tekijöitä. Näitä olivat esimerkiksi seuraavat tilanteet:

- Henkilön rahattomuus ja esimerkiksi matkustamiseen tarvittavien dokumenttien puute sekä lähetystöjen sijainti, saavutettavuus ja käytännöt, jotka voivat hidastaa tai estää henkilön pääsyä palveluiden, tarvittavien dokumenttien ja tarvittavan tiedon piiriin.
- Muiden ihmisten suhtautuminen paluuseen; esimerkiksi epäonnistumisen, häpeän ja varattomuuden kokemukset.
- Henkilöllä ei ole enää verkostoja ja yhteyksiä maassa, johon palaisi.
- Henkilön henkilökohtaiset turvallisuuteen liittyvät huolet.

Haastatellut toimijat kohtaavat sekä sellaisia henkilöitä, joilla ei ole oleskeluoikeutta, että sellaisia, joilla on jokin voimassa oleva lupa olla Suomessa. Osalla kohdatuista henkilöistä kyse on umpeutuneista viisumeista tai oleskeluluvista. Osalla on jokin luvanhakuprosessi käynnissä, mutta osalla ei. Lisäksi on henkilöitä, joilla voi olla oleskeluoikeus toisessa EU-maassa. Haastatteluissa henkilöitä, joilla ei ole mitään voimassa olevaa lupaa eikä hakuprosessia käynnissä, kuvailtiin pääasiassa miehiksi, kouluttamattomiksi ja perheettömiksi. Haastateltavat arvelivat, että

kohderyhmää laajennettaessa on myös tilanteita, joissa kyse on perheistä ja eri perheenjäsenillä voi olla erilaisia oleskeluoikeuksia (esim. Suomessa syntyneet lapset). Mahdolliseen laajennettuun kohderyhmään kuuluvia naisia arveltiin puolestaan olevan erityisesti päättyneissä avioliitoissa. Haastatteluissa mainittiin mahdolliseen laajennettuun kohderyhmään kuuluvien ihmisten lähtömaina erityisesti Pohjois-Afrikan maat (Marokko, Tunisia, Algeria), eri maista töihin tulleet (esim. Etelä-Amerikasta ravintolatyöhön tulleita ja Afrikasta tulleita), mutta haastatteluissa nostettiin esiin myös EU-kansalaisia ja yleisemmin "länsimaista tulevia". Osa siis ulotti pohdinnan myös EU- ja Schengen-maihin, kun taas osa pitäytyi haastatteluissa kolmansissa maissa. Kaikki haastateltavat eivät pitäneet mahdollisena määrittellä erityisiä maita, joita laajentaminen koskisi, koska lähtökohtana pidettiin henkilöiden yksilöllisiä tilanteita.

Haastatteluissa arvioitiin, että yleisesti ottaen mitä pidempään henkilö on keskimäärin ollut Suomessa, sitä useammin kyse on siitä, että henkilöllä on jo monenlaisia yhteyksiä täällä ja hän pyrkii ensisijaisesti löytämään keinon laillistaa oleskelunsa ja sitä vähemmän hän on kiinnostunut vapaaehtoisesta paluusta. Vastaavasti lyhyen aikaa oleskelleet puolestaan uskovat vielä löytävänsä keinon laillistaa oleskelunsa tai saavansa jatkoa olemassa olevalle luvalleen. Haastatteluissa kuitenkin arvioitiin, että eräänlaisia "taitekohtiakin" voi kuitenkin olla, esimerkiksi 2–4 vuoden maassaolon kohdalla ja uudelleen mahdollisesti 7–8 vuoden kohdalla. Näissä taitekohdissa henkilö saattaa pohtia tilannettaan ja paluuta uudelleen. Tilanteet ovat kuitenkin yksilöllisiä.

