

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ulkomaalaislakia. Muutosehdotusten taustalla on tarve edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöön selkeä, toimiva ja kustannustehokas vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Muutoksilla säästettäisiin vastaanoton ja maasta poistamisen kustannuksia.

Vastaanottolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle voitaisiin korvata kohtuulliset muuttokustannukset ja maksaa avustusta, jos hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Korvaus ja avustus myönnettäisiin tarveperusteisesti ja avustuksen myöntäminen edellyttäisi suunnitelmaa avustuksen käytöstä. Avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

Lisäksi vastaanottolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että mahdollistetaan vastaan-

ottopalveluiden lopettaminen ulkomaalaiselta, joka voisi avustettuna palata kotimaahansa käyttäen hyväksi vapaaehtoisen paluun järjestelmää.

Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vapaaehtoisen paluun mahdollisuus otetaan huomioon harkittaessa tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä maasta poistumisen estymisen vuoksi. Tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos vapaaehtoinen paluu on tosiasiallisesti mahdollinen. Tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos kolmannen maan kansalainen ei suostu palaamaan vapaaehtoisesti tai vaikeuttaa paluun järjestelyjä.

Maasta karkottamisen täytäntöönpanoa ehdotetaan kevennettäväksi tilanteessa, jossa ulkomaalainen on saanut tilapäisen oleskeluluvan maasta poistumisen estymisen vuoksi ja tilapäinen este maasta poistumiselle poistuu.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2015.

## SISÄLLYS

|  |    |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....   | 1  |
| SISÄLLYS.....  | 2  |
| YLEISPERUSTELUT.....   | 3  |
| 1 JOHDANTO.....  | 3  |
| 2 NYKYTILA.....  | 4  |
| 2.1 Lainsäädäntö.....  | 4  |
| Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta.....                            | 4  |
| Ulkomaalaislaki.....   | 4  |
| 2.2 Käytäntö.....  | 6  |
| Vapaaehtoinen paluu Suomesta vuosina 1997—2009.....                                | 6  |
| Vapaaehtoinen paluu Suomesta vuodesta 2010 alkaen.....                             | 7  |
| Maasta poistumisen estyminen.....  | 12 |
| 2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....               | 14 |
| EU:n lainsäädäntö.....   | 14 |
| YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun paluuta koskeva asiakirja.....                  | 15 |
| Vapaaehtoinen paluu eräissä maissa.....  | 15 |
| Maasta poistumisen estyminen.....  | 21 |
| 2.4 Nykytilan arviointi.....   | 23 |
| Vapaaehtoinen paluu.....   | 23 |
| Maasta poistumisen estyminen.....  | 23 |
| Oleskelu vastaanottokeskuksessa ja vastaanottopalvelujen rajoittaminen.....        | 24 |
| 3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....                                | 25 |
| 3.1 Yleinen tavoite.....   | 25 |
| 3.2 Vapaaehtoisen paluun järjestelmä.....  | 25 |
| 3.3 Maasta poistumisen estyminen.....  | 26 |
| 3.4 Vastaanottopalvelujen rajoittaminen.....                                       | 27 |
| 3.5 Avustetun vapaaehtoisen paluun käytännön menettely.....                        | 27 |
| 4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....   | 29 |
| 4.1 Taloudelliset vaikutukset.....   | 29 |
| 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....                                      | 31 |
| 4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....   | 32 |
| 4.4 Vaikutukset lapsiin.....   | 33 |
| 5 ASIAN VALMISTELU.....  | 34 |
| YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....  | 36 |
| 1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....   | 36 |
| 1.1 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta.....                        | 36 |
| 1.2 Ulkomaalaislaki.....   | 39 |
| 2 TARKEMMAT SÄÄNNÖKSET JA MÄÄRÄYKSET.....  | 41 |
| 3 VOIMAANTULO.....   | 42 |
| 4 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....                                   | 42 |
| LAKIEHDOTUKSET.....  | 45 |
| Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta..... | 45 |
| Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....  | 47 |
| LIITE.....   | 48 |
| RINNAKKAISTEKSTIT.....   | 48 |
| Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta..... | 48 |
| Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....  | 51 |

## YLEISPERUSTELUT

## 1 Johdanto

Euroopan neuvosto ja parlamentti antoivat 16 päivänä joulukuuta 2008 direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY), jäljempänä *paluudirektiivi*. Paluudirektiivillä on luotu Euroopan unionin yhteiset periaatteet ja menettelytavat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi kotimaahansa. Euroopan unionin ja kolmansien maiden sekä kahdenvälisen taikaisinotosopimusten ohella paluudirektiivissä korostetaan kansainvälisen yhteistyön tärkeyttä ja vapaaehtoisten paluujärjestelmien ensisijaisuutta. Paluudirektiivin mukaan palauttamisen sijasta olisi suosittava vapaaehtoista paluuta. Paluudirektiivissä on asetettu jäsenvaltioille velvoite kehittää menettelytapoja vapaaehtoisen paluun edistämiseksi.

Laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011), jäljempänä *vastaanottolaki*, on säädetty paluun tukemisesta. Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan korvata kohtuulliset matkakustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu, jos hän poistuu maasta vapaaehtoisesti peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain (201/1994) mukaista kotipaikkaa Suomessa, voidaan kohtuullisten matka- ja muuttokustannusten lisäksi maksaa myös avustusta.

Käytännössä paluuta on tuettu vuosina 2010–2013 Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (International Organization for Migration, IOM) Helsingin toimiston ja Maahanmuuttoviraston vapaaehtoisen paluun hankkeiden kautta. Hankkeiden kautta on ollut mahdollista maksaa kansainvälistä suojelua hakeneillekin matkakustannusten lisäksi avustusta.

Vapaaehtoisen paluun hankkeiden myötä kansainvälistä suojelua hakeneiden vapaaehtoinen paluu on lisääntynyt merkittävästi. Sen vuoksi hankkeiden pohjalta toiminut vapaaehtoisen paluun järjestelmä on päätetty

vakinaistaa säännellyksi viranomaisten ohjaamaksi toiminnaksi, joka rahoitettaisiin valtion talousarviosta.

Ulkomaalaislain 51 §:ssä säädetään tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä maasta poistamisen estymisen vuoksi. Maahanmuuttovirasto on tulkinnut säännöstä siten, että tilapäistä oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen on mahdollista palata vapaaehtoisesti kotimaahansa. Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin ratkaisussaan huhtikuussa 2013 katsonut, että säännöksen sanamuodon mukaan tilapäinen oleskelulupa olisi myönnettävä, vaikka ulkomaalainen voisi vapaaehtoisesti palata kotimaahansa. Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan vuoksi Maahanmuuttovirasto on muuttanut soveltamiskäytäntöään. Tilapäisten oleskelulupien määrä on lisääntynyt ja lisääntyy edelleen merkittävästi ja vastaanottokeskuksissa oleskelee yhä enemmän ulkomaalaisia, jotka voisivat halutessaan vapaaehtoisesti palata kotimaahansa.

Hallituksen esityksellä tuetaan ja edistetään vapaaehtoista paluuta luomalla pysyvä järjestelmä hanketoiminnan sijaan. Samalla ehdotetaan korjattavaksi epäkohdat, jotka liittyvät tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseen. Muutoksilla kannustetaan vapaaehtoisen paluuseen ja vapaaehtoista paluuta lisäämällä vähennetään maasta poistamisen ja vastaanoton kustannuksia.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä maahanmuuton tulevaisuus 2020 –strategiasta on linjattu seuraavasti: ”Selkeillä säännöksillä ja toimivalla paluujärjestelmällä on varmistettava se, että Suomeen ei synny ilman maassaolo-oikeutta oleskelevien ihmisten joukkoa. Vapaaehtoista paluuta on pidettävä ensisijaisena vaihtoehtona.” Ehdotetuilla muutoksilla toteutetaan strategian linjauksia. Ehdotuksella korostetaan vapaaehtoista paluuta ensisijaisena paluun vaihtoehtona ja pyritään vähentämään ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien joukkoa. Vapaaehtoisen paluun tehostuessa vastaanottokeskuksissa ei enää oleskelisi ilman oleskeluoikeutta sellaisia ulkomaalaisia, jotka voisivat halutessaan palata kotimaahansa. Vapaaehtoisen paluun houkuttelevuuden lisäämiseksi on välttämätöntä

asettaa myös rajoitteita, jotta tavoitteeseen voidaan päästä. Tällainen ehdotus on, että vastaanottopalveluja ei enää tarjottaisi, jos ulkomaalaisen paluu kotimaahan on mahdollinen. Ulkomaalaisen olisi harkittava vakavasti avustetun vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta, jos vaihtoehtona on omaehtoinen selviytyminen ilman oleskeluoikeutta.

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta

Vastaanottolain 14 §:ssä säädetään vastaanottopalvelujen saajasta ja siitä, kuinka kauan palveluja annetaan. Vastaanottopalveluja annetaan kansainvälistä suojelua hakvalle ja tilapäistä suojelua saavalle. Pykälän 3 momentissa säädetään vastaanottopalveluista oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen. Perussääntö on, että palveluja annetaan siihen saakka, kunnes ulkomaalainen on poistunut maasta. Poikkeuksena ovat kansainvälistä suojelua hakeneet Euroopan unionin sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiset. Vastaanottopalveluja annetaan heille kuitenkin vain siihen saakka, kun henkilö on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Vastaanottopalvelujen sisällöstä säädetään lain 13 §:ssä. Vastaanottopalveluihin kuuluvat muun muassa majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut sekä työ- ja opintotoiminta.

Vastaanottolain 31 §:ssä säädetään paluun tukemisesta. Pykälän 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan korvata kohtuulliset matkakustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu, jos hän poistuu maasta vapaaehtoisesti peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, voidaan korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen

pääsynsä on taattu, sekä maksaa yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaava avustus. Pykälän 2 momentin mukaan korvauksen ja avustuksen myöntää hakemuksesta se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi palaaja on rekisteröity. Pykälän 3 momentin mukaan vastaanottokeskus voi periä takaisin myöntämänsä korvauksen tai avustuksen, jos osoitautuu, että se on maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Hakemus takaisinperinnästä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain 51 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa olevalle ulkomaalaiselle tilanteessa, jossa perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi ei varsinaisesti ole, mutta henkilöä ei kuitenkaan tilapäisestä syystä voida poistaa maasta joko maasta poistamiseen liittyvien tosiasiallisten syiden vuoksi tai henkilön itsensä olosuhteisiin liittyvien inhimillisten syiden vuoksi. Hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp.) perustelujen mukaan tällainen syy voi olla esimerkiksi se, että liikenneyhteydet kyseiseen valtioon puuttuvat, hän ei voi saada tarvittavia matkustusasiakirjoja tai valtion viranomaiset muutoin suhtautuvat kielteisesti henkilön vastaanottamiseen.

Pykälän 1 momentin tarkoittamissa tilanteissa henkilön kotimaahan palaamiselle esteenä olisi tilapäinen terveydellinen syy tai niin sanottu tekninen este. Liikenneyhteyksien puuttuminen Suomesta kotimaahan, tarvittavan matkustusasiakirjan puuttuminen tai muu vastaavanlainen tekijä voi johtaa siihen, että ulkomaalaista ei tosiasiallisesti voida pakkokeinoin poistaa Suomesta. Tällaisessakin tilanteessa asianomainen saattaisi itse vapaaehtoisesti voida matkustaa kotimaahansa, mutta jos hän ei siihen suostu, palauttaminen pakkokeinoin poliisin saattamana ei ole mahdollista.

Ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen määräaikainen oleskelulupa siksi ajaksi, kun tilapäinen este on poistunut. Tilapäisyys voi jatkua korkeintaan kaksi vuotta, minkä jäl-

keen ulkomaalaiselle on myönnettävä jatkuva oleskelulupa ulkomaalaislain 54 §:n 5 momentin perusteella, jos maasta poistaminen ei edelleenkään ole mahdollista.

Ulkomaalaislain 9 luku sisältää säännökset maasta poistamisesta. Lain 148 §:ssä säädetään ulkomaalaisen käännättämisestä ja 149 §:ssä maasta karkottamisesta. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on 151 §:n 1 momentin mukaan ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos tämä ei täytä maassa oleskelun edellytyksiä.

Kolmannen maan kansalainen poistetaan maasta karkottamalla, jos hän on oleskellut oleskeluluvalla tai jos hänen oleskeluoikeutensa perustuu vapaaseen liikkuvuuteen unionin kansalaisen perheenjäsenenä (oleskelukortti). Muissa tapauksissa maasta poistaminen tapahtuu käännättämällä. Esimerkiksi viisumiajan ylittämisen vuoksi maassa laittomasti oleskeleva henkilö käännätetään. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännättämisestä kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Tätä myöhemmin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jollei Maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Kolmen kuukauden aikarajasta riippumatta poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännättämisestä myös siinä tapauksessa, että kolmannen maan kansalainen ei ole noudattanut ulkomaalaislain 149 b §:n vaatimusta siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon. Käännättämis- tai maastakarkottamispäätöksen täytäntöönpanosta ei tehdä erillistä päätöstä.

Ulkomaalaislain 146 a §:ssä säädetään paluudirektiiviin perustuen palauttamisen määritelmästä. Palauttamisella tarkoitetaan maastapoistamismenettelyä, jonka aikana pääsyn epäämisen-, käännättämis- tai karkottamispäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen joko poistuu maasta vapaaehtoisesti tai hänet poistetaan maasta.

Ulkomaalaislain 147 §:ssä säädetään palautuskiellosta. Ketään ei saa käännättää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun koh-

teeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Säännös on perustuslain 9 §:n 4 momentin mukainen ja vastaa myös Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten velvoitteita. Palautuskielto tulee ottaa huomioon maastapoistamismenettelyn kaikissa eri vaiheissa.

Ulkomaalaislain 147 a §:ssä säädetään vapaaehtoisesta paluusta. Pykälän 1 momentin mukaan käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa ulkomaalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää. Aikaa ei määrätä, jos ulkomaalainen käännätetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä tai jos kyse on käännättämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seurauksen johdosta.

Pykälän 2 momentin mukaan aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai oleskelulupahakemus on hylätty maahantulossäännösten kiertämisen johdosta taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja nopeutetun menettelyn käyttämisestä. Pykälän 3 momentin mukaan tätä pykälää ei sovelleta, kun päätös käännättämisestä tai maasta karkottamisesta tehdään ulkomaalaislain 10 luvun perusteella (EU-kansalaisen tai häneen rinnastettavan oleskelu).

Ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitettua päätöstä maasta poistamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Pykälän 3 momentin mukaan päätöstä maasta poistamisesta ei saa panna täytäntöön silloin, kun asianomaiselle on määrätty 147 a §:ssä mainittu aika vapaaehtoiselle paluulle. Päätös voitaisiin kuitenkin panna täytäntöön, jos ilmenee pakenemisen vaara tai asianomaisen henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle

tai turvallisuudelle. Säännös perustuu paluu-direktiivin 8 artiklan 2 kohtaan.

Ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentin mukaan päätös käännättämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännättämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei saman pykälän 2 tai 3 momentissa toisin säädetä. Kyseinen 1 momentin säännös koskee tavallisessa turvapaikkamenettelyssä tehtyä Maahanmuuttoviraston päätöstä käännättämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan tilanteissa, joissa hakija on peruuttanut turvapaikkahakemuksensa, hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen (EY) n:o 343/2003, jäljempänä *vastuunmäärittämisasetus*, mukaan vastuussa hakemuksen tutkimisesta tai jos kyseessä on uusintahakemus, käännätyspäätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Pykälän 3 momentin mukaan päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tai alkuperämaasta tulleen ulkomaalaisen käännättämisestä tai sellaisen ulkomaalaisen käännättämisestä, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää

## 2.2 Käytäntö

Vapaaehtoinen paluu Suomesta vuosina 1997—2009

Sisäasiainministeriö ja IOM tekivät vuonna 1997 periaatepäätöksen yhteistyöstä maasta poistumaan joutuvien ulkomaalaisten vapaaehtoisen paluun järjestämisestä. Periaatepäätöksen jälkeen sisäasiainministeriö ja IOM laativat Turvapaikanhakijan vapaaehtoinen paluu -asiakirjan, johon oli kirjattu vapaaehtoisen paluun toteuttamisen periaatteita.

Asiakirjan mukaan turvapaikanhakijan oli mahdollista käyttää IOM:n palveluja, jos hän oli saanut kielteisen turvapaikka- ja maasta poistamispäätöksen tai jos hän oli perunut turvapaikkahakemuksensa ja saanut raukeamis- ja käännättämispäätöksen. IOM:n järjestämän paluun ehtona oli lisäksi, että henkilö haluaa palata vapaaehtoisesti ja käyttää IOM:n palveluja paluunsa järjestämisessä. Lähtökohtaisesti palaajan oli itse maksettava matkakustannuksensa, mutta jos hän oli varaton, hänen matkansa kustansi joko poliisi tai vastaanottokeskus. Vapaaehtoisen paluun käytännöt vaihtelivat riippuen palaajan oleskelupaikkakunnasta ja vapaaehtoiseen paluuseen hakeutumisen ajankohdasta. Tiedottaminen vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta perustui vastaanottokeskuksissa saatavilla olleisiin esitteisiin IOM:n tarjoamista vapaaehtoisen paluun palveluista. Lisäksi poliisi tiedotti kielteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä mahdollisuudesta palata vapaaehtoisesti IOM:n avustamana, jos poliisi arvioi henkilön haluavan palata vapaaehtoisesti. Kielteisen turvapaikka- ja maasta poistamispäätöksen tai turvapaikkahakemuksensa peruneen ja raukeamis- ja käännättämispäätöksen saaneille palaajille ei voitu myöntää avustusta.

Vapaaehtoisia paluita järjestettiin vuosina 1999—2003 myös lyhytkestoisten, tietyille kohderyhmille suunnattujen ohjelmien kautta. Ohjelmat toteutti IOM ja ne rahoitettiin Suomen valtion ja Euroopan Pakolaisrahaston tuella. Vuonna 1999 toteutettiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen turvapaikanhakijan paluu- ja uudelleenkotoutumisohjelma, jonka aikana kotimaahansa palasi 306 henkilöä. Myös vuonna 2000 toteutettiin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen turvapaikanhakijan paluu- ja uudelleenkotoutumisohjelma, jonka aikana kotimaahansa palasi 1 063 henkilöä. Valtaosa palaajista oli etniseltä taustaltaan romanivähemmistöön kuuluvia Puolan kansalaisia. Vuosina 2000—2001 toteutettiin paluu- ja uudelleenkotoutumisohjelma, jonka kohderyhmään kuuluivat Kosovon albaanit. Ohjelman aikana kotimaahansa palasi 253 henkilöä. Vuosina 2000 - 2001 toteutettiin myös turvapaikanhakijoiden vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelma, jonka aikana koti-

maahansa palasi 143 henkilöä. Vuosina 2001—2002 toteutettiin paluu- ja uudelleen-kotoutumisohjelma, joka oli suunnattu Kosovon albaanipakolaisille. Ohjelman aikana palasi kotimaahansa 24 henkilöä. Vuosina 2002—2003 toteutettiin paluuohjelma, joka oli suunnattu koulutetuille afganistanilaisille. Ohjelma tarjosi 30 henkilölle mahdollisuuden työskennellä vaativissa tehtävissä Afganistanissa tai saada avustusta pienyrityksen perustamiseen. Ohjelmaan osallistuvilla oli mahdollisuus palata Afganistanissa työskentelyn jälkeen takaisin Suomeen.

Vuosina 2003—2009 IOM avusti yhteensä 561 henkilöä palaamaan vapaaehtoisesti kotimaahansa. Vuonna 2003 palasi vapaaehtoisesti yhteensä 122 henkilöä, vuonna 2004 yhteensä 75 henkilöä, vuonna 2005 yhteensä 41 henkilöä, vuonna 2006 yhteensä 35 henkilöä, vuonna 2007 yhteensä 38 henkilöä, vuonna 2008 yhteensä 22 henkilöä ja vuonna 2009 yhteensä 228 henkilöä.

Sisäasiainministeriössä toimi vuosina 2002—2003 turvapaikanhakijan omaehtoista paluuta selvittänyt työryhmä (Sisäasiainministeriön julkaisu 27, 2003). Työryhmän tehtävänä oli selvittää vapaaehtoisesta paluusta järjestämistä kansallisessa turvapaikkapolitiikassa, selkeyttää eri viranomaisten rooleja ja laatia ehdotukset tarvittaviksi kansallisiksi säännöksiksi. Työryhmä ehdotti säännösmuutoksia ulkomaalaislakiin ja alemmanasteisiin säännöksiin. Se ehdotti myös asian ottamista Ulkomaalaisviraston käännyttämissä päätöksissä ja vapaaehtoisesta paluusta tiedottamisen lisäämistä. Ehdotukset eivät tuolin vielä johtaneet säännösmuutoksiin.

Vapaaehtoinen paluu Suomesta vuodesta 2010 alkaen

*Vapaaehtoisen paluuohjelman kehittäminen Suomessa –hanke.* IOM:n Helsingin toimisto käynnisti Vapaaehtoisen paluuohjelman kehittäminen Suomessa –hankkeen 1.1.2010. Tarkoituksena oli kehittää vapaaehtoisen paluun käytäntöjä, tukea inhimillistä ja tasa-arvoista vapaaehtoista paluuta sekä edistää vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamista Suomessa. Hanketta rahoittivat Euroopan paluurahasto ja Maahanmuuttovirasto. Hankkeen vastuutahona oli IOM:n

Helsingin toimisto, mutta hankkeen toiminnot toteutettiin tiiviissä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten, poliisin ja rajavartiolaitoksen kanssa. Keskeisiä sidosryhmiä olivat myös järjestöt ja eri maiden suurlähetystöt. Hanke päättyi 31.12.2012.

Hanke oli suunnattu kansainvälistä suojelua hakeneille, jotka olivat saaneet kielteisen oleskelulupapäätöksen tai peruneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, Suomessa kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneille, ihmiskaupan uhreille ja tietyissä tapauksissa myös muilla perusteilla Suomessa oleskeluluvan saaneille tai henkilöille, joiden oleskelulupa ei ollut enää voimassa tai joilla ei ole ollut oleskelulupaa Suomessa. Hankkeen kohde-ryhmään eivät kuuluneet Suomen tai muiden EU-maiden kansalaiset eivätkä ulkomaalaiset, jotka eivät halunneet palata vapaaehtoisesti.

Hankkeen kautta IOM:n Helsingin toimistolla oli mahdollisuus korvata edellä mainittuun tukikelpoisten palaajien ryhmään kuululle palaajalle matkakustannukset ja maksaa avustusta. IOM:n Helsingin toimisto avusti palaajaa tekemällä matkajärjestelyt sekä tarvittaessa avusti matkustusasiakirjojen ja muiden tarvittavien asiakirjojen hankkimisessa. Osana paluujärjestelyjä IOM avusti palaajaa myös Helsinki-Vantaan lentokentällä ja aina kun mahdollista myös kauttakulku- ja paluumaiden lentokentillä.

IOM:n Vapaaehtoisen paluuohjelman kehittäminen Suomessa -hankkeessa tukea myönnettiin perustuen palaajan asemaan Suomessa, paluumaahan ja palaajan haavoittuvaan asemaan.

Pakolaisille ja toissijaista tai tilapäistä suojelua saaneille sekä haavoittuvassa asemassa oleville palaajille myönnettiin tukea 1500 euroa aikuista ja 1000 euroa alaikäistä palaajaa kohden. Haavoittuvassa asemassa oleviksi palaajiksi hankkeessa katsottiin muun muassa yksin tulleet alaikäiset, yksinhuoltajaperheet, vammaiset, vakavasti sairaat ja mielen-terveysongelmista kärsivät, vanhukset, ras-kaana olevat naiset ja vakavan henkisen tai fyysisen väkivallan uhriksi joutuneet sekä ihmiskaupan uhrit.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kehitysapukomitea DAC (Development Assistance Committee) määrittelee sen, millaisia kuluja voidaan laskea kehitysavuksi, eli ODA (Official Development Assistance) -kriteerit. DAC ylläpitää listaa maista, joille annettavaa apua voidaan kutsua kehitysavuksi. Tuen määrittämisessä käytettiin hyväksi näitä kriteereitä.

Turvapaikanhakijoille tukea myönnettiin DAC:n ODA -maalistan mukaisesti porrastetusti maan kehitystason mukaan. Vähiten kehittyneisiin maihin, kuten Afganistaniin ja Angolaan, johon palaamisen katsottiin olevan vaikeaa, palautukea myönnettiin 1 300 euroa aikuista ja 800 euroa alaikäistä palaajaa kohden. Irakiin palaaville myönnettiin vastaavan suuruinen avustus. Matalatuloisiin maihin, kuten Ghanaan, Nigeriaan ja Pakistaniin palaaville palautukea myönnettiin 1000 euroa aikuista ja 600 euroa alaikäistä palaajaa kohden. Matalan keskitulon maihin, kuten Algeriaan ja Iraniin palautukea myönnettiin 800 euroa aikuiselle ja 500 euroa lapselle ja korkeamman keskitulon maihin, kuten Valko-Venäjälle, Libyaan ja Turkkiin palautuki oli 500 euroa aikuiselle ja 300 euroa lapselle.

Tukimuotona hankkeessa oli pääsääntöisesti käteistuki. Hyödyketukea tarjottiin toisella hankekaudella kokeilumuotoisesti Irakiin, Afganistaniin, Bangladeshiin ja Kiinaan palanneille.

