

## Riikka Eela

VTM, lähetystöneuvos  
Ulkoministeriö, Afrikan ja Lähi-idän osasto  
riikka.eela@formin.fi



# Onnistunut kotiinpaluu – Miten tukea Euroopasta palaavaa?

**Avainsanat: turvapaikanhakija, muuttoliike, paluumuutto, direktiivi, Euroopan unioni**

*Artikkelissa esitellään kysymyksiä, jotka liittyvät kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden tuetun vapaaehtoisen paluun konseptiin. Paluun ja jälleenkotoutumisen tukeminen on laajassa mittakaavassa Euroopan maille uutta ja juontaa osin juurensa hallitsemattoman muuttoliikkeen huippuvuoteen 2015.*

*Artikkelissa pyritään tuomaan näkyviin, millaista tietoa tarvitaan lisää, jotta tuetun vapaaehtoisen paluun ja jälleenkotoutumisen ongelmakohtia voidaan ratkoa realistisesti ja onnistuneesti. Pelkästään paluu-termi voi johtaa harhaan; henkilöt eivät aina voi tai halua palata sinne, mistä lähtivät. Paluun tukemiseen liittyviä kysymyksiä ovat muun muassa tarjottavan tuen laatu ja määrä sekä se, missä määrin tukea tulisi tarjota palaajalle itselleen ja missä määrin yhteisölle, johon tämä palaa. Myös palaamisen vapaaehtoisuuden jäsentäminen on tärkeää, jos halutaan ymmärtää palaajan motiiveja ja tarpeita.*

*Paluuta tukemalla halutaan varmistaa henkilön onnistunut taloudellinen ja sosiaalinen jälleenkotoutuminen lähtömaahan.*

Suomessa on ollut käynnissä Maahanmuuttoviraston johtama Auda-hanke vuoden 2018 alusta alkaen.<sup>1</sup> Hankkeessa selvitetään muun

1 Auda-hankkeessa on ollut mukana Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön lisäksi Kriisinhallintakeskus. Hankkeeseen liittyy myös selvitys vapaaehtoisesti palanneiden tilanteesta paluun jälkeen. Sen tekee

muassa, miten voidaan edistää ja tukea kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan vapaaehtoista paluuta lähtömaahansa siten, että henkilö ei jää paluun jälkeen tyhjään päälle, vaan kykenee taloudellisesti ja sosiaalisesti jälleenkotoutumaan alueelle, josta on saattanut olla pitkäänkin poissa.

Auda-hankkeessa pyritään samanaikaisesti sekä kehittämään metodologiaa, eli selvittämään, millä keinoin hyvää paluuta pystytään edistämään, että saavuttamaan konkreettisia tuloksia, eli ohjaamaan henkilöitä paluutiedon ja -palvelujen äärelle.

Paluun ja jälleenkotoutumisen tukeminen on laajassa mittakaavassa Euroopan maille uutta ja juontaa osin juurensa hallitsemattoman muuttoliikkeen huippuvuoteen 2015.<sup>2</sup> Puhutaan käsitteestä "assisted voluntary return and reintegration", "tuettu vapaaehtoinen paluu ja jälleenkotoutuminen". Teemaan liittyviä hyviä käytäntöjä kehitetään ja hankkeita pilotoidaan eri maissa vaihtelevasti ja vaihtelevin budjetein. Asiasta on eril-

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM. Hanke saa rahoitusta Euroopan unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF).

2 Euroopan komission syksyllä 2018 annettu ns. paluudirektiiviehdotus (COM(2018) 634 final) sisältää velvoitteen luoda vapaaehtoisen paluun ohjelmia, joihin voisi sisältyä myös jälleenkotoutumistukea, ks. direktiiviehdotuksen uusi kappale 14.

linen tavoite myös YK:n maailmanlaajuisessa siirtolaisuusasiakirjassa.<sup>3</sup>

Tarkastelen seuraavassa vapaaehtoista paluuta käsitteiden monitulkintaisuuden kautta. Kun sanojen takana olevaa todellisuutta tarkastellaan, tulee näkyviin, millaista tietoa tarvitaan lisää, jotta tuetun vapaaehtoisen paluun ja jälleenkotoutumisen ongelmakoh- tia voidaan ratkoa realistisesti ja onnistu- neesti.