Arvio kohderyhmän koosta

Selvityksen laatijan yhteenveto ja analyysi haastatteluiden tuloksista

Kohderyhmän laajentamisen potentiaalinen kohdejoukko koko maassa on haastatteluissa annettujen arvioiden perusteella tällä hetkellä satoja henkilöitä. Tarkka arviointi on vaikeaa, koska kyse on sekä niistä, joita haastatellut toimijat kohtaavat mutta myös niistä, joita ei palveluissa kohdata lainkaan. Määrä on kaiken kaikkiaan pienehkö, mutta kohtuullinen suhteessa vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta palaavien vähäiseen määrään. Tästä haastatteluissa arvioidusta potentiaalisten joukosta todellinen vapaaehtoisesta paluusta kiinnostuneiden lukumäärä riippuu henkilöiden yksilöllisistä tilanteista. On siis vaikeaa arvioida, kuinka moni todellisuudessa voisi olla kiinnostunut, mikäli kohderyhmää laajennettaisiin koskemaan esimerkiksi laajasti ottaen kaikkia kolmansista maista tulleita. Vuosittaista uusien tapausten määrää ei haastatteluissa osattu arvioida, mutta tämän määrän arveltiin olevan todennäköisesti "yksittäisiä tapauksia".

2.2 Kohderyhmän laajentamisen vaikutukset

Selvityksen laatijan yhteenveto ja analyysi haastatteluiden tuloksista

Osa haastatteluista ei pitänyt kohderyhmän laajentamista kovin uskottavana "varjoyhteiskunnan" vähentämisen keinona korostaen, että kohderyhmän laajentaminen voi kyllä yksittäisissä tapauksissa olla yksilön ja yhteiskunnan kannalta hyödyllistä, mutta se ei poistaisi laajemmin

paperittomuuteen ilmiönä liittyviä pulmia. "Paperittomuutta ilmiönä et voi tällä laajentamisella poistaa, mutta voit vaikuttaa siihen, ettei se kroonistu yksilötasolla eikä synny ylisukupolvista paperittomuutta." Osassa haastatteluja korostettiin, että yhteiskunnan kannalta keskeistä ei ole vapaaehtoisesti palaavien määrän kasvattaminen, vaan ennemminkin Suomessa olevien paperittomien oleskelun laillistamiseen ja työnteko-oikeuteen liittyvät ratkaisut.

Haastatteluissa esitettiin arvio, että kohderyhmän laajentaminen voisi parantaa koko vapaaehtoisen paluun ohjelman mainetta ja hyväksyttävyyttä - myös sen nykyiselle kohderyhmälle. Neuvontaosaamista ja koulutusta tarvittaisiin joka tapauksessa kaikkialla lisää, koska mahdollista laajennettua kohderyhmää kohdattaisiin nykyistä laajemmin julkisen sektorin ja järjestöjen palveluissa ja toiminnoissa.

Haasteltavien mukaan erityistä huomiota tulisi kiinnittää mahdollisen kohderyhmän laajentamisen yhteydessä neuvonnan asiantuntemukseen, osaamiseen ja tiedonsaantiin. Usea haastateltava piti luontevana, että mikäli kohderyhmää laajennetaan, olisi samalla toimintaa eli neuvontaa, ohjausta ja päätöksentekoa keskitettävä Migriin. Toiminnan olisi oltava sujuvaa, jotta asian käsittely ei veny asiakkaan kannalta kohtuuttoman pitkäksi. Tämä edellyttää riittäviä resursseja. Toiminnan olisi perustuttava vankkaan osaamiseen ja sen olisi oltava kaikille asiakkaille yhtenäistä ja laadukasta.

Haastatteluissa nostettiin kuitenkin esiin huoli siitä, että yhteyden ottaminen Migriin voi olla kynnys sellaisille paperittomille henkilöille, joille viranomaisten kanssa asiointiin voi liittyä huolta ja pelkoa. Tämä tilanne voi toki jo olla olemassa nykyiseenkin kohderyhmään kuuluvilla, esimerkiksi henkilöillä, joiden turvapaikanhakuprosessi on päättynyt. Haastatteluissa nostettiin esiin pohdintaa siitä, voisiko toimija olla jonkinlainen konsortio eli useamman toimijan yhteenliittymä. Lisäksi nostettiin esiin IOM:n nykyinen rooli ja sen suhde mahdolliseen kohderyhmän laajentamiseen. Haastatteluissa esille nousi myös kysymys siitä, että voiko asiaa hoitaa koko maan osalta keskitetysti Migrin yhdestä toimipaikasta vai tarvitaanko jonkinlaista alueellista läsnäoloa.

