



Selvitys

# Vapaaehtoisen paluun järjestelmä





Selvitys

# Vapaaehtoisen paluun järjestelmä

ISSN-L 1799-8115  
ISSN 1799-8115 (NID.)  
ISSN 1799-8123 (PDF)  
ISBN 978-952-499-452-1 (NID.)  
ISBN 978-952-499-453-8 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-453-8  
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-453-8](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-453-8)

GRANO OY  
HELSINKI 2019

# Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 001/54/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Vapaaehtoisen paluun järjestelmää koskeneen selvityksen. Selvitys on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastusvirasto on antanut selvityksen, joka lähetetään sisäministeriölle, Maahanmuuttovirastolle ja Poliisihallitukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen selvityksen antamista sisäministeriöllä, Maahanmuuttovirastolla ja Poliisihallituksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei selvitykseen sisälly asia- tai tulkintavirheitä, sekä esittää näkemyksensä selvityksen alustavista johtopäätöksistä.

Helsingissä 12. helmikuuta 2019

Marko Männikkö  
ylivohtaja

Anna-Liisa Pasanen  
tuloksellisuustarkastuspäällikkö



Vapaaehtoisen paluun järjestelmä on vakiintunut toimintamalli, jonka avulla kansainvälistä suojelua hakenut voi palata tuetusti takaisin kotimaahansa. Selvityksessä arvioitiin, millaisiin toimenpiteisiin hallinto on ryhtynyt ja miten toimenpiteet ovat vaikuttaneet hakijoiden edellytyksiin käyttää järjestelmää. Selvityksen perusteella järjestelmä on lähtökohdiltaan toimiva ja kustannuksiltaan edullinen menettely, joka tarjoaa hyvät edellytykset palulle kotimaahan. Vaikka hallinto on tehostanut paluuta tukevia toimenpiteitä, vapaaehtoisesta paluusta ei ole kuitenkaan muodostunut alun perin tarkoitettua ensisijaista vaihtoehtoa.

Vuoden 2015 kansainvälistä suojelua hakeneiden korkean määrän vuoksi hallinto on toteuttanut toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut lisätä vapaaehtoisesti palaavien määrää. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kiinnostus hyödyntää järjestelmää on vuodesta 2016 lähtien kuitenkin vähentynyt merkittävästi, koska moni valittaa päätöksestään tai jättää uusintahakemuksen. Menettelyn pitkittyminen lisää valtion kustannuksia, jotka muodostuvat sekä hakemusten ja valitusten käsittelystä että hakijoiden oleskelun jatkumisesta vastaanottokeskuksissa. Hallituksen esitys (HE 273/2018) ulkomaalaislain muuttamisesta annettiin eduskunnalle 5.12.2018. Esityksessä tarkennetaan turvapaikanhakijoiden uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Lakimuutos ei kuitenkaan estäisi uusintahakemusten tekemistä. Selvityksen mukaan uusintahakemusmenettelyn väärinkäytösten ehkäiseminen on oikeasuuntainen toimenpide.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän välittömät kustannukset valtiolle ovat melko pienet, mutta välilliset valtiontaloudelliset hyödyt ovat huomattavasti suuremmat, mikäli järjestelmää käytetään aktiivisesti. Vapaaehtoinen paluu on sekä kustannustehokas että palaajan näkökulmasta joustava ja inhimillinen paluumuoto. Se vähentää viranomaistoimin tapahtuvia paluita ja niistä aiheutuvia kustannuksia sekä lyhentää hakijoiden oleskeluaikaa vastaanottokeskuksissa ja siten säästää vastaanoton kustannuksia. Vapaaehtoinen paluu myös ehkäisee ja vähentää laittoman maassa oleskelun mahdollisia kustannuksia.

Yksi keino tehostaa vapaaehtoisen paluun käyttöä on ollut korottaa vapaaehtoisesti palaaville maksettavaa käteisavustusta. Avustuksen korottaminen ei ole kuitenkaan lisännyt järjestelmän käyttöä. Selvityksen mukaan hyödyketuki voisi käteisavustusta paremmin kannustaa palaamaan vapaaehtoisesti, koska se mahdollistaisi paremmat ja pysyvämmät lähtökohdat uudelleenkotoutumiselle kotimaahan. Hyödyketuen tulisi perustua todennettuun tarpeeseen ja sopia kunkin maan olosuhteisiin ja sen vaikutuksia tulisi seurata. Sisäministeriön vuodelle 2019 antamassa asetuksessa (1278/2018) hyödyketuen enimmäismäärää onkin korotettu.

Parhailtaan käynnissä oleva paluun edellytyksiä vahvistava kehittämissanke luo hallinnonrajat ylittäviä yhteistyön käytäntöjä. Vapaaehtoisen paluun menettelyn kehittämisessä on hyödynnetty EU-rahoitusta. Selvityksen mukaan pysyvää toimintaa ei kuitenkaan tule pohjata pitkäaikaisesti hankkeiden varaan. Hyväksi todetut käytännöt tulisi levittää ja vakiinnuttaa normaaliin toimintaan. Toiminnan arvioinnilla ja seuraamalla avustusten hyötyjä ja vaikutuksia varmistettaisiin järjestelmän toimivuus myös tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua hakeneiden määrä vaihtelee.





# Sisällys

<b>Tiivistelmä</b>	<b>4</b>
<b>1 Mitä selvitettiin</b>	<b>9</b>
<b>2 Ovatko hallinnon toimenpiteet luoneet edellytyksiä vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttöön?</b>	<b>13</b>
2.1 Säädöspohja on luonut perustan järjestelmän vakiinnuttamiselle	13
2.2 Toimenpiteet vapaaehtoisen paluun edistämiseksi ovat onnistuneet vaihtelevasti	17
2.3 Vapaaehtoisen paluun taloudelliset hyödyt ovat jääneet kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn pitkittymisen varjoon	24
<b>Liite: Miten selvitettiin</b>	<b>28</b>
<b>Viitteet</b>	<b>30</b>



# 1 Mitä selvitettiin

Selvityksen aiheena oli vapaaehtoisen paluun järjestelmä, jossa kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan myöntää avustusta käteisenä rahana, hyödykkeinä tai molempina, mikäli hän poistuu maasta vapaaehtoisesti. Maahanmuuttovirasto ohjaa, suunnittelee ja valvoo vapaaehtoisen paluun järjestelmää. Järjestelmä on osa Maahanmuuttoviraston ohjaamia vastaanottopalveluja. Avustettu vapaaehtoinen paluu on mahdollista myös muille kuin vastaanottopalvelujen piiriin kuuluville henkilöille. Tilannearviotyypisessä, kohdennetussa selvityksessä kuvataan, mihin toimenpiteisiin hallinto on ryhtynyt vapaaehtoisen paluun edistämiseksi.

Valtion talousarviossa 2017 oli ensimmäistä kertaa eriytetty vapaaehtoisen paluun rahoitus omalle momentilleen (26.44.22) kahden vuoden siirtomäärärahana, jolle myönnettiin 5,8 miljoonan euron määräraha. Sitä lisättiin lisätalousarvioissa kolmella miljoonalla eurolla. Vuoden 2018 talousarviossa momentille myönnettiin 6,8 miljoonaa euroa ja vuoden 2019 talousarvioesityksessä määräraha on 4,83 miljoonaa euroa. Vuodelta 2018 siirtyvä määräraha huomioiden sisäministeriön arvio vuonna 2019 käytettävissä olevasta määrärahasta on noin 8,3 miljoonaa euroa. Vapaaehtoisen paluun välitön, talousarvioon vaikuttava valtiontaloudellinen merkitys on siten melko pieni, mutta välilliset taloudelliset vaikutukset voivat nousta merkittäviksi, jos järjestelmä ei toimi tarkoitetulla tavalla.

Selvityksessä arvioitiin, ovatko hallinnon toimenpiteet luoneet edellytyksiä järjestelmän tehokkaalle käytölle. Tavoitteena on, että selvityksessä tuotettu tieto tukisi asiaa koskevaa ajankohtaista keskustelua ja päätöksentekoa muuttuneessa toimintaympäristössä. Selvitys ei käsittele kansainvälisen suojelun menettelyä eikä viranomaistoimin tapahtuva paluuta. Selvityksessä ei myöskään keskitytä laittomaan maassa oleskeluun.

## Vapaaehtoisen paluun järjestelmä ja sen säädöspohja

Euroopan unionin niin sanotun paluudirektiivin (2008/115/EY) säännökset korostavat vapaaehtoisten paluujärjestelmien ensisijaisuutta. Direktiivin mukaan palauttamisen sijasta tulisi suosia vapaaehtoista paluuta. Direktiivissä todetaan, että jäsenvaltioiden tulisi antaa tehostettua tukea ja neuvontaa vapaaehtoista paluuta varten ja käyttää Euroopan paluurahaston tähän tarkoitukseen tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia.