Monet artikkelissa mainitsemani asiat nousivat voimakkaasti esiin muun muassa Addis Abebassa marraskuussa 2018 pidetyssä Afrikan unionin ja Euroopan unionin maiden jälleenkotoutumista käsitelleessä ko- kouksessa *AU–EU Technical Workshop on Sustainable Reintegration of Migrants*. Kokouksen kimmokkeena oli niiden henkilöiden kotou- tuminen, jotka on vuoden 2018 aikana Afri- kan unionin, Euroopan unionin ja kansain- välisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n yhteistyö- nä palautettu, omasta tahdostaan, Libyasta kotimaihinsa.

## Paluu, mutta minne

Arkikielessä paluusta puhuminen on melko yksiselitteistä. Palataan sinne, mistä lähdet- tiin. Sanaan sisältyy kotiinpaluun tunnel- maa, palaamista jonnekin, missä kaikki on ennallaan. Jokainen pidempään muualla asunut ja takaisin palannut tietää, että näin ei kuitenkaan juuri koskaan ole. Lähikauppa on lakkautettu ja naapurissa on uusi asukas. Kun puhutaan niistä henkilöistä, jotka nyt ovat palaamassa kotiseudulle Euroopasta, tilanne voi olla toinen paljon dramaattisem- min. Koko lähikortteli saattaa olla pommi- tettu, naapuri kaatunut sodassa, ystävät ka- donneet. Palaaja ei välttämättä voi tai halua palata sinne, mistä lähti. Pitää palata naapu- rikylään tai -kaupunkiin tai kauemmas. Julki- suudesta tunnemme myös tapauksia, joissa henkilö ei ole koskaan asunutkaan maassa, johon hänen nyt pitää palata. Tässä tapauk- ssa ”paluu” on tietysti erityisen epätasäl- linen termi.

Tämä on yksi monista ongelmista, joihin erilaisilla hankkeilla nyt haetaan ratkaisua: miten paluu saadaan onnistumaan, kun mo- nia ”paluu”-sanaan kuuluvia elementtejä on kadonnut. Mitä ovat ne elementit, joita pys- tytään ulkoa rakentamaan? Mikä on eri ele- menttien kiireellisyys- tai tärkeysjärjestys?

## Paluun tukeminen – eurooppalainen ilmiö

Tuettu paluu on pääsääntöisesti eurooppa- lainen ilmiö. Tuella viitataan sekä palaajalle annettavaan rahalliseen avustukseen (käteis- tuki) että erilaisiin neuvonta- ja tukipalvelui- hin (hyödyketuki), joita voidaan tarjota sekä ennen lähtöä maassa, josta henkilö lähtee pois, että paluun jälkeen maassa, johon hen- kilö palaa. Näitä palveluja eri Euroopan maat hankkivat ostopalveluna esimerkiksi IOM:ltä. Ne voivat sisältää esimerkiksi tukea työn löy- tämiseksi, ammattikoulutusta tai asunon- hankintaa – ylipäättään henkilön yksilöllisen tilanteen, tukiverkoston ja tulevaisuuden kartoittamista.

Maailmanlaajuisesti paluun tukeminen ei ole tavallista. Monet maat ohjaavat esimer- kiksi vierastyöläisiä poistumaan työmark- kinasuhdanteiden mukaan. Keinot voivat vaihdella arjen hankaloittamisesta – esimer- kiksi erilaisin oleskelulupiin liittyvien vaatimusten avulla – hyvinkin suoraviivaiseen toimintaan, kuten ihmisten kuljettamiseen rajalle.