Turvapaikanhakijoille, jotka olivat palaamassa maihin, jotka eivät olleet ODA -maalistalla, sekä vastuunmäärittämisenasetuksen nojalla käännyttämispäätöksen saaneille, palautukea myönnettiin pääsääntöisesti 200 euroa aikuista ja 100 euroa lasta kohden. IOM saattoi myöntää harkinnanvaraisesti ja yksilölliseen arviointiin perustuen korotettua palautukea myös ODA-maalistan ulkopuolisiin maihin palaaville ja vastuunmäärittämisenasetuksen nojalla käännyttämispäätöksen saaneille, jos heidän katsottiin olevan erityisen haavoittuvassa asemassa.

Vapaaehtoiseen paluuseen liittyvästä neuvonnasta vastasivat pääasiassa vastaanottokeskukset, poliisi ja IOM:n Helsingin toimisto. Neuvonnan tarkoituksena oli antaa vapaaehtoisesta paluusta kiinnostuneelle henkilölle tarvittavat tiedot vapaaehtoisesta paluusta ja

sen vaihtoehdoista, jotta itsenäisen paluupäätöksen tekeminen olisi mahdollista. IOM:n Helsingin toimiston järjestämän vapaaehtoisen paluun edellytyksenä oli palaajan itsensä harkiten tekemä paluupäätös.

Jos ulkomaalainen halusi palata IOM:n Helsingin toimiston avustamana kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsönsä oli taattu, hänen oli jätettävä IOM:n Helsingin toimistolle vapaaehtoista paluuta koskeva hakemus. Hakemuksessa kysyttiin ulkomaalaisen ja hänen kanssaan palaavien perheenjäsenten henkilötietoja, kielitaitoa ja oikeudellista asemaa Suomessa. Hakemuksessa kysyttiin myös henkilön matkustusasiakirjoista, viisumeista ja muista asiakirjoista sekä paluumatkan käytännön järjestelyistä. Jos kyseessä oli perhe, joka halusi palata yhdessä, myös puolison ja kaikkien 18 vuotta täyttäneiden lasten oli annettava suostumuksensa vapaaehtoiselle paluulle ja jätettävä erilliset vapaaehtoista paluuta koskevat hakemukset. Monissa tapauksissa vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä toimitti vapaaehtoista paluuta koskevan hakemuksen IOM:n Helsingin toimistolle hakijan puolesta. Jos ulkomaalainen oli jättänyt vapaaehtoisen paluun hakemuksen suoraan IOM:n Helsingin toimistoon, IOM:n Helsingin toimisto selvitti, minkä vastaanottokeskuksen asiakas henkilö on, jotta vastaanottokeskus oli tietoinen henkilön paluusuunnitelmista ja jotta vastaanottokeskuksella oli mahdollisuus avustaa henkilöä hänen valmistautuessaan paluuseensa. Päätöksen vapaaehtoista paluuta koskevan hakemuksen tehneen henkilön tukikelpoisuudesta teki IOM:n Helsingin toimisto, mutta tukikelpoisuuden arviointiin osallistuivat tarvittaessa myös vastaanottokeskukset ja poliisi. IOM:n Helsingin toimiston järjestämän vapaaehtoisen paluun edellytyksenä oli, että Suomessa kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen oli peruuttanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tai siihen saamastaan päätöksestä tekemänsä valituksen.

Jos henkilön katsottiin olevan tukikelpoinen, IOM:n Helsingin toimisto aloitti hänen paluutaan koskevat käytännön järjestelyt. Vapaaehtoisesti palaavista noin 50 %:lla ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa ja tarvittaessa IOM:n Helsingin toimisto avusti



palaajaa matkustusasiakirjan hankkimisessa. Matkustusasiakirjana oli voinut tulla kyseen joko poliisin myöntämä EU Laissez-Passer -matkustusasiakirja, jonka avulla voi matkustaa joihinkin maihin, tai palaajan kotimaan suurlähetystön myöntämä matkustusasiakirja. IOM:n Helsingin toimisto korvasi matkustusasiakirjan hankkimiseen liittyvät kustannukset. Joissakin tapauksissa matkustusasiakirjan hankkiminen oli pitkäkestoinen prosessi, sillä eri maiden suurlähetystöjen käytännöt matkustusasiakirjan myöntämisessä poikkeavat toisistaan. IOM:n Helsingin toimisto järjesti edullisinta matkustustapaa käyttäen vapaaehtoisesti palaavan henkilön matkan hänen kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsyänsä oli taattu. Matkat Suomen sisällä järjestettiin yleensä julkisia kulkuvälineitä käyttäen. Erityistapauksissa matka voitiin järjestää lentokoneella, jos kyseessä oli lapsiperhe tai henkilö, jonka terveydentila oli heikentynyt. Ulkomaan matkoilla yleisimmin käytetty kulkuväline oli lentokone.

Kun IOM:n Helsingin toimisto oli tehnyt vapaaehtoisesti palaavan henkilön matkajärjestelyt, IOM:n Helsingin toimisto ilmoitti palaajalle ja/tai hänen yhteyshenkilölleen, kuten vastaanottokeskuksen työntekijälle, suunnitellusta lähtöpäivästä, matkareitistä, sallitusta matkatavaroiden määrästä ja muista matkaan liittyvistä käytännön järjestelyistä. Lentokentällä IOM:n Helsingin toimiston edustaja oli palaajan seurassa lennon lähtöön saakka, jolloin IOM:n Helsingin toimiston edustajan oli mahdollista reagoida nopeasti mahdolliseen lennon viivästymiseen tai peruuntumiseen. Ennen lennon lähtöä IOM:n Helsingin toimiston edustaja antoi palaajalle hänen matkustusasiakirjansa ja muut mahdolliset henkilökohtaiset asiakirjansa sekä lento- ja muut mahdolliset matkaliput. Jos vapaaehtoisesti palaavalle henkilölle myönnettiin avustusta yli 200 euroa, IOM:n edustaja antoi henkilölle lentokentällä 200 euroa. Loppuosa avustuksesta maksettiin palaajan kohdemaassa. Maksutavasta ja -ajankohdasta sovittiin palaajan kohdemaahan saapumisen yhteydessä. Lennon lähdettyä IOM:n Helsingin toimiston edustaja ilmoitti poliisille palaajan maasta poistumisesta, jolloin poliisi voi tehdä

rekistereihin tarpeelliset merkinnät maasta poistumisesta.

IOM:n Helsingin toimiston edustaja saattoi palaajan hänen kohdemaahansa vain erityistapauksissa, kuten esimerkiksi silloin, kun palaajalla on ollut vakavia terveydellisiä ongelmia tai jos palaaja on ollut muutoin haavoittuvassa asemassa. Palaajien matkareiteistä ja kohdemaista riippuen IOM avusti kuitenkin valtaosaa palaajista myös kauttakulku- ja kohdemaiden lentokentillä. Kauttakulku- maiden lentokentillä IOM:n edustaja vastaanotti palaajan portilla ja ohjasi hänet jatkolenolle. Kohdemaiden lentokentillä IOM:n edustaja vastaanotti palaajan ja tarvittaessa myös avusti häntä maahantulon liittyvissä toimissa. Tarvittaessa IOM:n edustaja avusti palaajaa myös jatkoyhteyksien järjestämisessä. IOM:n edustajan mahdollisuus vastaanottaa palaaja ja avustaa häntä kohdemaan lentokentällä riippui kuitenkin palaajan omista toivomuksista ja siitä, onko IOM:llä paikallistoimistoa palaajan kohdemaassa. IOM:n edustaja ei ole ollut vastaanottamassa palaajaa, jos palaaja on näin toivonut. Näissä tapauksissa IOM ei voinut vahvistaa henkilön maahantuloa, jolloin häntä viimeisen kauttakulkumaan lentokentällä avustanutta IOM:n edustajaa pyydettiin vahvistamaan henkilön lähteminen lennolle. Kun viimeinen lennonvaihto tai saapuminen kohdemaahan oli vahvistettu, IOM:n Helsingin toimisto ilmoitti vastaanottokeskukselle tai poliisille henkilön saapumisesta hänen kohdemaahansa.

Vapaaehtoisen paluuhjelman kehittäminen Suomessa –hankkeessa aika vapaaehtoisesta paluuta koskevan hakemuksen jättämisestä paluun toteutumiseen oli keskimäärin 41 vuorokautta. Vapaaehtoisista paluista 58 % toteutui 30 vuorokauden ja 84 % kahden kuukauden kuluessa vapaaehtoisen paluun hakemuksen jättämisestä. Vapaaehtoisen paluun prosessin kesto on vaikuttanut eniten matkustusasiakirjojen hankkimiseen kuluva aika.

Vapaaehtoisesta paluusta tiedottaminen oli keskeinen osa-alue IOM:n Helsingin toimiston ja Maahanmuuttoviraston toteuttamassa Vapaaehtoisen paluuhjelman kehittäminen Suomessa -hanketta, sillä tietoisuus avustetun vapaaehtoisen mahdollisuudesta on en-

simmainen edellytys siihen hakeutumiseen. Hankkeelle perustettiin internet-sivut, joilta löytyivät muun muassa tukikelpoisuuskriteerit ja hakulomakkeet. Hankkeesta tiedotettiin mahdollisille palaajille, heidän kanssaan työskenteleville viranomaisille ja muille toimijoille, kuten esimerkiksi järjestöille. Mahdollisille palaajille jaettiin monikielistä painettua ja sähköistä tiedotusaineistoa sekä järjestettiin tiedotustilaisuuksia. Myös viranomaisille ja muille toimijoille jaettiin tiedotusaineistoa sekä järjestettiin tiedotustilaisuuksia ja seminaareja. Hankkeen aikana järjestettiin myös yleisiä tiedotuskampanjoita muun muassa ilmaisjakelulehdissä ja linja-autopysäkeillä. Laajoilla tiedotustoimilla pyrittiin antamaan mahdollisimman monelle mahdolliselle palaajalle sekä viranomaiselle ja muulle toimijalle vähintään yleistä tietoa hankkeesta ja sen tarjoamista palveluista. Hankkeesta tiedotettiin myös eri maiden suurlähetystöille, jotta ne olisivat tietoisia vapaaehtoisen paluun toiminnoista Suomessa.

Osallistujien määrä mahdollisille palaajille suunnatuissa omakielisissä tiedotustilaisuuksista jäi vähäiseksi. Tämä voi johtua siitä, että osa kansainvälistä suojelua hakeneista ei halua osallistua vapaaehtoista paluuta koskevaan tiedotustilaisuuteen heidän turvapaikkaprosessinsa ollessa vielä kesken. Viranomaisille, kuten vastaanottokeskuksille ja poliisille, suunnatut tiedotustilaisuudet ja seminaarit osoittautuivat kuitenkin tehokkaiksi menetelmiksi hankkeen palveluja koskevan tiedon levittämisessä. Seminaareihin osallistui myös eri maiden suurlähetystöjen edustajia, minkä voidaan katsoa vahvistaneen suurlähetystöjen, Suomen viranomaisten ja IOM:n Helsingin toimiston välistä yhteistyötä ja siten edistäneen vapaaehtoisesti palaavien henkilöiden matkustusasiakirjojen hankkimista.

Vapaaehtoisen paluuhjelman kehittämisen Suomessa -hankkeen aikana 1.1.2010—31.12.2012 IOM:n Helsingin toimisto järjesti yhteensä 858 henkilön vapaaehtoisen paluun. Heistä 494 henkilöä (58 %) oli saanut kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa ja 310 (36 %) oli peruuttanut kansainvälistä suojelua koskevan

hakemuksensa. Palaajista 13 henkilöä (1,5 %) oli saanut Suomessa pakolaisaseman.

Hankkeen aikana vapaaehtoisesti palanneiden määrä lisääntyi vuosittain siten, että vuonna 2010 palasi yhteensä 234 henkilöä, vuonna 2011 yhteensä 304 henkilöä ja vuonna 2012 yhteensä 320 henkilöä. Valtaosa paluista suuntautui Irakiin (158 henkilöä), Venäjän federaatioon (127 henkilöä), Serbiaan (101 henkilöä), Kosovoon (74 henkilöä) ja Afganistaniin (45 henkilöä). Vapaaehtoisesti palanneista 858 henkilöstä 604 oli miehiä (70 %) ja 254 naisia (30 %). Palaajista 661 oli aikuisia (77 %) ja 197 lapsia (23 %). Palaajista 442 henkilöä palasi yhdessä perheenjäsentensä kanssa (52 %) ja 416 henkilöä palasi yksin (48 %).

Hankkeen kokonaiskustannukset ensimmäisellä hankejaksolla (1.1.2010—28.2.2011) olivat 664 339,82 €, josta 438 763,73 € rahoitettiin Maahanmuuttoviraston tuella ja 225 576,09 € Euroopan Paluurahaston tuella. Hankkeen toisen jakson (1.3.2011—29.2.2012) kokonaiskustannukset olivat 671 331,44 €, josta 330 760,34 € rahoitettiin Maahanmuuttoviraston tuella ja 340 571,10 € Euroopan Paluurahaston tuella. Hankkeen kokonaiskustannukset kolmannella hankejaksolla (1.3.—31.12.2012) olivat 620 607,88 €, josta 231 524,56 € rahoitettiin Maahanmuuttoviraston tuella ja 389 083,32 € Euroopan paluurahaston tuella. Maahanmuuttoviraston rahoitusosuus on maksettu Suomen valtion budjetista pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitulta momentilta 26.40.63.

*Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomessa -hanke.* IOM:n Helsingin toimisto käynnisti Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta -hankkeen 1.1.2013. Hanke on jatkoa Vapaaehtoisen paluuhjelman kehittäminen Suomessa -hankkeelle. Hankkeen tarkoituksena on vakiinnuttaa Vapaaehtoisen paluuhjelman kehittäminen Suomessa -hankkeen aikana kehitetyt toiminnot ja käytännöt. Lisäksi hankkeessa on kiinnitetty erityistä huomiota kestävään uudelleenkotoutumiseen ja sen jälkiseurantaan sekä kattaviin tiedotustoimiin. Myös tätä hanketta rahoittavat Euroopan Paluurahasto ja Maahanmuuttovirasto. Hankkeen toteuttajana toimii edelleen IOM:n Helsingin toimisto, mutta hankkeen

toimintoja toteutetaan tiiviissä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskusten, poliisin ja rajavartiolaitoksen kanssa.

Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta -hankkeen tukikelpoisuuskriteerit, toiminnot ja käytännöt ovat pääpiirteissään samat kuin Vapaaehtoisen paluuhjelman kehittämisen Suomessa -hankkeessakin.

Hankkeessa on pienennetty käteistukena maksettavia summia verrattuna aikaisempaan paluuhankkeeseen ja hyödyketukena maksettavia summia on vastaavasti korotettu. Hyödykkeenä myönnettävän paluutuen määrää on haluttu lisätä, koska hyödyketuen on katsottu tarjoavan vapaaehtoisesti palaavalle henkilölle paremmat lähtökohdat kestäväällä pohjalla tapahtuvaan uudelleenkotoutumiseen.

Turvapaikanhakijoille ja niille palaajille, joille on myönnetty toissijaista tai humanitaarista suojelua, mutta joiden jatkolupahakemus on hylätty, on maksettu käteisenä annettavaa paluutukea DAC:n ODA-maalistan mukaisesti tai hyödyketukea, pois lukien ne paluumaat, joihin hyödyketukea ei yleisesti myönnetä. Hankkeessa on myönnetty paluutukea myös sellaisiin maihin palaaville, joita ei ole listattu DAC:n ODA-maalistalla, kuten Venäjälle. Hakija on voinut valita itse käteistai hyödyketuen. Vaikeisiin paluumaihin, kuten Irakiin ja vähiten kehittyneisiin sekä muihin matalan tuloluokan maihin, kuten Afganistaniin ja Keniaan palaaville on myönnetty paluutukea käteisenä 1000 euroa aikuista ja 600 euroa alaikäistä palaajaa kohden. Kosovoon ja Vietnamiin käteisenä myönnettävä paluutuki on ollut 800 euroa aikuiselle ja 500 euroa alaikäiselle palaajalle, Algeriaan ja Valko-Venäjälle 500 euroa aikuiselle ja 300 euroa alaikäiselle palaajalle. Balkanin maihin, kuten Serbiaan käteisenä myönnetty paluutuki on ollut 200 euroa aikuista palaajaa ja 100 euroa lasta kohden.

Hyödyketuki on kaikkiin maihin, joissa se on saatavilla, 1500 euroa aikuista palaajaa ja 750 euroa lasta kohden. Hyödyketukea ei ole lähtökohtaisesti ollut saatavana tiettyihin maihin, kuten Balkanin maihin tai Venäjälle, koska tuen määrää näiden maiden suhteen on haluttu vähentää, jottei tuki toimisi vetotekijänä. Toisiin maihin hyödyketukea ei ole ollut saatavilla siksi, että paluumaan paikalli-

nen IOM:n toimisto ei ole voinut tarjota hyödyketukipalveluita.

Turvapaikanhakijoille, jotka ovat saaneet vastuunmäärittämisesetuksen nojalla annetun käännyttämispäätöksen tai henkilöille, joilla on ollut Suomessa oleskelulupa jollain muulla perusteella kuin kansainvälisen suojelun perusteella, eli esimerkiksi opiskelun-, ja työntöön perusteella, mutta joille ei ole myönnetty jatko-oleskelulupaa, ei lähtökohtaisesti ole myönnetty hyödyketukea, vaan ainoastaan DAC:n ODA-maalistan mukaisesti porrastetusti käteisenä maksettavaa paluutukea. IOM on harkintansa mukaan myöntänyt hyödyketukea yksittäistapauksissa myös vastuunmäärittämisesetuksen perusteella käännyttämispäätöksen saaneille tai kielteisen jatkolupapäätöksen saaneille palaajille, sekä niihin maihin palaaville, joihin ei ole lähtökohtaisesti myönnetty hyödyketukea. IOM on ottanut harkinnassaan huomioon henkilön paluumaan ja sen, onko hän ollut haavoittuvassa asemassa ja pyytänyt viranomaisilta vahvistusta hyödyketuen myöntämiseen niissä tapauksissa, joissa hyödyketukea ei muuten kyseiseen maahan palaaville olisi lähtökohtaisesti myönnetty.

Erityisissä tapauksissa, joissa poliisi on suositellut vähimmäistuen maksamista hakijoille, on paluutukea maksettu 50 euroa niin aikuista kuin alaikäistä palaajaakin kohden. Jos palaaja on erittäin vaikeassa, haavoittuvassa tilanteessa kuten ihmiskaupan uhri tai yksinhuoltaja, on Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta hankkeessa on budjetoitu korotetun tuen myöntämistarkoitukseen rahaa noin kymmentä henkilöä kohden vuodessa.

Kaikki paluuryhmät ovat voineet saada kannustintukena 200 euroa paluumaassaan, jos he ovat osallistuneet paluun jälkiseurantaan täyttämällä vähintään kuukausi paluun jälkeen yhdessä paikallisen IOM:n työntekijän kanssa seurantalomakkeen. IOM on myöntänyt kannustintuen pääsääntöisesti niille palaajille, jotka ovat saaneet paluutukea hyödykkeinä tai jotka ovat saaneet yli 200 euroa käteistukea.

Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta -hankkeen aikana 1.1.2013—28.2.2014 IOM:n Helsingin toimisto järjesti yhteensä 399 henkilön vapaaehtoisen paluun. Heistä

208 henkilöä (52 %) oli saanut kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa ja 133 (33 %) oli peruuttanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Palaajista 4 henkilöä (1 %) oli saanut Suomessa pakolaisaseman.

Valtaosa paluista suuntautui Irakiin (92 henkilöä), Serbiaan (50), Venäjän federaatioon (46 henkilöä), Kosovoon (27) ja Bosnia ja Hertsegovinaan (26 henkilöä). Vapaaehtoisesti palanneista 399 henkilöstä 276 oli miehiä (69 %) ja 123 naisia (31 %). Palaajista 326 oli aikuisia (82 %) ja 73 lapsia (18 %). Palaajista 182 henkilöä palasi yhdessä perheenjäsentensä kanssa (46 %) ja 217 henkilöä palasi yksin (54 %).

Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta -hankkeen arvioidut kokonaiskustannukset ensimmäisellä hankejaksolla (1.1.—28.2.2014) ovat 1 002 319,39 €, josta Maahanmuuttoviraston rahoitusosuudeksi on arvioitu 389 650,98 € ja Euroopan Paluurahaston rahoitusosuudeksi 612 668,41 €. Hankkeen ensimmäisen jakson kokonaiskustannukset ja rahoitusosuudet vahvistuvat loppuraportin tarkastuksen yhteydessä. Maahanmuuttoviraston rahoitusosuus on maksettu Suomen valtion talousarviosta pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettulta momentilta 26.40.63.

#### Maasta poistumisen estyminen

Korkein hallinto-oikeus on 25.4.2013 antamassaan päätöksessä (KHO 2013/78) ottanut kantaa ulkomaalaislain 51 §:n soveltamiseen suhteessa paluudirektiiviin. Maahanmuuttovirasto on paluudirektiivin voimaan tulon jälkeen tulkinnut 51 §:ää siten, että vaikka maasta poistettavaa henkilöä ei voitaisikaan poistaa maasta pakkopalautuksena, hänellä ei ole oikeutta ulkomaalaislain 51 §:n mukaiseen tilapäiseen oleskelulupaan, jos hänellä on mahdollisuus palata vapaaehtoisesti. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan päätenyt toiselle kannalle.

Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ulkomaalaislain muutoksella (195/2011), jolla paluudirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön, on lisätty palauttamista koskevaan ulkomaalaislain 9 lukuun ainoastaan 147 a §, jossa säädetään paluudirektiivin 7 artiklan

mukaisesta palauttamispäätöksessä asetettavassa määräajassa tapahtuvasta vapaaehtoisesta paluusta. Ulkomaalaislain 51 §:ää ei paluudirektiiviä täytäntöön pantaessa ole muutettu, eikä mainitun lainmuutoksen perusteelluissakaan ole erityisesti tarkasteltu säännöstä tai sen tulkintaa. Paluudirektiivi velvoittaa jäsenvaltioita ryhtymään toimiin ja luomaan tarpeelliset palauttamismenettelyt ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten maasta poistamiseksi. Pelkästään direktiivin maasta poistamisen käsitteeseen liittyvän tulkintavaikutuksen kautta ei kuitenkaan voida johtaa laittomasti maassa oleskeleville kolmannen valtion kansalaisille velvoitteita, esimerkiksi velvoitetta käyttää jäsenvaltioon luotuja vapaaehtoisen paluujärjestelmän keinoja kotimaahan paluuseen.

KHO:n mukaan vapaaehtoisen paluun merkitys suhteessa ulkomaalaislain 51 §:ään on jäänyt paluudirektiiviä kansallisesti täytäntöön pantaessa epäselväksi. Nykyisellään ulkomaalaislain sanamuoto velvoittaa tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseen tilanteessa, jossa henkilön pakkotoimin tapahtuva käännyttäminen ei tosiasiallisesti ole mahdollista. Direktiivin tavoitteella edistää vapaaehtoista paluuta ensisijaisena maasta poistamisen muotona ei voida antaa merkitystä arvioitaessa sitä, onko henkilön maasta poistaminen ulkomaalaislain 51 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla tosiasiallisesti mahdollista. Jos henkilön käännyttäminen pakkotoimin ei kohtuullisessa ajassa ole tosiasiallisesti mahdollista, tilapäinen oleskelulupa tulee näin ollen mainitun lainkohdan nojalla ja sitä sananmukaisesti tulkiten myöntää hänelle siitä huolimatta, että asianomaisen olisi todennäköisesti mahdollista palata vapaaehtoisesti kyseiseen maahan.

Maahanmuuttovirasto on KHO:n ratkaisun jälkeen muuttanut päätöskäytäntöään. Aiemman käytännön mukaan tilapäistä oleskelulupaa ei myönnetty, jos paluu vapaaehtoisesti oli todennäköisesti mahdollista.

Maahanmuuttovirasto tekee käännyttämisestä päätöksen, jossa annetaan enintään 30 päivän aika poistua maasta omin neuvoin. Vapaaehtoiselle paluulle annettavasta ajasta säädetään ulkomaalaislain 147 a §:ssä. Poliisi antaa päätöksen tiedoksi ja antaa tietoa avus-

tetusta vapaaehtoisesta paluusta. Tiedoksianto tapahtuu yleensä viimeistään kahden viikon kuluttua päätöksestä. Toimet poistamispäätöksen täytäntöön panemiseksi aloitetaan heti päätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi, hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. Samassa arvioidaan myös poistamisen mahdollisuus ja matkustusasiakirjan tarpeellisuus. Niin sanotussa maasta poistamispuhutuksessa selvitetään, onko ulkomaalainen aikeissa poistua maasta vapaaehtoisesti ja tarvittaessa ryhdytään toimiin henkilön maasta poistamiseksi saatettuna. Maasta poistaminen viranomaistoimin tapahtuu niin, että kaksi poliisimiestä saattaa henkilön kotimaahansa asti. Poliisi antaa yleensä matkasta tiedon kauttakulkupaikan ja määränpään viranomaisille etukäteen kansainvälisen rikospoliisijärjestön Interpolin tai Schengen-valtioiden tietojen vaihtoa hoitavan keskusrikospoliisin SIRENE-toimiston kautta. Jos ulkomaalainen hakee pääsyä IOM:n vapaaehtoisesta paluun järjestelyihin, poliisi ei jatka maasta poistamisen valmisteluja. IOM ilmoittaa poliisin virkasähköpostiin, kun henkilö on poistunut maasta.