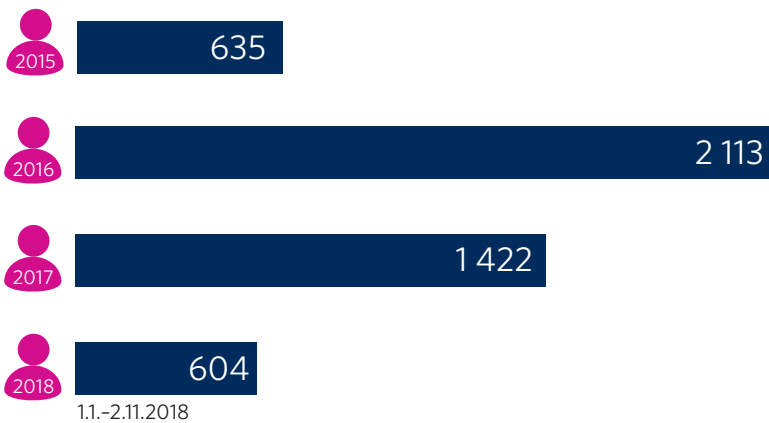
Paluudirektiivin kansallinen täytäntöönpano toteutettiin ulkomaalaislain (301/2004) muutoksella, joka tuli voimaan vuonna 2011. Ulkomaalaislain 147. a §:n mukaan käännättämisestä tai maasta karkottamisesta koskevassa päätöksessä määrätään aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Myöhemmin 1.7.2015 voimaan tulleen ulkomaalaislain 51. §:n muutoksen myötä tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä maasta poistamisen estymisen vuoksi luovuttiin. Edelleenkin tilapäinen oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi on mahdollinen, jos ulkomaalaista ei voida palauttaa hänen kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tilapäisestä terveydellisestä syystä, tai jos hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiallisesti mahdollista. Oleskelulupa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä.

Vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä säännöksiä on myös kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa ns. vastaanottolaissa (746/2011). Vastaanottolain 31. §:n ja 14. a §:n muutokset tulivat voimaan 1.7.2015.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmä vakiinnutettiin osaksi vastaanottokeskusten antamia vastaanottopalveluja vastaanottolain 31. §:n muutoksella. Vapaaehtoisen paluun tuki on harkinnanvarainen ja käsittää palaajan matka- ja muuttokustannusten korvaamisen ja hänelle annettavan avustuksen paluumaassa tapahtuvaa uudelleenkotoutumista varten. Lain 14. a §:n muutoksella puolestaan rajattiin vastaanottopalveluiden antamisen kesto. Vastaanottopalveluja annetaan enintään 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamiseksi on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista, eikä hakija ole hakenut vapaaehtoisen paluun ohjelmaan. Kun määräaika on päättynyt, oikeus asua vastaanottokeskuksessa lakkaa, henkilö ei saa enää vastaanottorahaa eikä muita keskuksen palveluita ja hän on laittomasti maassa.

Vapaaehtoisen paluun avustuksesta, sen määrästä sekä myöntämismenettelyistä säädetään sisäministeriön asetuksissa (648/2017 ja 1278/2018). Vapaaehtoisen paluun tuki sisältää palaajalle maksettavat korvaukset matka- ja muuttokustannuksista sekä avustuksen, joka voi olla joko käteistä rahaa tai hyödyketukea. Käteistuen määrä vaihtelee paluumaan mukaan. Vapaaehtoisesti palaava voi saada joko käteistuen tai hyödyketukipaketin, josta maksetaan käteisenä aikuiselle 200 euroa ja lapselle 100 euroa, ja loppusumma annetaan hyödykkeinä paluumaassa. Korotettua avustusta myönnetään perustellusta syystä, kuten vaikean sosiaalisen tilanteen tai sairauden vuoksi. Aikuisille ja perheen mukana palaaville lapsille myönnetään eri määrä tukea. Palaajan tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaisesti räätälöidyllä hyödyketuella tarkoitetaan erilaisia tarvikkeita tai palveluita, kuten avustamista työpaikan tai terveydenhuollon palveluiden hankkimisessa, oman yrityksen perustamisessa, koulutukseen hakeutumisessa ja asunnon etsimisessä.

Lähde: HE 170/2014 vp. ja [www.migri.fi/paluu](http://www.migri.fi/paluu).



Kuvio 1: Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta palanneiden määrä vuosina 2015–2018. Lähde: IOM



## 2 Ovatko hallinnon toimenpiteet luoneet edellytyksiä vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttöön?

Vapaaehtoisen paluun järjestelmä on sinänsä toimiva mekanismi, joka tarjoaa sujuvan ja inhimillisen tavan henkilölle palata kotimaahan missä tahansa vaiheessa hakemuksen käsittelyä. Eri tahojen työnjako on selkeä ja toiminta on organisoitu tehokkaasti. Selvityksen mukaan sisäministeriön hallinnonala ei ole kuitenkaan asettanut selkeitä tavoitteita ja mittareita vapaaehtoisen paluun järjestelmän toiminnalle eikä seurannut myönnettyjen avustusten hyötyjä ja vaikutuksia, mikä saattaa vaikeuttaa järjestelmän hallittavuutta ja kykyä reagoida muuttuviin tilanteisiin.

Järjestelmästä on sisäministeriön hallinnonalalla yritetty tehdä houkutteleva vaihtoehto. Lainsäädäntömuutoksilla on rajattu muita menettelyjä, minkä on toivottu lisäävän vapaaehtoisesti palanneiden määrää. Selvityksen mukaan lakimuutokset eivät ole edistäneet vapaaehtoiseen paluuseen hakeutumista, koska moni kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saanut on valittanut päätöksestä ja käynnistänyt uuden hakemisprosessin. Selvityksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn pitkittyminen on heikentänyt vapaaehtoisen paluun järjestelmän toiminnan tuloksellisuutta. Tällä voi olla pitkällä aikavälillä huomattavia valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Myös myönnettävän avustuksen määrää on korotettu, mikä selvityksen mukaan ei ole toivotulla tavalla kasvattanut kansainvälistä suojelua hakeneiden halukkuutta palata vapaaehtoisesti. Hyödyketuki voisi käteisavustusta paremmin kannustaa palaamaan vapaaehtoisesti, koska se tarjoaa pitkäkestoisemman tuen uudelleenkotoutumiselle kotimaahan kuin pelkkä käteisavustus. Sisäministeriö onkin korottanut vuodelle 2019 aikuiselle tarjottavan hyödyketuen enimmäismäärää 2 500 eurosta 5 000 euroon maaryhmässä A ja 2 500 eurosta 3 000 euroon muissa maaryhmissä (B–D). Hyödyketuen käytön tarkemmalla seurannalla olisi mahdollista saada tietoa avustusmuodon hyödyistä ja vaikutuksista.

### 2.1 Säädöspohja on luonut perustan järjestelmän vakiinnuttamiselle

#### Järjestelmä on monen viranomaisen yhteinen prosessi

Selvityshavaintojen mukaan pysyvä vapaaehtoisen paluun järjestelmä on vakuuttanut viranomaisten toimintoja ja luonut rakenteellista selkeyttä. Viranomaisten yhteisenä tahtotilana on ohjata ihmisiä palaamaan ensisijaisesti vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta. Toimiva järjestelmä myös tukee sitä, että poliisi voi keskittää resurssinsa viranomaistoimin järjestettävään paluuseen eli heihin, jotka eivät halua palata tai joita ei turvallisuussyistä voi päästää palaamaan vapaaehtoisesti. Järjestelmä myös kohtelee palaajia tasa-vertaisesti, sillä se on suunnattu kaikille kansainvälistä suojelua hakeneille.

Palaajan on haettava vapaaehtoisen paluun avustusta kirjallisesti siltä

vastaanottokeskukselta, jonka asiakkaana hän on, tai Maahanmuuttovirastolta. Palaajan tulee esittää hakemuksessaan suunnitelma avustuksen käyttämisestä. Hyödykeavustus edellyttää yleensä käteisavustusta tarkempaa suunnitelmaa. Vapaaehtoisen paluun järjestelmän pääasialliset vastuutahot ovat lainsäädännön valmistelusta vastaava sisäministeriö ja sen alaisuudessa toimiva Maahanmuuttovirasto. Virasto vastaa vastaanottokeskusten käytännön toiminnasta, valvonnasta ja ohjauksesta sekä vapaaehtoisen paluun toiminnan koordinoinnista ja avustusten myöntämisestä silloin, jos palaaja ei enää ole rekisteröitynyt vastaanottokeskuksen asiakkaaksi. Muutoin vapaaehtoisen paluun avustuksen ja korvauksen myöntää se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi palaaja on rekisteröity. Sisäministeriön vapaaehtoisen paluun avustuksesta antaman asetuksen (1278/2018) 2. §:n mukaan avustuksen myöntöperusteet ja rahamäärän suuruus määräytyvät hakijan tilanteen ja paluumaan olosuhteiden perusteella.

Ennen avustusta koskevan päätöksen tekemistä on vastaanottokeskuksen tai Maahanmuuttoviraston pyydettävä lausunto hakijan oleskelukunnan poliisilta. Poliisin tulee lausunnossaan antaa tietoa hakijaan liittyvistä seikoista, jotka estävät vapaaehtoisen paluun tai lykkäävät sitä. Lausuntoa ei kuitenkaan tarvitse pyytää, jos poliisi on oma-aloitteisesti ilmoittanut, että palauttaminen viranomaistoimin ei ole mahdollista eikä estettä vapaaehtoiselle paluulle ole. Selvityksessä todettiin, että vastaanottokeskusten ja poliisin välinen yhteistyö on nykyisin pääosin hyvää ja toimivaa.

Poliisin ohjeistuksessa vapaaehtoinen paluu on priorisoitu paluumuoto. Henkilöt, jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa, saavat tietoa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta yleensä myös poliisilta päätöksen tiedoksiannon ja maasta poistamispuhuttelun yhteydessä. Poliisi kertoo henkilölle eri paluumuodoista korostaen vapaaehtoisen paluun helppoutta ja sen sisältämiä etuja. Poliisi antaa mahdollisuuden vapaaehtoiseen paluuseen myös silloin, jos henkilö muuttaa mielensä poliisin jo aloitettua palautusvalmistelut. Selvityksessä saadun tiedon mukaan näin käy joskus, kun henkilö huomaa, että vapaaehtoinen paluu on huomaamattomampaa ja taloudellisesti järkevämpää kuin viranomaistoimin tapahtuva paluu.

Sisäministeriön asetuksen 9. §:n mukaisesti Maahanmuuttovirasto on asettanut vapaaehtoisen paluun yhteistyöryhmän tukemaan järjestelmän käytännön toimeenpanoa ja ohjausta sekä edistämään yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten välillä.

## Vapaaehtoinen paluu järjestetään ostopalveluna

Vuonna 2016 tekemänsä markkinakartoituksen perusteella Maahanmuuttovirasto päätti, että sopivin taho paluiden toteuttamiseen jatkossakin on YK-järjestelmään kuuluva Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM ja sen Helsingin toimisto, joka on toiminut palveluntarjoajana 1.7.2015 alkaen. Järjestöllä on lähes 40 vuoden kokemus avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, ja se on EU:n ja lähes kaikkien EU:n jäsenmaiden kumppani paluumaisissa. Valintaan vaikutti myös se, että IOM:llä on maailmanlaajuinen verkosto kauttakulku- ja paluumaisissa, noin 400 toimipistettä ja 10 000 työntekijää. Lisäksi järjestössä löytyy asiakaspalveluun tarvittava kielivalikoima ja kulttuurien tuntemus.

IOM huolehtii matkajärjestelyistä Suomen oleskelupaikkakunnalta pa-



luumaahan asti mukaan lukien matkustusasiakirjojen hankinnan sekä tarvittaessa haavoittuvassa asemassa olevien osalta erityisjärjestelyt. Paluumuutuksessa IOM antaa palaajalle hänelle myönnetyn käteisavustuksen ja osassa paluumuutusta huolehtii myös hyödyketuen järjestämisestä. Sisäministeriön asetuksen 8. §:n mukaan palveluntarjoajan on ilmoitettava avustuksen myöntäneelle vastaanottokeskukselle tai Maahanmuuttovirastolle sekä poliisille, kun hakija on poistunut maasta tai jos suunniteltu vapaaehtoinen paluu ei toteudu perustellusta syystä. Muuta seurantaa hyödyketuen suunnitelman toteutumisesta ei tehdä. Lisäksi IOM tuottaa tilastoja ja antaa puhelinneuvontaa. Maahanmuuttovirasto ja IOM ovat solmineet 1.10.2018 järjestyksessään neljännen sopimuksen, joka on voimassa vuoden 2020 loppuun asti. Kuukausittaiseksi palaajamääräksi on sopimuksessa arvioitu 80.

Selvityksen mukaan Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten yhteistyö IOM:n kanssa on tiivistä ja sujuvaa ja vapaaehtoisen paluun järjestelyt toteutetaan nopeasti ja ammattitaitoisesti. Yhteistyötahoilla, joihin myös poliisi lukeutuu, on pitkä yhteistyön historia takana. Se ulottuu aikaan ennen kuin toiminnasta tuli lakisääteistä, jolloin vapaaehtoista paluuta järjestettiin pääasiassa hankkeiden tai IOM:n hallinnoimien lyhytkestoisten, tietyille kohderyhmille suunnattujen ohjelmien kautta. Vuosina 2010–2015 vapaaehtoista paluuta tuettiin ja kehitettiin EU:n paluurahaston ja Maahanmuuttoviraston rahoittamilla hankkeilla, joita IOM:n Helsingin toimisto hallinnoi. Yhteistyön sujumisesta kertovat myös lyhentyneet käsittelyajat. Vuonna 2018 syyskuun loppuun mennessä vastaanottokeskuksissa käsittelyajan mediaani hakemuksen allekirjoittamisesta toimeksiannon saapumiseen IOM:lle oli 4 päivää. IOM:ssä käsittelyajan mediaani toimeksiannon saapumisesta asiakkaan lähtöpäivään oli 12 päivää. Vuonna 2016 vastaavat käsittelyaika-mediaanit olivat vastaanottokeskuksissa 6 päivää ja IOM:ssä 13 päivää.

IOM myös vastaa hyödyketuen järjestämisestä palaajille niissä maissa, johon Suomesta palaa yksittäisiä henkilöitä. Muutamissa keskeisissä paluumuutuksessa palveluntarjoaja on hankittu yhteiseurooppalaisen European Return and Reintegration Network (ERRIN) -hankkeen kautta. Maahanmuuttovirasto osallistuu hankekumppanina tähän kesäkuussa 2018 Alankomaiden johdolla alkaneeseen, EU:n osaksi rahoittamaan hankkeeseen. Hankkeen tarkoituksena on vaihtaa tietoa ajankohtaisista asioista sekä tuottaa ja kehittää erilaisia vapaaehtoiseen paluuseen ja palautuksiin liittyviä toimintoja. Mukana on 15 maata, jotka työstävät yhdessä muun muassa jaettavaa hyödyketuen muotoja. Suomen kohdemaat hankkeessa ovat Irak ja Venäjä. Tavoitteena on vakiinnuttaa toiminta Euroopan raja- ja merivartioviraston Frontexin alaiseksi.

### Järjestelmän onnistunut käyttöönotto tapahtui ääritilanteessa

Vapaaehtoisen paluun järjestelmästä on tullut pysyvä osa viranomaistoimintaa ja vastaanottopalveluita. Selvityshavainnon mukaan hallinto onnistui nopeasti muuttuneessa tilanteessa vakiinnuttamaan järjestelmän. Jo vuonna 2016 sitä käytti 2 113 palaajaa, mikä on 44 prosenttia kaikista vuoden 2015 ja lokakuun lopun 2018 välillä palanneista (n = 4 774).

Järjestelmän käyttöönotto tapahtui kuitenkin ääritilanteessa, jolloin opettelun ja käyttöönoton oli tapahduttava nopeasti. Selvityksessä saatujen tietojen mukaan vuodet 2015 ja 2016 olivat järjestelmälle haasteellisia.

Yhtä aikaa uuden toiminnon sisäänajon kanssa koko vastaanottojärjestelmä kymmenkertaistettiin vuoden 2015 lopussa, sillä kansainvälistä suojelua hakeneiden määrä kasvoi nopeasti suureksi. Toiminnassa aloitti uusia palveluntarjoajia, joilla ei ollut kokemusta vastaanottotoiminnasta yleisestikään. Vuoden 2016 alusta lähtien vastaanottojärjestelmää alettiin sopeuttaa pienemmäksi hakijoiden määrän vähennyttyä. Tuolloin vapaaehtoisen paluun hakemusten määrät nousivat nopeasti.

### Vapaaehtoisen paluun järjestelmä on osa Maahanmuuttoviraston ohjaamaa vastaanottotoimintaa

Vapaaehtoisen paluun järjestelmä siirtyi vakinaistamisensa myötä vastaanottokeskuksille ja täten osaksi Maahanmuuttoviraston ohjaamaa vastaanottotoimintaa. Maahanmuuttoviraston on ohjeistanut vastaanottokeskuksia käytännön järjestelyistä seuraavissa ohjeissa: Vapaaehtoinen paluu ja vastaanottopalveluiden kesto (MIG-2015-538) (10.7.2015) ja Vapaaehtoisen paluun avustukset eri tilanteissa (MIG-Dno-2016-971) (16.9.2016). Maahanmuuttovirasto valmistele parhaillaan uutta ohjetta, joka kokoaa yhteen kaiken olemassa olevan ohjeistuksen. Ohjeita on päivitettävä, sillä ajan myötä palaajien tilanteet ovat muuttuneet ja monimutkaistuneet, esimerkiksi lapsia on syntynyt ja sairauksia on ilmennyt.

Kirjallisten ohjeiden lisäksi vastaanottokeskuksia ohjataan vapaaehtoisen paluun asioissa Maahanmuuttoviraston mukaan päivittäin myös puhelimitse ja sähköpostilla. Virasto on myös järjestänyt useita aihetta käsitteleviä koulutuksia sekä tuottanut viestintämateriaalia. Painettujen esitteiden lisäksi käytössä on viraston verkkosivuilla sijaitseva [migri.fi/paluu-sivu](http://migri.fi/paluu-sivu), jossa on 11 eri kielellä perustietoja vapaaehtoisesta paluusta ja sen hakemisesta.

Vapaaehtoinen paluu hoidetaan Maahanmuuttoviraston tuottamaan ja ylläpitämään Umarek-tietojärjestelmään rakennetun toiminnallisuuden avulla. Järjestelmän toiminnallisuuksia käytetään vapaaehtoisen paluun hakemusten ja päätösten käsittelyyn vastaanottokeskuksissa ja Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä. Ohje vapaaehtoisen paluun Umarek -toiminnallisuuksista viranomaiskäyttöön on annettu 14.12.2016. Umarek kytkeytyy ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä UMAan. Vapaaehtoisen paluun tukihakemukseen kuuluva poliisin lausunto toimitetaan myös UMA:n ja Umarekin kautta.

Ennen lakimuutosta vastaanottokeskuksissa autettiin yksittäisiä asiakkaita vapaaehtoisen paluun asiassa näiden omasta pyynnöstä. Käytäntönä oli, että vapaaehtoiseen paluuseen liittyvät asiat kuuluivat sosiaalityöntekijälle, jonka työ oli lähinnä hakemuksen täyttämistä. Nykyään vallitseva käytäntö on, että vapaaehtoisen paluun järjestelmä on pysyvä osa viranomaistointia ja vastaanottopalveluja. Jokaisen vastaanottokeskuksen työntekijän on osana ammattitaitoa osattava vapaaehtoisen paluun perusasiat.

Nykyisin työntekijät mieltävät vapaaehtoisen paluun osaksi kokonaisuutta, jossa paluu voi olla asiakkaalle paras ratkaisu. Vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta aletaan tiedottaa aktiivisesti heti prosessin alussa, kun asiakas saapuu vastaanottokeskukseen. Kun asiasta on keskusteltu heti alussa, siihen on helpompi palata prosessin aikana. Tämä myös antaa asiakkaalle mahdollisuuden suhtautua vapaaehtoiseen paluuseen yhtenä vaihtoehtona ja varautua asiaan. Monelle palaajalle on helpotus, että hän pääsee palaamaan suunnitellusti, järjestetysti tavallisena matkustajana.

## 2.2 Toimenpiteet vapaaehtoisen paluun edistämiseksi ovat onnistuneet vaihtelevasti

### Selkeät tavoitteet ohjaisivat seuraamaan järjestelmän toteutumista

Vastuuviranomaisten tavoitteena on ollut, että vapaaehtoinen paluu on ensisijainen paluumuoto ja että mahdollisimman moni palaisi vapaaehtoisesti. Samalla kun vapaaehtoisen paluun järjestelmä vakiinnutettiin lainsäädäntöön, tehtiin myös kaksi muuta lainsäädäntömuutosta, joiden tavoitteena oli tehostaa vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttöä (ks. faktalaatikko luvussa 1). Muutokset toteuttivat vuonna 2013 annetun Valtioneuvoston periaatepäätöksen Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategian linjauksia: ”Selkeillä säännöksillä ja toimivalla paluujärjestelmällä on varmistettava se, että Suomeen ei synny ilman maassaolo-oikeutta oleskelevien ihmisten joukkoa. Vapaaehtoista paluuta on pidettävä ensisijaisena vaihtoehtona.”<sup>1</sup>

Selvityksen mukaan sisäministeriön hallinnonala ei ole kuitenkaan asettanut selkeitä tavoitteita ja mittareita vapaaehtoisen paluun järjestelmän toiminnalle eikä myönnettyjen avustusten hyötyjä ja vaikutuksia, esimerkiksi hyödyketuella järjestettyjen palvelujen toimivuutta paluumaissa, ole seurattu. Järjestelmää koskevat tuloksellisuus- tai muut tavoitteet on ilmaistu sanallisesti väljästi ja passiivimuodossa, esimerkiksi ”edistetään”, ”tehostetaan” tai ”kehitetään” vapaaehtoisen paluun toimivuutta. Poliisilla ei myöskään ole järjestelmään liittyviä määrällisiä tavoitteita, vaan poliisi pyrkii ohjaamaan vapaaehtoiseen paluuseen kaikki siihen soveltuvat. Selvityshavaintojen perustella voidaan todeta, että mikäli toiminnalle ei aseteta selkeitä tavoitteita eikä tavoitteiden toteutumista ja vaikutuksia seurata systemaattisesti, järjestelmä on haavoittuva, ja sen on vaikea reagoida muuttuviin tilanteisiin. Toisaalta on ymmärrettävää, että vapaaehtoisuuteen perustuvalle järjestelmälle on vaikeaa asettaa määrällisiä tavoitteita.

Lakimuutoksia valmisteltaessa vuonna 2014 kansainvälistä suojelua hakeneiden määrä oli vielä aikaisempien vuosien lailla muutaman tuhannen hakijan tasalla. Hallituksen esityksessä henkilön arvioitiin vain hyvin poikkeuksellisesti jäävän oleskelemaan Suomeen laittomasti, kun vaihtoehtona olisi taloudellisesti avustettu paluu kotimaahan. Jo silloin hallituksen esityksestä saaduissa lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että hakija ei välttämättä palaa vapaaehtoisesti vaan jää oleskelemaan maahan laittomasti<sup>2</sup>. Hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunnan mietinnön (HaVM 47/2014 vp) perusteluosassa valiokunta suositti, että hallituk-

sen tulee seurata laittomasti maassa oleskelevien määrän kehitystä, heidän asemaansa ja oikeuksiaan sekä raportoida havainnoistaan ja johtopäätöksistään eduskunnan asianomaisia valiokuntia.<sup>3</sup> Selvitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa sisäministeriö tähdentää, että Maahanmuuttovirasto on vuodesta 2016 lähtien tuottanut tilastotietoa henkilömääristä, joiden osalta vastaanottopalvelut ovat päättyneet vastaanottolain 14. a §:n nojalla ja tuetusti vapaaehtoisesti palanneiden määristä sekä laittomasti maahan jääneistä määristä. Lisäksi sisäministeriö ei ole lausuntonsa mukaan havainnut tilanteen kehittymisessä sellaista, joka olisi antanut erikseen aihetta informoida eduskuntaa.

### Avustuksen korotus ei ole lisännyt vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta

Selvityksen mukaan avustuksen korottaminen ei ole toivotulla tavalla kasvattanut kansainvälistä suojelua hakeneiden halukkuutta palata vapaaehtoisesti. Hyödyketuki voisi käteisavustusta paremmin kannustaa palaamaan vapaaehtoisesti, koska se mahdollistaisi paremmat ja pysyvämmät lähtökohdat uudelleenkotoutumiselle kotimaassa. Hyödyketuen tulisi perustua todennettuun tarpeeseen ja sopia kunkin maan olosuhteisiin. Erityisesti paluumaan olosuhteisiin liittyvissä kysymyksissä tulisi hyödyntää IOM:n tai ERRIN-palveluntarjoajan asiantuntemusta sekä seurata hyödyketuen suunnitelman toteutumista ja avustuksella hankittujen palvelujen hyötyjä ja vaikutuksia. Oleellista olisi myös laatia positiivista ja kannustavaa neuvonta- ja tiedotusmateriaalia hyödyketuen tarjoamista mahdollisuuksista.

Kun kansainvälistä suojelua hakeneiden määrä vuonna 2015 nopeasti kasvoi, myös laittoman maassa oleskelun oletettiin lisääntyvän. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä odotettiin muodostuvan uusi laittomasti Suomeen jäävien ryhmä. Näin todettiin esimerkiksi vuonna 2017 valmistuneessa, kolmatta kertaa laaditussa Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa<sup>4</sup>. Maahanmuuton ministerityöryhmän joulukuussa 2016 hyväksymän toimenpidesuunnitelman mukaan keskeinen keino laittoman maassa olon ehkäisyssä on vapaaehtoisen paluun tuen tarjoaminen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille<sup>5</sup>. Vapaaehtoisen paluun edistäminen mainittiin myös vuoden 2015 lopussa julkaistussa hallituksen turvapaikkapoliittisessa ohjelmassa: ”Tarjoamme aktiivisesti vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta ja varmistamme sen rahoituksen”<sup>6</sup>.

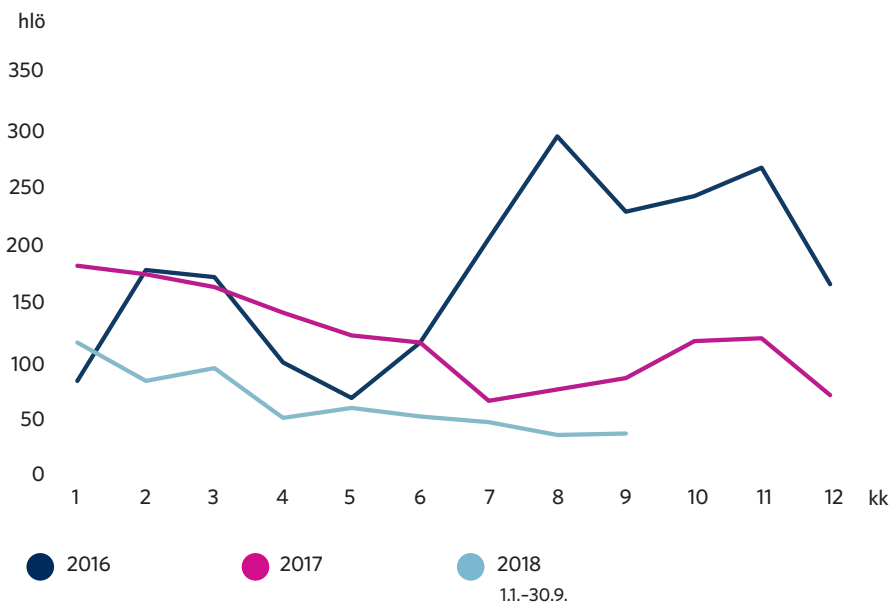
Tilanteessa, jossa kielteisen päätöksen saaneiden määrä kasvoi, hallituksen keskeinen keino tehdä vapaaehtoinen paluu houkuttelevammaksi, oli lisätä taloudellista kannustinta. Vastaanottolaissa mainitusta avustuksesta, sen määrästä sekä avustuksen myöntömenettelyistä säädettiin 6.7.2015 voimaan tulleella sisäministeriön asetuksella vapaaehtoisen paluun avustuksesta (854/2015). Asetuksen liitteestä ilmeni avustuksen suuruus paluun kohdemaan mukaan. Käteistukea maksetaan maakohtaisesti neljälle eri maaryhmälle (A–D). Ryhmittely perustuu pääosin Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kehitysapukomitea Development Assistance Committee (DAC) virallista kehitysapua saavien maiden luokiteluun. DAC asettaa niin sanotut ODA (Official Development Assistance) –kriteerit, jotka määrittelevät kehitysavun piiriin sisältyvät kulut. DAC ylläpitää listaa maista, joille annettavaa apua voidaan kutsua kehitysavuksi.

Sisäministeriö korotti vapaaehtoisen paluun tukea 21.9.2017 voimaan

tulleella sisäministeriön asetuksella (648/2017)<sup>7</sup>. Muutoksen myötä tuen enimmäismäärä nousi: aiemmin rahallisen tuen enimmäismäärä aikuiselle oli 1 000 euroa ja lapselle 600 euroa. Korotuksen myötä käteistukea on voitu myöntää aikuiselle enintään 1 500 euroa ja perheensä kanssa palaavalle alaikäiselle 750 euroa maasta riippuen. Aikuinen on voinut saada hyödyketukea enintään 2 500 euroa ja perheensä kanssa palaava lapsi enintään 1 500 euroa. Sisäministeriön mukaan korotettu paluutuki vastasi paremmin muissa EU-maissa maksettavia avustuksia.<sup>8</sup> Selvityksessä saadun tiedon mukaan Suomen paluutuki on EU:n keskitasoa.

Sisäministeriön asetus (648/2017) oli voimassa vuoden 2018 loppuun. Sisäministeriö antoi 19.12.2018 uuden asetuksen (1278/2018) vapaaehtoisen paluun avustuksesta vuodelle 2019<sup>9</sup>. Asetuksessa käteistuen euromäärää ei muutettu, koska käteistuen korottamisella ei ole havaittu olleen merkittävää vaikutusta paluuhalukkuuteen ja käteistuen väärinkäyttö on hyödyketukea helpompaa. Sen sijaan aikuiselle tarjottavan hyödyketuen enimmäismäärää korotettiin 2 500 eurosta 5 000 euroon maaryhmässä A ja 2 500 eurosta 3 000 euroon maaryhmissä B–D. Perheen kanssa lähtevältä lapselta hyödyketuki kaikkiin maihin säilyi ennallaan 1500 euronä. Kun hakijalle maksetaan hyödyketukea, osa avustuksesta voidaan maksaa käteisenä kuitenkin niin, että kokonaisavustuksen määrä ei ylitä mainittuja enimmäismääriä. Hyödyketuen nostamisen tavoitteena on lisätä vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta ja samalla kannustaa entistä enemmän hyödyketuen käyttämiseen.

Selvityksen mukaan avustuksen korottaminen ei ole toivotulla tavalla kasvattanut kielteisen päätöksen saaneiden halukkuutta palata vapaaehtoisesti. Syyskuun lopussa 2017 voimaantulleen avustuksen korotuksen jälkeen palaajamäärä nousi hieman kahtena kuukautena, mutta loppuvuodesta määrä laski selvästi (ks. kuvio 2).



Kuvio 2: Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta palanneiden määrä kuukausittain. Lähde: IOM

Selvityksessä saadun tiedon mukaan vuosina 2015–2016 kansainvälistä suojelua hakeneista ne henkilöt, jotka ovat olleet halukkaita palaamaan vapaaehtoisesti, ovat jo lähteneet maasta. Vastaanottojärjestelmän asiakkaita suurin osa on jo vuosia Suomessa viipyneitä hakijoita, jotka eivät koe paluuta kotimaahan itselleen sopivaksi ratkaisuksi. Viranomaisten mukaan esteenä paluulle on ollut toivo maahan jäämisestä. Taloudellisen avustuksen määrä ei siten ole ensisijainen syy hakeutua vapaaehtoisen paluun järjestelmään, vaan päätökseen vaikuttavat muut tekijät, kuten työtilanne ja perhesuhteet sekä paluumaan olosuhteet ja tulevaisuuden näkymät. Täten taloudellisella kannustimella ja sen harkituilla korotuksilla voidaan vain rajoitettua vaikutusta henkilökohtaiseen valintaan, erityisesti jos hakija on ollut jo pitkään Suomessa.

Vapaaehtoisen paluun hyödyketuki on käteistä rahaa kestävämpi vaihtoehto. Hyödyketuki voidaan myöntää, jos sen katsotaan olevan palaajan uudelleenkotoutumisen kannalta tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi IOM:n yleisenä linjauksena on, että suurimmat summat tulisi antaa hyödyketukena. Hyödyketukea saava palaaja käy useamman kerran kotimaassaan IOM:n tai muun palveluntarjoajan luona, ja saa samalla tarvitsemaansa neuvontaa ja tukea paluuseensa. Käteistukea saava palaaja hakee käteisen IOM:sta eikä saa muuta apua tai neuvontaa. Käteistuen väärinkäyttö on hyödyketukea helpompaa.

Hyödyketuen osuus kaikista paluutuista on kuitenkin edelleen vähäinen. Vuonna 2016 noin 3 % hakijoista sai hyödyketukea ja hyödyketuen korottamisen jälkeen vuonna 2018 noin 10 %. Hyödyketuen suosioon on vaikuttanut myös neuvonnan lisääminen vastaanottokeskuksissa. Vuosina 2016–2018 myönnetystä hyödyketuesta 71 % kohdentui A ryhmän maihin palaaville aikuisille, 16 % B–D maaryhmän aikuisille ja 13 %:n lapsille. Toisaalta monissa maissa on vaikea löytää käyttökohteita hyödyketuelle. Hyödyketuki myös edellyttää saajaltaan aktiivisuutta ja oma-aloitteisuutta.

### Neuvontaa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta on kehitetty hankkeiden avulla

Toinen keskeinen viranomaistoimenpide Laittoman maassa oleskelun ehkäisytoimenpideohjelman mukaisesti on ollut lisätä tietoisuutta vapaaehtoisesta paluusta. Kohderyhmälle on tarjottu tehostetusti neuvontaa vastaanottokeskuksissa EU-rahoitteisten hankkeiden avulla.

Vapaaehtoisen paluun kehittämisessä on hyödynnetty jatkuvasti ulkopuolista rahoitusta sekä ennen järjestelmän vakiinnuttamista vuonna 2015 että vakiinnuttamisen jälkeen. Selvityksen mukaan hankkeet ovat olleet lisäresurssi viranomaistoiminnalle vastaanottokeskuksissa, mutta vakiinnutettavaa toimintaa ei tulisi perustaa pitkäkestoisesti hankkeiden varaan. Hankkeet sopivat uusien toimintatapojen ja toimien kehittämiseen ja kokeilemiseen, minkä jälkeen hyväksi todetut käytännöt tulisi levittää ja vakiinnuttaa normaaliin toimintaan. Toimintaa tulisi myös arvioida.

## Maahanmuuttoviraston hankkeet

Maahanmuuttovirasto on hyödyntänyt AMIF -rahaston mahdollisuuksia järjestelmän kehittämisessä ja tehostamisessa. Vapaaehtoisen paluun vakiinnuttaminen -hanke toteutettiin 1.1.2015–31.3.2017. Selvityksessä saadun tiedon mukaan hankkeessa tehtiin pohjatyö, koulutettiin vastaanottokeskusten työntekijät ja saatiin järjestelmä toimimaan sähköisesti Umarekissä.

1.6.2017–31.3.2018 toteutetun VAPA-hankeen tavoitteena oli kehittää ja toteuttaa vastaanottokeskuksissa annettavaa neuvontaa ja ohjausta sekä vapaaehtoiseen paluuseen ohjaamista. Hankkeessa palkattiin 15 vastaanottokeskukseen suunnittelija vastaamaan vapaaehtoisen paluun asiakasohjauksesta ja -neuvonnasta. Asiakastyöhön sisältyivät ohjaus- ja neuvontatyön lisäksi vapaaehtoisen paluun hakemusten käsittely ja tukipäätösten tekeminen. Hankkeessa pyrittiin tehostamaan neuvontaa henkilökohtaisten kontaktien avulla. Paluuneuvonnan toimintatapoja mallinnettiin hankkeen aikana. Hankkeessa annettiin tietoa myös paluuasioista vastaaville viranomaisille, kunnille ja järjestöille.

VAPA-hanketta suunniteltaessa keväällä 2017 oletuksena oli, että suuri osa kielteisen päätöksen saaneista olisi valinnut vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden päästäkseen takaisin kotimaahan. Hankkeen tulostavoitteena oli, että vapaaehtoisen paluun piiriin ohjataan kuukausittain 400 kohderyhmään kuuluvaa asiakasta. Hankkeen päättyessä keväällä 2018 suuri osa kielteisen päätöksen saaneista asiakkaita odotti yhä hallinto-oikeuden ratkaisua päätökseensä tai hakemuksen uudelleenkäsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Lisäksi monet kielteisen päätöksen saaneista jättivät uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen saatuaan hallinto-oikeudelta kielteisen päätöksen valitukseensa. Asiakkaita, joiden vastaanottopalvelut olisivat lakanneet vastaanottolain 14. a §:n johdosta, oli hankkeen aikana odotettua vähemmän.

Kansainvälistä suojelua hakeneiden hakeutuminen vapaaehtoisen paluun järjestelmään oli vähäistä hankkeen aikana. Hankkeen loppuraportissa todetaankin, että vapaaehtoisen paluun piiriin ohjaaminen oli haastavaa tilanteessa, jossa kielteisen päätöksen saanut koki pystyvänsä jäämään Suomeen ja näki tämän parempana vaihtoehtona kuin vapaaehtoisen paluun. Hankkeen aikana vapaaehtoisen paluun tukipäätöksiä tehtiin 136 palaajalle.

Maahanmuuttovirasto jatkaa VAPA-hankkeessa aloitettua työtä parhaillaan käynnissä olevassa Vapaaehtoisen paluun ohjauksen tehostaminen 2 (VAPA 2) -hankkeessa (1.4.2018–30.4.2019). Siinä yhdenmuokaistetaan vastaanottokeskuksissa annettavaa vapaaehtoisen paluun neuvontatyötä sekä vahvistetaan vapaaehtoiseen paluuseen liittyvää osaamista ja toimintatapoja. Keskeisenä toimintamuotona hankkeessa ovat vastaanottokeskusten henkilökunnalle suunnatut koulutukset. Vastaanottokeskuksissa keskitytään neuvonnan laatuun ja oikea-aikaisuuteen. Uutena toimintamuotona hankkeessa kokeillaan päätöksen perusteluihin liittyvän yksilöllisen neuvonnan antamista kielteisen päätöksen saaneille kansainvälistä suojelua hakeneille henkilöille.

Lähde: Raportointi – yhteenveto, loppumaksatushakemus, <https://asiointi.eusa-rahastot.fi> 31.5.2018.

Selvityshavainnon mukaan hankkeet ovat tehostaneet vastaanottokeskuksissa tehtävää tiedotustyötä ja neuvontaa. Huhtikuusta syyskuun loppuun 2018 kaikista palaajista 68 prosenttia oli keskustellut hankesuunnittelijan kanssa. Suunnittelijat työskentelevät 15 vastaanottokeskuksessa eri puolilla maata; kaiken kaikkiaan vastaanottokeskuksia on 47. Neuvonta ja tiedottaminen kuuluvat vastaanottokeskusten toimintaan, ja ne tulisi vakiinnuttaa osaksi toimintaa jokaisessa vastaanottokeskuksessa. Riskinä on, että hankkeen päättymisen jälkeen hyvät toimintatavat eivät tule käyttöön kaikissa vastaanottokeskuksissa. Toiminnan keskittyminen tiettyihin vastaanottokeskuksiin ja tiettyihin henkilöihin on riski myös avustuksen myöntämisen yhdenmukaisen menettelyn kannalta. Päätösten yhdenvertaisuus on tärkeää myös siksi, että palaajat keskustelevat keskenään ja vertailevat tukipäätöksiä. Järjestelmän luotettavuus ja uskottavuus kärsivät, mikäli yhdenvertaisuus ei toteudu.

### **Paluun edellytyksiä vahvistava yhteistyö on kannatettavaa**

Vastaanottokeskuksissa tapahtuvan yksilöllisen neuvonnan ohella hallitus on alkanut panostaa poikkihallinnolliseen ja monitahoiseen yhteistyöhön, jonka tavoitteena on palaajien uudelleenkotoutumisen tukeminen kotimaassaan. Selvityksen mukaan uudet, hallinnonalarajat ylittävät toimintamallit, ovat kannatettavia kehittämisaloitteita. Vapaaehtoisen paluun ja kotimaan olosuhteita parantavan kehitysyhteistyön yhdistäminen voi edistää myös hyödyketuen käyttöä.

Esimerkkinä mainittakoon Maahanmuuttoviraston keväällä 2018 alkanut kaksivuotinen AMIF-rahoitteinen Auda-hanke. Hankkeen kohdemaita ovat erityisesti Irak, Afganistan ja Somalia, joista valtaosa kansainvälistä suojelua Suomesta hakeneista on viime vuosina tullut. Hankkeessa ulkoasiainministeriö seuraa ja analysoi tilannetta vapaaehtoisen paluun kohdemaissa ja kehittää laaja-alaisesti kahdenvälisiä suhteita maiden kanssa. Hankekumppani Kriisinhallintakeskus on kehittänyt hankkeen kohdemaita koskevaa tiedonkeruuta puolen vuoden ajan yhteistyössä paikan päällä olevien asiantuntijoiden kanssa. Tämä hankkeessa kehitetty malli on selvitystietojen mukaan arvokas yhteistyön muoto, joka soveltuu myös muiden tahojen kanssa käytettäväksi.

Suomessa kesällä 2018 tehdyssä viestintäkampanjassa panostettiin viestinnän lisäämiseen ja näkyvyyteen sosiaalisessa mediassa. Selkeää perusviestiä vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta välittävä nettisivusto suunnattiin kielteisen päätöksen ainakin kerran saaneille. Tulossa on myös suomalaisille suunnattu osio. Sivustolta löytyy materiaalia suomeksi, englanniksi, arabiaksi, somaliksi ja dariksi. Kampanjan toteuttanut mainostoimisto on raportoinut hyvistä tuloksista.

Hankkeessa hyödynnetään maahanmuuttajien osaamista siitä, miten kansalaisjärjestöt voisivat ideoida ja tukea kotiinpaluuta. Lisäksi panostetaan uudelleenkotoutumisprosessiin seurantaan toteuttamalla seuranta tutkimus Suomesta vuosina 2018–2019 Irakiin, Afganistaniin ja Somaliin vapaaehtoisesti palanneista henkilöistä. IOM:n ostopalveluna tekemä tutkimus koskee 200 palaajaa. Tarkoituksena on selvittää, miten vapaaehtoisesti palanneen elämä jatkuu paluun jälkeen ja miten vapaaehtoisen paluun tuki on toiminut.

Vapaaehtoisesti palaavien määrä on vähentynyt koko ajan samalla kun



uusintahakemusten määrä on kasvanut

Tehostavista toimenpiteistä huolimatta kiinnostus järjestelmän käyttöön on vuodesta 2016 lähtien vähentynyt merkittävästi. Erityisesti vuoden 2018 loppupuolella vapaaehtoisesti palanneiden määrä on alhainen. Järjestelmään hakeutumisen sijaan moni valittaa kielteisestä päätöksestä tai jättää uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jonka perusteet ovat voineet myös muuttua ensimmäisestä hakemuksesta.

Vuoden 2015 kansainvälistä suojelua hakeneiden korkean määrän myötä odotettiin, että kielteisen päätöksen ja maasta poistamispäätöksen saaneiden kasvanut määrä lisää myös vapaaehtoisesti palaavien määrää. Vapaaehtoisesti palanneiden määrä oli korkeimmillaan vuoden 2016 jälkimmäisellä puoliskolla, minkä jälkeen määrä on laskenut. Kuviossa 2 on esitetty vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta palanneiden määrä kuukausittain. Sisäministeriön mukaan palaajia ei ole ollut niin paljon, kuin on toivottu ja mihin on varauduttu. Esimerkiksi vuonna 2017 talousarvioon oli alun perin varattu rahaa 3 500 palaajaa varten, mutta vain 40 prosenttia arvioidusta toteutui.

Vaikka vapaaehtoisesti palanneiden kokonaismäärä on ollut ennakoitua pienempi, henkilöitä on kuitenkin palannut lukumääräisesti moneen maahan, mikä osaltaan kertoo järjestelmän toimivuudesta. Vuonna 2018 syyskuun loppuun mennessä kansainvälistä suojelua hakeneita palasi vapaaehtoisesti 31 maahan. Suurimmat määrät palasivat Irakiin (406), Georgiaan (29), Venäjälle (18) ja Afganistaniin (15). Maita, joihin palasi vain yksi henkilö, oli 7. Vuonna 2017 henkilöitä palasi kaikkiaan 36 maahan ja edeltävänä vuonna 39 maahan.

Vapaaehtoisen paluun sijaan näkyvimmäksi vaihtoehdoksi on tullut kansainvälistä suojelua koskevan prosessin jatkaminen muutoksenhaun ja uusintahakemusten avulla (taulukko 1). Uusintahakemus on kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka henkilö tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen aiempaan hakemukseensa. Siten lainvoimaisen kielteisen päätöksen jälkeen on mahdollista hakea kansainvälistä suojelua uudelleen, ilman että vastaanottopalveluiden saamista ja vastaanottojärjestelmän piirissä oloa rajoitettaisiin. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei rajoiteta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrää, mutta ulkomaalaislaissa (103. § ja 201. §) on säädetty tilanteista, joissa uusintahakemus ei estä maasta poistamista.

Taulukko 1: Kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset.

Lähde: Tilannekeskus/Migri

	2015	2016	2017	2018 1.1.-18.11.
Ensimmäiset hakemukset	31 960	4 812	3 202	2 090
Uusintahakemukset	518	835	1 845	1 785
<b>Yhteensä</b>	<b>32 478</b>	<b>5 647</b>	<b>5 047</b>	<b>3 875</b>

Vapaaehtoisen paluun järjestelmä on osa kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn kokonaisuutta. Vapaaehtoisen paluun tuloksellisuus, eli palajien korkea määrä, edellyttää paitsi itse järjestelmän toimivuutta myös sitä, että vapaaehtoista paluuta edeltävä kansainvälistä suojelua koskeva menettely toimii tarkoitettulla tavalla. Jotta vapaaehtoisen paluun järjestelmällä olisi potentiaalisia käyttäjiä, on sitä edeltävän menettelyn tuotettava lopullinen päätös. Selvityksen mukaan lakimuutokset eivät ole olleet sellainen kannustin, joka olisi edistänyt vapaaehtoiseen paluuseen hakeutumista: vastaanottolain 14. a §n mukainen vastaanottopalveluiden päättymisen mitätöityy sillä, että turvapaikkaa haetaan uudelleen. Kun ihmiset ovat vielä prosessissa ja asiat ovat keskeneräisiä, ei ihmisillä ole syytä palata kotimaahan vapaaehtoisesti.

Tällä hetkellä näyttää siltä, että hakemusten suuri määrä vuonna 2015 oli tilapäinen ilmiö, jolla kuitenkin on pitkäaikaisia vaikutuksia. Selvää on, että hakijoiden määrän nopeasti kasvaessa vaikutukset korostuvat. Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteon<sup>10</sup> mukaan maahanmuuttohallinnon on oltava niin tehokas ja joustava, että se pystyy vastaamaan Suomeen suuntautuvan muuttoliikkeen lisääntymiseen tai vähenemiseen kulloisenkin tarpeen mukaan.

Selvityksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn pitkityminen on heikentänyt vapaaehtoisen paluun järjestelmän toiminnan tuloksellisuutta, eli järjestelmässä ei ole ollut tarpeeksi palajia. Pitkittymistä ei myöskään voi pitää kestäväenä ratkaisuna kansainvälisen suojelun menettelylle. Sisäministeriö valmisti hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Hallituksen esitys (HE 273/2018) annettiin eduskunnalle 5.12.2018. Esityksen tavoitteena on vähentää uusintahakemusmenettelyn väärinkäyttömahdollisuuksia ja ohjata hakijat esittämään kaikki tiedonsaan olevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kannalta merkittävät seikat ja perusteet jo ensimmäisen hakemuksen tai sitä koskevan muutoksenhaun yhteydessä<sup>11</sup>. Nähtäväksi jää, mikä vaikutus lainsäädännön muutoksilla tulee olemaan täytäntöönpanokelpoisten kielteisten päätösten määrään ja sitä kautta mahdollisesti halukkuuteen palata vapaaehtoisesti tai vaihtoehtoisesti laittomasti maassa oleskelevien määrään.

## 2.3 Vapaaehtoisen paluun taloudelliset hyödyt ovat jääneet kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn pitkittymisen varjoon

Selvityksen mukaan vapaaehtoisen paluun järjestelmä sinänsä on toimiva, mutta liian harva kansainvälistä suojelua hakenut valitsee vapaaehtoisen paluun. Valitusten ja uusintahakemusten määrän kasvun myötä hakemusten ja valitusten käsittelystä, että jatko-oleskelusta vastaanottokeskuksissa syntyy lisää kustannuksia. Toisaalta mikäli hakemisen uusimisen mahdollisuutta rajoitettaisiin, osa henkilöistä voisi jäädä maahan laittomasti. Laittoman maassa oleskelun taloudellisia vaikutuksia on vaikeaa arvioida.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kustannusvaikutuksia on arvioitu vuonna 2014 tehdyssä hallituksen esityksessä<sup>12</sup>, jonka mukaan toimiva vapaaehtoisen paluun järjestelmä lyhentää oleskeluaikaa vastaanottokeskuksissa

ja siten vähentää vastaanoton kustannuksia. Lisäksi vapaaehtoisen paluun lisääntyminen vähentää myös viranomaistoimin tehtävän maasta poistamisen kustannuksia. Vapaaehtoisen paluun arvioidaan olevan kokonaiskustannuksiltaan poliisiin saattamana tapahtuvaa palautusta edullisempi vaihtoehto. Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman mukaan maastapoistamispäätöksen ja maasta poistamisen täytäntöönpanon odottamisesta vastaanottokeskuksissa ja säilyyksiköissä aiheutuu miljoonien eurojen kustannuksia vuosittain.<sup>13</sup>

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän keskeiset kustannukset koostuvat palaajalle maksettavista avustuksista, matkakustannuksista paluumaahan sekä IOM:n henkilöstö- ja muista kustannuksista. Sisäministeriöstä saadun tiedon mukaan vuosien 2019–2022 kehyspäätöksen laskelmissa käytetty keskimääräinen kustannus palaajaa kohden on noin 2 600 euroa. Yhden henkilön paluun keskimääräinen kustannus vuonna 2018 oli 2 930 euroa. Joulukuussa 2018 julkaistussa sisäministeriön asetusluonnoksen liitteessä on arvioitu ehdotetun vapaaehtoisen paluun hyödyketuen korotuksen vaikutuksia. Korotuksella pyritään lisäämään sekä hyödyketuen valitsevien palaajien osuutta, että palaajien kokonaismäärää. Jos hyödyketuen saajien osuus säilyisi nykyisessä 10 %:ssa, keskimääräinen kustannus palaajaa kohden nousisi korotuksen vuoksi 214 eurolla. Jos hyödyketuen saavien osuus nousisi 20 %:iin, keskimääräinen kustannus palaajaa kohden nousisi 520 eurolla, ja jos se nousisi 40 %:iin keskimääräinen kustannus palaajaa kohden nousisi 1 378 eurolla. Laskelmissa on käytetty enimmäiskustannuksia. Laskelmassa kaikkein kalleimmalla, epätodennäköisellä skenaariolla, että palaajien määrä vuonna 2019 kaksinkertaistuisi 1 500 palaajaan ja 40 % avustuksista myönnettäisiin hyödyketukena, kokonaiskustannus nousisi noin 6,5 miljoonaan euroon. Sisäministeriön arvion mukaan, vapaaehtoiseen paluuseen vuodelle 2019 käytettävissä oleva määräraha olisi näilläkin edellytyksillä riittävä.<sup>14</sup>

Lokakuun alussa 2018 voimaan tulleessa Maahanmuuttoviraston ja IOM:n sopimuksessa on varauduttu 80 palaajaan kuussa, mihin kiinteät kustannukset perustuvat. Edellisessä sopimuksessa varauduttiin 250 palaajaan kuukaudessa. Palaajamäärä on kuitenkin ollut sopimukseen kirjotettuja määriä alhaisempi (ks. kuvio 2), mikä on selvityksessä saadun tiedon mukaan nostanut palaajakohtaista kustannusta.

Sopimuksen kiinteähintaisuus, jossa kiinteät kustannukset perustuvat oletettuun palaajamäärään, on haaste erityisesti toiminnassa, jonka taustalla on kansainvälistä suojelua hakevien määrä. Hakijoiden määrä saattaa muuttua äkillisesti, kuten syksyllä 2015 tapahtui. Maahanmuuttovirastosta saadun tiedon mukaan sopimuksen kiinteistä henkilöstö- ja hallintokuluista neuvotellaan, mikäli palaajien määrä kasvaa tai vähenee 5–10 prosenttia sopimukseen kirjatusta. Selvityksen mukaan vaihtoehto kiinteälle sopimukselle olisi puitesopimus, jossa hinta määräytyisi toteutuneiden palaajien määrän mukaan.

Uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisellä ja sitä kautta vastaanottojärjestelmään jäämisellä on ollut huomattavaa valtiontaloudellista merkitystä. Kustannuksia lisäävät paitsi jatko-oleskelu vastaanottokeskuksissa, myös eri oikeusasteisiin tehdyt valitukset sekä hakemusten käsittelyyn palkatusta lisähenkilöstöstä aiheutuvat kustannukset.

Vuonna 2017 vastaanoton keskimääräinen kustannus asiakasta kohti vuorokaudessa oli 55 euroa, mihin sisältyi vastaanottokeskuspalvelut, vas-

taanotto- tai käyttörahan kustannukset sekä arvonlisävero.<sup>15</sup> Kuukaudessa vastaanoton keskimääräinen kustannus asiakasta kohti on 1 650 euroa ja vuodessa 19 800 euroa. Lokakuun 11. päivänä 2018 vastaanottojärjestelmässä oli 11 051 asiakasta, joista 8 749 oli saanut ensimmäisen kielteisen päätöksen. Kymmenen tuhannen henkilön vastaanottokustannukset ovat noin 198 miljoonaa euroa vuodessa.

### Esimerkilaskelma

Esimerkilaskelman tarkoituksena on osoittaa valtiontaloudellisten hyötyjen suuruusluokka, kun vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimii tarkoitetulla tavalla.

Keskimääräinen kustannus yhtä palaajaa kohden on 2 600 euroa. Jos oletetaan, että ensimmäisen kielteisen päätöksen saaneista 8 750 henkilöstä puolet eli 4 375, palaisi vapaaehtoisesti, kokonaiskustannukset olisivat noin 11 miljoonaa euroa.

Maahanmuuttoviraston vuoden 2017 tilinpäätöksen mukaan vastaanoton keskimääräinen kustannus vuorokaudessa asiakasta kohden oli 55 euroa ja turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaikatoteuma 357 vuorokautta. Jos oletetaan, että puolet 8 750:stä kielteisen päätöksen saaneista henkilöstä, valittaa päätöksestä tai jättää uusintahakemuksen ja jatkaa oleskelua vastaanottokeskuksessa noin 12 kuukautta, oleskelu vastaanottokeskuksessa maksaisi yhteensä noin 86 miljoonaa euroa. Vapaaehtoinen paluu tuottaisi säästöä noin 75 miljoonaa euroa.

Maahanmuuttoviraston vuoden 2017 toimintakertomuksen mukaan tavoite turvapaikkahakemusten keskimääräiselle käsittelylle oli 150 vuorokautta. Mikäli edellä mainittujen 4 375 henkilön käsittelyaika olisi 150 vuorokautta, oleskelu vastaanottokeskuksessa maksaisi noin 36 miljoonaa euroa. Vapaaehtoinen paluu olisi tässäkin tapauksessa noin 25 miljoonaa euroa edullisempi.

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilinpäätös 2017.





Tässä liitteessä kuvataan, miten selvityksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

## Selvityksen tavoite

Selvityksen aiheena oli vapaaehtoisen paluun järjestelmä, jossa kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan maksaa avustusta ja korvata matkakustannukset kotimaahan, mikäli hän poistuu maasta vapaaehtoisesti. Selvityksen tavoitteena oli arvioida, miten hallinnon toimenpiteet vaikuttavat edellytyksiin käyttää järjestelmää.

Selvityksen tarkoituksena oli tuottaa tietoa, joka tukee asiaa koskevaa ajankohtaista keskustelua ja päätöksentekoa muuttuneessa toimintaympäristössä.

## Selvityksen kohde

Selvitys kohdistui vapaaehtoisen paluun järjestelmään, joka on osa Maahanmuuttoviraston ohjaamia, kansainvälistä suojelua hakeneiden vastaanottopalveluja.

Selvityskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto sisäministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta ja Poliisihallitukselta, joista kaksi ensiksi mainittua antoi lausunnon. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista selvityskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

## Selvityksen toteutusaika

Selvitys alkoi 3.9.2018 ja päättyi 14.1.2019.

Selvityksessä haastateltiin sisäministeriön, Maahanmuuttoviraston, Poliisihallituksen ja Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n Helsingin toimiston asiantuntijoita. Haastattelut tehtiin syys-lokakuussa 2018.

## Selvityksen tekijät

Selvityksen teki ylitarkastaja Tiina Palonen-Roihupalo. Selvitystä ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Anna-Liisa Pasanen.

## Selvityksen tuloksiin liittyvät rajoitukset

Selvitys on tilannekuvatyyppinen, kohdennettu selvitys, joka on toteutettu poikkeuksellisen tiiviissä aikataulussa. Selvityksessä ei arvioitu kansainvälisen suojelun menettelyä, viranomaistoimin tapahtuvaa paluuta eikä laintonta maassa oleskelua.

## Selvityskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Ovatko hallinnon toimenpiteet luoneet edellytyksiä vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttöön?
  - Onko toiminta organisoitu tehokkaasti?
  - Ovatko toimenpiteet toteutettu asianmukaisesti?
  - Mitkä ovat toiminnan tuotokset?

## Selvityksen aineistot ja menetelmät

Aineistot: Asiakirja-aineisto ja sitä täydentävät haastattelut.

Analyyssimenetelmät: Laadullinen sisältöanalyysi.





- 1 Valtioneuvoston periaatepäätös Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategiasta. Sisäministeriö 2013.
- 2 HE 170/2014 vp.
- 3 HaVM 47/2014 vp.
- 4 Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017–2020. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2017.
- 5 Toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan. Sisäministeriö 16.12.2018.
- 6 Hallituksen turvapaikkapoliittinen ohjelma 2015. 8.12.2015.
- 7 Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta 648/2017.
- 8 Tiedote, sisäministeriö 97/2017. 21.9.2017.
- 9 Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta (1278/2018) 19.12.2018.
- 10 Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Sisäministeriön julkaisu 8/2016.
- 11 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 273/2018, 5.12.2018.
- 12 HE 170/2014 vp.
- 13 Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017–2020. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2017.
- 14 Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta (1278/2018) 19.12.2018.
- 15 Maahanmuuttovirasto. Tilinpäätös 2017.



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISBN 978-952-499-453-8 (PDF)