Tällaisesta tukemattomasta paluumuu- tosta on helppo löytää suuren mittakaavan esimerkkejä. Pakistanista ja erityisesti Ira- nista palaa tai palautetaan ihmisiä suurina määrinä Afganistaniin (pelkästään Iranista vuonna 2018 noin 750 000 henkilöä). Saudi-Arabiasta on palannut tai pakotettu pala- maan Etiopiaan henkilöitä, jotka ovat olleet vierastyöläisinä Saudi-Arabiassa jopa vuosikymmeniä (esimerkiksi toukokuun 2017 ja marraskuun 2018 välillä noin 220 000 hen- kilöä). Yhdysvalloista on palautettu suuria määriä vierastyöläisiä vaikkapa Meksikoon (esimerkiksi vuoden 2017 alusta vuoden 2018 puoliväliin noin 270 000 henkilöä). Etelä-Afri- kasta suuntautuu mittavaa paluumuuttovir- taa muun muassa Malawiin.<sup>4</sup>

Euroopassa paluuta ja palaajaa on pää- dytty tukemaan monesta syystä. Tukeminen nähdään erityisesti osana palaavan yksilön tulevaisuusperspektiivin vahvistamista, mut- ta myös sen yhteiskunnan kehittämistä, jo- hon henkilö palaa. Viime aikojen trendeihin eurooppalaisessa keskustelussa kuuluu- kin paluun, takaisinoton ja kehitysajattelun in- tegrointi samaan keskusteluun: perinteistä sisäministeriön toimialaa ja kehitys yhteis- ajattelua halutaan tuoda lähemmäs toisiaan.

3 *Global Compact on Migration*. Tavoite 21 kuuluu: ”Co-operate in facilitating dignified and sustainable return, readmission and reintegration”; tehdään yhteistyötä arvokkaan ja kestäväen paluun, takaisinoton ja jälleenkotoutumisen mahdollistamiseksi.

4 Afganistaniin ja Etiopiaan palanneiden tai palautet- tujen luvut ovat peräisin IOM:n tilastoista, Meksikoon palautettujen luvuista ks. esim. Rachel Schmidtken ja Raquen Chuayffetin artikkeli *Reintegrating Returned Mexican Migrants through a Comprehensive Workforce Development Strategy* (The Mexico Institute 2018).

Paluun tukemiseen liittyy myös itsekäämpiä motiiveja: Euroopan maat laskevat, että on halvempaa tukea henkilön paluuta kotimaahan kuin hänen oleskeluaan Euroopassa esimerkiksi turvapaikanhakijana tai maksaa niiden lieveilmiöiden kustannuksia, joita oleskelu Euroopassa paperittomana ja "harmaan yhteiskunnan" syntyminen aiheuttaa.

Lisäksi paluun tukemisen ajatellaan motivoivan juuri vapaaehtoiseen palaamiseen. Vastaanottajamaan kannalta vapaaehtoisesti palaava on aina helpompi ottaa vastaan kuin henkilö, joka joudutaan palauttamaan. Osalle vastaanottajamaista palautettavien vastaanotto voi sisäpoliittisista syistä olla niin vaikeaa, että vapaaehtoinen paluu on käytännössä ainoa vaihtoehto.

Koska paluun tukeminen nykyisessä mitakaavassa on uusi asia, on moni asia pilottivaiheessa eikä tuloksia ole vielä voitu tutkia. Monet paluutyötä tekevät toteavat, että kun paluumuuttoa miettivä ottaa yhteyttä paluutukea tarjoavaan tahoon, hän on yleensä jo tehnyt päätöksensä palata. Tuki, oli se sitten käteistä tai hyödykkeitä, ei näytä olevan paluupäätöksen motiivi, vaikka se onkin paluuta helpottava elementti. Yksi havainto paluun tukemisesta on, että joissakin tapauksissa jo palanneiden tarjoama vertaistuki on ollut hyödyllisin ja tehokkain tuen muoto.

Tukemiseen liittyy myös epätasapainoa aiheuttavia tekijöitä. Toisaalta pidetään tärkeänä, että palaajan yksilölliset tarpeet otetaan tarkasti huomioon. Toisaalta käytännön työssä on huomattu, että jos esimerkiksi samalle alueelle, samaan koulutuskeskukseen tai saman vastaanottopalveluja tarjoavan toimijan piiriin palaa eri maista henkilöitä, joilla on kovin eri suuruinen tai eri tyyppiä palveluita mahdollistava "paluupaketti", tämä voi johtaa syviinkin ristiriitoihin. Siksi on esitetty esimerkiksi eri Euroopan maiden tukikäytäntöjen yhdenmukaistamista.