Poliisi pyrkii panemaan päätöstä täytäntöön vähintään puolen vuoden ajan. Kohdemaasta riippuu, kauanko matkustamiseen tarvittavien asiakirjojen hankinta kestää. Maihin joihin asiakirja on mahdollista saada pakkopalautettavalle, sen hankkiminen voi kestää vuorokaudesta yhdeksään kuukauteen. Kohdemaan viranomaisten ilmoittaessa, ettei henkilölle myönnetä matkustusasiakirjaa, harkitaan vielä onko pakkopalautus mahdollista ilman kohdemaan myöntämää asiakirjaa. Se auttavatko kohdemaan viranomaiset poistettavan henkilöllisyyden selvittämisessä matkustusasiakirjan saamiseksi, riippuu täysin niiden halukkuudesta ja suhtautumisesta pakkopalautettaviin pois lukien maat, joiden kanssa on solmittu takaisinottosopimus. Ilman todistetta kansalaisuudesta esimerkiksi lähetyksillä on mahdollisuus todeta, ettei matkustusasiakirjaa myönnetä. On myös tilanteita, joissa henkilö ei pysty palaamaan myöskään vapaaehtoisesti IOM:n avustuksella, jos tällä ei ole esittää näyttöä kansalaisuudestaan.

Kansainvälistä suojelua hakeneen kohdalla Maahanmuuttovirasto harkitsee tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä maasta poistami-

sen estymisen perusteella yleensä vasta, kun käännättämispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Maasta poistamisen tosiasiallista estymistä eli käännättämisen täytäntöönpanon mahdollisuutta on tätä ennen vaikea käytännössä arvioida. Maasta poistamisen estymistä arvioidaan jokaisen käännättämisen kohteeksi joutuvan ulkomaalaisen osalta yksilöllisesti ottaen huomioon muun muassa henkilön, asiaan, asiakirjoihin ja hakijan kotimaahan liittyvät erityispiirteet. Ulkomaalaisen on oleskeluluvan saamiseksi tehtävä Maahanmuuttovirastolle uusi hakemus. Poikkeuksena ovat tilanteet, joissa hallintotuomioistuimien palauttaa asian käsittelyn Maahanmuuttovirastolle. Kun 51 §:n mukaisen luvan myöntäminen tulee harkittavaksi, Maahanmuuttovirasto pyytää poliisin näkemystä käännättämispäätöksen täytäntöönpanon mahdollisuudesta.

Tilapäisiä oleskelulupia on myönnetty yleensä kielteisen päätöksen saaneille kansainvälisen suojelun hakijoille. Ulkomaalaislain 51 §:ää sovelletaan myös ulkomaalaisiin, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua. Kansainvälisen suojelun hakijoita tulee usein maista, joihin on huonot liikenneyhteydet tai jotka suhtautuvat kielteisesti tai välttelevästi pyrkimyksiin omien kansalaisten palauttamiseksi. Omien kansalaisten paluuta on mahdollista hankaloittaa esimerkiksi siten, että ei vastata hakemukseen saada matkustusasiakirja tai muulla vastaavalla tavalla. Valtio voi myös olla niin sekasortoisessa tilanteessa, ettei asiakirjojen saaminen ole mahdollista. Käytännössä on myös ollut tilanteita, joissa kotivaltion edustusto antaa matkustusasiakirjan vain siinä tapauksessa, että asianomainen itse sitä pyytää. Kun ulkomaalainen ei sitä tee, häntä ei saada poistetuksi maasta matkustusasiakirjan tai kotimatkatodistuksen puuttuessa.

Esimerkiksi Afganistanin, Irakin ja Somaalian viranomaiset myöntävät matkustusasiakirjoja vain vapaaehtoisesti palaaville. Kyseiset maat ottavat vastaan pakkopalautettavia oman maan kansalaisia, jos näillä on passi, oli se sitten voimassa oleva tai voimassaololtaan umpeutunut. Joissain tapauksissa palauttaminen on onnistunut myös muulla asiakirjalla.

Tilapäisiä oleskelulupia ulkomaalaislain 51 §:n nojalla on myönnetty 20 vuonna 2011, 28 vuonna 2012 ja 222 vuonna 2013. Elokuun loppuun 2014 mennessä tilapäisiä oleskelulupia oli myönnetty 160 kappaletta. KHO:n huhtikuussa 2013 tekemän ratkaisun jälkeen oleskelulupien myöntäminen on merkittävästi lisääntynyt. Tilapäisiä oleskelulupia on myönnetty eniten Irakin ja Somalian kansalaisille. Näihin maihin viranomaistoimin tapahtuva palauttaminen on ollut vaikeaa. Poliisilta maaliskuussa 2014 saadun tiedon mukaan maasta poistamista odottavien ulkomaalaisten määrä alkuvuonna 2014 on ollut noin 950, joista täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä on noin 700. Luku pitää sisällään kaikki maasta poistettavat niin kansainvälistä suojelua hakeneet kuin muutkin palauttamispäätöksen saaneet.

### 2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaisten ja EU:n lainsäädäntö

#### EU:n lainsäädäntö

Paluudirektiivillä on luotu Euroopan unionin yhteiset periaatteet ja menettelytavat jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi kotimaahansa. Euroopan unionin ja kolmansien maiden sekä kahdenvälisen takaisinotospöimusten ohella paluudirektiivissä korostetaan kansainvälisen yhteistyön tärkeyttä ja vapaaehtoisten paluujärjestelmien ensisijaisuutta. Paluudirektiivin mukaan palauttamisen sijasta olisi suosittava vapaaehtoista paluuta, ja aikaa olisi annettava vapaaehtoiselle poistumiselle, jos ei ole syytä olettaa, että vapaaehtoinen paluu vaarantaisi palauttamismenettelyn tavoitteiden saavuttamisen. Paluudirektiivissä on asetettu jäsenvaltioille velvoite kehittää menettelytapoja vapaaehtoiseen paluun edistämiseksi.

Paluudirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on toisen jäsenvaltion myöntämä

voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos asianomainen kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta tai jos kolmannen maan kansalaisen välitön poistuminen on tarpeen yleisen järjestyksen tai valtion turvallisuuden vuoksi, sovelletaan 1 kohtaa. Artiklan 3 momentin mukaan jäsenvaltio voi olla tekemättä palauttamispäätöksen alueellaan laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, jos toinen jäsenvaltio ottaa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin tämän direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevien kahdenvälisen sopimusten tai järjestyksen nojalla. Tässä tapauksessa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin ottaneen jäsenvaltion on sovellettava 1 kohtaa. Artiklan 4 momentin mukaan jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää myöntää alueellaan laittomasti oleskelevälle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan, joka oikeuttaa oleskeluun, yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella. Tällöin palauttamispäätöstä ei tehdä. Jos palauttamispäätös on jo tehty, se perutaan tai sitä lykätään oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan voimassaoloajaksi. Artiklan 5 kohdassa säädetään, että jos jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan uusimismenettely on vireillä, jäsenvaltion on harkittava palauttamispäätöksen tekemisestä pidättäytymistä, kunnes vireillä oleva menettely on saatu päätökseen, sanotun kuitenkin rajoittamatta 6 kohdan soveltamista. Artiklan 6 kohdan mukaan paluudirektiivi ei estä jäsenvaltiota tekemästä laillisen oleskelun päättämistä koskevaa päätöstä palauttamispäätöksen ja/tai maasta poistamisapäätöksen ja/tai maahantuloikiellon yhteydessä yhdellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä tai toimenpiteellä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, sanotun kuitenkin rajoittamatta III luvun ja yhteisön ja kansallisen lainsäädännön asiaa koskevien muiden säännösten mukaisten menettelyllisten takeiden soveltamista.

Paluudirektiivin 7 artiklan 1 momentin mukaan palauttamispäätöksessä on määrättä-

vä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeenkymmeneen päivään, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 ja 4 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. Jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään, että tällainen aika myönnetään vain asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta. Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuudesta tehdä tällainen hakemus. Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettu ajanjakso ei sulje pois asianomaisen kolmannen maan kansalaisen mahdollisuutta poistua aikaisemmin. Artiklan 2 momentin mukaan jäsenvaltiot myöntävät tarvittaessa vapaaehtoista poistumista varten asianmukaisen siihen määrätyn ajan pidennyksen, ottaen huomioon yksittäistapaukseen liittyvät erityisolosuhteet, kuten oleskelun pituuden, mahdolliset koulua käyvät lapset ja muut perhesiteet ja sosiaaliset siteet. Artiklan 3 momentin mukaan vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajanjakson ajaksi voidaan asettaa velvoitteita, joilla pyritään estämään pakenemisen vaara, kuten säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, asianmukaisen rahavakuuden tallettaminen, asiakirjojen luovuttaminen tai velvollisuus pysytellä tietyssä paikassa. Artiklan 4 momentissa säädetään, että jos on olemassa pakenemisen vaara tai laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty selvästi perusteetomana tai vilpillisenä taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää.

Suomessa paluudirektiivin kansallinen täytäntöönpano toteutettiin ulkomaalaislain muutoksilla, jotka tulivat voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2011. Muutosten suurin periaatteellinen merkitys liittyi vapaaehtoisen paluun korostamiseen ensisijaisena paluumuotona. Direktiivin täytäntöönpanoa tarkennettiin 1 päivänä tammikuuta 2014 voimaan tulleilla ulkomaalaislain muutoksilla (1214/2013). Ulkomaalaislakiin, säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottokysyköistä annettuun lakiin sekä vähemmis-

tövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettuun lakiin lisättiin joitakin paluu- ja palauttamiskysymyksiin liittyviä säännöksiä paluudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun paluuta koskeva asiakirja

YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) suojelupolitiikkaa koskevassa asiakirjassa vuodelta 2010 on otettu kantaa paluukysymyksiin niiden henkilöiden kohdalla, joiden osalta on todettu, että he eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Asiakirjassa todetaan, että tehokkaat palautuspolitiikat ja käytännöt niiden henkilöiden osalta, jotka eivät ole pakolaisia, ovat tärkeitä muun muassa luotettavien turvapaikkajärjestelmien ylläpitämisen ja maasta toiseen siirtymisen ehkäisemisen vuoksi. Asiakirjassa todetaan lisäksi, että sen osoittaminen, että turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttö ei voi toimia vaihtoehtoja lailliselle maahanmuutolle, toimii myös laittoman maahantulon ehkäisystrategiana ja vähentää ihmiskaupan ja ihmismalakuuljetuksen kannustimia.

Vapaaehtoinen paluu eräissä maissa

Ruotsi

*Kansainvälistä suojelua hakeneen vapaaehtoinen paluu.* Maahanmuuttovirasto (Migrationsverket) voi korvata kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruuttaneen tai kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneen, vapaaehtoisesti palaavan ulkomaalaisen matkakustannukset hänen kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on todennäköistä. Korvauksen voi saada, jos ulkomaalainen ei voi kattaa matkakustannuksiinsa omista varoistaan. Maahanmuuttovirasto voi myös varata matkaliput ulkomaalaisen puolesta.

Maahanmuuttovirasto voi myöntää myös uudelleenkotoutumiseen tarkoitettua avustusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruuttaneille tai kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneille ulkomaalaisille, jotka

haluavat palata vapaaehtoisesti Afganistaniin, Burundiin, Eritreaan, Etelä-Sudaniin, Irakiin, Jemeniin, Keski-Afrikan tasavaltaan, Kongon demokraattiseen tasavaltaan, Liberiiaan, Libyaan, Maliin, Sierra Leoneen, Somaaliaan, Sudaniin, Syyriaan tai Tshadiin. Avustusta voidaan myöntää myös kansalaisuudettomille ulkomaalaisille, jotka haluavat palata vapaaehtoisesti Gazaan tai Länsirannalle. Avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että ulkomaalainen on avustuksen tarpeessa ja että hänen pääsyinsä kyseiseen maahan on todennäköistä. Avustusta voidaan myöntää myös vapaaehtoisesti palaavan ulkomaalaisen Ruotsissa oleskelevalle perheenjäsenelle, esimerkiksi avio- tai avopuolisolle tai alle 18-vuotiaalle lapselle. Myös muille samassa taloudessa asuville perheenjäsenille voidaan myöntää avustusta.

Avustus voidaan periä kokonaan tai osittain takaisin, jos ulkomaalainen peruuttaa vapaaehtoisen paluunsa, palaa Ruotsiin laittomasti, on antanut vääriä tai salannut tietoja tai muulla tavoin aiheuttanut sen, että hänelle on maksettu aiheettomasti tai liikaa avustusta.

*Erityistuki kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle vapaaehtoisesti Afganistaniin tai Pohjois-Irakiin palaavalle Afganistanin tai Irakin kansalaiselle.* IOM:n eurooppalaisen yhteistyöhankkeen kautta voidaan myöntää erityistukea kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle vapaaehtoisesti Afganistaniin tai Pohjois-Irakiin palaavalle Afganistanin tai Irakin kansalaiselle. IOM:n toimistot Afganistanissa antavat palaajalle yksilöllistä uudelleenkotoutumisneuvontaa ja laativat sitä koskevan suunnitelman yhteistyössä palaajan kanssa huomioiden palaajan tarpeet ja käytettävissä olevat mahdollisuudet.

*Erityistuki kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle Afganistaniin tai Pohjois-Irakiin palaavalle Afganistanin tai Irakin kansalaiselle.* IOM:n edellä mainitun yhteistyöhankkeen kautta voidaan myöntää erityistukea kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle Afganistanin tai Irakin kansalaiselle, jonka poliisi poistaa maasta. Tuen sisältö on muilta osin

sama kuin vapaaehtoisesti palaavan kohdalla, mutta IOM ei vastaanota palaajaa kohde-maan lentokentällä eikä avusta hän siirtymisessä lopulliseen määränpäähensä Afganistanissa.

#### Tanska

*Vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotoutumista koskeva väliaikainen asetus.* Ulkomaalaisvirasto (Udlændingestyrelsen) voi korvata kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruuttaneen tai kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneen, vapaaehtoisesti palaavan ulkomaalaisen matka- ja muuttokustannukset hänen kotimaahansa ja maksaa hänelle avustusta. Kansainvälistä suojelua hake-neen ulkomaalaisen kohdalla edellytyksenä on, että hän on saapunut Tanskaan ennen 18 päivä joulukuuta 2012 ja hänet on Tanskassa rekisteröity turvapaikanhakijaksi ennen 31 päivä joulukuuta 2013. Rekisteröinti turvapaikanhakijaksi tarkoittaa, että Tanska on vastuussa kyseisen ulkomaalaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsitte-lystä.

Korvausta ja avustusta ei voida myöntää EU:n jäsenvaltioiden eikä Albanian, Australian, Bosnia ja Hertsegovinan, Islannin, Japanin, Kanadan, Kosovon, Liechtensteinin, Makedonian, Moldovan, Mongolian, Montenegron, Norjan, Serbian, Sveitsin, Uuden-Seelannin eikä Yhdysvaltojen kansalaisille. Korvausta ja avustusta ei voida myöntää myöskään ulkomaalaiselle, joka on saanut maahantulokiellon rikokseen syyllistymisen vuoksi.

#### Norja

*Avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelma kansainvälistä suojelua hakeneille ja ilman oleskeluoikeutta Norjassa oleskeleville.* IOM:n Oslon toimisto voi korvata vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavan kansainvälistä suojelua hakeneen, kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneen ja ilman oleskeluoikeutta Norjassa oleskelevan matkakustannukset ja maksaa hänelle avustusta. IOM:n Oslon toimisto voi tarvittaessa antaa palaajalle myös neuvontaa ja avustaa mat-



kustusasiakirjojen ja kauttakulkuviisumin hankkimisessa sekä matkan järjestämisessä. Tarvittaessa IOM voi avustaa palaajaa myös lentokentän kauttakulkualueella ja Afganistaniin saapumisen yhteydessä.

*Tiedotus-, paluu- ja uudelleenkotoutumisohjelma Afganistaniin palaaville Afganistanin kansalaisille ja Irakiin palaaville Irakin kansalaisille.* IOM:n Oslon toimisto voi korvata kansainvälistä suojelua hakeneen, kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneen tai ilman oleskeluoikeutta Norjassa oleskelevan, vapaaehtoisesti Afganistaniin tai Irakiin palaavan tai oleskeluluvalla Norjassa oleskelevan Afganistanin tai Irakin kansalaisen matkakustannukset ja maksaa hänelle avustusta. IOM:n Oslon toimisto voi tarvittaessa antaa palaajalle myös yksilöllistä neuvontaa, apua matkustusasiakirjojen ja kauttakulkuviisumin hankkimisessa sekä matkan järjestämisessä. Tarvittaessa IOM voi avustaa palaajaa myös lentokentän kauttakulkualueella ja Afganistaniin tai Irakiin saapumisen yhteydessä.

*Vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelma haavoittuvassa asemassa oleville.* IOM:n Oslon toimisto voi korvata vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavan 1) ilman huoltajaa olevan alaikäisen, 2) ilman huoltajaa olevan alaikäisenä saapuneen 18—23 -vuotiaan kansainvälistä suojelua hakeneen, 3) mahdollisen ihmiskaupan uhrin, 4) väkivallan, pakon tai hyväksikäytön uhrin, 5) erityisen lääketieteellisen hoidon tarpeessa olevan tai 6) perheettömän vanhuksen matkakustannukset ja maksaa tai antaa hänelle avustusta tai hyödyketukea.

IOM:n Oslon toimisto voi avustaa palaajaa matkustusasiakirjojen, kauttakulkuviisumin ja lentolippujen hankkimisessa sekä lentokentän kauttakulkualueella ja kotimaahan saapumisen yhteydessä. Tarvittaessa IOM voi järjestää palaajalle saattajan.

*Saatetun vapaaehtoisen paluun ohjelma Gazaan palaaville.* Norjan poliisin ulkomaa-laisyksikkö voi korvata matkakustannukset ja maksaa avustusta vapaaehtoisesti Gazaan palaavalle 1) kansainvälistä suojelua hakeneelle, 2) kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle tai 3) ilman oleskeluoikeutta Norjassa oleskelevalle ulkomaalaiselle. Poliisin ulkomaa-

laisyksikkö voi tarvittaessa antaa palaajalle myös yksilöllistä neuvontaa ja avustaa häntä matkustusasiakirjojen ja kauttakulkuviisumin hankkimisessa sekä matkan järjestämisessä. Paluu toteutetaan tavallisella reittilennolla Oslon Gardermoenin lentokentältä Kairoon Egyptiin. Kairon lentokentältä palaaja matkustaa bussilla Egyptin ja Gazan väliselle rajatarkastuspisteelle.

*Avustettu vapaaehtoisen paluun ohjelma Etiopiaan palaaville.* IOM:n Oslon toimisto voi korvata matkakustannukset ja maksaa avustusta vapaaehtoisesti Etiopiaan palaavalle 1) kansainvälistä suojelua hakeneelle, 2) kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle ja 3) ilman oleskeluoikeutta Norjassa oleskelevalle ulkomaalaiselle. IOM:n Oslon toimisto voi tarvittaessa antaa palaajalle myös yksilöllistä neuvontaa ja avustaa häntä matkustusasiakirjojen ja kauttakulkuviisumin hankkimisessa, matkan järjestämisessä, lentokentän kauttakulkualueella ja Etiopiaan saapumisen yhteydessä. Ohjelma toteutetaan yhteistyössä Etiopian pakolais- ja paluuasioista vastaavan ministeriön kanssa.

*Avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelma lapsiperheille.* IOM:n Oslon toimisto voi korvata matkakustannukset ja maksaa avustusta vapaaehtoisesti kotimaahansa palaaville lapsiperheille, jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Korvauksen ja avustuksen maksaminen edellyttää korvauksen ja avustuksen hakemista ennen kuin lapsi on täyttänyt 18 vuotta. IOM:n Oslon toimisto voi tarvittaessa antaa palaajalle myös yksilöllistä neuvontaa ja avustaa häntä matkustusasiakirjojen ja kauttakulkuviisumin hankkimisessa, matkan järjestämisessä, lentokentän kauttakulkualueella ja kohdemaahan saapumisen yhteydessä.

Alankomaat

*Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelma Alankomaista palaaville ulkomaalaisille.* IOM:n Den Haagin toimisto voi korvata matkakustannukset ja myöntää avustusta oleskelulupaa hakeneelle, vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavalle ulkomaalaiselle, jonka maasta poistamisen määräaika ei ole vielä

umpeutunut, tai Alankomaissa oleskeluluvalta oleskelevalle ulkomaalaiselle. Korvauksen tai avustuksen myöntäminen edellyttävät, että ulkomaalainen 1) ei ole saanut korvausta tai avustusta eikä häntä ole poistettu maasta edellisen viiden vuoden kuluessa, 2) on saapunut Alankomaihin pysyväisluonteisessa tarkoituksessa, 3) peruuttaa kaikki mahdollisesti vireillä olevat oleskelulupamenettelyt ja mahdollisen oleskelulupansa, 4) ei voi kattaa paluukustannuksiaan omista varoistaan, 5) aikoo palata kotimaahansa pysyväisluontoisessa tarkoituksessa, ja 6) voi saada voimassaolevan matkustusasiakirjan tai hänellä on voimassaoleva matkustusasiakirja, joko passi tai EU Laissez-Passer.

Korvausta tai avustusta ei voida myöntää EU:n jäsenvaltioiden eikä Andorran, Australian, Islannin, Japanin, Kanadan, Liechtensteinin, Monacon, Norjan, San Marinon, Singaporen, Sveitsin, Uuden-Seelannin, Vatikaanin kaupunkivaltion eikä Yhdysvaltain kansalaisille. Korvaus tai avustus voidaan kuitenkin myöntää ihmiskaupan uhrille, joka on Bulgarian, Kroatian, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Maltaan, Puolan, Romanian, Slovakian, Slovenian, Tshekin, Unkarin tai Viron kansalainen.

*Vuoden 2012 paluu- ja kotoutumisasetus.* IOM:n toimisto Den Haagissa voi maksaa lisäävustusta Alankomaista kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle, joka on saanut kielteisen oleskelulupapäätöksen ennen 1 päivää lokakuuta 2012 tai jonka oleskelulupa on peruutettu ennen 1 päivää lokakuuta 2012. Näihin ryhmiin kuuluva ulkomaalainen voi saada lisäävustusta 1 päivään lokakuuta 2014 saakka. Lisäävustusta voi saada myös kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen, joka on saanut kielteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa 1 päivänä lokakuuta 2012 tai sen jälkeen tai jonka oleskelulupa on peruutettu 1 päivän lokakuuta 2012 jälkeen. Lisäävustusta voi saada myös ulkomaalainen, joka on saanut oleskeluluvan kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella siksi, että hän kuuluu tiettyyn ryhmään tai joka on saanut oleskeluluvan ilman huoltajaa olevana alaikäisenä. Edellytyksenä on, että ulkomaalainen peruu oleskelulupansa ennen paluutaan. Lisäävustusta voi saada myös kansainvälistä suojelua hakenut ulko-

maalainen, joka odottaa päätöstä hakemuksensa.

Lisäävustus voidaan myöntää, 1) jos ulkomaalainen ei ole yleisessä turvapaikkamenettelyssä silloin, kun hän hakee lisäävustusta, 2) jos ulkomaalaista ei ole julistettu ei-toivotuksi ulkomaan kansalaiseksi, 3) jos ulkomaalainen on hakenut kansainvälistä suojelua eikä ole saanut kielteistä päätöstä Geneven pakolaissopimuksen 1 F artiklan perusteella, 4) jos ulkomaalaista ei ole tuomittu ihmissalakuljetuksesta, ihmiskaupasta tai seksuaalirikoksesta, 5) jos ulkomaalaista ei ole otettu säilöön ulkomaalaisten säilönotokeskukseen hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa ollessa käsiteltävänä, 6) jos ulkomaalaiselle ei ole annettu yli 5 vuoden pituista maahantulokieltoa, tai 7) jos ulkomaalainen on lähtenyt Alankomaista hettuaan kansainvälistä suojelua ja hänet on lähetetty takaisin Alankomaihin vastuunmäärittämisasetuksen perusteella.

*Erityistuki vapaaehtoisesti palaaville ilman huoltajaa oleville alaikäisille ja nuorille aikuisille.* Avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmaan sisältyvän matkakustannuskorvauksen ja avustuksen lisäksi IOM:n Den Haagin toimisto voi myöntää erityistukea vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavalle ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle tai nuorelle aikuiselle, joka on ilman huoltajaa olevana alaikäisenä hakenut Alankomaista kansainvälistä suojelua ja jolle ei ole myönnetty oleskelulupaa Alankomaissa. IOM:n Den Haagin toimisto voi tarvittaessa antaa palaajalle uudelleenkotoutumisavustusta koskevaa neuvontaa.

*Avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelma lapsiperheille.* IOM:n Den Haagin toimisto voi myöntää avustusta vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavalle kansainvälistä suojelua hakeneelle perheelle, jolla on alaikäisiä lapsia. Ennen paluutaan perhe laatii yhteistyössä IOM:n kanssa suunnitelman avustuksen käyttötarkoituksesta. Palattuaan kotimaahansa perhe toteuttaa suunnitelman mahdollisine muutoksineen yhteistyössä kotimaassaan toimivan IOM:n toimiston kanssa.

*Vastaanotto- ja uudelleenkotoutumisohjelma vapaaehtoisesti Sierra Leoneen palaaville Sierra Leonen kansalaisille.* IOM:n Den Haagin toimisto voi korvata matkakustan-

nukset Alankomaissa oleskeleville Sierra Leonen kansalaisille, jotka haluavat palata Sierra Leoneen. IOM:n Den Haagin toimisto voi avustaa matkustusasiakirjojen hankkimisessa sekä antaa paluuneuvontaa liittyen muun muassa asumiseen, koulutukseen ja terveydenhuoltopalveluihin Sierra Leonessa. IOM:n Den Haagin toimisto voi tarvittaessa avustaa palaajaa lähtömaan lentokentällä sekä korvata paluun jälkeisiä väliaikaisia asu-  
miskustannuksia.

*Erityistuki lääketieteellisen hoidon tarpeessa oleville.* Avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmaan sisältyvän matkakustannuskorvauksen ja avustuksen lisäksi IOM:n Den Haagin toimisto voi antaa erityistukea lääketieteellisen hoidon tarpeessa olevalle vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavalle. Tuki perustuu tarveharkintaan ja se koostuu hyödyketuesta ja rahallisesta tuesta. Tuen tarpeessa voivat olla esimerkiksi jatkuvaa tai pitkäaikaista lääketieteellistä hoitoa tarvitsevat, vaikeavammaiset, psyykkisistä tai fyysisistä ongelmista kärsivät tai huumeriippuvaiset.

Palaajan tarpeista riippuen erityistuki voi koostua kohdemaassa saatavilla olevan lääketieteellisen hoidon saatavuutta ja kustannuksia koskevasta selvityksestä, lääketieteellisen hoidon kustannuksia koskevasta rajallisesta korvauksesta, pitkäaikaissairaalle maksettavasta uudelleenkotoutumistuesta, paluukuljetuksen järjestämisestä erityistoimenpitein, kuten esimerkiksi parien avulla ja saatajan järjestämisestä sekä palaajan avustamisesta lähtömaan, kauttakulkumaan ja kohdemaan lentokentillä.

#### Belgia

*Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelma kansainvälistä suojelua hakeneille ja ilman oleskeluoikeutta oleville ulkomaalaisille.* IOM:n Brysselin toimisto voi korvata matkakustannukset ja myöntää hyödyketukea vapaaehtoisesti kotimaahansa palaavalle 1) kansainvälistä suojelua hakeneelle, 2) kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle, tai 3) laittomasti Belgiassa olevalle ulkomaalaiselle, joka ei ole hakenut kansainvälistä suojelua tai jolla ei ole oleskelulupaa tai joka saa Belgian hallitukselta taloudellista tukea.

Tarvittaessa IOM voi antaa palaajalle paluuneuvontaa lähtö- ja kohdemaassa, avustaa häntä matkustusasiakirjojen hankkimisessa, järjestää hänen paluumatkansa, avustaa häntä lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaiden lentokentillä sekä järjestää hänelle saattajan hänen paluumatkalleen.

IOM:n Brysselin toimiston myöntämä hyödyketuki on tarkoitettu ylimääräisen matkatavaran kuljetuskustannuksiin, työnhakupalveluihin, oikeudellisiin palveluihin, välttämättömien perustavaroiden kuten huonekalujen, astioiden ja vaatteiden hankkimiseen, terveydenhoitopalveluihin, pienyrityksen perustamiseen, työkalujen hankkimiseen, koulutukseen ja paluun jälkeisen ensimmäisen vaiheen tilapäisiin asumiskustannuksiin.

Haavoittuvassa asemassa olevalle ulkomaalaiselle, kuten terveydellisistä ongelmista kärsivälle, ihmiskaupan uhrille, raskaana olevalle, yksinhuoltajalle, alaikäiselle tai yli 50-vuotiaalle, voidaan myöntää kohdennettua erityistukea.

Korvauksen tai avustuksen myöntäminen edellyttävät, että ulkomaalainen palaa kotimaahansa pysyväisluonteisessa tarkoituksessa eikä voi kattaa paluukustannuksiaan omista varoistaan. Korvausta tai avustusta ei voida myöntää kansainvälistä suojelua saavalle ulkomaalaiselle eikä EU:n jäsenvaltioiden tai Schengen-alueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisille.

#### Iso-Britannia

*Avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelma kansainvälistä suojelua hakeneille.* Riippumaton hyväntekeväisyysjärjestö Refugee Action (RA) voi korvata matkakustannukset ja maksaa avustusta kansainvälistä suojelua hakeneelle, kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle ja kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle, mutta harkinnanvaraisen oleskeluoikeuden Iso-Britanniassa saaneelle tai hänen perheenjäsenelleen. Matkakorvaus ja avustus voidaan myöntää myös säilöönottokeskuksessa oleskelevalle, johonkin edellä mainitusta ryhmistä kuulualle, joka on otettu säilöön vain ulkomaalaisrikkomuksen vuoksi. Edellytykse-

nä on lisäksi, että henkilö ei säilöönottokeskuksen henkilökunnan arvion mukaan ole väkivaltainen eikä/tai ei muodosta uhkaa säilöönottokeskuksen henkilökunnalle.

Avustus koostuu pääsääntöisesti oman pienyrityksen perustamiseen myönnettävästä tuesta, koulutuksesta tai työllistymisestä. Lisäksi voidaan myöntää erityistukea. Avustuksen sisältö suunnitellaan yksilöllisesti ja tarvelähtöisesti yhteistyössä palaaajan, RA:n ja Iso-Britannian rajaviraston (UK Border Agency kanssa). Tarvittaessa RA voi neuvoa avustetun vapaaehtoisen ja uudelleenkotoutumisen ohjelman hakemuksen täyttämässä, antaa paluuneuvontaa, avustaa matkustusasiakirjojen hankkimisessa ja avustaa palaaajaa lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaan lentokentillä.

RA vastaanottaa ja seuloa kaikki avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmaa koskevat hakemukset. Lopullisen päätöksen kunkin hakijan tukikelpoisuudesta ja tekee rajavirasto. Avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmaa kansainvälistä suojelua hakeneille rahoittavat rajavirasto ja Euroopan Paluura-hasto.

Matkakorvausta ja avustusta ei myönnetä henkilölle, 1) joka ei ole hakenut Iso-Britanniassa kansainvälistä suojelua, 2) jolle on myönnetty turvapaikka ja/tai pysyvä oleskelulupa tai humanitaarista suojelua, 3) jolla on maahantulo- tai oleskeluoikeus Iso-Britanniassa muilla kuin kansainväliseen suojeluun liittyvillä perusteilla, eli esimerkiksi opiskelijalla, puolisoilla tai turistilla, 4) joka on otettu säilöön ulkomaalaislainsäädännön nojalla ja jonka maasta poistamista koskevat järjestelyt on aloitettu, 5) joka on saanut vankeustuomion ja maasta poistamis päätöksen, tai 6) jonka paluun tarkoituksena on mitätöidä hänen epäedullinen ulkomaalaisoikeudellinen asemansa, jotta hän voi saapua uudelleen Iso-Britanniaan. Matkakorvausta ja avustusta ei myönnetä myöskään Iso-Britannian kansalaisille, muiden EU-maiden kansalaisille, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaisille.

Matkakorvausta ja avustusta ei pääsääntöisesti myönnetä uudelleen. Arvioinnissa huomioidaan esimerkiksi mahdollinen merkittävä muutos henkilön kotimaan olosuhteissa,

uusia perusteita sisältävä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tai se, että henkilölle on aiemmin myönnetty matkakorvaus ja avustus sillä perusteella, että hän on ollut toisen palaaajan huollettava, esimerkiksi alaikäinen perheenjäsen.

*Avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelma laittomasti oleskeleville.* RA voi korvata matkakustannukset ja myöntää avustusta henkilölle, 1) jonka Iso-Britannian sisäministeriö (Home Office) on todennut olevan ihmiskaupan uhri, 2) joka on saapunut Iso-Britanniaan laittomasti salakuljetuksen seurauksena tai muulla tavoin, tai 3) joka jolle on myönnetty ehdollinen maahantulo- tai oleskeluoikeus, mutta joka on tehnyt yhden tai useamman kyseiseen oikeuteen liittyvän rikkomuksen. Matkakorvaus ja avustus voidaan myöntää myös säilöönottokeskuksessa oleskelevalle, johonkin edellä mainitusta ryhmistä kuuluvalla, joka on otettu säilöön vain ulkomaalaisrikkomuksen vuoksi. Edellytyksenä on lisäksi, että henkilö ei säilöönottokeskuksen henkilökunnan arvion mukaan ole väkivaltainen eikä/tai ei muodosta uhkaa säilöönottokeskuksen henkilökunnalle.

Matkakorvausta tai avustusta ei myönnetä henkilölle, 1) jolle on myönnetty turvapaikka ja/tai pysyvä oleskelulupa tai humanitaarista suojelua, 2) joka on hakenut Iso-Britanniassa kansainvälistä suojelua tai humanitaarista suojelua ja joka ei ole peruuttanut hakemustaan tai poistunut Iso-Britanniasta tehtyään kyseisen hakemuksen, 3) jolla on maahantulo- tai oleskeluoikeus Iso-Britanniassa muilla kuin kansainväliseen suojeluun liittyvillä perusteilla, eli esimerkiksi opiskelijalle, puolisoilla tai turistilla, 4) joka on saanut käännyttämisspätöksen, 5) joka on otettu säilöön ulkomaalaislainsäädännön nojalla ja jonka maasta poistamista koskevat järjestelyt on jo aloitettu, 6) joka on osallisena käsiteltävänä olevassa rikosoikeudellisessa asiassa, 7) joka on saanut ennen avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmaan hakeutumistaan yhteensä yli 12 kuukautta vankeustuomion, 8) joka on saanut vankeustuomion ja maasta poistamis päätöksen, 9) joka on saanut tuomion vakavasta ulkomaalaisrikkomuksesta, tai 10) jonka paluun tarkoituksena on mitätöidä hänen epäedullinen ulkomaalaisoikeudellinen ase-

masta, jotta hän voi saapua uudelleen Iso-Britanniaan. Matkakorvausta tai avustusta ei myönnetä myöskään Iso-Britannian, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaisille.

*Avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelma perheille ja ilman huoltajaa oleville alaikäisille.* RA voi korvata matkakustannukset ja maksaa avustusta ilman oleskeluoikeutta Iso-Britanniassa oleskeleville vapaaehtoisesti kotimaahansa palaaville perheille, joissa on vähintään yksi alle 18-vuotias lapsi, sekä ilman huoltajaa olevalla alaikäiselle, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua. Tarvittaessa RA voi antaa paluuneuvontaa ja avustaa matkustusasiakirjojen hankkimisessa. RA voi myös avustaa palaajia lähtö-, kauttakulku- ja kohdemaan lentokentillä.

Matkakustannuskorvausta ja avustusta ei myönnetä Iso-Britannian kansalaisille, muiden EU-maiden kansalaisille, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaisille.

#### Saksa

*Paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelma kansainvälistä suojelua hakeneille ja muille ulkomaalaisille.* IOM:n toimisto Berliinissä voi korvata kokonaan tai osittain matkakustannukset ja myöntää avustusta kansainvälistä suojelua hakeneille, kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneille, pakolaisille, pakkoprosituution tai ihmiskaupan uhreille tai muille ulkomaalaisille, joilla on humanitaarisista tai poliittisista syistä taikka kansainvälisen oikeuden perusteiden nojalla oleskeluoikeus Saksassa. Edellytyksenä on, että palaaja ei voi kattaa paluukustannuksiaan omista varoistaan tai hänen huolenpidostaan vastuussa olevan henkilön tai tahon varoista. Paluun valmisteluun liittyvistä kustannuksista, kuten esimerkiksi matkustusasiakirjan tai viisumin hankkimiseen liittyvistä kuluista tai matkakustannuksista lentokentälle Saksassa vastaa sosiaalitoimisto, muu vastuuviranomainen tai kansalaisjärjestö.

Avustusta ei kuitenkaan myönnetä Makedonian, Montenegron eikä Serbian kansalaiselle, jos hän on saapunut Saksaan 19 päivän joulukuuta 2009 jälkeen eikä Albanian eikä Bosnia-Hertsegovinan kansalaiselle, jos hän

saapunut Saksaan 15 päivän joulukuuta 2010 jälkeen. Edellä mainittu rajoitus ei kuitenkaan koske pakkoprosituution eikä ihmiskaupan uhreja.

#### Maasta poistumisen estyminen

Euroopan komissio on maaliskuussa 2013 julkaissut tutkimuksen sellaisten kolmannen maan kansalaisten asemasta, joiden maasta poistaminen tai paluu on viivästynyt (Study on the situation of third country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries, HOME/2010/RFX/PR/101). Tutkimus koskee yhteensä 31 Euroopan unionin jäsenvaltion tai Schengen-valtion lainsäädäntöä ja käytäntöä. Tutkimus on komission tekemä, mutta se perustuu eri valtioissa toimineiden kansallisten tutkijoiden raportteihin. Tutkimuksen kohderyhmänä ovat kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat saaneet maasta poistumismääräyksen, mutta ovat eri syistä jääneet oleskeluvaltion alueelle lyhyemmäksi tai pidemmäksi aikaa.

Tutkimuksen keskeinen havainto on, että valtioilta puuttuu aiheeseen liittyvä erityinen ja johdonmukainen lainsäädäntö. Olemassa ei myöskään ole yleistä käsitteistöä, jolla määritellään ja erotellaan erilaiset kohderyhmät tai tilanteet, joissa kolmannen maan kansalainen odottaa paluutaan tai palauttamistaan kotimaahansa. Sen sijaan viitataan muuhun lainsäädäntöön, joka liittyy turvapaikanhakijoihin tai laittomasti maassa oleskeleviin. Paluuta odottavien oikeudet perustuvat usein muuhun voimassa olevaan EU-lainsäädäntöön tai muihin välineisiin, esimerkiksi palautuskieltoon, ihmiskaupan uhrien asemaan tai terveydellisiin taikka humanitaarisiin näkökohtiin.

Tutkimuksen kohderyhmä ei ole yhtenevä mitä tulee käsitteistöön, lainsäädäntöön tai heidän kohteluunsa tutkimusvaltioissa. Tutkimuksessa havaittiin oikeastaan neljä eri tilannetta ottaen huomioon eri valtiot ja niiden olosuhteet. Näitä ovat tilanteet, joissa 1) lykätynyt paluu/palauttaminen teknisistä syistä antaa oikeuden tilapäiseen oleskelulupaun, 2) paluun viivästymisen johtaa erityiseen asemaan tai oikeuksiin, 3) jääminen sallitaan, mutta kolmannen maan kansalainen ei saa

mitään erityistä asemaa tai uusia oikeuksia, mutta ei myöskään menetä aiempia oikeuksiin tai 4) paluuta/palauttamista ei voi lainkaan virallisesti lykätä, jolloin kolmannen maan kansalaisesta tulee laittomasti maassa oleskeleva.

Osassa tutkimusvaltioita kolmannen maan kansalainen saa virallisen aseman, sikäli kuin hänen paluunsa tai palauttamisensa lykkääntyy. Valtioissa on seuraavia oikeudellisia lähestymistapoja: 1) myönnetään tilapäinen oleskelulupa, 2) luodaan erityinen asema, jolla väliaikainen oleskelu sallitaan, 3) lykätään virallisesti maasta poistumisen ajankohtaa ilman erityisiä lisäoikeuksia.

Tutkimuksen toinen perushavainto oli, että kolmannen maan kansalainen joutuu usein odottamaan mahdollista paluutaan useita vuosia sen vaikuttamatta hänen asemaansa tai oikeuksiinsa. Hänen odottaessaan paluutaan hänen oikeutensa riippuvat joko siitä, onko hän paluuseensa liittynyt yhteistyössä viranomaisten kanssa tai mikä hänen asemansa oli ennen maasta poistamispäätöstä. Mitä enemmän hän tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa sitä paremman aseman hän saa.

Tutkimuksen päätelmänä oli myös, että virallinen lykkäys paluulle myönnetään yleensä vain niissä tilanteissa, joissa kolmannen maan kansalainen itse myötävaikuttaa asiaansa tai paluun lykkäytyminen johtuu sellaisista seikoista, joihin kolmannen maan kansalainen ei itse voi vaikuttaa. Sellaiset kolmannen maan kansalaiset, jotka eivät tee yhteistyötä tai myötävaikuta asiassaan, jäävät odottavaan tilaan tai joutuvat laittomasti oleskelevan asemaan.

Tutkimuksessa havaittiin edelleen, että ne valtiot, jotka myöntävät kolmannen maan kansalaisille virallisen aseman paluun lykkäytyessä, eivät välttämättä anna heille laajimpia oikeuksia. Joissain valtioissa sen sijaan on luotu asema, jossa kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelua käytännössä vain siedetään ja heidän oikeutensa minimoidaan.

Tutkimuksen mukaan yli puolessa valtioista paluun lykkäytyminen ei missään oloissa johda oleskelun laillistamiseen myöhemmässä vaiheessa. Hyvin harvassa tutkimusvaltioista oleskelu voi muuttua myöhemmin py-

syväisluonteiseksi ja vain muutamassa valtiossa tämä perustuu yksinomaan maassa oleskelun ajan pituuteen. Oleskelun laillistaminen voi valtiosta riippuen tapahtua yhdestä kymmeneen vuoteen kestäneen oleskelun jälkeen.

Kahdessatoista valtiossa on mahdollista saada erityinen asema, joka sisältää lisäoikeuksia verrattuna muihin maasta poistettaviin. Kyseessä on väliaikaisen oleskelun salliminen (”tolerated stay”, ”duldung”). Oikeudet vaihtelevat eri valtioissa ja joissain valtioissa oikeudet vastaavat tilapäisen oleskeluluvan saaneen oikeuksia. Näissä valtioissa on myös mahdollista, että kolmannen maan kansalainen ei saa lykkäystä. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, jos maasta poistettava on itse vaikeuttanut maasta poistamista taikka hän ei ole tehnyt riittävästi yhteistyötä viranomaisten kanssa tai paluu on ehkä mahdollinen lähitulevaisuudessa tai kyse on yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavasta rikollisesta.

Kahdessakymmenessäyhdessä valtiossa ei ole mahdollista antaa virallista lykkäystä palauttamiseen. Kuitenkin neljässä näistä maista (Islanti, Malta, Ruotsi, Suomi) kolmannen maan kansalainen voi lykkäyksen sijasta saada tilapäisen oleskeluluvan, jos paluu ei niin sanotuista teknisistä syistä ole mahdollista (esimerkiksi matkustusasiakirjat puuttuvat tai vastaanottava valtio ei suostu ottamaan vastaan). Jos paluun esteet poistuvat, oleskelulupa voidaan peruuttaa.

Kahdessakymmenessäkolmessa valtiossa on tilanteita, joissa lykkäystä ei ole mahdollista lainkaan saada ja kolmannen maan kansalaisilla ei ole mitään erityistä asemaa lainsäädännössä tai käytännössä ja heidät rinnastetaan muihin maassa laittomasti oleskeleviin ulkomaalaisiin.

Komission tutkimuksen suosituksena on pyrkiä yhdenmukaiseen lähestymistapaan ja käsitteistöön sellaisten maahan jäävien kolmansien maiden kansalaisten suhteen, joita ei voida palauttaa. Eri maista saatujen käytäntöjen perusteella tutkimuksessa ehdotetaan kohderyhmän jakamista kolmeen kategoriin: 1) kolmannen maan kansalaiset, joiden kohdalla paluun estyminen johtuu muusta kun henkilöön itseensä liittyvästä syystä ja jotka siis ovat itse pyrkinneet myötävaikutta-

maan asiassa, 2) kolmannen maan kansalaiset, jotka itse ovat aiheuttaneet paluun esytymisen tai siihen vaikuttaneet ja 3) niin sanotut epätoivotut kolmannen maan kansalaiset, jotka esimerkiksi ovat syyllistyneet vakaviin rikoksiin, mutta joita ei kuitenkaan voida palauttaa. Tutkimuksessa esitetyn suosituksen mukaan ensimmäiseen ryhmään kuuluvat saisivat virallisen lykkäyksen asemaansa siihen kuuluvien lisäoikeuksien ja tiettyin edellytyksin voisivat myöhemmin laillistaa oleskelunsa. Toiseen ryhmään kuuluvien oleskelu vain sallittaisiin ilman oikeutta oleskelun laillistamiseen myöhemmin. Kolmannen kohderyhmän oleskelu sallittaisiin ja oleskelun laillistaminen voisi myöhemmin tapahtua hyvin tiukoin ehdoin. Yksi keskeinen kysymys on, miten arvioidaan tai määritellään, onko henkilö itse myötävaikuttanut tai asiaansa tai ollut riittävästi yhteistyössä viranomaisten kanssa. Tämä tarkoittaa erottelevia ensimmäisen ja toisen ryhmän välillä.

## 2.4 Nykytilan arviointi

### Vapaaehtoinen paluu

Kokemukset avustetusta vapaaehtoisesta paluusta ovat olleet myönteisiä. Vapaaehtoisen paluun merkitys on kasvanut ja yhä useampi kolmannen maan kansalainen on palannut kotimaahansa avustettuna vapaaehtoisesti. Koska toiminta on tähän mennessä perustunut hankkeisiin ja hankerahoitukseen, on syntynyt tarve vakinaistaa toiminta selkeämmin viranomaisen ohjaamaksi ja valtion talousarviosta rahoitettavaksi toiminnaksi. Paluudirektiivi lisäksi velvoittaa jäsenvaltioita kehittämään menettelytapoja vapaaehtoisen paluun edistämiseksi.

### Maasta poistumisen estyminen

Edellisessä jaksossa mainittuun komission tutkimukseen viitaten Suomessa ei ole käytössä prosessia tai päätöstä, jolla kolmannen maan kansalaisen palauttamista lykätään tai esimerkiksi annetaan paluulle uusi määräaika. Poliisi pyrkii panemaan maasta poistamis päätöksen täytäntöön mahdollisimman tehokkaasti. Jos maasta poistaminen ei käytännössä onnistu, tulee harkittavaksi tilapäi-

sen oleskeluluvan myöntäminen ulkomaalaislain 51 §:n perusteella.

Kansainvälisen vertailun perusteella Suomen järjestelmä on hyvin poikkeuksellinen verrattuna muihin EU:n jäsenvaltioihin ja Schengen-valtioihin. Maasta poistamisen esityessä ulkomaalaiselle on ulkomaalaislain 51 §:n nojalla myönnettävä määräaikainen oleskelulupa. Lupa myönnetään ensin yhdeksi vuodeksi ja se voidaan uusia toiseksi vuodeksi, minkä jälkeen on myönnettävä jatkuva oleskelulupa, jos maasta poistaminen ei ole edelleenkaan viranomaistoimin mahdollista. Vapaaehtoisen paluun mahdollisuudella ei nykytilanteen perusteella ole vaikutusta lupaharkintaan. Maasta poistettavaksi määrätty ulkomaalainen voi kaksi vuotta odottamalla saada oleskelunsa vakinaistettua siinäkin tapauksessa, että hänen olisi mahdollista palata kotimaahansa vapaaehtoisesti. Käytännössä on harvinaista, että 51 §:n mukaisen luvan myöntämisen jälkeen ulkomaalainen karkotettaisiin maasta.

Käytännön soveltamistilanne on Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen muuttunut myös siinä mielessä, että tilapäisiä oleskelulupia on ryhdytty myöntämään aikaisempaa enemmän sikäli kuin vapaaehtoisen paluun mahdollisuus ei estä tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä.

Ulkomaalaislain mukaisessa oleskelulupaharkinnassa ei ole millään lailla otettu huomioon ulkomaalaisen oman toiminnan vaikutusta kotimaahan palaamiseen. Ratkaisevaa on ainoastaan, pystytäänkö henkilö palauttamaan viranomaistoimin vai ei, vaikka ulkomaalainen voisi palata vapaaehtoisesti. Komission tutkimuksen mukaan Schengen-valtioissa yleensä ulkomaalaisen myötäväikutus on olennainen monessa suhteessa ja otetaan huomioon päätettäessä hänen tulevasesta asemastaan ja oikeuksistaan. Tutkimuksen johtopäätöksenä ehdotetaan tehtäväksi erotella niiden kolmannen maan kansalaisten välillä, jotka itse ovat myötävaikuttaneet asiaansa tai eivät ole. Jos ulkomaalainen ei itse ole myötävaikuttanut asiaansa, hänelle ei suositella myönnettävän lykkäystä palauttamiselle, eikä hän voisi saada asemaansa myöhemmin laillistettua.

Ulkomaalaislain nykyinen ratkaisu voi johtaa ulkomaalaisen haluttomuuteen palata.

Haluttomuus palata johtuneeseen usein siitä, että hän toivoo Suomeen jäämällä varmistavansa itselleen myöhemmin oleskeluluvan, vaikka ei jäämishetkellä täytäkään oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä.

Ulkomaalaiset, joita ei voi palauttaa ja, jotka eivät palaa vapaaehtoisesti, ovat usein vastaanottokeskusten asiakkaina vielä pitkään. Sinällään se, että henkilölle myönnetään ulkomaalaislain 51 §:n perusteella tilapäisluontoinen yhden vuoden oleskelulupa, ei välttämättä muuta tilannetta kovin pikaisesti. Tilapäisen oleskeluluvan saaneet ovat saattaneet olla vastaanottokeskusten asiakkaina jopa vuoden oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Tilapäisiä oleskelulupia ulkomaalaislain 51 §:n nojalla on vuosina 2011 ja 2012 myönnetty 20 ja 28 kappaletta. KHO:n huhtikuussa 2013 tekemän ratkaisun jälkeen oleskelulupien myöntäminen on merkittävästi lisääntynyt niin, että tilapäisiä oleskelulupia myönnettiin vuonna 2013 yhteensä 222. Vuonna 2014 elokuun loppuun mennessä tilapäisiä oleskelulupia oli myönnetty 160 kappaletta. Tilapäisiä oleskelulupia on myönnetty eniten Irakin ja Somalian kansalaisille. Näihin maihin viranomaistoimin tapahtuva palauttaminen on ollut vaikeaa. Paluu vapaaehtoisesti on käytettävissä olevien tietojen mukaan yleisesti ottaen mahdollista mihin maahan tahansa.

Ulkomaalaislain 51 §:n perusteella myönnettävien oleskelulupien määrä on vuonna 2013 kasvanut huomattavasti aikaisempiin vuosiin verrattuna. Huhtikuussa 2013 annettun korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun seurauksena, Maahanmuuttovirasto myöntää 51 §:n mukaisen luvan kaikille, jotka eivät halua palata kotimaahansa vapaaehtoisesti ja joiden osalta viranomaistoimin tapahtuva maasta poistaminen on osoittautunut mahdottomaksi. Lupa myönnetään uudesta hakemuksesta, joka on tehty sen jälkeen, kun aiempi käännyttämispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Oleskelu vastaanottokeskuksessa ja vastaanottopalvelujen rajoittaminen

Kolmannen maan kansalainen saa oleskeluluvan epäämisen jälkeen oleskella vastaanot-

tokeskuksessa siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta. Sikäli kuin hän ei poistu vapaaehtoisesti tai häntä ei saada palautettua viranomaistoimin, vastaanottopalvelut jatkuvat. Kolmannen maan kansalainen voi näin ollen majoittua vastaanottokeskuksessa, vaikka hänellä ei ole mitään laillista perustetta jatkaa oleskelua maassa. Jos kolmannen maan kansalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi, oleskelu niin ikään hyvin todennäköisesti jatkuu vastaanottokeskuksessa. Käytännössä tilapäisen oleskeluluvan saanut oleskelee vastaanottokeskuksessa, kunnes hänelle löytyy muu asuinpaikka.

Kotikuntalain 4 §:n mukaan henkilölle voidaan myöntää kotikunta muun muassa, jos hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, että hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen.

Maistraatti tekee päätöksen kotikunnasta ja tulkinnat säännöksen soveltamisesta ovat josain määrin vaihdelleet eri maistraateissa. Suurella osalla maistraatteja kotikunnan saaminen onnistuu ainakin tällä hetkellä, jos asiakkaalla on mukana vastaanottokeskuksen laatima todistus asiakkaan asumisesta vastaanottokeskuksessa. Toisin sanoen vastaanottokeskuksessa vietetty asumisaika laskeaan mukaan, kun arvioidaan yhtäjaksoista asumista Suomessa. Tulkinta vaihtelee maistraateittain hieman, mutta kaikkialla Suomessa kuntaan pääsee viimeistään vuoden odottamisen jälkeen. Myös se, mitä palveluita tilapäisen oleskeluluvan saaneille myönnetään, vaihtelee kunnittain. Osa kunnista edellyttää, että kuntalaisella on vakituinen väestötietojärjestelmässä näkyvä osoite. Osa kunnista myöntää palvelut toimeentulolain edellytysten mukaisesti. Vastaanottokeskuksesta ei siirrytä kuntaan, ennen kuin kunnan palvelut on varmistettu.

Kahden vuoden tilapäisellä oleskeluluvalla tapahtuneen oleskelun jälkeen ulkomaalainen



voi saada jatkuvan oleskeluluvan, minkä jälkeen hän viimeistään saa kotikunnan ja voi sijoittua kuntaan.

Vastaanottolaissa on kansainvälistä suojelua hakevien unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan vastaanottopalveluja rajoitettu ajallisesti. Vastaanottolain 14 §:n 3 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakevan Euroopan unionin jäsenvaltion tai Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen saa vastaanottopalveluja vain siihen saakka, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Mainittu rajoitus toteutettiin aikanaan EU-jäsenvaltioiden turvapaikkahakemusten suuren määrän vuoksi. Muutoksen jälkeen hakemukset ovat vähentyneet ja käytännössä loppuneet.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Yleinen tavoite**

Esityksen tavoitteena on edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöön selkeä, toimiva ja kustannustehokas vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Samalla on tarkoitus korjata ulkomaalaislain soveltamiseen liittyvä epäkohta, joka on johtanut tilapäisten oleskelulupien myöntämiseen ulkomaalaisille, jotka voisivat palata kotimaahansa vapaaehtoisesti. Viimesijaisena vaihtoehtona vapaaehtoisen paluun tehostamiseksi ehdotetaan vastaanoton palvelujen rajoittamista ulkomaalaisilta, jotka voisivat palata kotimaahansa.

#### **3.2 Vapaaehtoisen paluun järjestelmä**

Vastaanottolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneelle tai kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle ulkomaalaiselle voitaisiin maksaa avustusta ja korvata matkakustannusten lisäksi kohtuulliset muuttokustannukset. Nykyisin avustusta voidaan

maksaa vain tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalainen mukaista kotipaikkaa Suomessa. Korvauksen ja avustuksen maksaminen edellyttäisivät, että ulkomaalainen poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa. Avustuksen rahamäärän suuruuteen vaikuttaisivat palaaajan henkilökohtaiset ja paluumaan olosuhteet. Lakiin lisättäisiin säännös siitä, että avustuksen myöntäminen edellyttää suunnitelmaa avustuksen käytöstä.

Avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä säädettäisiin tarkemmin sisäministeriön asetuksella. Voimassa olevassa laissa avustukselle on säädetty enimmäismäärä, joka on sidottu toimeentulotuen perusosaan. Avustuksella on nykyisin vain laskennallinen yhteys toimeentulotukeen, joka on osa kunnallista sosiaalihuoltoa. Sitominen toimeentulotukeen ei enää olisi perusteltu. Vastaanotto toiminta ei enää ole sidoksissa toimeentulotukeen, vaan toimeentulotuesta erillisestä vastaanottorahasta on säädetty vastaanottolaissa. Yksi vaihtoehto olisi säätää avustuksen enimmäisrahamäärästä edelleen laissa, mutta ehdotuksessa on päädytty säätämiseen sisäministeriön asetuksella.

Avustus voisi olla erisuuruinen riippuen siitä, mikä on palaaajan oikeudellinen asema ja mihin maahan tai minkälaisiin olosuhteisiin paluu tapahtuisi. Avustuksen suuruuden määrittämisessä pyrittäisiin noudattamaan samansuuntaisia kriteerejä kuin vapaaehtoisen paluun hankkeissa on noudatettu. Avustuksen määrän määrittelyssä voitaisiin ottaa huomioon OECD:n kehitysapukomitean ODA -kriteerit. Avustuksen määrässä otettaisiin huomioon maan kehitysaste. Haavoittuvassa asemassa oleva voisi mahdollisesti saada tavanomaista korkeamman avustuksen.

Esityksen tavoitteena on vakiinnuttaa kansainvälistä suojelua hakeneiden vapaaehtoisen paluun. Ulkomaalaiset, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua, on joitain poikkeuksia lukuun ottamatta rajattu esityksen ulkopuolelle. Vastaanottolakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen ja tilapäistä suojelua saavan vastaanottoon sekä ihmiskaupan uhrin auttamiseen. Sen vuoksi muita maahantulijoita ei voida sisäl-

lyttää vastaanottolain soveltamisen ja vastaanoton rahoituksen piiriin. Heitä ei ole rekisteröity vastaanottokeskuksen asiakkaiksi, minkä vuoksi heidän kohdallaan ei ole perusteltua, että paluuvastuksen myöntäisi vastaanottokeskus. Sikäli kuin nyt ehdotetun kohderyhmän ulkopuolelle jää tässä vaiheessa vielä tarpeita avustetulle vapaaehtoisen paluulle, nämä tarpeet on selvitettävä erikseen. Tämän esityksen valmistelun yhteydessä tätä selvitystyötä ei ole tehty. Sitä ennen vapaaehtoista paluuta muihin kohderyhmiin voidaan edelleen toteuttaa hankkeiden avulla.

Tämän esityksen ulkopuolelle on rajattu lisäksi kansainvälistä suojelua saaneet ulkomaalaiset ja kansainvälistä suojelua hakee ne, joilla on oleskelulupa. Poikkeuksena ovat maastapoistumisen estymisen vuoksi ulkomaalaislain 51 §:n nojalla tilapäisen oleskeluluvan saaneet. Kotoutumisen tukemisesta annetun lain (1386/2010) 85 §:ssä säädetään oleskeluluvan saaneiden paluumuuton tukemisesta.

EU-kansalaiset on rajattu esityksen mukaisen vapaaehtoisen paluun järjestelmän ulkopuolelle. Suomen kansalaisten ohella EU-kansalaiset eivät ole kuuluneet IOM:n ja Maahanmuuttoviraston toteuttamien vapaaehtoisen paluun hankkeiden kohderyhmään. Euroopan paluurahaston sääntöjen nojalla rahastosta ei voida tukea EU-kansalaisten vapaaehtoista paluuta. EU-kansalaiset eivät kuulu myöskään tulevan Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa (2014 - 2020) koskevan asetuksen soveltamisalaan.

### 3.3 Maasta poistumisen estyminen

KHO:n antamassa ratkaisussa todetaan, että vapaaehtoisen paluun merkitys suhteessa ulkomaalaislain 51 §:n perusteella myönnettävään tilapäiseen oleskelulupaan on jäänyt paluudirektiiviä kansallisesti täytäntöön pantavassa epäselväksi. Nykyisellään ulkomaalaislain sanamuoto velvoittaa tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseen tilanteessa, jossa henkilön pakkotoimin tapahtuva käännätyminen ei tosiasiallisesti ole mahdollista, vaikka hän voisi palata vapaaehtoisesti.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä, jolla palauttamisen estyessä palauttamisen täytäntöönpanoa voitaisiin lykätä erillisellä päätök-

sellä tai antaa uusi määräaika palauttamisen täytäntöönpanolle. Nykyisin vaihtoehtona on joko käytännössä lykätä maasta poistamisen täytäntöönpanoa, ja odottaa kunnes palauttaminen onnistuu, tai myöntää tilapäinen oleskelulupa ulkomaalaislain 51 §:n nojalla. Yksi vaihtoehtoinen ratkaisu olisi kehittää uudenlainen prosessi, jolla maasta poistamisen täytäntöönpanoa erillisellä päätöksellä lykättäisiin. Tämä tarkoittaisi, että tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen sijasta henkilön oleskelu virallistettaisiin lykkäämispäätöksellä. Tämä merkitsi uutta päätös menettelyä muutoksenhakuoikeuksineen ja lisätyötä viranomaisille. Palauttaminen voisi olla oleskelulupaan verrattuna joustavampaa, sikäli kuin maasta poistamisen este poistuisi, eikä tarvitsisi käyttää maasta karkottamista koskevaa menettelyä. Jos lykkäyspäätös ei tarkoittaisi uusien oikeuksien tai palvelujen antamista ulkomaalaiselle, ero nykytilaan siinä suhteessa olisi vähäinen. Ulkomaalainen jatkaisi oleskeluaan vastaanottokeskuksessa samoin kustannuksin kuin aiemminkin sikäli kuin hän ei asu yksityismajoituksessa. Uuden prosessin luomisella ei ole katsottu saavutettavan etuja nykyisiin menettelyihin verrattuna. Sen sijaan 51 §:n tilapäisen oleskeluluvan maasta karkottamisen menettelyä ehdotetaan kevennettäväksi.

Uusi vaihtoehto olisi komission tutkimuksessa ehdotetun lähestymistavan mukaisesti ryhtyä erottelemaan ne kolmannen maan kansalaiset, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa ja pyrkivät myötävaikuttamaan paluunsa puolesta sekä ne jotka eivät näin tee. Vaihtoehtona nykyiselle lainsäädännölle ja käytännölle olisi pyrkiä vaikuttamaan henkilön omaan käyttäytymiseen palauttamiseensa liittyen. Ne, jotka myötävaikuttavat paluunsa järjestelyihin, mutta palaaminen ei kuitenkaan onnistu, voisivat saada asemansa vakiinnutettua nykyistä nopeammin ja ne, jotka itse eivät halua myötävaikuttaa paluuseensa, eivät saisi nykyisen kaltaista mahdollisuutta oleskeluluvan saamiseen. Sääntelyllä kannustettaisiin yhteistyöhön viranomaisten kanssa ja toisaalta järjestelmän väärinkäyttäjät eivät hyötyisi.

Ulkomaalaislain 51 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilapäistä oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos paluu vapaaehtoisesti on

mahdollista. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi lisäksi, että palauttamisen estyminen ei johdu hakijasta itsestään. Uudistuksella viestitetään, että jääminen maahan millä keinolla hyvänsä ei johda oleskeluluvan myöntämiseen. Yhdessä vapaaehtoisen paluun ohjelmassa kehitettyjen taloudellisten ja muiden kannustimien kanssa muutoksen toivotaan johtavan kasvavaan halukkuuteen palata alkuperävaltioon vapaaehtoisesti.

Ulkomaalaislain 51 §:n muutoksella Suomen järjestelmää pyritään lähentämään muiden EU-jäsenvaltioiden käytäntöihin tilanteissa, joissa palauttaminen viranomaistoimin ei heti onnistu. Ulkomaalaisen oman aktiivisuuden ja myötävaikutuksen merkitystä korostetaan. Muutoksella pyritään myös minimoimaan tarpeettomaan turvapaikanhakuun vaikuttavia mahdollisia vetotekijöitä.

### 3.4 Vastaanottopalvelujen rajoittaminen

Vastaanottojärjestelmän yhtenä perusajatuksena Suomessa on se, että valtio maksaa turvapaikanhakijoista vastaanoton aikana aiheutuvat kustannukset, eikä tätä perusajatusta ole tarkoitus muuttaa. Sen sijaan kansainvälisen suojelun hakemuksen tultua ratkaistua vastaanottopalveluja ei tulisi olla mahdollista saada rajoittamattoman ajan. Kun yhä useamman kielteisen päätöksen saaneen kolmannen maan kansalaisen maasta poistaminen ei onnistu pakkotoimin, vastaanottopalveluja olisi voitava rajata henkilöiltä, joiden hakemukset on jo ratkaistu. Onhan vastaanottolain tarkoituksena turvata kansainvälistä suojelua hakevan huolenpito. Kun hakemus on ratkaistu ja koko prosessi käyty läpi, huolenpitovelvoitteen voi katsoa päättyvän. Ehdotuksessa on katsottu, että huolenpitovelvoite voi päättyä silloin, kun ulkomaalainen voisi halutessaan palata kotimaahansa ja päätös maasta poistamisesta on täytäntöönpanokelpoinen.

Yksi lisäkeino tehostaa vapaaehtoisen paluun järjestelmän käyttöä, olisi rajoittaa maahan jäävän ulkomaalaisen oikeutta vastaanottopalveluihin, jos hänen on tosiasiasa mahdollista palata kotimaahansa vapaaehtoisesti. Ei ole yhteiskunnan kannalta perusteltua, että henkilö nauttii vastaanoton palveluista, kuten majoituksesta vastaanottokeskuksessa, kun

hänellä ei enää ole perusteita saada näitä palveluja.

Vastaanottolain 14 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että vastaanottopalveluja rajoitettaisiin kolmannen maan kansalaisilta, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on lainvoimaisesti ratkaistu ja jotka voisivat vapaaehtoisesti avustettuna palata kotimaahansa. Kolmannen maan kansalaiselle ei tarjottaisi majoitus- ja muita palveluja vastaanottokeskuksessa, jos hän ei määräajassa ilmoittaudu vapaaehtoisen paluun piiriin, vaikka avustettu paluu olisi mahdollinen. Määräaika alkaisi kulua siitä, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on todennut ja ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että henkilön palauttaminen pakkotoimin ei onnistu.

Aiemmin on jo Maahanmuuttoviraston ja mahdollisesti hallintotuomioistuimenkin toimesta tutkittu, että henkilö voi ja hänen on turvallista palata kotimaahansa. Oletuksena on, että ulkomaalainen turvautuu vapaaehtoisen paluun järjestelmään, jos majoituspalvelut päättyvät. Sikäli kuin henkilö siitä huolimatta jäisi maahan, hän käytännössä joutuisi yhteiskunnan normaalipalvelujen ulkopuolelle. Yhteiskunnan kannalta ei kuitenkaan ole kohtuullista, että ulkomaalainen itse saisi päättää, jääkö hän maahan oleskelemaan suomalaisen yhteiskunnan kustannuksella. Suomen viranomaiset ovat todenneet, että laillisia perusteita oleskelulle ei ole olemassa, ja on osoitettu olevan olemassa mahdollisuus ja keino palata kotimaahan. Lisäksi paluun kustannukset korvataan ja henkilölle maksetaan avustusta kotiin paluun helpottamiseksi.

Ehdotetulla muutoksella pyritään lisäämään vapaaehtoista paluuta. Jos kotiinpaluun vaihtoehtona on oleskelu Suomessa ilmaisessa majoituksessa vastaanotto- ja käyttörahoitteen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluineen, ulkomaalaisella voi olla houkutus jäädä nauttimaan tarjolla olevia palveluja Suomessa ilman, että hän vakavasti edes harmitsee kotiinpaluuta.

### 3.5 Avustetun vapaaehtoisen paluun käytännön menettely

Maahanmuuttovirasto tekee käännyttämisestä päätöksen, jossa annetaan enintään 30

päivän aika poistua maasta omin neuvoin. Poliisi antaa päätöksen tiedoksi ja kertoo maasta poistumisen vaihtoehdoista. Vaihtoehtona on tehdä hakemus avustetun vapaaehtoisen paluun piiriin pääsemiseksi, jolloin hakijan matkakustannukset korvataan, jos hänellä ei ole riittävästi omia varoja ja hänelle maksetaan avustusta kotimaahan palaamiseksi. Toinen vaihtoehto on, että ulkomaalainen poistetaan maasta viranomaisen saattamana, jolloin avustusta ei makseta. Ulkomaalainen viedään poliisin saattamana ja tästä sovitaan kotimaan viranomaisten kanssa. Ulkomaalaiselle myös kerrotaan, että jos häntä ei saada palautettua kotimaahansa, hänen oikeutensa majoitukseen vastaanottokeskuksessa ja vastaanoton palveluihin päättyvät. Ulkomaalaiselle myös ilmoitetaan, että hänet voidaan määrätä maahantulokieltoon, jos hän ei palaa vapaaehtoisesti. Maasta poistaminen voi tapahtua myös saattamatta valtion varoin. Tällöin kyseessä on niin sanottu maasta poistaminen valvottuna. Saattaminen on aina viimesijainen keino. Siihen ryhdytään yleensä vain silloin kun se esimerkiksi turvallisuuksista katsotaan välttämättömäksi.

Niin sanotussa maasta poistamispuhutte- lussa poliisi selvittää maasta poistamisen vaihtoehtoja. Jos ulkomaalainen ilmoittaa hakevansa pääsyä avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen, poliisi ohjaa henkilön järjestelmän piiriin ja omalta osaltaan avustaa prosessissa. Jos henkilö ilmoittaa, ettei halua palata kotimaahansa, eikä aio vapaaehtoisesti palata, poliisi ryhtyy toimiin maasta poistamiseksi. Jos on jo tiedossa, esimerkiksi hakijan kansalaisuuden vuoksi, että palautus pakkoimmin ei ole mahdollista, poliisi voi ilmoittaa tästä vastaanottokeskukselle heti. Toinen vaihtoehto on, että poliisi ilmoittaa vastaanottokeskukselle palauttamisen mahdollisuudesta sen jälkeen, kun yrityksistä huolimatta on havaittu, että pakkopalautus ei onnistu. Jos vapaaehtoinen paluu on mahdollinen, poliisin ilmoituksesta vastaanottokeskukselle alkaa kuluu 30 päivän määräaika, jonka kuluessa ulkomaalaisen on tehtävä hakemus vapaaehtoisen paluun järjestelmään pääsemiseksi tai hänen vastaanottopalvelunsa päättyvät ja hänen on poistuttava vastaanottokeskuksesta. Vastaanottokeskus ilmoittaa ulkomaalaiselle, kuinka kauan tällä on aikaa

harkita, haluaako hän poistua maasta avustetusti vai jääkö hän oleskelemaan maahan laittomasti.

Päätöksen ollessa täytäntöönpanokelpoinen ja poliisin ilmoitettua vastaanottokeskukselle, että maasta poistaminen pakkotoimin ei onnistu, vastaanottokeskuksen on välittömästi ilmoitettava asiakkaalle tilanteesta. Ulkomaalaisella on 30 päivää aikaa tehdä hakemus avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen pääsemiseksi tai hän joutuu poistumaan vastaanottokeskuksesta. Jos henkilö ei vapaaehtoisesti poistu vastaanottokeskuksesta, vastaanottokeskus voi pyytää poliisilta virka-apua.

Kun hakemus avustetusta paluusta on tehty, vastaanottokeskus ja paluun järjestävä palveluntarjoaja ryhtyvät paluun edellyttämiin toimiin. Palveluntarjoaja antaa vastaanottokeskukselle raportin paluun toteutumises- ta tai siitä, että avustettu paluu ei ole toteutunut. Raportista tulisi selvitä ne seikat, miksi paluu ei ole yrityksistä huolimatta onnistunut. Palveluntarjoajan selvityksellä on jat- kossa olennaista merkitystä sikäli kuin Maa- hanmuuttovirastolle tehdään hakemus tila- päisen oleskeluluvan myöntämisestä ja Maa- hanmuuttovirasto harkitsee tilapäisen oleske- luluvan myöntämisen edellytyksiä. Jos avus- tettu paluu ei ole yrityksistä huolimatta toteu- tunut, vastaanottopalvelut lakkaisivat. Tilan- ne on sama, jos hakija peruuttaa hakemuk- sensa. Vastaanottopalvelut lakkaavat, kun vastaanottokeskus on saanut palveluntarjo- ajalta tiedon, että paluu ei ole toteutunut. Vastaanottopalvelut lakkaisivat kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluttua hakemukses- ta, jollei hakijalle ole myönnetty oleskelulu- paa. Vastaanottokeskuksen johtaja voi kui- tenkin päättää, että vastaanottopalveluja jat- ketaan erityisestä henkilökohtaisesta syystä.

Avustuksen myöntäminen edellyttäisi suunnitelmaa avustuksen käytöstä. Vapaaeh- toisesti palaavan olisi esitettävä esimerkiksi hakemuksessa, miten hän aikoo käyttää hänelle mahdollisesti myönnettävän avustuk- sen. Harkitessaan avustuksen myöntämistä vastaanottokeskuksen henkilökunta voisi tar- vittaessa arvioida yhdessä palaajan sekä mat- ka-, muutto- ja avustusjärjestelyistä vastaa- van palveluntarjoajan kanssa, onko avustuk- sen käyttösunnitelman toteuttaminen mah- dollista palaajan kotimaassa tai muussa

maassa, johon hänen pääsynsä on taattu. Tarvittaessa palaaja, vastaanottokeskuksen henkilökunta ja palveluntarjoaja voisivat yhdessä muokata avustuksen käyttösuunnitelmaa ennen kuin vastaanottokeskus myöntää avustuksen.

#### 4 Esityksen vaikutukset

##### 4.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen tarkoituksena on edistää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa peruneen tai kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoista paluuta vakiinnuttamalla lainsäädäntöön vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Vastaanoton kustannukset, jotka korvataan täysimääräisesti valtion varoista, vähenisivät vapaaehtoisen paluun tehostamisen kautta. Vapaaehtoisen paluun kustannukset rahoitettaisiin valtion talousarviossa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon tarkoitettulta momentilta 26.40.63.

Vapaaehtoinen paluu, johon liittyvät kohtuullisten muuttokustannusten korvaaminen ja avustuksen maksaminen, lyhentää kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneen tai hakemuksensa peruuttaneen ulkomaalaisen oleskeluaikaa vastaanottokeskuksessa ja vähentää siten vastaanoton kustannuksia. Vuoden 2013 tilinpäätöstietojen mukaan vastaanottokeskuksen keskimääräinen yksikkökustannus asukasta kohden oli 17 048 € vuodessa, eli noin 1 421 € kuukaudessa ja noin 47 € päivässä. Säilöön otetun ulkomaalaisen keskimääräinen yksikkökustannus oli noin 5 322 € kuukaudessa ja noin 175 euroa päivässä.

Tilapäisen oleskeluluvan myöntämättä jättäminen niille, jotka voivat palata vapaaehtoisesti, sekä vapaaehtoinen paluu taikka vastaanottopalvelujen päätyminen vähentäisivät merkittävästi vastaanoton kustannuksia. Esimerkiksi asumisajan lyhentymisen puolella vuodella vähentäisi kuluja noin 8 500 € henkilöä kohden ja 850 000 € sadalta henkilöltä. Yleensä oleskeluluvan 51 §:n perusteella saanut oleskelee luvan saamisen jälkeen vastaanottokeskuksessa enintään yhden vuoden ennen kuntaan siirtymistä

Kansainvälistä suojelua hakeneen ja kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneen ulkomaalaisen vapaaehtoinen paluu vähentää myös maasta poistamiskustannuksia, kun vapaaehtoinen paluu korostuu suhteessa palauttamiseen poliisin saattamana.

Vapaaehtoinen paluu on kustannuksiltaan edullisempaa kuin paluu viranomaisten saattamana. Lähtökohtana sekä saatetussa että vapaaehtoisessa paluussa on se, että jos palautettavalla on itsellään rahaa, hän myös maksaa lentonsa. Yleensä näin ei kuitenkaan ole, vaan käytännössä lähes kaikkien saatettujen osalta lentoliput maksaa valtio. Pakkopalautuksissa kuluja tulee myös kahden saattajan lennoista ja mahdollisesta majoituksesta ulkomailla.

Pakkopalautuksiin liittyy varsin usein säilöönotto. Säilöönotto-oikeudenkäynneistä aiheutuu kustannuksia tuomioistuineläytökselle ja poliisille. Poliisin osalta pelkästään yksi päällystään kuuluva poliisimies on kiinni oikeudenkäynneissä joka arkipäivä. Lisäksi kuljetukset säilöönottoyksiköstä käräjäoikeuksiin sekä pääkäsitteilyyn että jatkokäsitteilyihin vaativat kahden poliisimiehen työpanoksen asiakkaan kuljetuksiin.

Saattamisiin kuluu työaikaa, kun matkareitityksiä suunnitellaan, pyydetään kauttakulukupia ja organisoidaan saattoa, lisäksi kahden poliisimiehen fyysinen työpanos mahdollisine ylitöineen, matkapäivärahoineen.

Vuonna 2012 poliisi pani täytäntöön yhteensä 939 kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneen ulkomaalaisen maasta poistamisen. Näistä Dublin-menettelyssä tapahtui 344.

Vuonna 2013 poliisi pani täytäntöön yhteensä 1 448 kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneen ulkomaalaisen maasta poistamisen. Näistä 440 tapahtui Dublin-menettelyssä.

Vuonna 2012 saattokustannukset poliisin osalta olivat yhteensä 2 682 720,48 €. Kustannuksista on vähennetty Euroopan unionin rajaturvallisuusvirasto Frontexilta saatu osarahoitus. Kustannuksiin sisältyvät kaikkien ulkomaalaisten maasta poistamiskustannukset poliisin osalta. Kansainvälistä suojelua hakeneiden ja kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa saaneiden maasta poistamiskustannukset vuonna 2012 olivat noin 1

235 500 €. Keskimääräinen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa kielteisen päätöksen saaneen maasta poistamisen kustannus oli täten noin 1 287 € henkilöä.

Vuonna 2013 saattokustannukset poliisin osalta olivat kokonaisuudessaan yhteensä 2 933 744,62 €. Frontexilta saadut palautukset saattokustannuksista vuonna 2013 olivat yhteensä 161 635,18 €.

Maasta poistamiskustannukset rahoitetaan poliisin osalta valtion talousarviosta maasta poistamis- ja noutokuljetuksista aiheutuviin menoihin tarkoitettulta momentilta 26.10.20. Maasta poistamisen arviomäärärahasta maksetaan maasta poistamisesta suoraan aiheutuvat kulut, eikä sen käytön perusteella voi vetää johtopäätöksiä maasta poistamisten kokonaiskustannuksista. Minkään viranomaisen työpanos ei näy arviomäärärahan käytöstä eikä myöskään sisämaan kuljetuksista aiheutuvat matkakulut tai niihin käytetty työaika.

IOM:n Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kehittäminen Suomessa -hankkeessa hankekaudella 1.3.2011—29.2.2012 toteutettiin 288 henkilön paluu. Heidän matkakustannuksensa olivat yhteensä 135 824,96 euroa, eli keskimäärin 471,61 euroa palaajaa kohden ja heille myönnettiin paluuavustusta yhteensä 172 867,38 euroa, eli keskimäärin 600,23 euroa palaajaa kohden. Hankekaudella 1.3.—31.12.2012 toteutettiin 267 henkilön paluu. Heidän matkakustannuksensa olivat yhteensä 125 160,04 euroa, eli keskimäärin 468,76 euroa palaajaa kohden ja heille myönnettiin paluuavustuksia 161 693,51 euroa, eli keskimäärin 605,59 euroa palaajaa kohden.

IOM:n Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta -hankkeen aikana 1.1.2013—28.2.2014 toteutettiin 399 henkilön paluu. Heidän matkakustannuksensa olivat yhteensä arviolta 193 659,50 euroa, eli keskimäärin 485,45 euroa palaajaa kohden ja heille myönnettiin paluuavustusta arviolta yhteensä 241 746,61 euroa, eli keskimäärin 605,88 euroa palaajaa kohden. Paluuavustus tällä hankekaudella sisältää monitorointiin osallistuneille tarjotun kannustinrahan keskimäärin 41,82 euroa palaajaa kohden.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän kehittäminen Suomessa -hankkeessa vapaaehtoisesti palaavien yhteenlasketut matka- ja pa-

luuavustuskustannukset olivat hankekaudella 1.3.2011—29.2.2012 keskimäärin 1 071,84 euroa palaajaa kohden ja 1.3.—31.12.2012 keskimäärin 1 074,35 euroa palaajaa kohden. Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta -hankkeen aikana 1.1.2013—28.2.2014 vapaaehtoisesti palaavien yhteenlasketut matka- ja paluuavustuskustannukset olivat arviolta 1 091,33 euroa palaajaa kohden. Lähtökohtana on, että paluuavustusten summat ja matkakustannukset esitetyssä vapaaehtoisen paluun järjestelmässä olisivat keskimäärin samat palaajaa kohden, kuin mitä ne ovat olleet toteutetuissa vapaaehtoisen paluun hankkeissa.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän keskeiset kustannukset koostuvat avustuksista, hakijan matkakustannuksista paluumaahan sekä palveluntarjoajan henkilöstö- ja muista kustannuksista. Ostopalveluista aiheutuvien kulujen lopulliseen määrään vaikuttaa se, min-kälaisia tehtäviä vastaanottokeskuksessa tehdään ja mitä tilataan palvelun tarjoajalta. Tämä täsmentyy toiminnan käytännön suunnittelun kuluessa.

Esimerkkilaskelmassa 400 palaajalle laskettuna keskimääräisten matkakustannusten arvioidaan olevan 200 000 € ja palveluntarjoajan kustannukset neljän henkilön palkkakustannuksineen, matka-, käänös- ja tulkkauskuuluineen sekä hallintokuluineen noin 315 000 €. Nämä kustannukset tekevät yhtä palaajaa kohden 500 € + 788 €, yhteensä 1 288 €. Avustusten keskimääräinen rahamäärä vapaaehtoisen paluun hankkeissa on ollut noin 600 €. Yhteensä palaajan ja palveluntarjoajan kustannukset olisivat tällä laskelmalla 1 888 € palaajaa kohden. Tämä kustannus vastaa yhden henkilön 40 päivän oleskelua vastaanottokeskuksessa. Avustussummista säädettäisiin sisäministeriön asetuksella.

Vapaaehtoinen paluu aiheuttaa vastaanottokeskuksissa hallinnollista työtä ja hallinnointikustannuksia, joita vastaanotto toiminnassa aiheutuu muutoinkin muun muassa turvapainehakijoiden vastaanottorahan maksatuksissa. Tämä koostuisi arvion mukaan lähinnä henkilöstökuluista ja henkilöstömitoitus olisi 1/2 henkilötyövuotta vastaanottokeskusta kohden.

Nämä kustannukset katetaan vastaanottokeskusten toimintamenoista. Vapaaehtoisen

paluun hanketoiminta on jo nykyisin aiheuttanut hallinnollisia kustannuksia. Hallinnollisten kustannusten ei odoteta kasvavan, mutta tähän vaikuttaa merkittävästi se, mitä tehtäviä tehdään vastaanottokeskuksessa ja mitä tilataan ulkoiselta palveluntarjoajalta.

On esitetty huoli siitä, että vastaanoton ulkopuolelle joutuvat aiheuttaisivat kunnille kustannuksia kääntymällä kuntien terveyden- tai sosiaaliviranomaisten puoleen. Kuten on todettu, ehdotusten tavoitteena on, että vastaanottopalvelujen päättyessä ulkomaalainen valitsee avustetun vapaaehtoisen paluun vaihtoehdon laittoman maassa oleskelun sijasta.

On mahdollista, että vastaanottokeskukselta poistuneet ulkomaalaiset joissakin yksittäistapauksissa kääntyisivät kuntien terveydenhuolto- tai sosiaaliviranomaisten puoleen. Edellä mainituilla perusteilla on kuitenkin arvioitavissa, että lainmuutoksesta kunnille mahdollisesti koituvat kustannukset jäisivät käytännössä hyvin pieniksi.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on julkaissut selvityksen paperittomien terveystalvakuista Suomessa. Raportissa on esitetty erilaisia malleja paperittomien terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Tuhannen henkilön määrälle terveystalvakuisten kustannukset vaihtelisivat ehdoteissa eri malleissa niiden kattavuudesta riippuen 427 000 eurosta 1,2 miljoonaan euroon vuodessa, mikä tarkoittaisi henkilöä kohden 427-1 203 euroa vuodessa. Nykyisin laittomasti maassa oleskelevien välttämättömien terveystalvakuisten kustannukset ovat selvityksen mukaan huomattavasti pienemmät. Vastaanottokeskuksessa vietetyn ajan kustannus kuukaudessa on 1 420 euroa henkilöltä. Tämä on henkilöä kohden yli 200 euroa enemmän kuin kattavien terveystalvakuisten järjestämisen kustannus yhdelle henkilölle koko vuodeksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää laittomasti maassa oleskelevien perusoikeuksiin kuuluvien terveystalvakuisten toteuttamista tavoitteena järjestää ne nykyistä paremmin. Laittomasti maassa oleskelevien terveystalvakuisten toteuttaminen vastaanottojärjestelmän avulla tulee yhteiskunnalle huomattavasti kalliimmaksi kuin julkisten terveystalvakuisten avulla. Vastaanottojärjestelmän tar-

koituksena on huolehtia terveystalvakuista ainoastaan sen ajan kuin kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvä prosessi on kesken.

#### 4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetut muutokset eivät tuo merkittäviä lisäyksiä viranomaisten tehtäviin tai työmäärään. Vastaanottokeskuksen tehtäviin ehdotetaan lisättäväksi kohtuullisten muuttokustannusten korvaaminen ja avustuksen maksaminen myös kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa saaneelle tai hakemuksensa peruuttaneelle. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että vastaanottokeskuksen tehtäviin kuuluisi arvioida, onko vapaaehtoisesti palaava tuen tarpeessa ja voiko hän aloittaa uudelleenkotoutumisensa sekä kattaa matka- ja muuttokustannuksensa ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla. Päätöksenteko ja arviointi avustuksesta kuuluvat jatkossa vastaanottokeskukselle, kun sen vapaaehtoisen paluun hankkeissa on aiemmin tehnyt IOM. Muuten vastaanottokeskuksissa on jo hankkeiden puitteissa tehty vastaavaa työtä, josta ehdotetaan säädettäväksi.

Vapaaehtoisen paluun lisäämisen arvioidaan vähentävän poliisin tarpeita pakkopalvakuksiin. Poliisin työmäärä tältä osin vähenisi. Vapaaehtoisen paluun prosessi edellyttää sujuvaa yhteistyötä ja tietojen vaihtoa eri toimijoiden kesken. Poliisi antaa maasta poistamista koskevan päätöksen tiedoksi ja selvittää palauttamisen eri vaihtoehtoja. Poliisi tiedottaa ulkomaalaiselle avustetun vapaaehtoisen paluun vaihtoehdosta ja toimii yhteistyössä vastaanottokeskuksen ja Maahanmuuttoviraston kanssa. Vastaavasti vastaanottokeskuksen tulee tiedottaa poliisia toteutuneista paluista. Tiedot saadaan palveluntarjoajalta.

Ehdotus ulkomaalaislain 51 §:n muuttamisesta ei arvioida aiheuttavan juurikaan muutoksia viranomaisten työmäärään.

Maahanmuuttovirastosta annetun lain (975/2007) 2 §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta sekä säi-

löönottoyksikön käytännön toiminnan ohjauksesta ja valvonnasta sekä ihmiskaupan uhrien auttamisen toimeenpanon ohjauksesta. Maahanmuuttoviraston rooli avustetun vapaaehtoisen paluun ohjauksessa korostuu nykyisestä. Maahanmuuttoviraston on ohjauksensa vastuunsa nojalla ohjattava vastaanottokeskuksia yhdenmukaiseen menettelyyn avustuksen myöntämisessä. Uudessa menettelyssä viranomaisten välisen sujuvan yhteistyön ja laadukkaiden hakijan äidinkielellä tuotettujen tiedotusmateriaalien merkitys korostuu.

Avustetun vapaaehtoisen paluun käytännön toimeenpano ja järjestelyt hoidettaisiin jatkossakin ulkoisen palveluntarjoajan avulla. Maahanmuuttoviraston on kilpailutettava hankinta julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) mukaisesti.

### 4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vapaaehtoinen paluu, johon liittyy mahdollisuus saada tarvittaessa kohtuullinen matka- ja muuttokustannuskorvaus sekä avustus, on useimpien kielteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa saaneiden tai hakemuksensa peruuttaneiden kohdalla maasta poistamista parempi vaihtoehto sekä henkilön itsensä että viranomaisten kannalta. Esimerkiksi lapsiperheen kannalta vapaaehtoinen paluu on inhimillisempi vaihtoehto kuin että poliisi saattaa kotimaahan. Vapaaehtoisesti palaava voi itse vaikuttaa matkajärjestelyihinsä ja saada avustusta uudelleenkotoutumisensa aloittamista varten. Maasta poistettavan kohdalla tätä mahdollisuutta ei ole, sillä maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoon toimivaltainen viranomaisjärjestelmä järjestää maasta poistettavan matkan eikä maasta poistettavalle voida maksaa avustusta.

Esityksen tavoitteena on kasvattaa vapaaehtoisesti palaavien määrää ja vähentää maahan jäämistä tilanteissa, joissa ulkomaalaiselle on tehty täytäntöönpanokelpoinen palauttamispäätös. Kehitettyjen taloudellisten ja muiden kannustimien toivotaan johtavan kasvavaan halukkuuteen palata alkuperävaltioon vapaaehtoisesti.

Suomessa on tällä hetkellä satoja henkilöitä, joiden palauttaminen ei alkuperävaltion yhteistyöhaluttomuuden vuoksi ole mahdollista, mutta paluu vapaaehtoisesti olisi mah-

dollista. Ulkomaalaislain 51 §:n muutos vähentäisi tilapäisten oleskelulupien määrää. Ehdotus lisäisi vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta sellaisiin valtioihin, jotka eivät myönnä kansalaisilleen palauttamisen edellyttämiä asiakirjoja tai ovat muuten haluttomia ottamaan vastaan muita kuin vapaaehtoisesti palaavia kansalaisiaan. Henkilöiden hallittomuus palata johtuu usein siitä, että he toivovat Suomeen jäämällä varmistavansa itselleen myöhemmin oleskeluluvan, vaikka eivät jäämishetkellä täytäkään oleskeluluvan myöntämisedellytyksiä. Muutoksella viestitettäisiin entistä selkeämmin, ettei tällaista automaattista yhteyttä maahan jäämisen ja oleskeluluvan välillä ole. Muutoksella pyritään sulkemaan pois järjestelmän väärinkäyttö. Väärinkäytöllä tarkoitetaan tässä sitä, että ulkomaalainen ei suostu noudattamaan Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksiä ja Suomen lakia. Päätöksissä on tutkittu, että hakijan on turvallista palata kotimaahansa, eikä hänellä ole laillisia perusteita oleskelulle Suomessa.

Ehdotus tarkoittaa muutosta Suomessa voimassa olevaan ajattelutapaan, että maassa oleskelevalle annetaan joko oleskelulupa tai hänet poistetaan maasta. Tällainen ajattelutapa ei ole kansainvälisesti verrattuna yleinen. Suomessa maasta poistettavien määrät eivät tähän asti ole olleet kansainvälisesti katsoen niin merkittäviä, että on pystytty toteuttamaan voimassa olevaa maasta poistamispolitiikkaa. Ongelmat korostuvat, kun määrät kasvavat ja on yhä enemmän ulkomaalaisia, joita ei saada poistettua viranomaistoimin. Yhteiskunnan kannalta ei voida pitää kestäväenä ratkaisuna vaihtoehtoa, jossa ulkomaalainen itse päättää ilman mitään laillisia perusteita jäädä maahan oleskelemaan ja oleskelu tapahtuu yhteiskunnan kustannuksella vastaanotto palveluja nauttien. Ei ole johdonmukaista, että Maahanmuuttovirasto tekee maasta poistamispäätöksiä, joita ei tarvitse noudattaa.

Ehdotuksessa lähdetään siitä, että vain hyvin poikkeuksellisesti henkilö valitsisi jäävänsä oleskelemaan Suomeen laittomasti. Yhteiskunnan ulkopuolella eläminen ei yksilön kannalta ole hyvä valinta, kun vaihtoehtona on palaaminen kotimaahan ja avustuksen saaminen. On myös korostettava, että



Suomen viranomaiset ovat arvioineet hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa ja todenneet, että hänellä ei ole laillisia perusteita oleskella Suomessa ja hänen on turvallista palata kotimaahansa. Sillä ei ole merkitystä, jos ulkomaalainen itse kokee toisin. Maahanmuutto- ja muutoksenhakuviranomaiset harkitsevat ulkomaalaisen oleskelun perusteet Suomessa, ei ulkomaalainen itse.

On vaikea arvioida, kuinka moni valitsisi jäävänsä oleskelemaan maahan laittomasti. Arviota tehtäessä on huomattava, että nykyisin valintatilanne on aivan erilainen, kun toisena vaihtoehtona on jäädä vastaanottopalveluiden piiriin. Koska on olemassa vain erilaisia arvioijien omista lähtökohdista tehtyjä arvioita, tulisikin keskittyä kaikin tavoin edistämään vapaaehtoisen paluun toteutumista ja kannustamaan hakijoita valitsemaan vapaaehtoisen paluun.

Esitysluonnoksesta annetuissa lausunnoissa on katsottu, että vastaanottopalveluiden päättyminen vaikuttaisi merkittävästi henkilöiden oikeuksiin ja asemaan ja olisi perusoikeuksien kannalta ongelmallinen. Näitä tarkoitettuja perusoikeuksia ovat oikeus maksuttomaan perusopetukseen (perustuslain 16 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (perustuslain 19 §).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2010 vp) lausunut seuraavaa: ”Valiokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että vaikka ehdotuksessa tarkoitettujen henkilöt eivät enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, he eivät menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Käytännössä ehdotus voinee johtaa ainakin siihen, että tällainen henkilö voi hätätilanteessa turvautua toimeentulotukilain mukaiseen kiireelliseen toimeentulotukeen (laki toimeentulotuesta, 14 §:n 3 momentti) silloin, kun hän ei voi saada välttämättömää toimeentuloaan muulla tavalla.” Kyse oli hallituksen esityksestä, jolla toteutettiin vastaanottopalvelujen lakkauttaminen EU-kansalaisilla (HE 25/2010 vp).

Vastaanottojärjestelmästä poistaminen ei tarkoita perusoikeuksien epäämistä. Maahan laittomasti jäävällä on edelleen oikeus saada tarvittaessa kiireellistä sairaanhoitoa sekä toimeentulotukea. Vastaanottopalveluiden

saaminen ja vastaanottokeskuksessa asuminen ei ole perusoikeus. Laittomasti maassa oleskelevälle perusoikeuksien toteuttaminen on luonnollisesti vaikeampaa kuin vastaanottojärjestelmän piirissä, mutta se ei ole peruste jatkaa vastaanottopalveluita, vaikka palvelujen antamisen peruste on lakannut. Vastaanottojärjestelmän tarkoituksena on huolehtia kansainvälistä suojelua koskeva menettely on käyty läpi, perusoikeudet on toteutettava muulla tavalla. Vastaanottopalvelujen päättyessä vastaanottokeskuksesta poistuvien ja laittomasti maahan jäävien perusoikeudet järjestetään samalla tavoin kuin muiden maassa laittomasti oleskelevien perusoikeudet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos on 7.3.2014 julkaissut selvityksen paperittomien terveyspalveluista Suomessa.

Sikäli kuin ulkomaalainen valitsee jäävänsä Suomeen oleskelemaan laittomasti, on olemassa riski altistua erilaisille lieveilmiöille. On otettu esille esimerkiksi riski joutua hyväksi käytetyksi pimeillä työmarkkinoilla tai itsensä elättäminen kerjäämällä tai rikollisuudella taikka jopa ihmiskaupan uhriksi joutuminen. Kysymyksessä on kuitenkin henkilön oma valinta. Lainsäädäntöä ei voida rakentaa sen varaan, että asiakas päättää olla noudattamatta viranomaispäätöksiä ja Suomen lakia, josta saattaa seurata hänelle erilaisia ongelmia. Vapaaehtoisen paluun valitessaan näitä ongelmia ei ole. Sikäli kuin laittomaan maassa oleskeluun liittyy erilaisia lieveilmiöitä ja riskejä, tulisi eri tahojen yhteisesti ponnistella vapaaehtoisen paluun toteuttamiseksi, eikä kannustaa ulkomaalaista jäämään Suomeen laittomasti. Laittomasta maassa oleskelusta tavattava ulkomaalainen on ulkomaalaislain 185 §:n 1 momentin perusteella tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkorangaistukseen.

#### 4.4 Vaikutukset lapsiin

Esitys vaikuttaa lähinnä yhdessä vanhempiensa kanssa oleviin lapsiin. Vapaaehtoinen paluu on lapsiperheille inhimillisempi paluu muoto kuin paluu poliisin saattamana. Lapsiperheet ovatkin käyttäneet hyväksi mahdollisuutta palata vapaaehtoisesti vapaaehtoisen paluun hankkeiden avulla.

Kansainvälistä suojelua ja palauttamista koskevassa harkinnassa Maahanmuuttovirasto ja hallinto-oikeus ovat selvittäneet, että perusteita oleskeluluvan myöntämiselle ei ole ja lapsen on turvallista palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa vanhempiensa kanssa. Vapaaehtoisen paluun tilanteessa kyse ei ole palaaajien turvallisuudesta. Paluun turvallisuuteen ei tarvitse kiinnittää erityistä huomiota, jollei kotimaan tai hakijoiden olosuhteissa ole tapahtunut olennaisia muutoksia. Jos olennaisia muutoksia on tapahtunut, on tehtävä uusi hakemus Maahanmuuttovirastolle oleskeluun ja palauttamiseen liittyvien seikkojen harkitsemiseksi uudelleen.

Jos perhettä ei voida palauttaa viranomais-toimin ja vanhemmat kieltäytyvät vapaaehtoisesta paluusta, vastaanottopalvelut lakkaavat. Tällaisen tilanteen voi käytännössä arvioida olevan poikkeuksellisen. Jos vanhemmat tekevät tietoisien ratkaisun jäämisestä oleskelemaan maahan laittomasti, on harkittava, onko tarpeita lastensuojelullisiin toimiin. Perheen jääminen maahan laittomasti oleskelemaan voi olla riski lapsen hyvinvoinnille.

Jos lapsen vanhemmat eivät halua noudattaa Suomen viranomaisen päätöstä ja palata kotimaahansa, vaan valitsevat laittoman oleskelun, tulee kysymykseen harkinta siitä, pitäisikö lapsen saada jäädä vastaanottopalvelujen piiriin ilman vanhempiaan. Lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklan mukaan lapsella on oikeus elää vanhempiensa kanssa sekä ylläpitää suhteitaan molempiin vanhempiinsa. Lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, paitsi jos se on lapsen edun mukaista.

Ilman huoltajaa olevan lapsen kohdalla vapaaehtoinen paluu ei tule kyseeseen. Käytännössä ilman huoltajaa olevia lapsia ei ole palautettu muuta kuin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan toiseen EU-jäsenvaltioon. Sen vuoksi ilman huoltajaa olevan lapsen kohdalla ei käytännössä tule eteen kysymystä vastaanottopalvelujen päättymisestä. Lakiin ehdotetaan tästä huolimatta kirjattavaksi, että vastaanottopalveluiden lakkaamista koskevaa säännöstä ei sovelleta ilman huoltajaa oleviin lapsiin. Käytännössä kansainvälistä suojelua hakeneille ilman huoltajaa oleville lapsille on

myönnetty oleskelulupa, vaikka suojelun tarvetta ei ole ollut olemassa. Vapaaehtoinen paluu ei sovellu tilanteeseen, jossa vanhemmat haluaisivat lähettää lapsen yksin kotimaahansa esimerkiksi kasvatuksellisista tai kurinpidollisista syistä.

## 5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamiseksi asetettiin hanke 30 päivänä marraskuuta 2012. Valmistelutyöryhmään kuuluivat sisäministeriön maahanmuuttosaston, poliisiosaston ja rajavartio-osaston ohella Poliisihallituksen, Maahanmuuttoviraston ja Joutsenon vastaanottokeskuksen edustajat. Valmistelun aikana valmistelutyöryhmä kuuli valmistelutyöryhmään kuulumattomia Maahanmuuttoviraston edustajia sekä IOM:n Helsingin ja Kööpenhaminan toimistojen edustajia.

Esityksestä pyydettiin lausuntoa valtioneuvoston kanslialta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, ympäristöministeriöltä, sisäasiainministeriön poliisiosastolta, rajavartio-osastolta ja oikeusyksiköltä, oikeuskanslerinvirastolta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, lapsiasiavaltuutetulta, vähemmistövaltuutetulta, Korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, Maahanmuuttovirastolta, Metsälän vastaanottokeskukselta, Joutsenon vastaanottokeskukselta, Amnesty International - Suomen osasto ry:ltä, Ihmisoikeusliitolta, Kansainväliseltä siirtolaisuusjärjestöltä (IOM), Pakolaisneuvonta ry:ltä, Suomen Kuntaliitolta sekä Suomen Punaiselta Ristiltä (SPR). Lausunnon antoivat lisäksi Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto, Suomen Pakolaisapu ry sekä Vapaa liikkuvuus – verkosto.

Hallituksen esityksestä saaduissa lausunnoissa kannatettiin yleisesti vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamista lainsäädäntöön. Järjestöjen antamissa lausunnoissa lähes järjestäen vastustettiin ulkomalaislain muutoksia ja vastaanoton palvelujen lakkaamista vapaaehtoista paluuta edistävänä keinona.

Useissa lausunnoissa esitettiin huoli perusoikeuksien toteutumisesta, jos hakija valitsee jäävänsä maahan oleskelemaan laittomasti, eikä palaa vapaaehtoisesti, vaikka se olisi mahdollista.

Useissa lausunnoissa katsottiin, että vastaanottopalveluiden päätyminen vaikuttaisi merkittävästi henkilöiden oikeuksiin ja asemaan ja olisi perusoikeuksien kannalta ongelmallinen. Näitä tarkoitettuja perusoikeuksia ovat oikeus maksuttomaan perusopetukseen (perustuslain 16 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (perustuslain 19 §).

Esityksessä on lähdetty siitä, että vain hyvin poikkeuksellisesti henkilö valitsisi jäävänsä oleskelemaan Suomeen laittomasti. Joissain lausunnoissa tätä arviota pidettiin liian positiivisena tai varovaisena. Lausunnoissa ei esitetty sellaisia perusteita, joiden pohjalta arviota tulisi merkittävästi muuttaa.

Lausunnoissa esitettiin lukuisia huomioita ehdotusten vaikutusten arvioinnista. Erityi-

sesti otettiin esille esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset. Lapsivaikutusten arviointia haluttiin lisättäväksi ja taloudellisten vaikutusten arviointia täsmennettäväksi.

Vaikutusten kannalta esitettiin tarkemmin pohdittavaksi vaihtoehtoa, että hakijat valitsevat jäävänsä oleskelemaan laittomasti maahan. Olennainen asia vaikutusten kannalta on edellä jo käsitelty arvio siitä, kuinka isosta määrästä on kyse. Jos määrä on pieni, vaikutukset ovat pienet ja päinvastoin. Joissain lausunnoissa on perätty vaikutusten selvittämistä kunnallisen palvelujärjestelmän kannalta.

Lausunnoissa keskeisimmät muutostarpeet säännösten osalta koskivat ehdotettuja vastaanottolain säännöksiä.

Esityksen perustelujen pohjalta lausuntojen pohjalta täsmennetty. Esitysluonnoksen vaikutusarviointeja on pyritty selkeyttämään ja täsmentämään. Vastaanottolain säännöksiä on lausuntojen perusteella täsmennetty.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

## 1 Lakiehdotusten perustelut

## 1.1 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta

**14 §.** *Vastaanottopalvelujen saaja.* Pykälässä säädetään vastaanottopalvelujen saamisesta ja kohderyhmästä. Vastaanottopalvelut pitävät sisällään oikeuden majoitukseen vastaanottokeskuksessa ja vastaanottorahan sekä muut vastaanottopalvelut. Vastaanottopalveluja annetaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle. Vastaanottopalveluja voidaan antaa kohtuullinen aika senkin jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty.

Pykälän 1 ja 2 momentti ehdotetaan jätettäväksi ennalleen. Pykälän 3 ja 4 momentin säännökset ehdotetaan siirrettäväksi uuteen 14 a §:ään, jossa säädettäisiin vastaanottopalvelujen kestosta.

**14 a §.** *Vastaanottopalvelujen kesto.* Pykälässä olisi säännökset vastaanottopalvelujen kestosta ja palveluiden rajoittamisesta. Kansainvälistä suojelua hakeva saa vastaanottopalveluja pääsääntöisesti siihen saakka, kun hän joko saa oleskeluluvan tai hakemukseensa kielteisen ratkaisun ja poistuu maasta. Turvapaikkaa hakevan EU:n jäsenvaltion tai Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalaisen kohdalla vastaanottopalvelujen saamista on rajattu siten, että se päättyy kielteisen päätöksen tiedoksi saamiseen.

Pykälän 1 momentissa olisi voimassa olevasta 14 §:n 3 momentista otettu perussäännös, että vastaanottopalveluja annetaan siihen saakka, kunnes ulkomaalainen on poistunut maasta.

Pykälän 2 momenttiin sijoitettaisiin voimassa olevan 14 §:n 3 ja 4 momentissa olleet säännökset EU- ja ETA-valtioiden kansalaisten vastaanottopalvelujen lakkaamisesta. Kyse on säännösten teknisestä uudelleen järjestelystä. Niiden sisältöön ei ehdoteta muutosta.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi vastaanottopalvelujen rajoittamisesta tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen voi palata vapaaehtoisesti kotimaahansa. Ei ole perusteltua, että ulkomaalainen saa

vastaanottopalveluja, jos hän voi halutessaan palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Ehdotuksen mukaan ulkomaalainen saisi vastaanottopalveluja vain siihen saakka, kun 30 päivää on kulunut maasta poistamispäätöksen tulemisesta täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että henkilön poistaminen maasta saatettuna ei onnistu. Jos ulkomaalainen tekee vastaanottokeskukselle hakemuksen vapaaehtoisen paluun ohjelmaan pääsemiseksi, vastaanottopalvelut jatkuvat. Jos käy niin, että avustettu paluu ei yrityksistä huolimatta onnistu tai hakemus peruutetaan, vastaanottopalvelut lakkaavat. Lakkaaminen tapahtuu heti ja vastaanottokeskus ilmoittaa hakijalle, että palvelut päättyvät ja hakijan on poistuttava vastaanottokeskuksesta.

Vastaanottopalvelut lakkaisivat joka tapauksessa viimeistään 90 päivän kuluttua hakemuksesta, jollei hakijalle ole myönnetty oleskelulupaa. Tämä enimmäisaikaraja ehdotetaan säädettäväksi sen vuoksi, että vapaaehtoisen paluun yrittäminen ei kestäisi liian pitkän aikaa. Käytännössä 90 päivän kuluessa tulisi olla selvää, toteutuuko paluu vai ei.

Ehdotuksen mukaan on 90 päivää aikaa yrittää avustettua paluuta. Jos paluu toteutuu, vastaanottopalvelut jatkuvat hakijan maasta poistumiseen saakka. Jos paluu ei onnistu mainitun 90 päivän kuluessa, vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää palveluiden jatkamisesta.

Jos avustettu paluu ei lainkaan onnistu, on kaksi vaihtoehtoa. Vastaanottopalvelut jatkuvat edelleen, jos Maahanmuuttovirasto myöntää hakemuksesta oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n tai muulla perusteella. Oleskelulupaharkinnassa olennaista on, mikä on ollut syynä siihen, että paluu ei ole onnistunut. Jos hakija on tehnyt yhteistyötä viranomaisten ja paluun järjestäjien kanssa, hänelle voidaan myöntää oleskelulupa 51 §:n perusteella. Jos Maahanmuuttovirasto katsoo, että paluu ei ole toteutunut palaajasta johtuvasta syystä, oleskelulupaa ei myönnetä ja vastaanottopalvelut lakkaavat. Maahanmuuttovirasto harkitsee asian kussakin tapauksessa käytettävissä olevan selvityksen perusteella. Palveluntarjoaja antaa oman selvityksen,

miksi avustettu paluu ei onnistunut ja hakijalle annetaan mahdollisuus antaa oma selvityksensä asiasta.

Palveluiden lakkaamisesta ei tehdä erillistä muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä, vaan palvelut lakkaavat suoraan lain nojalla. Unionin kansalaisten vastaanottopalvelujen lakkaamisesta on voimassa olevassa laissa samanlainen ratkaisu.

Ehdotetun säännöksen perustella poliisi ilmoittaisi vastaanottokeskukselle, että ulkomaalaisen maasta poistaminen viranomais-toimin ei ole mahdollista. Tästä alkaisi kulua 30 päivän määräaika, jonka kuluessa ulkomaalaisen olisi päätettävä, tekeekö hän hakemuksen avustetusta vapaaehtoisesta paluusta. Jos ulkomaalainen ei tee hakemusta, hänellä ei siis olisi enää 30 päivän jälkeen poliisin ilmoituksesta vastaanottokeskukselle oikeutta majoitukseen vastaanottokeskuksessa, eikä hän voisi saada turvapaikanhakijalle maksettavaa toimeentulotukea. Jos hän ei suostuisi poistumaan vastaanottokeskuksesta, poliisi voisi poistaa hänet poliisilain (493/1995) 14 § mukaan. Säännös antaa poliisille toimivaltuudet pyynnöstä poistaa henkilö kotirauhan tai julkisrauhan suojaamalta alueelta tai paikasta.

Momenttiin ehdotetaan lisäksi säännöstä, jonka mukaan sitä ei sovellettaisi ilman huoltajaa oleviin lapsiin. Säännöksen soveltaminen tullee olemaan harvinaista, sillä käytännössä Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöksiä ilman huoltajaa olevien palauttamisesta kolmanteen maahan. Lapsen maasta poistaminen on tullut kyseeseen ainoastaan toiseen EU-jäsenvaltioon, joka on vastuussa lapsen turvapaikkahakemuksen käsittelystä EU:n niin sanotun vastuunmäärittämisesetuksen perusteella. Avustettua paluuta ei sovelleta vastuunmäärittämisesetuksen soveltamisen tilanteissa.

Pykälän 4 momenttiin ehdotetaan lisäksi säännöstä, joka antaisi vastaanottokeskuksen johtajalle oikeuden päättää vastaanoton palvelujen jatkumisesta 2 ja 3 momentissa mainitun määräajan jälkeenkin. Henkilö voisi vastaanottokeskuksen johtajan päätöksellä kuulua kohtuullisen ajan vastaanoton piirin erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi poiketen siitä, mitä 2 ja 3 momentissa muutoin säädetään vastaanottopalvelujen päättymises-

tä. Tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa olisi perusteltua, että ulkomaalainen saisi edelleen oleskella vastaanoton piirissä kohtuullisen ajan sen jälkeen, kun määräaika vastaanottokeskuksesta poistumiselle on kulunut umpeen. Tätä mahdollisuutta olisi sovellettava rajoitetusti, jottei säännöksen varsinainen tarkoitus menetä merkitystä. Vastaanottokeskuksen johtaja päättäisi jatkamisesta, jos hän havaitsisi palvelujen lain mukaan lakattua perusteita jatkaa palveluja. Kyseessä ei olisi hakija-aloitteinen hakemusasia.

Erityisenä henkilökohtaisena syynä voitaisiin pitää esimerkiksi sitä, että hakija on raskaana ja lapsen syntymä on lähellä, hakijan vammaa tai sairautta taikka korkeaa ikää. Kyseessä olisi käytännössä tilapäinen syy. On huomattava, että Maahanmuuttovirasto ottaa oleskeluluvan myöntämistä ja maasta poistamista koskevassa harkinnassa huomioon muun muassa sen, onko hakijalle aihetta myöntää oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syyistä tai haavoittuvan aseman vuoksi.

Erityinen henkilökohtainen syy voisi koskea myös perheensä kanssa olevaa lasta. Lapsi voisi vastaanottokeskuksen johtajan päätöksellä jäädä vastaanottopalvelujen piiriin, jos hänen vanhempansa eivät halua palata vapaaehtoisesti ja jos jääminen on lapsen edun mukaista. Lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklan mukaan lapsella on oikeus elää vanhempiensa kanssa sekä ylläpitää suhteitaan molempiin vanhempiinsa. Lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti, paitsi jos se on lapsen edun mukaisista. Vastaanottolain 5 §:n mukaan sovellettaessa tätä lakia kahdeksatoista vuotta nuorempaan on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa (417/2007) säädetään lapsen edun arvioimisesta.

Erityisenä henkilökohtaisena syynä voisi olla sekin, että uusi oleskelulupahakemus on vireillä ja että vastaanottopalveluja olisi perusteltua jatkaa siihen saakka, kun oleskelulupahakemus on ratkaistu. Käytännössä tämä tarkoittaisi tilannetta, jossa vaikuttaisi olevan mahdollista, että oleskelulupa myönnetään.

Toisin sanoen hakija on selkeästi pyrkinyt myötävaikuttamaan paluun toteutumiseen, mutta se ei siitä huolimatta ole onnistunut.

**31 §. Paluun tukeminen.** Pykälän 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakeneen kolmannen maan kansalaisen, tilapäistä suojelua saaneen ja ihmiskaupan uhrin, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneen paluuta voitaisiin tukea maksamalla hänelle avustusta uudelleenkotoutumisen aloittamista varten sekä korvaamalla hänelle kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Paluun tukemisen edellytyksenä olisi, että hän palaa kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu.

Kansainvälistä suojelua hakeneen paluun tukemisen edellyttäisi lisäksi, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa. Maasta poistumista pidettäisiin vapaaehtoisena silloin, kun henkilö poistuu maasta omaehtoisesti ilman maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoon toimivaltaisen viranomaisen asettamaa saattajaa. Paluun voitaisiin siis katsoa tapahtuvan vapaaehtoisesti esimerkiksi palaajan saamasta kielteisestä oleskelulupapäätöksestä ja samassa yhteydessä tehdystä maasta poistamispäätöksestä huolimatta. Maasta poistumisen voitaisiin katsoa tapahtuvan pysyväisluonteisessa tarkoituksessa silloin, kun henkilö on peruuttanut kaikki vireillä olevat oleskelulupaa, ihmiskaupan uhrin harkinta-aikaa tai muukalaispassia koskevat hakemuksensa tai näihin tehtyjä päätöksiä koskevat valituksensa siltä osin kuin näihin saa ulkomaalaislain nojalla hakea muutosta valittamalla.

Kansainvälistä suojelua hakeneen paluun tukeminen edellyttäisi myös, että henkilö peruuttaa hakemuksensa tai että hänen oleskelulupahakemuksensa on tullut hylätyksi. Kansainvälistä suojelua hakeneeksi tulkittaisiin myös henkilöt, joiden kansainvälisen suojelun asema on peruutettu tai lakkautettu.

Jos ulkomaalainen on saanut ulkomaalaislain 51 §:n perusteella oleskeluluvan maasta poistumisen estymisen vuoksi, hän voi saada avustusta ja korvausta oleskeluluvan umpeuduttua tai sen tultua peruutetuksi.

Vapaaehtoinen paluu järjestettäisiin yleensä yhteistyössä palaajan ja vastaanottokes-

kuksen henkilökunnan sekä avustus-, matka- ja muuttojärjestelyistä vastaavan palveluntarjoajan kanssa. Vastaanottokeskuksen henkilökunnalla on useimmiten hyvät tiedot hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta ja tämän mahdollisesta avun tarpeesta. Ennen vapaaehtoisen paluun järjestämistä vastaanottokeskuksen henkilökunta voisi tarvittaessa tiedustella muilta viranomaisilta, esimerkiksi poliisilta, tai palveluntarjoajalta, onko henkilön vapaaehtoiselle paluulle ja sen tukemiselle esteitä. Jos ulkomaalaista koskeva maasta poistamispäätös olisi täytäntöönpanokelpoinen ja maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoon toimivaltainen viranomainen olisi ryhtynyt toimiin päätöksen täytäntöönpanemiseksi, ulkomaalaiselle ei enää voitaisi maksaa avustusta eikä korvata kohtuullisia matka- ja muuttokustannuksia. Jos ulkomaalaista koskeva maasta poistamispäätös olisi täytäntöönpanokelpoinen ja maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoon toimivaltaisen viranomaisen toimet päätöksen täytäntöönpanemiseksi olisivat osoittautuneet tuloksettomiksi, ulkomaalaiselle voitaisiin kuitenkin maksaa avustusta ja korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset. Paluunsa jälkeen uudelleen Suomeen saapuneelle kansainvälistä suojelua hakeneelle, tilapäistä suojelua saaneelle tai ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, voitaisiin maksaa avustusta uudelleen ja korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa, esimerkiksi jos olosuhteet ulkomaalaisen kotimaassa tai muussa maassa, johon ulkomaalaisen pääsy oli taattu, olisivat hänen paluunsa jälkeen merkittävästi huonontuneet ja ulkomaalaisella olisi perusteltu syy saapua uudelleen Suomeen. Arvion olosuhteiden muutoksesta tulisi perustua Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen.

Pykälän 2 momentin mukaan avustuksen myöntäminen edellyttäisi, että palaaja on tuen tarpeessa eikä voi kattaa uudelleenkotoutumisensa aloittamista eikä matka- ja muuttokustannuksiaan ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla. Tarve arvioitaisiin henkilökohtaisesti. Riittävä edellytys avustuksen sekä matka- ja muuttokustannusten korvauksen saamiselle olisi

yleensä se, että palaaaja olisi tosiasiallisesti paluuseensa ja uudelleenkotoutumisensa aloittamiseen käytettävissä olevien varojen puutteessa. Avustuksen myöntäminen edellyttäisi myös suunnitelmaa avustuksen käytöstä. Palaajan olisi esitettävä esimerkiksi hakemuksessa, miten hän aikoo käyttää hänelle mahdollisesti myönnettävän avustuksen. Harkitessaan avustuksen myöntämistä vastaanottokeskuksen henkilökunta voisi tarvittaessa arvioida yhdessä palaajan sekä matka-, muutto- ja avustusjärjestelyistä vastaavan palveluntarjoajan kanssa, onko avustuksen käyttösunnitelman toteuttaminen mahdollista palaajan kotimaassa tai muussa maassa, johon hänen pääsynsä on taattu. Tarvittaessa palaaaja, vastaanottokeskuksen henkilökunta ja palveluntarjoaja voisivat yhdessä muokata avustuksen käyttösunnitelmaa ennen kuin vastaanottokeskuksen henkilökunta myöntää avustuksen.

Avustuksen rahamäärän suuruuden määrittämisessä otettaisiin huomioon palaajan henkilökohtaiset ja paluumaan olosuhteet. Säännös mahdollistaisi tarkemmin sisäministeriön asetuksessa määriteltävät erilaiset avustussummat. Avustuksen perussumma määriteltäisiin paluumaan olosuhteiden mukaan. Lisäksi voitaisiin määrittellä korotettu avustus esimerkiksi ”haavoittuvassa asemassa” oleville tai alennetun avustuksen, jos alennukselle on henkilöön liittyvä peruste. Korotettu avustuksen perusteena voisi olla esimerkiksi terveydellinen syy, vamma, pitkäaikainen sairaus, korkea ikä tai yhden huoltajan perhe.

Avustuksesta ja sen määrästä säädettäisiin sisäministeriön asetuksella. Avustus voitaisiin maksaa palaajalle joko rahallisena avustuksena tai antaa hänelle joko kokonaan tai osittain rahallista avustusta vastaava määrä hyödykkeitä. Avustuksen maksaminen kokonaan tai osittain hyödykkeinä edellyttäisi, että tämä olisi palaajan uudelleenkotoutumisen aloittamisen kannalta tarkoituksenmukaisempaa kuin kokonaan rahana maksettava avustus. Kokonaan tai osittain hyödykkeinä maksettavan avustuksen edellytyksenä olisi myös, että kyseisiä, palaajan uudelleenkotoutumisen kannalta tarkoituksenmukaisia hyödykkeitä voidaan tarjota palaajan kotimaassa tai muussa maassa, johon hänen pääsynsä on

taattu. Avustuksen määrä määräytyisi palaajan oikeudellisen aseman ja palaajan kotimaan tai muun maan, johon hänen pääsynsä on taattu, mukaisesti. Yhtenä avustuksen suuruuden määräävänä tekijänä voisivat olla OECD:n niin sanotut ODA -kriteerit.

Pykälän 3 momentin mukaan avustuksen sekä matka- ja muuttokorvauksen myöntäisi se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi palaaaja on rekisteröity. Sikäli kuin kansainvälistä suojelua hakenut ei enää ole rekisteröitynä vastaanottokeskukseen, hän voisi tehdä hakemuksen Maahanmuuttovirastolle. Esimerkiksi jos laittomasti oleskelemaan jäänyt haluaisi kuitenkin palata kotimaahansa vapaaehtoisesti, hän voisi tehdä hakemuksen Maahanmuuttovirastolle. Hakemus ei tarkoittaisi sitä, että hänelle tarjottaisiin majoitusta. Lisäys mahdollistaisi vapaaehtoisen paluun myös 51 §:n nojalla oleskeluluvan saaneille, jotka eivät enää ole rekisteröityneenä vastaanottokeskukseen.

Avustus ja korvaus myönnettäisiin hakemuksesta. Kansainvälistä suojelua hakenut voisi tehdä avustusta ja korvausta koskevan hakemuksen sen jälkeen, kun hän on peruuttanut kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa tai hänen hakemuksensa on hylätty.

Avustus tai korvaus voitaisiin periä takaisin, jos osoittautuu, että se on maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Avustuksen tai korvauksen perisi takaisin sen myöntänyt vastaanottokeskus. Hakemus takaisinperinnästä tehtäisiin sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

## 1.2 Ulkomaalaislaki

**51 §.** *Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi.* Pykälän 1 momentin rakennetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännöksessä olevat oleskeluluvan perusteet erotetaan kahdeksi kohdaksi. Momentin 2 kohdan sanamuotoa muutettaisiin niin, että maasta poistamisen sijasta säännöksessä puhutaan paluusta. Maasta poistamisen on voimassa olevassa säännöksessä tulkittu tarkoittavan viranomaistoimin tapahtuvaa maasta poistamista. Samalla pykälän otsikko muutettaisiin muotoon maasta

poistumisen estyminen aiemman maasta poistamisen sijaan.

Ulkomaalaislain 146 a §:ssä palauttaminen on muotoiltu yleiskäsitteeksi, joka paluudirektiivin mukaisesti kattaa kaikki maasta poistamispäätösten täytäntöönpanomuodot. Palauttaminen voi paluudirektiivin mukaisesti olla joko henkilön vapaaehtoista paluuta tai maasta poistamista, jonka toimivaltainen viranomainen panee täytäntöön soveltuvia turvaamistoimia käyttäen ja saattamalla. Vapaaehtoinen paluu ei Korkeimman hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan ole kuitenkaan sisältynyt 51 §:n 1 momentissa tarkoitettuun tilanteeseen, kun momentissa käytetään käsitettä maasta poistaminen. Ehdotettu muutos merkitsisi, että oleskelulupaa maasta poistumisen estymisen vuoksi ei myönnettäisi, jos ulkomaalaisen olisi käytännössä mahdollista vapaaehtoisesti palata kotimaahansa. Jos ulkomaalaisen palaamiselle kotimaahan ei ole suojeluun liittyviä esteitä ja hänen on mahdollista palata sinne vapaaehtoisesti, perustetta oleskeluluvan myöntämiselle Suomeen ei olisi olemassa. Pelkästään ulkomaalaisen oma halu jäädä Suomeen ei riittäisi oleskeluluvan myöntämiseen. Harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä 51 §:n perusteella Maahanmuuttoviraston tulee muodostaa käsitys, onko paluu tosiasiaa mahdollista. Arvioitaessa palaamisen mahdollisuutta on otettava huomioon palauttamisen molemmat muodot. Palauttaminen on mahdollista, jos henkilön vapaaehtoiselle paluulle ei ole estettä, vaikka alkuperämaa olisikin haluton myöntämään palauttamisen edellyttämiä asiakirjoja tai muuten ottamaan vastaan vasten omaa tahtoaan palautettavia kansalaisiaan. Se, että johonkin maahan on Suomesta palannut ihmisiä vapaaehtoisesti joko omin toimin tai avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmää hyödyntäen, on yksittäisessä tapauksessa vahva osoitus paluun mahdollisuudesta. Asiaa harkitaan kuitenkin aina ottaen huomioon hakijan yksilöllinen tilanne. Kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen suojelun tarve on jo tullut tuossa vaiheessa tutkituksi ja arvioitu, että palaaminen suojelun tarpeen näkökulmasta olisi mahdollista.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin uudesta edellytyksestä tilapäisen oleskeluluvan myöntämi-

seksi. Uusi edellytys liittyisi 1 momenttiin ehdotetun 2 kohdan tilanteeseen. Oleskeluluvan myöntäminen edellyttäisi, ettei ulkomaalaisen olisi mahdollista palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa vapaaehtoisesti. Oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos ulkomaalainen voisi palata, mutta ei suostu palaamaan. Kansainvälistä suojelua hakeneelle tämä tarkoittaisi, että ulkomaalainen ei käytä hyväkseen vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta, vaikka sellainen olisi olemassa. Momenttia voidaan soveltaa myös avustetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmän ulkopuolisiin.