Kotoutumisen tukea pidettiin tärkeänä monista eri syistä. Kyse voi olla mahdollisuudesta ihmisarvoiseen elämään, uuteen alkuun tai vähintään tuki voisi "helpottaa henkisesti" lähtöpäätöksen teossa. Lisäksi mainittiin "tyhjin käsin palaamisen häpeä ja kasvojen menetys". Haastatteluissa peräänkuulutettiin lisäksi yksilötason tarkastelua laajempaa näkökulmaa. Tällöin tulisi nähdä vapaaehtoisen paluun yhteydet humanitaariseen apuun ja myös kehityspolitiikan tavoitteisiin. Vapaaehtoinen paluu "ei ole vain kyynisesti ajateltuna palkinto yksilölle siitä, että lähtee täältä." Haastatteluissa tuotiin esiin, että mitä pidempään henkilö on ollut poissa kotimaasta / lähtömaasta, sitä todennäköisemmin hänellä on heikommat verkostot ja edellytykset pärjäämiselle lähtömaassa. Tämän takia paluun jälkeisen uudelleenkotoutumisen tuen tarpeen arvioitiin kasvavan, mitä pidempään henkilö on ollut poissa. Tärkeintä olisi pyrkiä kestäviin ratkaisuihin paluun jälkeen.

Hyödyketukea esimerkiksi koulutukseen tai yrityksen perustamiseen pidettiin hyvänä, samoin mahdollisuutta yhdistää erilaisia asioita palvelupaketiksi yksilöllisten tarpeiden mukaisesti. Tosin tämän arvioitiin edellyttävän sekä resursseja että osaamista. Osa haastateltavista suhtautui kriittisesti "kaikille suurin piirtein sama summa"-lähestymistapaan tai "maakohtaisiin taulukkosummiin". Tätä tarkempi yksilökohtainen tarkastelu nähtiin työläämpänä mutta

perusteltuna. Lisäksi esitettiin huomioita lasten oikeuksien toteutumisen varmistamisesta, esimerkiksi koskien lasten koulutuspolkuja paluun jälkeen ja näihin mahdollisesti liittyviä kustannuksia. Riittävää kotoutumisen tukea kehoitettiin myös pohtimaan suhteessa Frontexin kautta tapahtuviin korvauksiin.

2.3 Muut haastatteluissa esiin nousseet huomiot

Kuntien tukemat paluut

Haastatellut kuntien edustajat (nykyiset hyvinvointialueet, pl. Helsinki) totesivat, että kunnat eivät juurikaan tue paluita muutoin kuin satunnaisissa yksittäistapauksissa - eivätkä tällöinkään välttämättä kotoutumislain perusteella. Kotoutumislain tarjoamaa mahdollisuutta kuvattiin "vähän tunnetuksi ja käytetyksi". Joitain kuntien tukemia vapaaehtoisia paluita on toteutettu operatiivisesti IOM:n kautta.

Viestintä

Haastattelujen perusteella oleskelun laillistamista koskevaa neuvontaa tekevät toimijat voisivat todennäköisesti viestiä vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta nykyistä helpommin niissä tilanteissa, joissa kyse ei ole nykyisen lainsäädännön mukaisesta kohderyhmästä, sillä nykyisellä kohderyhmällä voi ennemminkin olla huolia lähtömaan turvallisuudesta. Viestintä laajennetulle kohderyhmälle olisi näin ollen vähemmän ongelmallista. Samalla kuitenkin voi olla, että laajennetun kohderyhmän piirissä on henkilöitä, jotka eivät ole minkään nykyisen palvelun tai rekisterin piirissä, jolloin kysymykseksi nousee, miten tieto vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta tavoitaisi heidät. Haastattelussa nostettiin esiin myös huoli siitä, saisivatko laittomasti maassa olevat henkilöt mahdollisen yhteydenoton yhteydessä samalla sakon laittomasta oleskelusta. Vapaaehtoisesta paluusta viestimisen tarkoituksenmukaista ajoitusta pohdittiin niin ikään haastatteluissa. Tiedottamista kielteisen päätöksen yhteydessä pidettiin myöhäisenä ajankohtana, mutta samalla pohdittiin, missä yhteydessä aiemmin tällaista tiedottamista sitten voitaisiin tehdä.