Vaikeita ristiriitoja saattaa syntyä myös tuettujen palaajien ja vastaanottavan yhteisön välillä. Paljon pohditaan esimerkiksi sitä, mikä ylipäätään on oikea suhde tuen jakautumisessa. Kuinka paljon on perusteltua tukea palaajaa, kuinka paljon tuesta pitäisi ohjata sille yhteisölle, johon palataan? Samalla keskustellaan siitäkin, miten yhteisö tulisi määrittää. Onko tuettava yksikkö kylä, jokin vastaanotettavia tukeva hanke, maakunta vai valtio? Mitä hauraampi valtio, sen tärkeämpi tämä kysymys on.

## Paluun vapaaehtoisuuden määrittelyä

Yhdysvaltalaiset siirtolaisuustutkijat Kathleen Newland ja Brian Salant ovat artikkelissaan

*"Balancing Acts: Policy Frameworks for Migrant Return and Reintegration"*<sup>5</sup> tarkastelleet siirtolaisten paluuta monesta näkökulmasta. He luovat keskustelulle käsitteellistä viitekehystä ja aloittavat tämän luokittelemalla paluun vapaaehtoisuuden asteita. He tunnistavat niitä kuusi. Toiseksi vapaaehtoisinta paluuta he kutsuvat vapaaehtoiseksi (*voluntary*); vapaaehtoisin paluun muoto on houkuteltu (*solicited*) paluu. Tällainen paluu ei perustu pelkästään palaajan tahtoon, vaan myös siihen, että paluun suorastaan houkuttelee kansalaisiaan takaisin. Tällaista houkutuskampanjoitua kohdistetaan usein erityisesti hyvin koulutettuihin kansalaisiin, jotka asuvat ulkomailla. Houkuttelun ja vapaaehtoisin paluun jälkeen tutkijat luokittelevat paluumuodot kohti vähenevää vapaaehtoisuutta: vastahakoinen (*reluctant*), painostettu (*pressured*), velvoitettu (*obliged*) ja pakotettu (*forced*).

Tässä päästään yhteen eurooppalaisen paluusetelman ongelmakohdista. Käytämme termiä "tuettu vapaaehtoinen paluu" myös silloin, kun palaaja on kielteisen päätöksen turvapaikkahakemuksensa saanut henkilö, jolle tarjotaan mahdollisuutta lähteä maasta ilman pakkokeinoja, turvanaan käteis- tai hyödyketukea sisältävä "starttipaketti". Konseptiin tavallisesti kuuluu, että palaajaa on kirjaimellisesti vastassa joku, joka saattaa hänet paluupalvelujen piiriin ja esimerkiksi tilapäiseen majapaikkaan.

Termillä "vapaaehtoinen" luodaan tällöin käsitteellistä pesäeroa tilanteeseen, jossa henkilö poistetaan maasta mahdollisesti pakkokeinoin. Maasta poistettavalle ei järjestetä tukipalveluja palautuksen jälkeen eikä hänen jälleenkotoutumistaan seurata. Hän myös saattaa saada määräaikaisen maahan-tulokiellon maahan, joka hänet palauttaa.

Yksilön näkökulmasta nämä ovat erittäin tärkeitä eroja. Termillä "vapaaehtoinen" viestitetään ensin mainitun vaihtoehdon paremmuutta henkilölle, joka miettii näiden kahden vaihtoehdon välillä, ja näin ollen sitä on varsin perusteltua käyttää.

Samalla on kuitenkin helppo ymmärtää, että puhtaasta vapaaehtoisuudesta ei välttämättä ole kyse, kun henkilö joutuu valitsemaan kahdesta vaihtoehdosta: palata itse tai tulla palautetuksi. Moni Euroopasta palaava, turvapaikkahakemuksensa kielteisen päätöksen saanut – ehkä osa prosessinsa keskeyttäneistäkin – saattaa palata Newlandin ja Salantin luokittelussa lähinnä "painostetun" tai "velvoitetun" paluun kategoriassa. Tämä on tärkeää ymmärtää, kun mietitään,

5 Newland, Kathleen & Salant, Brian (2018). *Balancing Acts: Policy Frameworks for Migrant Return and Reintegration*. Migration Policy Institute MPI, Policy Briefs, October 2018.

miten näitä yksilöitä pystytään motivoimaan paluuseen ja miten heitä voidaan sosiaalisesti ja taloudellisesti juurruttaa ja tukea paluun jälkeen.