Oleskelulupaa ei myönnettäisi myöskään, jos ulkomaalainen on vaikeuttanut paluunsa järjestelyjä, oli kyse sitten maasta poistamisesta viranomaistoimin tai vapaaehtoisen paluun järjestelyistä. Paluun järjestelyn vaikeuttaminen olisi sitä, että henkilö jättää tekemättä toimia, joita pitäisi tehdä paluun toteuttamiseksi. Tällainen voi esimerkiksi olla matkustusasiakirjan tai muun asiakirjan hakeminen oman maan edustustosta. Paluun vaikeuttamista voi olla, että henkilö jättää toistuvasti tulematta lentokentälle sovittuna aikana, kun pitäisi poistua maasta tai muulla tavoin vaikeuttaa palveluntarjoajan työtä matkan järjestelyissä.

Jos ulkomaalainen on tehnyt hakemuksen avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, mutta paluu ei ole onnistunut, hän voi tehdä hakemuksen tilapäisen oleskeluluvan saamiseksi. Maahanmuuttoviraston on tällöin kaiken selvityksen perusteella arvioitava, onko paluun epäonnistuminen johtunut hakijan toimista vai onko kyseessä ollut muu syy ja hakija on toiminut yhteistyössä pyrkien edesauttamaan paluutaan. Hakijaa kuullaan ja hän voi esittää oman näkemyksensä paluun estymiseen johtaneesta tilanteesta.

Tilapäinen oleskelulupa voidaan 2 momenttia soveltaen jättää myöntämättä myös ulkomaalaiselle, jolla on oleskeluoikeus toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, mutta joka ei ulkomaalaislain 149 b §:n nojalla esitetyn vaatimuksen jälkeen palaa kyseiseen jäsenvaltioon ja hänet päätetään käännettäväksi EU:n ulkopuolelle.

Korkein hallinto-oikeus on 22 päivänä marraskuuta 2013 antanut ratkaisun 51 §:n 1 momentin soveltamisesta. Päätöksen mukaan



tilapäiselle oleskeluluvalla asetetun edellytyksen selvittäminen ei sinänsä edellytä täytäntöönpanokelpoista käännyttämispäätöstä. Jos Maahanmuuttovirastolla tehdessään käännyttämispäätöstä ei ole erityistä syytä epäillä asiakirjojen tai maatietouden nojalla teknisen esteen olemassaoloa, sen ei ole tarpeen erikseen selvittää maasta poistamisen tosiasiallisia mahdollisuuksia ennen käännyttämispäätöstä. Tähän liittyen on otettava huomioon, että normaalitilanteissa käännyttämismahdollisuuksien selvittäminen kuuluu täytäntöönpanoviranomaisena toimivalle poliisille täytäntöönpanokelpoisen käännyttämispäätöksen jälkeen. Päätöksen mukaisesti Maahanmuuttovirasto voi jo ennen palauttamisen yrittämistä myöntää tilapäisen oleskeluluvan, jos on ennakkoon selvää, että palauttaminen ei millään keinoin tule olemaan mahdollista. Voimassa olevan säännöksen 2 ja 3 momentin säännökset ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan, mutta ne siirtyisivät pykälän 3 ja 4 momentiksi.

**78 §.** *Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalta.* Pykälän 3 momentin 6 kohdan sanamuotoa muutettaisiin 51 §:n ehdotetun uuden otikon mukaiseksi.

**200 a §.** *Maasta karkottamisen täytäntöönpano tilapäisen esteen poistuessa.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä maasta karkottamisen täytäntöönpanosta. Säännös koski maasta karkottamista, kun ulkomaalainen on oleskellut lain 51 §:n perusteella myönnettyllä tilapäisellä oleskeluluvalla ja oleskelun peruste poistuu. Maasta karkottamista koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Kyseessä olisi poikkeus siitä pääsäännöstä, että maasta karkottamista koskevaa päätöstä ei lain 200 §:n perusteella saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Maasta karkottaminen tapahtuu yleensä tilanteessa, jossa ulkomaalainen on voinut oleskella maassa pitkäänkin, jolloin on perusteltua odottaa hallinto-oikeuden lainvoimaisesti ratkaisua ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Koska ulkomaalaislain 51 §:n tapauksessa oleskelun on korostetusti tarkoitettu olla tilapäistä, ei esteen poistuessa ole sellaista tarvetta odottaa muutoksenhakutuo- mioistuimen käsittelyä. Käytännössä on koettu, että tilapäisen oleskeluluvan varsinainen

ajatus ja tavoite ei toteudu, jos tilapäisyyden poistumisen ja luvan päättymisen jälkeen palauttaminen voi muutoksenhakuineen kestää vuosia.

Ulkomaalainen voitaisiin karkottaa maasta sen jälkeen, kun luvan myöntämisen perusteena oleva tilanne on muuttunut ja tilapäinen este paluulle poistunut. Tällöin oleskelulupa voitaisiin joko peruuttaa tai jatkolupa voitaisiin jättää myöntämättä. Ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin nojalla määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella lupa myönnettiin, ei enää ole olemassa. Maasta karkottamisen perusteena olisi 149 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, joka oleskelee maassa ilman vaadittavaa oleskelulupaa.

## 2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Sisäministeriön asetuksella säädettäisiin paluun tukemiseksi maksettavasta avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä. Valtuussäännös olisi vastaanottolain 31 §:n 2 momentissa.

Sisäministeriön asetuksella annettaisiin tarkempia ohjeita avustuksen myöntämiseen liittyvistä käytännön järjestelyistä, esimerkiksi viranomaisten välisestä tiedonvaihdosta ja työnjaosta. Kyse olisi teknisluonteisista toimeenpanoon liittyvistä asioista, eikä yhteiskunnalliselta tai poliittiselta merkitykseltään sellaisista asioista, jotka edellyttäisivät valtioneuvoston asetuksen käyttämistä.

Asetuksella säädettäisiin lisäksi avustuksen rahamääristä. Rahamäärä voisi olla erisuurinen sen mukaan, minkälainen paluumaa on kyseessä ja asettaako hakijan henkilökoh- tainen tilanne tarvetta normaalia korkeammalle tai alhaisemmalle avustukselle. Asetuksessa voitaisiin määritellä alennettu, normaali ja korotettu avustussumma.

Esityksessä on lähdetty siitä, että avustuksen rahamääristä säätäminen valtioneuvoston asetuksella ei olisi tarkoituksenmukaista ja avustusmäärien säännöllinen tarkistaminen olisi mahdollista tehdä joustavammin kuin valtioneuvoston asetuksella.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimeenpanoa varten on perustettu Maahanmuuttoviraston työryhmä, jonka valmistelun pohjalta asetuksen sisältö täsmentyy.

### 3 Voimaantulo

Vapaaehtoista paluuta on toteutettu IOM:n hankkeella, jonka ovat rahoittaneet Euroopan paluurahasto ja Maahanmuuttovirasto. Toimintaa jatketaan ajanjaksolla 1.1.2014—30.6.2015 IOM:n Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki Suomesta II -hankkeella. Tarkoituksena on, että hankkeen päättyessä voitaisiin sujuvasti ilman viiveitä siirtyä Maahanmuuttoviraston ohjaamaan ja vastaanottokeskusten toteuttamaan toimintaan. Maahanmuuttoviraston tulee ennen toiminnan aloittamista kilpailuttaa hankinta siltä osin kuin tarvitaan ulkoisen palvelun tarjoajan palveluita. Tavoitteena on, että lait tulisivat voimaan aikaisintaan vuoden 2015 alusta sikäli kuin siirtymäkauden järjestelyt on mahdollista toteuttaa. Ulkomaalaislain muutokset tulisi saada voimaan mahdollisimman pian lakien hyväksymisen jälkeen. Vastaanottolain muutokset voisivat tulla voimaan viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2015 Vapaaehtoinen paluu ja paluutuki II -hankkeen päätyttyä.

### 4 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Ulkomaalaislain säännösten tulee vastata Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan maassa. Lailla sääntämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaiskohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyiden sääntelemisestä siten, että oikeusturva taataan. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta käsitteli perusteellisesti ulkomaalaislainsäädännön suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (PeVL 4/2004 vp).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vastaanottolain ja ulkomaalaislain säännöksiä. Perusoikeuksien kannalta olennaisia sään-

nöksiä ehdotusta tarkasteltaessa ovat ainakin perustuslain 9 ja 21 §. Liityntää voi katsoa olevan myös perustuslain 6 ja 19 §:ään.

Vastaanottopalveluja on aiemmin rajoitettu hallituksen esityksellä laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 3 ja 19 c §:n muuttamisesta (HE 25/2010 vp). Esityksellä muutettiin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annettua lakia siten, että turvapaikanhakija, joka on Euroopan unionin, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen, ei kuulu vastaanoton piiriin sen jälkeen, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Perustuslakivaliokunta ei nähnyt muutosta ongelmallisena perustuslain 6 tai 19 §:n kannalta. Sittemmin vastaanottolaki uudistettiin kokonaan (HE 266/2010 vp) ja säännös otettiin sellaisenaan vastaanottolain 14 §:ään.

Vastaanottolakia säädettäessä tavoitteena oli perustuslain 6 §:ssä perusoikeutena turvattun yhdenvertaisuusperiaatteen toteuttaminen. Vastaanottopalvelut säädettiin annettavaksi kaikille kansainvälistä suojelua hakeville ja tilapäistä suojelua saaville. Sille, että turvapaikkaa hakeneen EU:n jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaisen oikeusasema järjestettiin eri tavoin kun muiden vastaavassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden asema, oli perustuslakivaliokunnan aiemman kannanoton perusteella hyväksyttävät perusteet (PeVL 26/2010 vp). Kyseisessä muutoksessa unionin kansalainen ja häneen rinnastettava asetettiin eri asemaan kuin muut turvapaikanhakijat. Perusoikeuksien kannalta ehdotusta arvioitiin perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta. Sääntelyllä on lisäksi liityntä perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Valiokunta toteaa lausunnossaan, että turvapaikkaa hakenut unionin kansalainen ja häneen rinnastettava henkilö voi 3 §:n 2 momentista poiketen kuulua lakiehdotuksen 19 c §:n 5 momentin perusteella henkilökohtaisen syyn vuoksi vastaanoton piiriin vielä kielteisen turvapaikkapäätöksen saatuaan. Päätöksen vastaanoton piiriin kuulumisesta

kohtuulliseksi ajaksi tekee vastaanottokeskuksen johtaja. Lisäksi henkilö voi kuulua vastaanoton piiriin maasta poistumisensa saakka enintään seitsemän päivän ajan, jos hän on suostunut poistumaan valvotusti maasta tai käännättämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanoon ennen 30 päivän kulumista päätöksen tiedoksiannosta. Näistä etenkin edellinen yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamisen mahdollistava säännös on omiaan edelleen hälventämään ehdotuksen ongelmallisuutta syrjintäkiellon näkökulmasta.

Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että vaikka ehdotuksessa tarkoitettut henkilöt eivät enää kuuluisikaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin, he eivät menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Käytännössä ehdotus voinee johtaa ainakin siihen, että tällainen henkilö voi hätätilanteessa turvautua toimeentulotukilain mukaiseen kiireelliseen toimeentulotukeen (laki toimeentulotuesta, 14 §:n 3 momentti) silloin, kun hän ei voi saada välttämätöntä toimeentuloaan muulla tavalla.

Vastaanottopalvelujen lakkaaminen ei tarkoita sitä, että perusoikeudet lakkaavat. Ulkomaalaisella on käytännössä mahdollisuus saada helpommin sosiaalihuollon ja terveydenhoidon palveluita vastaanoton piirissä ollessa kuin laittomasti maassa oleskelevana. Vastaanottopalvelujen saamista ei sinänsä voi katsoa sellaiseksi perusoikeudeksi, johon tulisi olla oikeus senkin jälkeen kuin perusteita vastaanoton palvelujen saamiseksi ei enää ole olemassa. Jos vastaanoton piirissä oleva henkilö päättää jäädä oleskelemaan maahan laittomasti, hänen perusoikeutensa toteutuvat samalla tavoin kuin muidenkin laittomasti maassa oleskelevien kohdalla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on 7.3.2014 julkaissut selvityksen niin sanottujen paperittomien terveyspalveluista Suomessa. Selvityksessä on tutkittu ilmiötä ja esitetty vaihtoehtoja perusoikeuksien toteuttamiseksi nykyistä paremmin.

Nyt ehdotettavassa vastaanottolain 14 §:n muutoksessa kohderyhmänä ovat muut kuin edellä mainitut unionin kansalaiset ja heihin rinnastettavat. Sama periaate hätätilassa kii-

reelliseen toimeentulotukeen turvautumisesta pätee myös sellaisiin kolmannen maan kansalaisiin, joiden vastaanottopalvelut päättyisivät ja jotka eivät poistuisi maasta. Ehdotus sisältää niin ikään mahdollisuuden vastaanottokeskuksen johtajan päätöksellä jatkaa vastaanoton palveluja erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Kansainvälistä suojelua hakavat ja tilapäistä suojelua saavat oleskelevat ulkomaalaislain 40 §:n mukaisesti maassa laillisesti, joten perustuslain takaama liikkumisoikeus ja asuinpaikan valitsemisoikeus koskevat heitä.

Suvereenin valtion omaan harkintavaltaan kuuluu, ketkä ulkomaalaiset se päästää alueelleen. Säännös ulkomaalaisen oikeudesta liikkua Suomen rajojen yli on perustuslain 9 §:n 4 momentissa, joka kuuluu seuraavasti: "Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaisia ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu". Edellä mainitun säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Siksi ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä on säädettävä lailla. Lain sisällön tulee vastata Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Edellä mainitut seikat ilmenevät myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 23/1998 vp. Ulkomaalaislaissa säädetään maasta poistamisen perusteista. Laissa on myös säännös, joka vastaa perustuslain 9 §:n 4 momentin ja kansainvälisten velvoitteiden mukaista palauttamiskieltoa. Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ilmentämän ajatustavan mukaisesti perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksia ovat vaalioikeudet ja lupa oleskella maassa. Muita perusoikeuksia ei enää rajata kansalaisuuden perusteella.

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asian-

mukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi tässä momentissa turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan siinä erikseen mainitut oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Ehdotetulla muutoksella oleskeluluvan myöntämiseen johtaneiden tilapäisten esteiden poistuessa maasta karkottamisen täytäntöönpanoa ehdotetaan kevennettäväksi siten, että se vastaa perustilannetta käännyt-

tämissä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi perustuu aina tilapäisiin syihin ja myönnetään tilanteessa, jossa ulkomaalaisen kotimaahan paluulle ei ole esimerkiksi suojelun tarpeeseen liittyviä esteitä. Esteiden poistuessa ei ole tarvetta ja syytä lykätä maasta poistamisen täytäntöönpanoa muutoksenhakumenettelyn ajaksi. Esityksessä on otettu huomioon oikeusturvanäkökohdat. Ulkomaa-laislaissa on säännökset valitusmenettelystä.

Esitys voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

## 1.

**Laki****kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 14 ja 31 §  
 sekä

*lisätään* lakiin uusi 14 a § seuraavasti:

## 14 §

*Vastaanottopalvelujen saaja*

Vastaanottopalveluja annetaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneelle ja tilapäistä suojelua saaneelle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa, voidaan antaa vastaanottopalveluja kohtuullinen aika.

## 14 a §

*Vastaanottopalvelujen kesto*

Vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta.

Kansainvälistä suojelua hakevalle, joka on Euroopan unionin jäsenvaltion taikka Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen, annetaan vastaanottopalveluja kuitenkin vain siihen saakka, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Edellä mainitun valtion kansalainen, joka on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevan kielteisen päätöksen ja joka suostuu poistumaan valvotusti maasta tai suostuu siihen, että käännättämistä koskeva päätös pannaan täytäntöön ennen kuin 30 päivää on kulunut siitä, kun päätös on annettu tiedoksi, voi saada vastaanottopalveluja maasta pois-

tumiseensa saakka, enintään kuitenkin 7 vuorokauden ajan.

Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, annetaan vastaanottopalveluja enintään 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista. Jos avustettu paluu ei hakemuksesta huolimatta ole toteutunut tai hakemus on peruutettu, vastaanottopalvelut lakkaavat, kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluttua hakemuksesta, jollei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty oleskelulupaa. Mitä edellä tässä momentissa säädetään ei sovelleta ilman huoltajaa olevan lapsen vastaanottopalveluihin.

Vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että henkilölle annetaan vastaanottopalveluja 2 ja 3 momentissa säädettyjen määräaikaisten estämättä kohtuullinen aika erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

## 31 §

*Paluun tukeminen*

Paluun tukemiseksi voidaan kansainvälistä suojelua hakeneelle kolmannen maan kansalaiselle, tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneelle, maksaa avustusta ja korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsyinsä on taattu. Edellytyksenä avustuksen ja

korvauksen maksamiseksi kansainvälistä suojelua hakeneelle on lisäksi, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi.

Avustus ja korvaus myönnetään, jos palaa- ja on tuen tarpeessa eikä voi aloittaa uudelleenkotoutumistaan eikä kattaa matka- ja muuttokustannuksiaan ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla. Avustuksen rahamäärän suuruuden määräämisessä otetaan huomioon palaaajan henkilökohtaiset ja paluumaan olosuhteet. Avustuksen myöntäminen edellyttää suunnitelmaa avustuksen käytöstä. Avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen me-

nettelyistä säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

Avustuksen ja korvauksen myöntää hakemukselta se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi palaaaja on rekisteröity. Jos palaaaja ei enää ole rekisteröitynyt vastaanottokeskukseen asiakkaaksi, avustuksen voi hakemukselta myöntää Maahanmuuttovirasto. Vastaanottokeskus tai Maahanmuuttovirasto voi periä takaisin myöntämänsä avustuksen tai korvauksen, jos osoittautuu, että se on maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Hakemus takaisinperinnästä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

## 2.

**Laki****ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* ulkomaalaislain (301/2004) 51 § ja 78 §:n 3 momentin 6 kohta, sellaisena kuin niistä on 78 §:n 3 momentin 6 kohta laissa 1218/2013, sekä  
*lisätään* lakiin uusi 200 a § seuraavasti:

## 51 §

*Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen vuoksi*

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos

1) häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa; taikka

2) hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiallisesti mahdollista.

Oleskelulupaa 1 momentin 2 kohdan perusteella ei myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

## 78 §

*Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla*

-----  
 Työnteko-oikeus on lisäksi ulkomaalaisella:  
 -----

6) jonka oleskelulupa on myönnetty maasta poistumisen estymisen vuoksi 51 §:n perusteella;  
 -----

## 200 a §

*Maasta karkottamisen täytäntöönpano tilapäisen esteen poistuessa*

Päätös maasta karkottamisesta voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jos maasta karkottaminen perustuu 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle säädetyn oleskelun perusteen poistumiseen, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

-----  
 Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

-----  
 Helsingissä 25 päivänä syyskuuta 2014

**Pääministeri**

**ALEXANDER STUBB**

Sisäministeri Päivi Räsänen

## 1.

**Laki****kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 14 ja 31 §  
sekä

lisätään lakiin uusi 14 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

14 §

14 §

*Vastaanottopalvelujen saaja*

*Vastaanottopalvelujen saaja*

Vastaanottopalveluja annetaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneelle ja tilapäistä suojelua saaneelle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa, voidaan antaa vastaanottopalveluja kohtuullinen aika.

Vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta. Kansainvälistä suojelua hakevalle, joka on Euroopan unionin jäsenvaltion taikka Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen, annetaan vastaanottopalveluja kuitenkin vain siihen saakka, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa.

Edellä 3 momentissa tarkoitetun valtion kansalainen, joka on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevan kielteisen päätöksen ja joka suostuu poistumaan valvotusti maasta tai suostuu siihen, että käännyttämistä koskeva päätös pannaan täytäntöön ennen kuin 30 päivää on kulunut siitä, kun päätös on annettu tiedoksi, voi saada vastaanottopalveluja maasta poistumiseensa saakka, enintään kuitenkin 7 vuorokauden ajan. Vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että tällaiselle henkilölle annetaan

Vastaanottopalveluja annetaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella oleskeluluvan saaneelle ja tilapäistä suojelua saaneelle, jolle on myönnetty jatkuva oleskelulupa, voidaan antaa vastaanottopalveluja kohtuullinen aika.

ks. 14 a § 2 mom.

ks. 14 a § 2 ja 4 mom.



vastaanottopalveluja kohtuullinen aika erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi

## 14 a §

*Vastaanottopalvelujen kesto*

*Vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle annetaan oleskeluluvan epäämisen tai tilapäisen suojelun lakkaamisen jälkeen vastaanottopalveluja siihen saakka, kunnes hän on poistunut maasta.*

ks. 14 § 3 ja 4 mom.

Kansainvälistä suojelua hakevalle, joka on Euroopan unionin jäsenvaltion taikka Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin kansalainen, annetaan vastaanottopalveluja kuitenkin vain siihen saakka, kun hän on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa. Edellä mainitun valtion kansalainen, joka on saanut tiedoksi Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevan kielteisen päätöksen ja joka suostuu poistumaan valvotusti maasta tai suostuu siihen, että käännättämistä koskeva päätös pannaan täytäntöön ennen kuin 30 päivää on kulunut siitä, kun päätös on annettu tiedoksi, voi saada vastaanottopalveluja maasta poistumiseensa saakka, enintään kuitenkin 7 vuorokauden ajan.

*Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, annetaan vastaanottopalveluja kuitenkin vain 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista. Jos avustettu paluu ei hakemuksesta huolimatta ole toteutunut tai hakemus on peruutettu, vastaanottopalvelut lakkaavat, kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluessa hakemuksesta, jollei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty oleskelulupaa. Mitä edellä tässä momentissa säädetään ei sovelleta ilman huoltajaa olevan lapsen vastaanottopalveluihin.*

Vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että henkilölle annetaan vastaanottopalveluja 2 ja 3 momentissa säädettyjen määräaikojen estämättä kohtuullinen aika erityisen henki-

lökohtaisen syyn vuoksi.

31 §

*Paluun tukeminen*

Kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan korvata kohtuulliset matkakustannukset kotimaan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu, jos hän poistuu maasta vapaaehtoisesti peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, voidaan korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu, sekä maksaa yhdelle henkilölle enintään kahden kuukauden ja perheelle enintään neljän kuukauden toimeentulotuen perusosan määrää vastaava avustus.

Korvauksen ja avustuksen myöntää hakemuksesta se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi palaja on rekisteröity.

Vastaanottokeskus voi periä takaisin myöntämänsä korvauksen tai avustuksen, jos osoittautuu, että se on maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Hakemus takaisinperinnästä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

31 §

*Paluun tukeminen*

*Paluun tukemiseksi* voidaan kansainvälistä suojelua hakeneelle *kolmannen maan kansalaiselle*, tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa *sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneelle, maksaa avustusta ja* korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. *Edellytyksenä avustuksen ja korvauksen maksamiseksi kansainvälistä suojelua hakeneelle on lisäksi, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi.*

*Avustus ja korvaus myönnetään, jos palaja on tuen tarpeessa eikä voi aloittaa uudelleenkotoutumistaan eikä kattaa matka- ja muuttokustannuksiaan ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla. Avustuksen rahamäärän suuruuden määrittämisessä otetaan huomioon palajan henkilökohtaiset ja paluumaan olosuhteet. Avustuksen myöntäminen edellyttää suunnitelmaa avustuksen käytöstä. Avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksella.*

Avustuksen ja korvauksen myöntää hakemuksesta se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi palaja on rekisteröity. *Jos palaja ei enää ole rekisteröitynyt vastaanottokeskuksen asiakkaaksi, avustuksen voi hakemuksesta myöntää Maahanmuuttovirasto. Vastaanottokeskus tai Maahanmuuttovirasto voi periä takaisin myöntämänsä avustuksen tai korvauksen, jos osoittautuu, että se on maksettu virheellisin perustein tai perusteettomasti. Hakemus takaisinperinnästä tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.*

## 2.

**Laki****ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* ulkomaalaislain (301/2004) 51 § ja 78 §:n 3 momentin 6 kohta, sellaisena kuin  
niistä on 78 §:n 3 momentin 6 kohta laissa 1218/2013, sekä  
*lisätään* lakiin uusi 200 a § seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

51 §

51 §

*Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistamisen estymisen vuoksi*

*Oleskeluluvan myöntäminen maasta **poistumisen** estymisen vuoksi*

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiallisesti mahdollista.

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos

1) häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa; *taikka*

2) hänen *paluunsa* kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiallisesti mahdollista.

*Oleskelulupaa 1 momentin 2 kohdan perusteella ei myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä.*

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Jos ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa 1 momentin perusteella, hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

78 §

78 §

*Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla*

*Työnteko-oikeus oleskeluluvan nojalla*

-----  
Työnteko-oikeus on lisäksi ulkomaalaisella:

-----  
Työnteko-oikeus on lisäksi ulkomaalaisella:

-----  
6) jonka oleskelulupa on myönnetty maasta poistamisen estymisen vuoksi 51 §:n perusteella;

-----  
6) jonka oleskelulupa on myönnetty maasta *poistumisen* estymisen vuoksi 51 §:n perusteella;

---

200 a §

*Maasta karkottamisen täytäntöönpano tilapäisen esteen poistuessa*

*Päätös maasta karkottamisesta voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jos maasta karkottaminen perustuu 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan myöntämiselle säädetyn oleskelun perusteen poistumiseen, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.*