Osa haastateltavista, erityisesti järjestöt kokivat, että heidän ensisijainen tehtävänsä liittyy täällä olevien oleskelun vakinaistamisen tarkasteluun. Asiakaskunnan kuvattiin pääasiallisesti koostuvan niistä, joille koti-/lähtömaa on turvaton ja jotka ovat eri tavoin kiinnittyneet suomalaiseen yhteiskuntaan. Kuntien sosiaalityön näkökulmasta oleellista on kestävien ratkaisujen löytäminen. Vapaaehtoinen paluu olisi näiden löytämisessä yksi mahdollinen työkalu. Asiasta keskustelua nykyisen kohderyhmän asiakkaiden kanssa ei haastatteluissa pidetty helppona. Tilanne voisi olla helpompi mahdollisen laajennetun kohderyhmän kanssa. Osa haastatelluista ei pitänyt nykyistä vapaaehtoista paluuta aidosti vapaaehtoisena. Haastatteluissa ehdotettiin, että osuvampi nimi olisi "tuettu paluu". Toisaalta vapaaehtoisuuden arveltiin olevan paremmin todennettavissa mahdollisessa laajennetussa kohderyhmässä kuin nykyisessä kohderyhmässä.

Vapaaehtoisen paluun lukumäärien ennakointi

Vapaaehtoisen paluun kohderyhmän laajentamista pohdittaessa voisi potentiaalista määrää voisi tarkastella myös Migrin viime vuosien maastapoistamispäätösten ja oleskeluluvan

jatkolupapäätösten avulla sekä erilaisten paperittomien määrää koskevien arvioiden avulla. Mahdollista kohderyhmän laajentamista tulisi nykytilan lisäksi arvioida ja suhteuttaa ennakoituun maahanmuuton volyyymiin ja rakenteeseen tulevaisuudessa. Esimerkiksi työperusteisen maahanmuuton lisääntyminen voi jatkossa myös lisätä tilanteita, joissa henkilön työntekoon perustuvaa oleskelulupaa ei jatketa. Tämä voi lisätä kiinnostusta vapaaehtoiseen paluuseen, mikäli nämä henkilöt kuuluisivat paluun kohderyhmään. Ylipäätänsä haastatteluissa pohdittiin, miten toimittaisiin tilanteissa, joissa olisi huomattava määrä (tuhansia) vapaaehtoisesta paluusta kiinnostuneita.

Haastatteluissa esiin nousseita muita kysymyksiä

Haastatteluissa nostettiin esiin seuraavia huolia ja kysymyksiä:

- Keitä ylipäätänsä pitäisi rajata ulkopuolelle? Esimerkiksi osa haastateltavista rajaisi EU:n ja Schengen-alueen kansalaiset pois, kun taas osa näki vastaavia yksilöllisiä tarpeita näidenkin kansalaisten joukossa.
- Miten määriteltäisiin paluun pysyväluonteinen tarkoitus, jos henkilöllä ei ole mitään käynnissä olevaa prosessia olemassa (vrt. tilanne, jossa henkilö peruuttaa hakemuksen)?
- Miten varmistetaan, ettei synny "matkatoimistoa" Suomessa ja lähimaissa oleskeleville?
- Miten karsittaisiin väärinkäytökset ja miten suhtauduttaisiin täällä hyvin vähän aikaa olleisiin ja tänne vilpillisesti tulleisiin ja rikoksia tehneisiin?
- Miten varmistettaisiin riittävät resurssit laajennetun kohderyhmän neuvontaan ja palveluun?
- Millaisia seurauksia (ml. sanktioita esim. maahantulokielto) henkilö kohtaisi, jos hän kuitenkin kaikesta huolimatta päätyisi palaamaan lyhyen ajan sisään takaisin Suomeen tai Schengen-alueelle)?
- Mihin maihin paluuta voitaisiin tukea (mihin kuin lähtö- ja kotimaahan)?

3 Yhteenveto ja johtopäätökset

Vapaaehtoisen paluun laajentamiseen suhtauduttiin haastatteluissa positiivisesti tai neutraalisti. Haastatteluissa tunnistettiin erilaisia syitä ja tilanteita, joiden takia henkilöt voisivat hyötyä paluun mahdollisuudesta. Toteutettujen haastatteluiden mukaan vapaaehtoisen paluun tulisi olla viranomaisesti laaja-alaisesti käytettävissä oleva mahdollisuus moninaiisiin yksilöllisiin tilanteisiin ja tarpeisiin. Paluulle olisi laadittava tarkemmat kriteerit ja viranomaisella tulisi olla tapauskohtaista harkintavaltaa. Vapaaehtoista paluuta tulisi kehittää palaajien näkökulmasta erilaisia tarpeita huomioivana palveluna. Tilanteet ja paluuseen johtavat syyt ovat yksilöllisiä. Kohderyhmän laajentamisesta voisi haastatteluissa annettujen arvioiden perusteella hyötyä satoja tällä hetkellä Suomessa olevia henkilöitä. Todellinen kiinnostus riippuu kuitenkin yksilöllisistä tilanteista.

Mikäli kohderyhmää laajennetaan, niin neuvontaa, hakemista ja päätöksentekoa kannattaisi riittävän osaamisen ja toiminnan sujuvuuden varmistamiseksi keskittää. Laajennettua kohderyhmää kohtaisivat käytännössä nykyistä kohderyhmää laajemmin kaikki kunnat, hyvinvointialueet ja monet muut toimijat. Toimintaa olisi tällöin kyettävä toteuttamaan yhdenmukaisesti, nopeasti ja laadukkaasti. Usea haastateltu piti mahdollisena toiminnan keskittämistä Migriin. Tällöin tulisi kuitenkin pohtia, millainen kynnys yhteydenotto viranomaiseen voi olla tilanteissa, joissa henkilö pelkää eri syistä joutuvansa vaikeuksiin viranomaisten kanssa. Kysymys on myös siitä, miten toiminnan keskittämiseen suhtauduttaisiin Migrissä sisäisesti. Frontexin ja kansallisen järjestelmän ja näihin kiinnittyvien toimijoihin välinen työnjako ja roolitus edellyttää jatkoselvittelyä. Lisäksi jatkossa tulisi tarkastella IOM:n roolia ja tehtävää kohderyhmää mahdollisesti laajennettaessa.

Vaikka osa haastatelluista ulottaisi laajentamisen EU:n ja Schengen-alueen kansalaisiin, useimmalle haastatellulle laajentaminen koskisi kolmansien maiden kansalaisia. Jatkossa voisi kuitenkin tarkastella myös mahdollisuuksia tukea muitakin yksittäisiä ihmisiä, joiden tilanteet ovat samankaltaisia.

Uudelleenkotoutumisen tuen tulisi olla jatkossa hyödynnettävissä vapaaehtoisen paluun laajennetulle kohderyhmälle. Keskeinen jatkopohdinnan kohde tältä osin on se, missä määrin uudelleenkotoutumisen tuki voi perustua yksilöllisiin tarpeisiin. Haastatteluissa tärkeänä pidettiin paluun kestävyyttä, johon myös tuen muoto ja määrä vaikuttaa. Samalla haastatteluissa kuitenkin myös ymmärrettiin, että sujuvuuden aikaansaamiseksi järjestelmä ei voisi olla liian monimutkainen.

Mikäli kohderyhmän laajentamisen valmistelu jatkuu, niin jatkopohdinnassa erityistä huomiota kannattaa kiinnittää toimivan tiedottamisen ja viestinnän toteutuksen suunnitteluun. Tietoa tulisi olla saatavilla erilaisissa viranomaisten ja järjestöjen palveluissa ja maassaolon eri vaiheissa. Mahdollinen vapaaehtoisen paluun kohderyhmän laajentaminen vaikuttaa myös eri toimijoiden nykyisiin neuvontatoimintoihin siltä osin kuin toimijat kohtaavat henkilöitä, joille paluu voisi olla yksi vaihtoehto. Tämän ohella on tärkeää tunnistaa ne kohderyhmät, joita ei nykyiseltään kohdata viranomaisten tai järjestöjen palveluissa, ja pyrkiä luomaan tiedotuksen ja viestinnän kanavia myös näille ihmisille.

owalg^{|||}group