Kun puhutaan muuttoliikkeen perimmäisistä syistä, viitataan yleensä negatiivisiin, työntäviin tekijöihin, kuten nälänhätä, konflikti tai henkeä tai terveyttä uhkaava köyhyys. Osa syistä on kuitenkin positiivisempia, vetäviä tekijöitä. Nämä voivat liittyä ihmisen henkilökohtaisiin pyrkimyksiin. Hän saattaa haluta toteuttaa itseään ammatillisesti tai muuten; tienata enemmän; elää toisenlaista elämää; päästä perheensä luo ja niin edelleen. Moni tuli Eurooppaan vuonna 2015 turvapaikanhakijana, koska tälle saapumisen tavalle ei ollut vaihtoehtoa. Tulon syy saattoi kuitenkin olla jokin muu. Osalla näistä ihmisistä on turvapaikkajärjestelmässä vastausta odottaessa jäänyt todennäköisesti saavuttamatta se tavoite, jonka vuoksi he alun perin lähtivät matkaan. Tämä taas on yksi syy, miksi voi olla vaikeaa päättää palata: tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta matka on edelleen kesken.

Onnistuneen paluun näkökulmasta myös tästä teemasta kaivattaisiin lisää tietoa. Mitkä ovat yksilötasolla työntävät ja vetävät tekijät? Mikä on tarkalleen se dynamiikka, jolla nämä tekijät vaikuttavat lähtömaassa, kohdemaassa ja paluupäätöstä tehtäessä?

Vuonna 2016 Suomen poliisi järjesti paluulennot noin 1 400:lle irakilaiselle, jotka päättivät joko vapaaehtoisesti tai vastahakoisesti – Newland ja Salantin luokitusta

lainatakseni – palata Irakiin ja jättää turvapaikkaprosessinsa kesken. Näitäkin 1 400:aa henkilöä voi miettiä monesta näkökulmasta. Yksi näkökulma, joka tulee mieleen, on: mikä menetetty tilaisuus tutkia lähtijän ja palaa-jan motiiveja; tiedon ja toiveiden tasoa; paluuta; yhteisön ja yksilön suhdetta; ajatuksia ennen ja jälkeen.

## Jälleenkotoutuminen vai uusi yritys

Jälleenkotoutumisen, reintegraation, käsitteestä tyydyn toteamaan yhden asian.

Marraskuinen Addis Abeban kokous, johon osallistuin, oli kutsuttu koolle Afrikan unionin sudanilaisen sosiaaliasioiden komissaari Amira Elfadilin aloitteesta. Hän kuvasi loppupuheenvuorossaan tunteitaan marraskuussa 2017, kun hän seiso i Libyassa peltihallissa, jossa 3 000 afrikkalaismiestä huusi hänelle ranskaksi, arabiaksi ja englanniksi vain yhtä: "viekää meidät kotiin". Hän kuvasi ponnistuksia, jotka AU sen jälkeen, EU:n ja IOM:n tukemana, teki näiden ihmisten toiveen toteuttamiseksi. Elfadil päätti puheenvuoronsa: "Me toteutimme tehtävämme puolet: autoimme heidät palaamaan. Mutta puolet jäi tekemättä: emme ole onnistuneet jälleenkotouttamisessa. Osa on jo lähtenyt uudelleen."

Jos tuettu paluu ei johda yksilön onnistuneeseen jälleenkotoutumiseen, olemme tuki-joina kuin hölmöläiset, jotka leikkaavat peiton päästä pätkän ja ompelevat sen toiseen päähän.

# Tutkimus-sarjalle JUFO-luokitus

**Instituutin Tutkimus-sarjalle on myönnetty  
Julkaisufoorumin tasoluokka 1.**

**Sarjassa on ilmestynyt kaksi teosta:**

- 1. Karjalani, Karjalani, maani ja maailmani**
- 2. Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa**