

**EMN FOCUSED STUDY
2 | 2015**

Dissemination of information on voluntary return: how to reach irregular migrants not in contact with the authorities

– National Report of Finland



Co-financed by the
European Union

Dissemination of information on voluntary return: how to reach irregular migrants not in contact with the authorities

– National report of Finland

ISBN 978-952-5920-45-1 (PDF)

The EMN has been established by Council Decision 2008/381/EC and is financially supported by the European Union. The objective of the EMN is to meet the information needs of Community institutions and of Member States' authorities and institutions by providing up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum, with a view to supporting policymaking in the European Union in these areas. The EMN also serves to provide the general public with such information.

The study was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN), which is coordinated by the European Commission. The Commission is not responsible for the views or conclusions presented herein.

Overall responsibility:

Senior Adviser Jutta Saastamoinen (National Contact Point Finland)

National coordinator Kielo Brewis (National Contact Point Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

Panimokatu 2 A

FI-00580 HELSINKI, Finland

Tel. + 358 295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

www.emn.europa.eu

Layout: OS/G Communications

© cover picture: Kirijaki

Contents

Top-line “factsheet”	4
Section 1: Overview of the national situation	6
1.1 Scale of irregular migration and of return in the member state	6
1.2 Scale and nature of irregular migrants who are not in contact with the authorities	10
Section 2: National legislation and policy on the dissemination of information on (voluntary) return	13
Section 3: Overall national approach to disseminating information on (voluntary) return	18
3.1 Actors involved in disseminating information on (voluntary) return	18
3.2 Tools used to disseminate information on (voluntary) return to irregular migrants not in contact with the authorities.....	22
3.3 Specific campaigns and strategies	23
3.4 Accessibility of the information.....	25
3.5 Content of the information	26
3.6 Targeting of the information	28
Section 4: Case studies on information provision to irregular migrants with whom the authorities do not have contact	29
Section 5: Effectiveness of different approaches to disseminating information on (voluntary) return	30
5.1 Indications / evidence from the testimonies of irregular migrants and returnees	30
5.2 Other indications / evidence of effectiveness.....	32
5.3 Lessons learnt	33
Annex 1: National statistics on return and number of irregular third-country nationals.....	34
Annex 2: Description of data-collection methods used	36

Top-line “factsheet”

NATIONAL CONTRIBUTION OF FINLAND

In Finland, dissemination of information on voluntary return is not targeted specifically at irregular migrants not in contact with the authorities. There are two reasons for not targeting the information at the principal focus group of this study: Firstly, in Finland, assisted voluntary return programmes are mainly aimed at applicants of international protection who have either cancelled their applications or whose applications have been rejected. Asylum seekers can be reached by the authorities and other voluntary return actors during and after the asylum process. For this reason, some information regarding voluntary return is provided already during the asylum process and more detailed information in case of a negative decision. Secondly, the number of irregular migrants is estimated to be fairly low in Finland. Finland is not a particularly attractive country for irregular migrants. Removal procedures function well, and for a long time, Finland has been one of the most efficient EU Member States when it comes to the enforcement of removals from the country. In addition, the asylum procedure has not given rise to a group of irregular migrants not in contact with the authorities. According to the current legislation, a person who has been issued with a negative decision on international protection with a consequent expulsion decision may remain at a reception centre until his/her departure from the country. This means that persons issued with expulsion decisions in the asylum procedure remain known to the authorities until they leave the country. Furthermore, according to the current legislation, a person who has been issued with an expulsion decision but who cannot be removed from the country is granted a temporary residence permit on the grounds that removal from the country has not been possible. Therefore, persons who have gone through the asylum process in Finland have mainly either been issued with a residence permit for Finland or been removed from the country. This means that the asylum procedure has not given rise to a large group of irregular migrants who are not in contact with the authorities. Due to these reasons, among other factors, Finland has not experienced a

need to target the dissemination of information on voluntary return at irregular migrants not in contact with the authorities.

The legislative amendments entering into force on 1 July 2015 will change the voluntary return practices in Finland. Thus far assisted voluntary return has been based on various projects, whereas now a system of assisted voluntary return will be consolidated into a national practice covered by the law.¹ From the perspective of the target group of this study, it is significant that the legislative amendments will create a consolidated national practice of assisted voluntary return of persons who have applied for international protection. Foreign nationals who have not applied for international protection are excluded from the scope of the new act, with a few exceptions.² As noted above, even thus far the voluntary return programmes have been targeted primarily at persons who have applied for international protection. In the future, the main focus of the voluntary return practice will be applicants for international protection. Consequently, the plan is that the dissemination of information about voluntary return will take place during the asylum process.

On the other hand, it is worth noting that in order to increase the attractiveness of voluntary return, the legislative amendments also set some restrictions, which may increase the number of irregular migrants not in contact with the authorities in Finland. As mentioned above, in the current situation a person who has been issued with a negative asylum decision may remain at a reception centre until the time of departure from the country and if he/she does not leave the country voluntarily and cannot be removed by the authorities, he/she is granted a residence permit. According to the new legislation, reception services will no longer be offered to persons whose asylum applications are rejected and who could return to their home countries by using the assisted voluntary return system, neither will these persons be granted a residence permit on the grounds that departing

1 In Finland, the term ‘voluntary return’ is commonly used when referring to *assisted* voluntary return in particular. For example, concerning the legislative amendment one usually speaks of consolidating a system of voluntary return, although the amendment is particularly of consolidating a system of assisted voluntary return (HE 170/2014 vp).

2 Apart from those who have applied for international protection, assisted voluntary return will apply to recipients of temporary protection, victims of human trafficking without a place of residence in Finland as defined in the Municipality of Residence Act and those who have been granted a temporary residence permit on the grounds that removal from the country has not been possible.

from the country has not been possible.³ The goal of the legislative amendments is to increase the attractiveness of voluntary return. The starting point for the legislative amendments is that under the new legislation, the majority of persons who have been issued with an expulsion decision will choose voluntary return to their home countries and only very exceptionally choose to reside in Finland irregularly. Nevertheless, it is likely that such persons will exist, in which case in the future, there may be more persons in Finland who should be informed of the option of voluntary return but who can no longer be reached by the authorities. It remains to be seen what the effects of the legislative amendments are and whether they give cause for reconsideration.

However, currently, Finland is not planning to expand the target group of voluntary return or to extend the dissemination of information especially to irregular migrants not in contact with the authorities.

Regarding terms used in the study, the term 'irregular migrant' has been translated in the Finnish study according to the EMN Glossary as 'laittomasti maassa oleskelevä' (literally: person residing in the country illegally).⁴ Different stakeholders may use different terms, such as Finnish equivalents of 'person residing in the country against the rules' or 'undocumented person'. These terms are used in the study when referring to information provided by other stakeholders.

³ As a result of the legislative amendment the wording will change. In the old wording, a temporary residence permit is granted on the grounds that *removal* from the country is not possible. The new wording states that a temporary residence permit is granted on the grounds that *departure* from the country is not possible.

⁴ EMN, Asylum and Migration Glossary 3.0, available at (4 June 2015) http://www.emn.fi/files/1065/Emn_Glossary_version_3_0.pdf. The Finnish term 'laittomasti maassa oleskelevä' is not as broad a concept as its English counterpart 'irregular migrant'. Neither does the term separate between 'irregular' and 'illegal', of which the EMN Glossary recommends the previous. However, there is no clear counterpart to the English term 'irregular' in the Finnish language.

Section 1: Overview of the national situation

1.1 SCALE OF IRREGULAR MIGRATION AND OF RETURN IN THE MEMBER STATE

Q1. *If available, please provide any estimates of the scale of irregular migrants in your Member State 2010 – 2014.*

It is difficult to estimate the total number of irregularly-staying third-country nationals present in Finland. Giving estimates is complicated by the ease of crossing borders related to the Schengen system and the increase in international passenger traffic, among other factors, that make it easy to move from country to country.⁵ Estimating is also made more difficult by the fact that the group of irregular migrants is not static; instead, their legal status varies: legal residence may become illegal and vice versa. Consequently, estimates of the number of irregular migrants in Finland vary a great deal. Furthermore, estimates vary depending on calculation methods and various purposes for which they are used. Nevertheless, the number of irregular migrants in Finland is generally estimated to be relatively low.

The evaluation report on combating illegal immigration 2014 published by the National Police Board states that Finland is not a particularly attractive country for irregular migrants. According to the report, the underlying reasons include effective monitoring of foreign nationals, asylum process and enforcement of expulsion decisions as well as efficient cooperation among authorities. Finland's geographical location probably also plays a role in this. **In recent years, approximately three thousand third-country nationals without the right of residence have been encountered in Finland annually** (2010: 4,054; 2011: 3,305; 2012: 3,623; 2013: 3,368; 2014: 2,933). The statistics on persons found staying in the country illegally also include some asylum seekers, although after filing their asylum applications their residence in the country becomes legal. A person seeking asylum is recorded in statistics as found staying in the country illegally when he/she does not file the application at the border but within within the country and holds no documents that entitle the person to stay in the country (e.g. passport/valid visa). This approach to compiling statistics is supported by the fact that the

entry time, place and method of a person registering as an asylum seeker within the country are based on the person's own statement and the person may have resided in the country illegally for a long time before registering as an asylum seeker.⁶ During the past few years, asylum seekers have accounted for approximately half of the persons in statistics who are found to be residing in the country without the right of residence.⁷ Consequently, the number of third-country nationals found residing illegally in the country does not tell much about the true number of irregular migrants or for how long they actually reside in Finland.

The National Bureau of Investigation has estimated that 3,000–4,000 foreign nationals reside in Finland illegally.⁸ The estimate is partly based on the above-mentioned number of third-country nationals found residing illegally in the country. In addition, in the annual nationwide monitoring exercise approximately 1–2% of the foreign nationals inspected are found to be illegally residing in the country. As the foreign population in Finland is slightly over 200,000, the percentage mentioned above equals 2,000–4,000 persons. Finland is also subjected to pressure of illegal entry, which can be seen in the negative visa decisions (11,300 decisions in 2014), refusals of entry into Finland by immigration liaison officers in the countries of origin (approximately 3,300 refusals in 2014) and the return decisions by Finnish authorities (more than 5,600 decisions in 2014).⁹

In recent years, some estimates of the number of irregular migrants have also been presented when assessing undocumented persons' right to health care.¹⁰ In 2013, the Department of Social Services and Health Care of the City of Helsinki estimated that in Helsinki alone, there were approximately 5,000 persons considered undocumented from a health care point of view. Of these, 2,000–3,000 were estimated to be persons residing in the country

5 HE 343/2014 vp, available in Finnish at (7 June 2015) <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140343>

6 National Police Board, National Police Board publication series 1/2015, Evaluation report on combating illegal immigration 2014, available in Finnish at (7.6.2015) http://www.poliisi.fi/TIETOA_POLIISISTA/Julkaisut/prime101/prime232_fi.aspx?docID=29233

7 Source: National Police Board, telephone interview, Police Inspector Mia Poutanen, 20 May 2015

8 The estimate encompasses all irregularly-staying foreign nationals, including EU citizens subject to an entry ban.

9 Source: National Bureau of Investigation

10 An undocumented person usually refers to a third country national without documents that entitle the person to reside in the country. However, when speaking of undocumented persons' right to health care, also other migrants, who are considered undocumented from a health care point of view, are usually included in the term. Such migrants include EU citizens without insurance coverage and students from third countries who reside in the country legally but whose insurance cover is insufficient.

without a residence permit.¹¹ However, the estimate has generally been considered too high. In 2014, the National Institute for Health and Welfare produced a report on health care services for undocumented persons in Finland at the request of the Ministry of Social Affairs and Health. Information collected in conjunction with the report indicates that the number of persons residing illegally in the country is substantially lower than the estimate by the Department of Social Services and Health Care of the City of Helsinki.¹² In 2014, the Ministry of the Interior prepared a legislative proposal intending to regulate undocumented persons' right to use health care services. In its Government Bill, the Ministry of the Interior estimated that in Finland, there are approximately 1,000–2,000 persons without the right to health care services other than urgent medical care.¹³ As the figure includes both third country nationals residing irregularly in the country as well as other persons who are considered undocumented from a health care point of view,

according to this estimate, there would be less than 1,000–2,000 third-country nationals residing irregularly in the country.

The Paperittomat ('Undocumented') project of the Refugee Advice Centre has been ongoing since 2012. The project provides legal counselling to undocumented persons and people coming into contact with them as well as information about the rights of undocumented persons. According to Marjaana Laine, Executive Director of the Refugee Advice Centre, and Meri Korniloff, Project Coordinator of the Paperittomat project, the actual number of irregularly-staying third-country nationals is impossible to estimate. On the basis of the experience gained in the project, **it is nevertheless a fairly small group and thus the estimate of less than 1,000–2,000 persons seems more likely** to the employees of the project than any higher estimates given.¹⁴

Q2. Provide any estimates and/or actuals for the period 2010-2014 on:

- a. Number of irregularly-staying third-country nationals returning by physical transportation out of the Member State, on the basis of a return decision¹⁵ (forced return);
- b. Number of irregularly-staying third-country nationals returning voluntarily within the time-limit fixed for that purpose in the return decision (voluntary departure¹⁶)
- c. Number of irregularly-staying third-country nationals returning via AVR packages (assisted voluntary return)
- d. Number of irregularly-staying third-country nationals returning via AVRR packages (assisted voluntary return and reintegration – where different from (c))

NB: It is not possible to explicitly separate forced returns from voluntary returns in national statistics. Only two groups can be clearly identified: *persons who are removed from the country escorted by the police*, clearly constituting forced returns, and, on the other hand, *persons who leave the country through International Organization for Migration (IOM) voluntary return programmes*, clearly falling into the category of voluntary returns.

In Finland, the greatest number of returnees however does not fall into either of the above categories. Between the two categories lies a *heterogeneous group of returns supervised by authorities in various manners*. In these cases the persons have left the country independently but their departure has

been supervised in one way or another. As these removals encompass a wide variety of different types of departures from the country they cannot be explicitly defined as forced returns or voluntary returns. For instance, if the police have doubts about the intention of the person to be removed to actually depart from Finland, the police may escort the person to Finland's external border and concretely supervise the person's departure from the country. Even though the person hence leaves the country independently and without an escort, the return would probably not fall into the category of voluntary returns. As for cases where there are no doubts about the returnee's intentions, removal can be supervised for example by informing the border authorities that a given person is to leave the country at a certain time, and the

11 Source: City of Helsinki, Social Services and Health Care Committee, Agenda 26 November 2013, Item 11, Ns. paperittomien henkilöiden terveydenhuollon järjestäminen, available in Finnish at (7 June 2015) http://www.paperittomat.fi/wp-content/uploads/2013/03/Ns_paperittomien_henkiloiden_terveydenhuollon_jarj.pdf

12 Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen and Hannamaria Kuusio, Paperittomien terveyspalvelut Suomessa, National Institute for Health and Welfare, 2014, available in Finnish at (7 June 2015) https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114941/THL_RAP2014_011web.pdf?sequence=3

13 HE 343/2014 vp, available in Finnish at (7 June 2015) <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140343>

14 Source: Refugee Advice Centre/ Paperittomat project, interview, Marjaana Laine and Meri Korniloff, 19 May 2015

15 I.e. an administrative or judicial decision or act, stating or declaring the stay of a third-country national to be illegal and imposing or stating an obligation to return.

16 The UK definition of 'voluntary departure' is broader.

border authorities supervise the departure. This kind of return could possibly be categorised as voluntary one. Separation of these removals into forced returns and voluntary returns is further complicated by the fact that some of them may have taken place within the time frame set for voluntary return, while some returnees have either not been defined a time frame for voluntary return or they have not adhered to it.¹⁷

Due to the gray area in the statistics, **item a reports persons who were removed from the country escorted by the police.**

'The total number of persons removed from the country' is reported as a separate item under a.

This includes all verified returns, including persons escorted by the police, persons who have returned through IOM voluntary return programmes and returns supervised in other manners.

Items b, c and d, related to voluntary return, are used for reporting only persons who have left the country through IOM's voluntary return programmes.

a. In 2014, a total of 441 persons were removed from the country escorted by the police. Of them, 378 were third-country nationals.¹⁸ Of these third-country nationals, 127 were escorted to another state applying the EC Regulation on determining the Member State responsible for examining an asylum application, on the basis of the Dublin Regulation. There are no similarly categorised statistics available for previous years.

The total number of persons removed from the country (includes all verified returns)¹⁹

2010: 2,872, of which 794 in the Dublin process

2011: 2,252, of which 471 in the Dublin process

2012: 2,440, of which 344 in the Dublin process

2013: 2,928, of which 440 in the Dublin process

2014: The total number of persons removed from the country was 2,802, of which 2,064 were third-country nationals.²⁰ Of these, the number of persons removed through the Dublin process was 584.

b. This item lists all participants of IOM's voluntary return programmes. The figures do not include voluntary returnees, who left the country independently (see clarification above: only those returning through IOM voluntary return programmes

can be clearly identified as having returned voluntarily, even though some of the returns supervised by authorities are probably voluntary ones). This item lists all participants of IOM's voluntary return programmes regardless of the amount of return assistance i.e. the figures in this item are the sum of figures stated in items c and d. The number of those, who cancelled their asylum applications, is stated separately as the term 'irregular migrant' does not necessarily represent them in the same way as it represents those who received negative decisions on their asylum applications. There is no reliable information available about whether the voluntary return took place within the 30-day time limit.²¹

2010: Altogether 233 voluntary returns through IOM. Approximately 43% of returnees cancelled their asylum applications themselves and one person cancelled his/her refugee status in order to return.

2011: 304 voluntary returns, approximately 40% of which were persons who cancelled their asylum application and 3% persons who cancelled their refugee status.

2012: 320 voluntary returns, approximately 26% of which were persons who cancelled their asylum application and 1% persons who cancelled their refugee status.

2013: 342 voluntary returns, approximately 32% of which were persons who cancelled their asylum application and 1% persons who cancelled their refugee status or residence permit.

2014: 318 voluntary returns, approximately 25% of which were persons who cancelled their asylum application and 2% persons who cancelled their refugee status or residence permit.

c. In Finland, all participants of voluntary return programmes have received return assistance since 2010. However, assistance amounting to **EUR 200/100/50 at the maximum** (adult/child/adult who has committed a minor rule violation), is not regarded to be actual return assistance; instead, it is regarded as travel pocket money. This item lists returnees whose return assistance is regarded as travel pocket money.²²

2010: 1 person: EUR 0, 45 persons: EUR 200/100/50 (adult/child/adult who has committed a minor rule violation)

2011: 82 persons: EUR 200/100/50

2012: 119 persons: EUR 200/100/50

2013: 158 persons: EUR 200/100/50

2014: 111 persons: EUR 200/100/50

17 Source: National Police Board, telephone interview, Police Inspector Jukka Hertell, 21 May 2015

18 Also includes persons, whose nationality is recorded as 'stateless' or 'not known'.

19 In addition to third-country nationals, these figures also include EU citizens. Filtering out EU citizens has only been possible for the total figure for 2014. In 2014, a new statistics compilation system was gradually adopted in the monitoring of the enforcement of expulsion decisions. Consequently, the statistics for previous years are not entirely comparable with the 2014 statistics.

20 Also includes persons whose nationality is recorded as 'stateless' or 'not known'

21 Source: IOM Helsinki

22 Ibid.

d. This item lists the returnees that have received **more than EUR 200/100** (adult/child) of return assistance.²³

2010: 187 persons: more than EUR 200/100 (adult/child)

2011: 222 persons: more than EUR 200/100

2012: 201 persons: more than EUR 200/100

2013: 184 persons: more than EUR 200/100

2014: 207 persons: more than EUR 200/100

²³ Ibid.

1.2 SCALE AND NATURE OF IRREGULAR MIGRANTS WHO ARE NOT IN CONTACT WITH THE AUTHORITIES

Q3. As defined in section 2 of the Background section to this Common Template, this study focusses on irregular migrants whose whereabouts / place of residence are no longer or were never known to the authorities and who, therefore, are not in contact with the authorities.

Please define this group by listing in bullet points the main scenarios in which the authorities would not have contact with irregular migrants, e.g.

- migrants who have given false addresses / moved from their address,
 - persons who have entered the Member State irregularly and who are staying there without the authorities' knowledge, etc.
- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Persons who have entered the country with a visa and whose visa has expired. • Persons who have entered the country on a visa-exempt basis and whose visa-exempt period has ended. • Persons who have applied for international protection or a residence permit and then have had their application refused and received an expulsion decision but who regardless remain in Finland. • Persons who have applied for international protection and have received a decision to be returned, pursuant to the Regulation on determining the Member State responsible for examining an asylum application, to another state | <ul style="list-style-type: none"> applying the Dublin Regulation but who regardless remain in Finland. • Persons who have applied for international protection and who have been returned, pursuant to the Regulation on determining the Member State responsible for examining an asylum application, to another state applying the Dublin Regulation but who have returned to Finland. • Persons who have resided in Finland with a residence permit but whose residence permit has expired. • Persons who have entered the country irregularly and who are staying there without the authorities' knowledge. |
|--|--|

Q4. If available, please provide any estimates of the scale of the two groups irregular migrants covered in this study for the period 2010-2014:

- a. Irregular migrants who were previously known to the authorities, but whose place of residence is no longer known to the authorities (*absconding*).
- b. Irregular migrants whose residence on the territory has never been known to the authorities (*clandestine entry*).

Authorities have not estimated how large a proportion of irregular migrants in Finland who are not in contact with authorities were previously known to the authorities and how large a proportion has never been known to the authorities. The starting point is that there is very little information about this topic as this group is not known to the authorities.

The Paperittomat ('Undocumented') project of the Refugee Advice Centre provides legal counselling to undocumented persons (for more details, see Answer Q1). Employees of the project stated in an interview that the project reaches some of the irregular migrants in Finland whom authorities do

not reach. On the basis of the contacts achieved in the project, irregular migrants who were previously known to the authorities would seem to form a clear majority when compared to persons who have never been known to the authorities. Nevertheless, the employees of the project note that it is difficult to make a reliable estimate of all irregular migrants based on this finding, as only a fraction of them contacts the project. It is possible that the contacts achieved in the project do not give a full picture of the overall situation as the proportion of persons who have previously been involved in official processes may be disproportionately high among the persons contacting the project. Persons with a history of

involvement in official processes in Finland are likely to have a better understanding of their own situation and more information about various ways of seeking help, such as the Paperittomat project. They are also more likely to have better language skills and more contacts and friends in Finland who can refer them

to the project. In addition, these persons may have a lower threshold to contact an external party, whereas persons who have been hiding for the entire duration of their stay in the country may have a stronger fear of being found out and, as a result, they may be more reluctant to explain their situation to anyone.²⁴

Q5. Provide a short overview of the challenges faced in the Member State by actors involved in promoting voluntary return in reaching out to the two above-mentioned groups of irregular migrants (i.e. those who are not in contact with the authorities).

NB: In Finland, assisted voluntary return programmes are mainly targeted at those who have applied for international protection. Therefore also dissemination of information on voluntary return is targeted at this group, as well as to the general public, but not specifically at irregular migrants not known to the authorities. (For more details, see Top-line factsheet on Page 1-2.)

How to reach:

- Outreach work is not carried out and irregular migrants are not actively attracted into voluntary return programmes. The goal of voluntary return counselling is to offer a person interested in voluntary return individualised guidance about the option of voluntary return, in order to enable him/her to make an independent decision. Counselling has mainly fallen under the responsibility of reception centres, the police and IOM's Helsinki office which was responsible for voluntary return projects in 2010–2014.
- There are not many organisations or actors that would focus on irregular migrants. Non-governmental organisations whose activities may also cover this target group usually have another focus. In addition, they do not necessarily consider promoting voluntary return their responsibility or do not want to appear in public as an actor of voluntary return.

The status of the actors involved in voluntary return:

- If viewed critically, voluntary return can be considered as the authorities' attempt to send third-country nationals to their home countries. The status of the voluntary return actors as

authorities or parties cooperating with authorities may complicate cooperation with other actors, such as non-governmental organisations. Previously, IOM has tried to formalise cooperation in the field of voluntary return with some immigrant organisations. However, none of the organisations saw a possibility to act as a formal partner, usually referring to the fact that too close a collaboration in the field of voluntary return would risk the main activities of the organisation (e.g. promoting integration).

- Potential returnees that would be interested in hearing about the option of voluntary return but have not yet made a definite decision about returning may be reluctant to contact voluntary return actors; they may fear that their irregular residence in the country becomes known to the authorities, despite the fact that the fear is unfounded as the counselling offered by the IOM is anonymous and information is given to the authorities only with consent of the person in question.

The significance of right timing:

- During the asylum procedure when residence is still legal, authorities and other voluntary return actors have contact with the third-country national residing in the country. However, at that time, third-country nationals are often not receptive to information. Once residence in the country has become irregular due to a negative asylum decision, for instance, and the person in question has not left the country immediately but has "gone underground", it is more challenging to reach the person.²⁵

²⁴ Source: Refugee Advice Centre/ Paperittomat project, interview, Marjaana Laine and Meri Korniloff, 19 May 2015

²⁵ Source: IOM Helsinki, interview, Tobias van Treeck and Katarina Iskala, 15 April 2015

Q6. *Are there any other specific groups of (irregular) migrant group which actors involved in promoting voluntary return find hard to reach? If so, please describe them here.*

In Finland, no specific groups of irregular migrants have been detected that would be particularly hard to reach. Nevertheless, it must be taken into account that in Finland, no active efforts have been made to reach irregular migrants in order to inform them of voluntary return (for more details, see Top-line factsheet on Page 1-2).

Section 2: National legislation and policy on the dissemination of information on (voluntary) return

Q7. Has your Member State set out provisions or rules regarding the dissemination / provision of information on (voluntary) return in legislation or in soft law (e.g. guidelines, policy papers, etc.)? E.g. it may have outlined obligations for certain state authorities to provide such information in asylum interviews, on issuing a return decision, or may have introduced obligations to make information available online or in public places, etc. (Yes / No)

If so, please state the name(s) of the legislation / policy(s) and describe what it says about:

- a. The actors involved / responsible,
- b. The content of the information (i.e. whether it covers AVR(R), other voluntary return options, legal obligations including information about return decisions, etc.)
- c. The timing of the information provision (e.g. on applying for international protection / for a visa) or only on becoming irregular,
- d. Any particular provisions for vulnerable groups (e.g. victims of trafficking, unaccompanied minors, elderly people) and other specific groups (e.g. specific nationalities),
- e. The tools of dissemination (in person (written), in person (oral), via post, via email, in a telephone call, in public spaces, etc.),
- f. The language(s) in which the information must be given and any accessibility / quality criteria (visual presentation, style of language to be used, etc.),
- g. Confidentiality considerations (i.e. whether the anonymity of the irregular migrant is maintained if they consult an information service).

NB: In Finland, assisted voluntary return programmes have mainly been targeted at those who have applied for international protection and who have either cancelled their applications or whose applications have been rejected. Consequently, information on voluntary return is not targeted at other groups, such as irregular migrants not in contact with the authorities (for more details, see Top-line fact-sheet on Page 1-2).

Voluntary return is regulated by the Finnish Aliens Act.²⁶ Pursuant to it, decisions on the refusal of entry or deportation shall specify a period of time during which the third-country national may leave the country voluntarily.²⁷ A provision concerning voluntary return was added to the Aliens Act in connection with the implementation of the Return Directive. The legislative amendment entered into force on 1 April 2011.²⁸ **Support for voluntary return is regulated by the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection.**²⁹ Pursuant to it, persons who have applied for international protection may be provided

with reasonable compensation for travel costs to their home country or to another country which is guaranteed to admit them. Condition for receiving the compensation is that the person leaves the country voluntarily after the application has either been voluntarily cancelled or rejected. A beneficiary of temporary protection and a victim of trafficking in human beings who does not have a municipality of residence in Finland under the Municipality of Residence Act may also be paid an allowance, in addition to reasonable compensation for travel and relocation costs. **At the level of legislation or in the preparatory materials of currently valid laws, there are no specific regulations with regard to information to be provided about voluntary return.**

Guidance on the practical voluntary return arrangements have been provided in guidelines. The Finnish Immigration Service has prepared guidelines targeted at reception centres, called Vapaaehtoisen paluun käytännön järjestelyt (Practical voluntary return arrangements).³⁰ Provision

²⁶ Finnish Aliens Act (301/2004)

²⁷ At a minimum 7 days, and at a maximum 30 days

²⁸ HE 208/2010, available at (7 June 2015) <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100208>

²⁹ Finnish Act on the Reception of Persons Applying for International Protection (746/2011)

³⁰ Finnish Immigration Service, Vapaaehtoisen paluun käytännön järjestelyt, MIGDno/2012/1455, 3 January 2013

of information on voluntary return is covered in the guidelines as follows:

a. The actors involved / responsible: The party taking care of practical voluntary return arrangements during the period 1 January 2010–31 December 2014 is the IOM's Helsinki office. For their part, reception centres are responsible for the dissemination of information about voluntary return. According to the guidelines, the dissemination of information about voluntary return should be part of the information provided to customers at reception centres.

c. The timing of the information provision: Information about voluntary return should be brought up at different stages of the asylum process. It is a good practice to include the dissemination of information at various reception centre customer events in which customers are informed of various matters related to reception centre operations or the asylum process. Information should be offered especially when the asylum process ends in a negative asylum decision. According to the guidelines, if it turns out that a customer has been issued with a negative asylum decision, the customer should be informed of the option of voluntary return.

e. The tools of dissemination: The guidelines state that information materials targeted at customers should be kept on display in a location where they are available to all reception centre customers, including persons in private accommodation. For instance, the materials may be placed in the premises where the reception allowance is paid or which customers visit regularly. The reception centre personnel should see to the availability of brochures and other information materials. The personnel should order more information materials from IOM in case materials have run out or become tattered.

The following guidelines are provided with regard to

information materials targeted at the personnel: IOM has compiled a return folder which contains detailed information about return arrangements and drawn up counselling guidelines. Each person working with return-related matters should have the return folder on hand. The transfer of information and materials about voluntary return should be taken into account in personnel changes. Matters related to voluntary return may be part of the induction training of new reception centre employees.

During the review period 2010–2014, the Finnish Immigration Service personnel have not been instructed to provide information about the option of voluntary return in an asylum interview. An asylum seeker is informed of the option of voluntary return in an asylum interview only if the asylum seeker him-/herself expresses willingness to cancel the asylum application and to return voluntarily. In that case, the asylum seeker is provided with IOM's contact information and is advised to contact IOM.

The police have no separate written guidelines on how voluntary return should be brought up in case a person is to be removed from the country. Guidance has been provided to the police through training. For more details, see Answer Q8 below.

The content of the voluntary return information (b), the language versions available and the general visual representation of the materials (f) and the confidentiality of contacts (g) have fallen under the responsibility of IOM. Within the project framework, practical voluntary return arrangements were purchased from IOM during the review period 2010–2014. These aspects have been agreed on in the joint project of IOM and the Finnish Immigration Service.

Q8. *Specifically, what information does the national authority provide to the migrant when it issues a return decision, and how does it provide this information? Please specify:*

- a. *The content of the information (e.g. AVR,, obligations),*
- b. *The different language(s) in which the information is made available and whether it is available in the applicant's stated mother tongue,*
- c. *How the information is presented visually, style of language used, etc.,*
- d. *The tools of dissemination used (in person (written), in person (oral), via post, via email, in a telephone call, etc.).*

- a. The police serve the expulsion decision to the person to be removed from the country and inform the person of his/her obligation to leave Finland. In this connection, the police conduct a removal interview to find out how the person will leave the country. The starting point is that the person organises and finances the journey him-/herself. In case the person has no funds, other options are investigated and, in practice, the journey is financed from State funds, either through the voluntary return programme or by having the police acquire the travel tickets for the returnee. In addition, the removal interview is used as a tool in finding out the person's willingness to leave the country voluntarily and in determining if the person can be trusted to leave the country independently. Other options include for example that the police escort the person to Finland's external border or all the way to the destination country. In case the police consider there to be a risk of absconding before the enforcement of removal, the person to be removed may be detained in order to prepare the removal. Persons without a risk of absconding and belonging to the target group of assisted voluntary return are informed of the option of voluntary return through IOM. The police have no written guidelines on how voluntary return should be brought up in a removal interview; instead, this topic is covered in training given to the police and at various events. In practice, the police provide information regarding assisted voluntary return by giving IOM's voluntary return brochure and IOM's contact information.
- b. The serving of the expulsion decision and the removal interview are interpreted into the mother tongue of the person to be removed from the country or into a language he/she can understand. The IOM's voluntary return brochure is available in 22 languages.
- c. When serving the expulsion decision and conducting the removal interview, information is provided in the manner suitable to each particular situation, taking into account influencing factors, such as the applicant's level of education. It is ensured that the person to be removed from the country has understood the content of the information.
- d. The expulsion decision is served verbally and personally.

Q9. *Did the above-described legislation and policy change at all as a result of the adoption and transposition of the Return Directive³¹?*

Yes. In the Action and financial plan of the Ministry of the Interior's administrative branch for 2011–2014 (published in December 2009), the national implementation of the Return Directive is mentioned as a legislative project to be carried out in 2010 and the drafting of a comprehensive return policy programme as a key objective for 2010. Supporting voluntary return by developing operating models for return has been recorded as a strategic objective for the term of office.³² The Return Directive was implemented in Finland in 2011 by adding a provision concerning voluntary return to the Aliens Act and a provision on supporting return to the new Act on the Reception of Persons Applying for International Protection, which was being drafted at the time. The legislative changes in the Aliens Act entered into force on 1 April 2011 and the new Act on Reception on 17 June 2011. In 2010–2014, operating models for voluntary return were developed through voluntary return projects of the IOM's Helsinki office and the Finnish Immigration Service.

However, the voluntary return system had been developed in Finland even before the Return Directive. In 1997, the Ministry of the Interior and IOM made a decision in principle with regard to the arrangement of return for foreign nationals having to leave the country and produced a document called *Turvapaikanhakijan vapaaehtoinen paluu* (Voluntary return of an asylum seeker) that introduces principles of voluntary return. According to the document, it was possible for an asylum seeker to use IOM's services if he/she left the country voluntarily after cancelling his/her application or after his/her application for a residence permit was rejected. The starting point was that the returnees had to pay for their travel costs, but if the returnees had no funds, their journeys were financed either by the police or by a reception centre. Dissemination of information about the option of voluntary return was based on brochures about voluntary return services offered by IOM that were available at reception centres. Furthermore, in connection with serving a negative asylum decision, the police informed the asylum

³¹ Ireland and the United Kingdom do not participate in the Return Directive and are therefore not bound by its provisions. Norway implements the Directive as it is bound by the provisions of the Schengen acquis.

³² Ministry of the Interior, Ministry of the Interior's administrative branch's action and financial plan for 2011–2014, 21 December 2009, available in Finnish at (7 June 2015) http://www.intermin.fi/download/24922_362009.pdf?33daa798952bd288

seeker about the option of returning voluntarily with IOM's assistance if the police estimated that the person was willing. No allowance was offered to returnees. In addition, short-term return and reintegration programmes aimed at certain target

groups were carried out. Within the framework of these programmes, an allowance could also be offered to the returnees. The programmes were carried out by IOM and funded with the aid of the Finnish state and the European Refugee Fund.³³

Q10. *Are any changes to legislation / policy having an impact on the dissemination of information on (voluntary) return planned for the future? If yes, please describe here.*

Yes. **The voluntary return system is being consolidated into a national practice.** The Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and the Aliens Act will be amended so that a clear, well-functioning and cost-efficient voluntary return system will be consolidated into a national practice covered by the law. The Government Bill (HE 170/2014) was submitted to the Parliament in September 2014 and the legislative amendments were confirmed on 22 May 2015. The amendments to the Aliens Act and the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection will enter into force on 1 July 2015.³⁴

From the point of view of this study, it is worth noting that the amendment aims to consolidate the voluntary return of persons who have applied for international protection. It will be recorded in the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection that a **foreign national who has applied for international protection may be paid an allowance, in addition to compensation for reasonable relocation costs, if he/she leaves the country voluntarily.** Foreign nationals who have not applied for international protection are excluded from the scope of the new act, with a few exceptions.³⁵ The legislative proposal states that as far as there remain needs for assisted voluntary return outside the target group, these needs must be investigated separately. The proposal states that for persons remaining outside the target group of the amendment, voluntary return can still be carried out through projects.

In order to increase the attractiveness of voluntary return, the legislative amendment also sets some restrictions. **In the future, reception services will not be offered to persons whose asylum applications are rejected and who could, with assistance, return to their home countries by using the voluntary return system.** In the current situation, a third-country national may stay

at the reception centre after having been refused a residence permit, until the time of departure from the country. As long as the person does not leave the country voluntarily and cannot be returned by the authorities, reception services continue. Consequently, in the current situation a third-country national may reside at a reception centre even if he/she has no legal grounds to remain in the country. The amendment aims to increase voluntary return. In the legislative proposal it is noted that if the alternative to returning home is residence in Finland in free-of-charge accommodation with reception and spending allowances and social and health care services, the foreign national may be tempted to stay in Finland utilising the available services without seriously considering return.

According to the legislative amendment, **a person in this kind of situation is no longer issued with a residence permit on the grounds that removal/departure from the country has not been possible.** According to the old wording of law, a temporary residence permit must be granted in cases in which the removal of a person by the authorities is not possible although he/she could return to his/her home country voluntarily. In such cases, temporary residence permits have been granted to, for instance, asylum seekers who have received a negative asylum decision and who have come from countries that are not willing to receive their own returning citizens back. Granting a residence permit to a person who refuses voluntary return even when it would in practice be possible may result in the foreign national's reluctance to return. The Aliens Act will be amended so that in the future, a temporary residence permit is not granted on the grounds that departure from the country has not been possible if voluntary return has actually been possible. The wording of the legislation is amended in order to reflect this change: in the old wording, a temporary residence permit is granted on the grounds that *removal* from the country is not possible, whereas the new wording

33 HE 170/2014 vp, available in Finnish at (7 June 2015) <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140170.pdf>

34 HE 170/2014 vp, available at (7 June 2015) <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140170.pdf>

35 For more detailed information, see footnote 2.

states that a temporary residence permit is granted on the grounds that *departure* from the country is not possible. According to the legislative proposal, the amendment signals that staying in the country by any means necessary will not lead to being granted a residence permit.

The actual text of the act does not define how the dissemination of information on voluntary return should be handled. However, the legislative proposal (HE 170/2014 vp) states the following with regard to the dissemination of information:

- The Finnish Immigration Service makes a return decision which gives the person a maximum of 30 days to leave the country voluntarily. After this, **the police serve the decision and explain the exit options**. The options are either that the person leaves the country voluntarily, in which case the person is paid an allowance for returning to the home country, or that the person is removed by the authorities, in which case an allowance is not paid.
- The police conduct a removal interview for the person who has been served the return decision,

explaining the alternatives to removal. **If the foreign national declares he/she will seek inclusion in the scope of assisted voluntary return, the police refer the person to the system and assist in the process.** If the person declares he/she does not intend to return voluntarily, the police begin measures to initiate removal.

- If the person has refused to return voluntarily and forced return is not possible, the police will look into the possibility of voluntary return. If voluntary return were possible in case the person in question was willing, the police notify the reception centre of this. The police's notification marks the start of the 30-day time limit, during which the foreign national must file an application for inclusion in the voluntary return system or his/her reception services cease and he/she must leave the reception centre. **The reception centre notifies the foreign national of the length of the reflecting period for deciding whether he/she wishes to leave the country with assistance or to stay in the country irregularly** and without reception services.

Section 3: Overall national approach to disseminating information on (voluntary) return

3.1 ACTORS INVOLVED IN DISSEMINATING INFORMATION ON (VOLUNTARY) RETURN

Q11. Which national authorities responsible for the return of irregular migrants³⁶ play a role in disseminating information on (voluntary) return, either as part of the processes outlined in section 3 or otherwise?

During the review period (2010–2014) and until July 2015 the situation has been as follows:

The Finnish Immigration Service plays a minor role in disseminating information. The Finnish Immigration Service employees do not bring up the option of voluntary return with an asylum seeker at the application stage unless the matter is brought up by the asylum seeker. If the asylum seeker expresses a wish to return to his/her home country voluntarily, the Finnish Immigration Service cancels the asylum application and, if necessary, advises the person to contact IOM's assisted voluntary return programme.

At the decision phase, the Finnish Immigration Service records in the decision on the refusal of entry or deportation whether a time frame for voluntary return is defined. A time frame for voluntary return is not defined if refusal of entry or deportation is based on crime-related grounds, if there is a risk of absconding, if the person is considered to present a danger to public order or security, if the residence permit application has been refused on the basis of an evasion of provisions on entry, or if the case comes down to declaring an application for international protection inadmissible or applying an accelerated procedure.

The police serve the expulsion decision to the person in question and conduct a removal interview. At the same time, the police assess if the person to be removed from the country can leave voluntarily and independently or should the police ensure removal either by escorting the person or by supervising his/her departure from the country. If voluntary return is possible, the police informs the person to be removed of this option as described in Answer 8. According to the current legislation, the role played by the police in disseminating information is minor. The Government Bill with which implemented voluntary return into the Finnish legislation in 2010 states that, as a new development, information on voluntary return will be

provided to persons to be removed from the country and those who are interested will be directed to use IOM's services related to voluntary return. However, the Government Bill also states that, based on the tasks assigned to law enforcement, the police cannot adopt the role of an active promoter of voluntary return.³⁷

At reception centres, information materials about voluntary return produced by IOM are kept on display in a location where they are available to reception centre customers. In addition, reception centres bring up information on voluntary return at different stages of the asylum process, at reception centre customer events, for instance. Information is offered especially when the asylum process ends in a negative asylum decision. If a customer wishes to return voluntarily, a social worker of a reception centre may deliver a voluntary return application to IOM's Helsinki office on the customer's behalf. The reception centre assists the customer as he/she prepares for return. The reception centre personnel's knowledge about the option of voluntary return is maintained so that in counselling situations, the personnel is able to offer customers information about voluntary return.

The situation will change on 1 July 2015 as a result of a legislative amendment. The role each authority will acquire remains to be seen. From the point of view of this study at least the following is worth noting:

According to the new act, the target group of assisted voluntary return will be more restricted than the target group of IOM's earlier projects. According to the new act, assisted voluntary return will be more clearly targeted at third-country nationals who have applied for international protection. Foreign nationals who have not sought asylum are excluded from the scope of the new act, with a few exceptions, and consequently, the act does not apply to this group of

³⁶ See Section 2.1 of the Background to this Common Template for a definition of these authorities.
³⁷ HE 208/2010 vp, available at (6 June 2015) <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100208>

irregular migrants. As persons other than applicants for international protection will have no possibility to participate in assisted voluntary return, there will be no need to inform other irregular migrants of voluntary return. As for applicants for international protection, they can be best reached during the asylum process. For this reason, it is planned that in the future, too, the dissemination of information about the option of voluntary return will take place in connection with the asylum process, especially after the serving of a negative asylum decision if such a decision is served.

Before the legislative amendment that enters into force on 1 July 2015, the voluntary return system has operated on a project basis. The practical voluntary return arrangements have been purchased from IOM which has also played a key role in disseminating information. For instance, IOM has produced all information materials about voluntary return as well as a related website and maintained a counselling service for potential returnees. National authorities have informed the voluntary return target group of this option and, when necessary, advised them to contact IOM for more detailed information. In addition, it has been the police's role to decide if the person to be removed from the country can leave the country voluntarily, if he/she wishes to do so, or should the authorities see to his/her removal. Thus far, the decision on the assistance eligibility of a person who has sought inclusion in the voluntary return programme has been made by IOM, but the reception centres and the police have also taken part in the assessment of eligibility, when necessary.

The legislative amendment will strengthen the role of authorities as actors of voluntary return which will be financed from the state budget. The aim is to further improve the efficiency of voluntary return and moreover, one of the explicit goals of the legislative amendment is to decrease the group of people residing in the country without the right of residence. Nevertheless, the practical execution and arrangements of assisted voluntary return will be handled with the aid of an external service provider also in the future. The service provider will be chosen through tendering pursuant to the Finnish Act on Public Contracts.

During the preparation of the legislative amendment, the Ministry of the Interior gave an assignment to the Finnish Immigration Service to plan the

execution of voluntary return. Pursuant to this assignment, a working group set up by the Finnish Immigration Service produced a report on the consolidation of voluntary return into a national practice.³⁸ According to the report, the authorities will have the main responsibility for disseminating information on voluntary return. First and foremost, the Finnish Immigration Service's responsibility for communications will be emphasised, but all authorities involved in the asylum process should inform an asylum seeker about the option of return at the process phase that is suitable considering the authority's duties. The key communication channels will be the dissemination of information on the Finnish Immigration Service's website, with other actors providing links to the website, as well as personal counselling and meetings with the customer. The working group was aware of the fact that through the dissemination of information, the voluntary return system will become profiled as an operation of the authorities, which may affect the returnees' interest for return (i.e. potentially diminish it). However, the working group noted that in the future, the authorities will play a key role in the voluntary return system, so the dissemination of information being associated with the authorities actually reflects this situation. There is no need to make the dissemination of information a monopoly of a certain party; instead, all parties may disseminate information as they see fit.

According to the report, the Finnish Immigration Service will have the main responsibility for producing and acquiring information materials. The option of voluntary return will be introduced with different materials, as has been done thus far in projects carried out with IOM. Information materials and communications services can be ordered from a service provider in the future, too. The purpose is to maintain a voluntary return website and have printed brochures and posters available in reception centres and at police stations. Information about voluntary return will also be added to the Information for Asylum Seekers brochure that is handed out to asylum seekers at an early stage. In addition, brochures and posters may also be distributed in suitable locations, such as different countries' diplomatic missions and cities' immigrant services. In reception centres, the dissemination of information about voluntary return should be adopted as a regular element at various customer events. According to the report, the dissemination of information will be

38 Finnish Immigration Service, Report, MIGDno/2014/35, 3 November 2014

targeted at potential returnees and, consequently, a more extensive information campaign for the general public will not be carried out.³⁹

According to the report, personal dissemination of information and counselling may make good use of situations in which the authorities and the reception centre are already in contact with the customer. In these situations, the option of voluntary return may be brought up either verbally or by

handing out a related brochure. Such situations include, for instance, meetings with a social worker of a reception centre, an asylum interview or a protection status withdrawal/cancellation hearing at the Finnish Immigration Service as well as the serving of a negative decision or a withdrawal/cancellation decision and the removal interview by the police.⁴⁰

Q12. Which other actors disseminate information on (voluntary) return; what roles do these actors have and what is the rationale for their involvement in disseminating information on (voluntary) return?

Table 1. Other actors disseminating information on (voluntary) return, their role and the rationale for their involvement

Actor	Y/N	Role that the actor plays in disseminating information voluntary return	Nature of / rationale for involvement
NGOs / IOs dealing with return counselling and/or implementing AVR schemes	Y	IOM Helsinki: - Dissemination of information on a website - Individualised guidance by telephone, e-mail or personally - Production and distribution of brochures and other similar information materials - Information events for customers at reception centres - Information events for voluntary return actors (social workers of reception centres, the police, municipal immigration workers)	IOM has executed voluntary return projects in Finland during the review period (2010–2014). The projects have been funded by the European Return Fund and the Finnish Immigration Service. During the projects, a system of assisted voluntary return has been developed in Finland and IOM Helsinki has taken care of the practical voluntary return arrangements. IOM will continue to take care of the practical voluntary return arrangements until the end of June 2015. As a result of the legislative amendment entering into force in 2015, the authorities' role as voluntary return actors will strengthen. Nevertheless, also in the future the actual practical return arrangements will be purchased from an external service provider chosen through tendering.
Other NGOs / civil society organisations (e.g. migrant rights groups, migrant-led organisations and other advocacy groups)	Y	Paperittomat project - The legal advisors of the project have knowledge about the option of voluntary return and competence to provide advice, when necessary. In some cases, this may constitute one alternative for an undocumented person residing in Finland.	The goal is to explain different options in order to enable the customer to reach the decision that is the best for him/her.
Diaspora groups	N	Previously, IOM tried to launch cooperation with immigrant organisations, to no avail.	Not involved.
Faith-based groups	-		
Migrant-led groups	-		
Other community groups	-		
Libraries	Y	Brochures about voluntary return have been distributed to libraries.	A passive role: libraries can offer brochures about voluntary return, but no further counselling.
Social / health / education services	-		

39 Ibid.

40 Ibid.

Case workers	Y/N	<p>During the reference period (2010–2014) a minor role: The Senior Advisers of the Finnish Immigration Service, who conduct the asylum interview, bring the option of voluntary return up in an interview only if the customer him-/herself expresses willingness to return to his/her home country voluntarily.</p> <p>As a result of the legislative amendment entering into force in July 2015, the authorities' role as voluntary return actors will strengthen and information about the option of voluntary return will also be disseminated in connection with an asylum interview. The dissemination may be carried out passively by having voluntary return brochures on display in the waiting room, for instance, or actively by bringing voluntary return up in an asylum interview.</p>	<p>A passive role for the time being: no active dissemination of information about the option of voluntary return.</p> <p>As a result of the legislative amendment entering into force in July 2015, the Finnish Immigration Service's responsibility for disseminating information will be emphasised. Information about voluntary return will probably also be disseminated in connection with an asylum interview for example by keeping brochures of voluntary return available in the waiting room.</p>
Legal advisors	Y	<p>A legal advisor (Refugee Advice Centre) brings the option of voluntary return up when assisting a customer, at least when a negative decision is served. If the customer is interested in voluntary return, he/she is advised to contact a social worker of a reception centre and IOM. The customer is also informed of the possibility of appealing against a negative decision if such a possibility exists. In some cases, the option of voluntary return may be recommended to the customer but only if the legal advisor considers this a good option.</p>	<p>The goal is to explain different options in order to enable the customer to reach the decision that is the best for him/her.</p>
Ombudsman / citizens advice bureaus	-		
(Advisory services of) trade unions / employer associations	-		
Embassies (third-country and EU)		<p>Brochures about voluntary return have been delivered to diplomatic missions.</p>	<p>A passive role: diplomatic missions can offer brochures about voluntary return, but no further counselling.</p>
Shopkeepers / Internet café workers / etc.	-		
Other actors (specify)	-		

3.2 TOOLS USED TO DISSEMINATE INFORMATION ON (VOLUNTARY) RETURN TO IRREGULAR MIGRANTS NOT IN CONTACT WITH THE AUTHORITIES

Q13. Provide information on the tools through which information on (voluntary) return is made available in your Member State.

Table 2. Tools used in the Member State for disseminating information on (voluntary) return

	Y/N	Description (please be brief, using bullet points) including whether this is a current, past or future tool	Actor(s) designing / funding	Actor(s) managing / delivering	Link to further information
Leaflets / brochures	Y	Current (in use): - Stories of Return book - Business cards - Small brochures - Dedicated brochure for victims of trafficking in human beings	IOM / the Finnish Immigration Service and the European Return Fund	IOM / Brochures are sent to actors involved in return: reception centres, lawyer's offices, municipalities, embassies and libraries	http://www.vapaaehtoinenpaluu.fi/fi/node/57
Poster campaigns	Y	Past: - Poster campaign at bus stops, 2012	Same as above.	IOM / IOM	
Media campaigns	Y	Past: - Stories of Return campaign on Twitter and Facebook, February 2015	Same as above.	IOM / IOM	https://www.facebook.com/storiesofreturnfinland?ref=ts&fref=ts
Websites	Y	Current (in use): - Assisted Voluntary Return website - Stories of Return website	Same as above.	IOM / IOM	www.vapaaehtoinenpaluu.fi www.storiesofreturn.fi
Dedicated social media pages (e.g. Facebook page for returnees or for diaspora groups)	Y	No permanent social media pages (see Item "Media campaigns", citing a campaign on Facebook).	Same as above.		
Online discussion forums	N				
Helplines / info lines	Y	Current: - IOM's helpline during office hours.	Same as above.	IOM / IOM	www.vapaaehtoinenpaluu.fi/node/59
Drop-in clinic (face-to-face)	Y	Current: - IOM's drop-in clinic during office hours.	Same as above.	IOM / IOM	www.vapaaehtoinenpaluu.fi/node/59
Community visits and	Y	Current: - Visits to reception centres.	Same as above.	IOM / IOM	
Other tools	Y	- DVD (the same video is also on the website) - Cooperation meetings among the police, the reception centres, the municipalities and the Finnish Immigration Service - Participation in public events - Information events for NGO personnel - Return folder distributed to actors involved in return, including a compilation of the information to be found on IOM's vapaaehtoinenpaluu.fi website - Dissemination of information about IOM Paris' Magnet project	Same as above.	IOM / IOM	www.vapaaehtoinenpaluu.fi

3.3 SPECIFIC CAMPAIGNS AND STRATEGIES

Q14. *Did any of the tools listed in Q13 above form part of a specific strategy or campaign implemented in your Member State to better disseminate information on (voluntary) return? If yes, please state:*

- a. The actor(s) behind the campaign – specifically whether it was led by a state authority or a non-state authority,*
- b. The name of the strategy / campaign,*
- c. The date it was launched and its duration,*
- d. The rationale for its launch,*
- e. The specific objectives / aims,*
- f. Any target groups,*
- g. Its components (e.g. website, poster campaign and hotline),*
- h. The actors involved,*
- i. Any specific results (e.g. in terms of users accessing the information, number of irregular migrants returned, etc.)*

Stories of return -kampanja (www.storiesofreturn.fi)⁴¹

- a. IOM
- b. Stories of Return
- c. 6.2.–7.3.2015 (campaign website continues to be available online)
- d. Need to spread information to general public as well as potential returnees on AVRR and those considering the option to return voluntarily
- e. To increase awareness of assisted voluntary return and reintegration in Finland, utilise social media in making AVRR more visible and accessible, and to create human interest stories about real people.
- f. See Answer d.
- g. Dedicated website with stories of return (multilingual), accompanied by a pre-launch and post-launch social media campaign (incl. daily posts on Twitter and Facebook)
- h. IOM Helsinki (implementing agency), tweets and Facebook posts shared by return stakeholders through their own social media activities (this support of the campaign was requested before the launch)
- i. The number of assisted voluntary return applications has increased since the campaign. However, it is not possible to connect this fact directly to the campaign.

Results (users/impressions) reached by the campaign:

- Unique users 1,429
- Views/impressions 53,369
- Visits 8,466

⁴¹ Source: IOM Helsinki

Advertising campaign at bus stops⁴²

- a. IOM
- b. “Many Home countries, many premises”
- c. Week 44/2012
- d. Lack of awareness on assisted voluntary return among the general public and decision-makers
- e. Need to spread information on assisted voluntary return to general public as well as decision-makers
- f. See Answers d and e
- g. Poster campaign (bus stops in Helsinki) accompanied by information on the project website and press releases
- h. IOM Helsinki, JCDecaux (service provider)
- i. Estimated 897,000 media contacts (Visibility Adjusted Contact VAC) during the campaign

42 Ibid.

3.4 ACCESSIBILITY OF THE INFORMATION

Q15. Please consider the accessibility of all information on (voluntary) return disseminated to irregular migrants in the Member State. Please provide information on:

- a. The language(s) in which the information is provided,
- b. Visual presentation of the information
- c. For posters / leaflets, the location of the information: where were these placed – in transport hubs, in libraries, in health centres, in areas known to be frequented by irregular migrants – e.g. malls, supermarkets, etc.
- d. For websites / helplines: extent to which the URL is easy to find through online search engines⁴³ and whether there is signposting to the website through other tools.
- e. For helplines and drop-in clinics:
 - i. The location of the services (if a drop-in clinic),
 - ii. The opening hours / hours of access,
 - iii. Awareness about the service, including where the telephone number / address is advertised,
 - iv. Cost of the service / calling the hotline (or whether free)
- f. Confidentiality considerations, i.e. whether the anonymity of the irregular migrant is maintained if they consult an information service (please also specify whether target recipients of the information are made aware of the confidentiality considerations or whether this is simply the internal policy).
- g. Other factors that might enhance / reduce accessibility.

a. The basic information brochure (IOM Assisted Voluntary Return from Finland, Information for applicants) is available in 22 languages. IOM's office is capable of serving customers in approximately 20 languages. In addition, assistance in interpretation is received from IOM's other offices, when necessary.

b. To enhance recognisability, all brochures feature IOM's logo and the logo of the voluntary return programme.

c. Brochures are sent to reception centres, lawyer's offices, municipalities, embassies and libraries. In addition, a separate bus stop campaign was organised in 2012, see Answer Q14.

d. The voluntary return website can be found easily with Google's Finnish search engine (Google.fi) using the search terms "vapaaehtoinen paluu" ("voluntary return" in Finnish, the first search result) and "voluntary return" (in English, the second search result).

When using Google's English search engine (Google.com), the voluntary return programme website can

be found with the search terms "vapaaehtoinen paluu" (in Finnish, the first search result) or "voluntary return Finland" (in English, the first search result). If only "voluntary return" is used as the search term, the search does not find Finland's voluntary return programmes.

The Finnish Immigration Service's website features a link to the www.vapaaehtoinenpaluu.fi -website.

- e. i. IOM's office
- ii. Office hours (exceptions can be made, if necessary)
- iii. Information can be found in all materials published by IOM, on IOM's website and with other actors involved in return
- iv. The telephone calls are charged at the local call rate. Visiting the office is free of charge.

f. The authorities are not informed of a person inquiring about the option of voluntary return or calling IOM's office. Confidentiality is explained during visits, via email and on the telephone. Authorities are contacted and given information only with the customer's consent.

g. Especially for illiterate people, the information DVD is dubbed in 10 different languages.⁴⁴

⁴³ Member States may wish to draw conclusions about this third bullet point by using a 'mystery shopper' method and searching for the information using different search terms.

⁴⁴ Source: IOM Helsinki

3.5 CONTENT OF THE INFORMATION

Q16. *What is the content of the information made available in Member States. Specifically, where can irregular migrants go to find information on different aspects of voluntary return?*

Table 3. Content of the information disseminated to irregular migrants by Member States

	National authorities responsible for return	Organisations with an official role in implementing and/or promoting AVR(R) programmes	Diaspora groups, faith-based groups, migrant-led groups, other community groups	Case workers	Legal advisors	Other (please specify)
The legal obligations of the returnee (i.e. their status, their obligation to return and how they can ensure compliance with return decisions)	Police: Personally in connection with the serving of the expulsion decision and the removal interview.	-	-	Finnish Immigration Service, in a decision: The person's obligation to leave the country is recorded in a negative asylum/residence permit decision and in an expulsion decision and the person is informed of a potential time frame for voluntary return.	Yes	-
Information on AVR(R) programmes available in the Member State	Police: Same as above.	IOM: Information can be found in all of IOM's materials. Also through personal counselling (telephone, email, visits).	-	Finnish Immigration Service, in an asylum interview: A passive role, information about the voluntary return programme is provided only when the customer him-/herself brings the topic up.	Yes, the basic information is provided in a customer meeting, usually in connection with the serving of a decision if the decision is negative.	-
Information on eligibility conditions for AVR(R) programmes	Police: Same as above.	IOM: Information can be found in all of IOM's materials. Also through personal counselling (telephone, email, visits).	-	-	Yes, the basic information is provided in a customer meeting.	-
Where the irregular migrant should go for more information (signposting)	Police: Same as above. The person is advised to contact IOM.	IOM: Through personal counselling, if necessary.	-	Finnish Immigration Service, in an asylum interview: The person is advised to contact IOM, when necessary.	Yes, if the customer is interested in voluntary return, he/she is advised to contact IOM.	-
Other voluntary return options (i.e. options for voluntary return without assistance)	Police: Personally in connection with the serving of the expulsion decision and the removal interview.	-	-	Finnish Immigration Service, in an asylum interview: When necessary, the customer is explained that he/she can return to his/her home country voluntarily if he/she wishes to do so and the asylum application cancellation notification is received.	No actual counselling, but alternatives are explained to persons who do not meet the criteria for the voluntary return programme.	-

What the irregular migrant can expect at the airport on returning	-	IOM: Information is available in the video about voluntary return (can be viewed online or on DVD). Also through personal counselling.	-	-	-	-
What the irregular migrant can expect in the country of return (e.g. registration with third-country authorities labour market access, housing, etc.)	-	IOM: General information from the Stories of Return information package (book, website). More individually tailored information through personal counselling.	-	-	-	-
Individually tailored information	-	IOM: Through personal counselling (telephone, email, visits).	-	-	-	-
Other information (specify)	-	-	-	-	-	-

3.6 TARGETING OF THE INFORMATION

Q17. *Please specify which (if any) of the approaches described in Q13 – Q16 above have been used specifically to target irregular migrants not in contact with the authorities. What was the rationale for using this approach to target this particular group?*

No. In Finland, assisted voluntary return programmes are mainly targeted at those who have applied for international protection and who have cancelled their applications or whose applications have been rejected. Dissemination of information on voluntary return has therefore not been targeted at other groups, such as irregular migrants not in contact with the authorities (for more information, see Top-line factsheet on Page 1-2).

Q18. *Do any of the approaches described in Q13 - Q16 above target any other groups (e.g. specific types of irregular migrant, e.g. vulnerable groups, failed asylum applicants, particular nationalities, etc?) If so, please describe below through what methods / approaches they target these groups, and also discuss the rationale for targeting these particular groups.*

Not really. About particular nationalities: the range of the language versions of the materials has been selected on the basis of the main countries of return. Furthermore, for Somaliland, there is more detailed information in addition to general information about return, which is due to the fact that return aid for Somalia is higher. In addition, there is a dedicated brochure for victims of trafficking in human beings. The rationale is not that efforts would be made to target voluntary return at these groups in particular but that there is a need to offer information to these groups.

Section 4: Case studies on information provision to irregular migrants with whom the authorities do not have contact

Q19. *Cross-referring to the approaches outlined in section 4, please describe in further detail at least TWO practices, projects or approaches employed in your Member State since 2010 to disseminate information on (voluntary) return:*

- *one practice / project / approach that has proven particularly effective in reaching out to irregular migrants not in contact with the authorities; and*
- *one practice / project / approach that has not been (very) effective in reaching out to irregular migrants not in contact with the authorities.*

Please provide your rationale for describing these as successful / less successful. In doing so, please provide any indications / evidence– or counter-evidence - of:

- a. The effectiveness of the practice / approach at increasing awareness amongst irregular migrants who are not in contact with the authorities about their options regarding voluntary return and/or at providing such migrants with a comprehensive understanding of their options so as to be able to make a balanced, well-informed decision about voluntary return.*
- b. Specific challenges associated with the approach to disseminating information implemented by the national authorities directly in raising awareness of irregular migrants not in contact with the authorities?*
- c. Factors that made the approach a successful / not-so-successful tool for disseminating information on (voluntary) return to irregular migrants not in contact with the authorities.*

N/A, in Finland, information channels have not been developed or information campaigns carried out explicitly targeted at irregular migrants not in contact with the authorities.

Section 5: Effectiveness of different approaches to disseminating information on (voluntary) return

5.1 INDICATIONS / EVIDENCE FROM THE TESTIMONIES OF IRREGULAR MIGRANTS AND RETURNEES

Q20. *Does your Member State collect any (monitoring and/or evaluation) information from those returning voluntarily (e.g. at airports, when participating in AVR programmes, after they have returned) about the information they received prior to return and/or how useful they found this information (yes / no)? If yes, please describe:*

- a. *Who collects/ed this data,*
- b. *Who the data is/was collected from (e.g. those participating in AVR, those returning to specific countries),*
- c. *The situation in which the data is/was collected (e.g. on return, on considering return, at the airport), and*
- d. *The method used (e.g. survey, interviews, etc.), as well as*
- e. *The date / frequency of the data collection (e.g. is this done monthly, annually, or was it part of a one-off project) and*
- f. *Any caveats as to the quality of the data.*⁴⁵

a. Data on effectiveness has been collected by IOM's Helsinki office and IOM's offices in the countries of return.

b. Information has been collected from two groups: 1) Persons applying for the assisted voluntary return programme. A separate questionnaire is handed out with the application form, asking how the person found out about the option of voluntary return. Filling the questionnaire is voluntary and responses are processed anonymously. 2) From actual returnees 1–12 months after their return. IOM's local offices in the countries of return conduct return monitoring to approximately 30% of returnees. The local offices interview the returnee and fill in a monitoring form created for this particular purpose.

c. See Answer b.

d. See Answer b.

e. For each returnee, once when seeking inclusion in the return programme and potentially once after the return (approximately 30% of returnees participates in return monitoring).

f. Filling the questionnaire and participating in return monitoring are voluntary and consequently, the comprehensiveness of responses received cannot be guaranteed. The caveats mentioned in the footnote to Item f also apply.

Q21. *If the above-mentioned information is available, please present the results, in particular any information on:*

- a. *The most common tool through which the returnee accessed information (e.g. through friends, via the Internet, via a leaflet),*
- b. *The extent to which they understood the information (e.g. was it presented in a user-friendly format, was it in their own language),*
- c. *The extent to which the information was comprehensive. Did they have to seek further information*

⁴⁵ For example, for migrants returning through AVR programmes, where surveys are conducted before the AVR programme is complete (e.g. at airports), it may affect the responses received as – for example – returnees might feel pressured into providing a positive response even where they have a negative perception of the information provided.

elsewhere and if so, why,

d. The extent to which they trusted the information and whether there was anything about the way in which the information was provided that acted as an obstacle to their trusting it,

e. The timing of the information provision and whether it would have been of any use if the information had been provided at an earlier stage,

f. Whether the information influenced their decision to return home or not.

a. The returnees reported to have heard of the assisted voluntary return programme for the first time from the following actors:

- Reception centre/social worker 41%
- Police 23%
- Friend, family member 22%
- Other/IOM 11%

The returnees mentioned the following information channels where they had read about the voluntary return programme:

- Brochure 51%
- Other 19%
- Return programme website 18%
- Return programme poster 8%
- Return programme business card 4%

b. Information is not available.

c. Exact information is not available.

d. Exact information is not available. A total of 91% of participants in post-return monitoring reported they had received a sufficient amount of information about the assisted voluntary return programme before their return.

e. Information is not available. At times, returnees tell IOM that they would have chosen the option of voluntary return earlier if they had received information about it at an earlier stage. Nevertheless, this information has not been collected systematically, so there are no statistics available.

f. Only partial information available: in the post-return monitoring interview, returnees are inquired if the **return assistance** offered by IOM influenced their decision to return voluntarily. 33% of the respondents answered "Yes" and 67% "No". This leads to the conclusion that for the majority of the returnees, the return assistance offered does not constitute the sole motive for return.⁴⁶

5.2 OTHER INDICATIONS / EVIDENCE OF EFFECTIVENESS

Q22. *Are there any other indications / evidence available of the effectiveness of the different practices / approaches described in section 4 at increasing awareness amongst irregular migrants who are not in contact with the authorities about their options regarding voluntary return and/or at providing such migrants with a comprehensive understanding of their options so as to be able to make a balanced, well-informed decision about voluntary return.*

Possible sources of evidence include:

- i. Statistics on use of the information tools (e.g. users of hotline number, webpage visits, Facebook page hits / 'likes', leaflets distributed, number of leaflets downloaded / requested, etc.),*
- ii. Evaluations / research,*
- iii. Personal testimonies from returnees / irregular migrants who made use of the services (where identified in secondary sources e.g. studies, social media pages, websites, etc.),*
- iv. Opinions / perspectives of stakeholders on the effectiveness of their resources - you may gather this information through primary research (i.e. interviews with the authorities, with NGOs supporting irregular migrants accessing the services, etc.).*

N/A, in Finland, there have been no campaigns directed at increasing awareness amongst irregular migrants who are not in contact with the authorities.

Q23. *Please also describe any factors that make these approaches successful / not-so-successful tools for disseminating information on (voluntary) return to irregular migrants not in contact with the authorities. Possible sources of evidence include evaluations / research, personal testimonies from returnees / irregular migrants who made use of the services (where identified in secondary sources), opinions / perspectives of stakeholders (you may use primary research for this).*

N/A, in Finland, there have been no campaigns directed at increasing awareness amongst irregular migrants who are not in contact with the authorities.

Q24. *Please describe any specific challenges associated with the approach to disseminating information implemented by the national authorities directly in raising awareness of irregular migrants not in contact with the authorities?*

N/A, in Finland, there have been no campaigns directed at increasing awareness amongst irregular migrants who are not in contact with the authorities.

5.3 LESSONS LEARNT

Q25. *Are there any lessons to be extracted (by Member States completing this Common Template) from the findings presented above that could be taken on board by other Member States?*

The same difficulties apply to reaching the target group of the study to inform them of voluntary return as to reaching irregular migrants in general.

In Finland, no specific observations have been made of this particular target group as the voluntary return programmes are not targeted especially at this group (for more information see Top-line factsheet on Page 1-2).

Annex 1 National statistics on return and number of irregular third-country nationals

Table A.1.a: National Statistics on the number of third-country nationals returning, by year and by type of migrant

	Year 2010 (total)	2011 (total)	2012 (total)	2013 (total)	2014 (total)	source	Method used to reach the estimates, as well as any caveats as to their likely accuracy
a. Third-country nationals returning by physical transportation out of the Member State, on the basis of a return decision (forced return)	<p>The number of persons who are removed from the country escorted by the police is not available.</p> <p>The total number of removals is 2,872, of which 794 in the Dublin procedure.</p>	<p>The number of persons who are removed from the country escorted by the police is not available.</p> <p>The total number of removals is 2,252, of which 471 in the Dublin procedure.</p>	<p>The number of persons who are removed from the country escorted by the police is not available.</p> <p>The total number of removals is 2,440, of which 344 in the Dublin procedure.</p>	<p>The number of persons who are removed from the country escorted by the police is not available.</p> <p>The total number of removals is 2,928, of which 440 in the Dublin procedure.</p>	<p>The number of persons who are removed from the country escorted by the police is 441, of which 127 are third-country nationals.</p> <p>The total number of removals is 2,802, of which 2,064 are third-country nationals. Of these 584 were returned in the Dublin procedure.</p>	Police	<p><u>Note the comment on these statistics in Answer Q2 on Page 4-5: it is not possible to categorise all returns in category a (forced returns) or category b (voluntary returns).</u></p> <p>The figures are based on the police's statistics on persons removed from the country by the police.</p> <p>The total number of removals includes all verified returns without separating forced returns from voluntary ones or the returns of third-country nationals from those of EU citizens. For 2010–2013, only this total number is available. For 2014, third-country nationals are separated from the total number and, in addition, the number of persons who are removed from the country escorted by the police is also reported.</p> <p>In 2014, a new method of compiling statistics was adopted for monitoring returns. Consequently, the statistics from years 2010–2013 are not entirely comparable with the 2014 statistics.</p>
b. Number of third-country nationals returning voluntarily within the time-limit fixed for that purpose in the return decision (voluntary departure)	233 (40% were persons who cancelled their asylum application, and 1 person cancelled his/her refugee status)	304 (40% were persons who cancelled their asylum application and 3% were persons who cancelled their refugee status)	320 (26% were persons who cancelled their asylum application and 1% were persons who cancelled their refugee status)	342 (32% were persons who cancelled their asylum application and 1% were persons who cancelled their refugee status or residence permit)	318 (25% were persons who cancelled their asylum application and 2% were persons who cancelled their refugee status or residence permit)	IOM Helsinki	<p><u>Note the comment on these statistics in Answer Q2 on Page 4-5: it is not possible to separate all returns in either category a (forced returns) or category b (voluntary returns).</u></p> <p>This item lists all participants of IOM's voluntary return programmes. The figures do not include voluntary returnees, who left the country independently (see clarification in Q2: those returning by means other than the IOM voluntary return programmes cannot be clearly categorised as voluntary returns, even though some of the returns supervised by authorities are voluntary ones).</p>

							<p>This item lists all participants of IOM's voluntary return programmes regardless of the amount of return assistance; i.e. the figures in this item are the sum of figures stated in items c and d. The number of those, who cancelled their asylum applications, is stated separately as the term 'irregular migrant' does not necessarily represent them in the same way as it represents those who received negative decisions on their asylum applications.</p> <p>There is no reliable information available about whether the voluntary return took place within the 30-day time limit.</p>
c. Number of irregularly-staying third-country nationals returning via AVR packages (assisted voluntary return)	1 person: EUR 0 45 persons: EUR 200/100/50	82 persons: EUR 200/100/50	119 persons: EUR 200/100/50	158 persons: EUR 200/100/50	111 persons: EUR 200/100/50	IOM Helsinki	<p>NB. Since 2010, all returnees participating in voluntary return programmes have received some sort of return assistance. However, assistance amounting to EUR 200/100/50 at the maximum (adult/child/adult who has committed a minor rule violation), is not considered to be actual return assistance; instead, it is regarded as travel pocket money. This item lists returnees whose return assistance has been regarded as travel pocket money only.</p>
d. Number of irregularly-staying third-country nationals returning via AVRR packages (assisted voluntary return and reintegration) – where different from (c)	187 persons: more than EUR 200/100	222 persons: more than EUR 200/100	201 persons: more than EUR 200/100	184 persons: more than EUR 200/100	207 persons: more than EUR 200/100	IOM Helsinki	<p>NB. This item lists the returnees that have received more than EUR 200/100 (adult/child) of return aid.</p>

Table A.1.b: National Statistics on the number of third-country nationals not in contact with the national authorities, by year and by type of migrant

	Year 2010 (total)	2011 (total)	2012 (total)	2013 (total)	2014 (total)	source (total)	Method used to reach the estimates, as well as any caveats as to their likely accuracy
a. Number of irregular migrants who were previously known to the authorities, but whose place of residence is no longer known to the authorities (absconding).	-	-	-	-	-		
b. Number of irregular migrants whose residence on the territory has never been known to the authorities (clandestine entry)	-	-	-	-	-		

Annex 2 Description of data-collection methods used

Table A.2: Data-collection methods used national authorities, by year and by type of migrant

Sources of info / method	Used? (Y/N)	List the sources: for secondary sources, cross-refer to bibliography; for primary sources list the stakeholders involved	Type of information provided (refer to question numbers / sections if useful)
Evaluations	Y	National Police Board, National Police Board publication series 1/2015, Evaluation report on combating illegal immigration 2014, available in Finnish at (7 June 2015) http://www.poliisi.fi/TIETOA_POLIISI/STA/Julkaisut/prime101/prime232_fi.aspx?docID=29233	Q1, Q2
Studies	Y	Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen and Hannamaria Kuusio, Paperittomien terveystalvet Suomessa, National Institute for Health and Welfare, 2014, available in Finnish at (7 June 2015) https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114941/THL_RAP2014_011web.pdf?sequence=3	Q1
Other reports	N		
Legislation	Y	HE 343/2014, available in Finnish at (7 June 2015) https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140343 Finnish Aliens Act (301/2004) HE 208/2010, available in Finnish at (7 June 2015) http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100208 Finnish Act on the Reception of Persons Applying for International Protection (746/2011) HE 170/2014 vp, available in Finnish at (7 June 2015) https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140170.pdf	Q1 Q7 Q7, Q11 Q7 Q9, Q10,
Policy documents	Y	City of Helsinki, Social Services and Health Care Committee, Agenda 26 November 2013, Item 11, Ns. paperittomien henkilöiden terveydenhuollon järjestäminen, available in Finnish at (7 June 2015) http://www.paperittomat.fi/wp-content/uploads/2013/03/Ns_paperittomien_henkiloiden_terveydenhuollon_jarj.pdf Finnish Immigration Service, Vapaaehtoisen paluun käytännön järjestelyt (Practical voluntary return arrangements), MIGDno/2012/1455, 3.1.2013 Ministry of the Interior, Ministry of the Interior's administrative branch's action and financial plan for 2011–2014, 21 December 2009, available in Finnish at (7 June 2015) http://www.intermin.fi/download/24922_362009.pdf?33daa798952bd288 Finnish Immigration Service, Report, MIGDno/2014/35, 3 November 2014	Q1 Q7 Q9 Q11
'Mystery shopper'	Y	IOM voluntary return website www.vapaaehtoinenpaluu.fi Finnish Immigration Service website www.migri.fi/information_elsewhere/voluntary_return	Q 15 d Q15 d

Interviews with stakeholders (list the stakeholders)		Y	IOM Helsinki, interview, Tobias van Treeck and Katarina Iskala, 15 April 2015 National Police Board, telephone interview, Police Inspector Jukka Hertell, 21 May 2015 National Police Board, telephone interview, Police Inspector Mia Poutanen, 20 May 2015 Refugee Advice Centre/ Paperittomat ('Undocumented') project, interview, Marjaana Laine and Meri Korniloff, 19 May 2015	Q2, Q5, Q12, Q13, Q14, Q15, Q16, Q20, Q21 Q2, Q8, Q16 Q1 Q1, Q4, Q12
Consultation with national stakeholder (list them)		Y	National Police Bureau, Rikoskomisario Jouko Ikonen, e-mail 20 May 2015 Finnish Immigration Service, Asylum unit, Head of Section Riitta Koskela, e-mail 4 June 2015	Q1 Q7, Q11, Q16
Consultation with national network		Y	Finland's REG personnel, interview, Mari Helenius ja Janne Kinnunen, 8 April 2015	General information regarding the study
Other (specify)		Y	EMN, Asylum and Migration Glossary 3.0, available at (4 June 2015) http://www.emn.fi/files/1065/Emn_Glossary_version_3_0.pdf	Definitions of terms used in the study

**FOKUSOITU EMN-TUTKIMUS
2 | 2015**

Vapaaehtoisesta paluusta tiedottaminen: kuinka tavoittaa laittomasti maassa oleskelevat henkilöt, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa

– Suomen kansallinen raportti

Vapaaehtoisesta paluusta tiedottaminen: kuinka tavoittaa laittomasti maassa oleskelevat henkilöt, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa – Suomen kansallinen raportti

ISBN 978-952-5920-45-1 (PDF)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston kansallisessa yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Jutta Saastamoinen (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

Panimokatu 2 A

00580 HELSINKI

Puh. 0295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

www.emn.europa.eu

Ulkoasu ja taitto: OS/G Communications

© kannen kuva: Kirijaki

Sisällysluettelo

Top-line “factsheet”	4
Section 1: Overview of the national situation	6
1.1 Scale of irregular migration and of return in the member state	6
1.2 Scale and nature of irregular migrants who are not in contact with the authorities	9
Section 2: National legislation and policy on the dissemination of information on (voluntary) return	12
Section 3: Overall national approach to disseminating information on (voluntary) return ...	17
3.1 Actors involved in disseminating information on (voluntary) return	17
3.2 Tools used to disseminate information on (voluntary) return to irregular migrants not in contact with the authorities.....	21
3.3 Specific campaigns and strategies	22
3.4 Accessibility of the information.....	24
3.5 Content of the information	25
3.6 Targeting of the information	27
Section 4: Case studies on information provision to irregular migrants with whom the authorities do not have contact	28
Section 5: Effectiveness of different approaches to disseminating information on (voluntary) return	29
5.1 Indications / evidence from the testimonies of irregular migrants and returnees	29
5.2 Other indications / evidence of effectiveness.....	31
5.3 Lessons learnt	32
Annex 1: National statistics on return and number of irregular third-country nationals	33
Annex 2: Description of data-collection methods used	35

Top-line “factsheet”

NATIONAL CONTRIBUTION OF FINLAND

Suomessa tiedotusta vapaaehtoisesta paluusta ei ole suunnattu erityisesti laittomasti maassa oleskeleville henkilöille, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa. Syitä siihen, miksi tiedotusta vapaaehtoisesta paluusta ei ole kohdistettu tämän tutkimuksen pääasialliselle kohderyhmälle on kaksi: ensinnäkin, vapaaehtoisen paluun ohjelmat on Suomessa kohdistettu pääasiassa kansainvälistä suojelua hakeneille, jotka ovat peruuttaneet hakemuksensa tai joiden hakemus on hylätty. Turvapaikanhakijat ovat viranomaisten sekä muiden vapaaehtoisen paluun toimijoiden tavoitettavissa turvapaikkaprosessin ajan ja vielä sen päätyttyä. Siten vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta informoidaan turvapaikkaprosessin aikana sekä erityisesti mahdollisen kielteisen päätöksen jälkeen. Toisekseen, laittomasti maassa oleskelevien määrä arvioidaan Suomessa melko pieneksi. Suomi ei ole erityisen houkutteleva maa laittomasti maahan tuleville. Maasta poistamismenettelyt toimivat hyvin ja Suomi on jo pitkään kuulunut EU-maiden tehokkaimpiin maasta poistamisen täytäntöönpanijoihin. Myöskään turvapaikkamenettelyn kautta Suomeen ei ole syntynyt laittomasti maassa oleskelevien joukkoa, joka ei olisi viranomaisten tiedossa. Voimassaolevan lainsäädännön mukaan kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen ja maasta poistamispäätöksen saanut henkilö voi jäädä vastaanottokeskukseen asumaan, kunnes hän poistuu tai hänet poistetaan maasta, jolloin hän on viranomaisten tiedossa niin kauan kuin hän oleskelee Suomessa. Lisäksi voimassaolevan lainsäädännön mukaan henkilölle, joka on saanut maasta poistamispäätöksen, mutta jota ei pystytä poistamaan maasta viranomaistoimin, myönnetään tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi. Siten turvapaikkaprosessin Suomessa läpikäyneet henkilöt ovat pääasiassa joko saaneet oleskeluluvan Suomeen tai he ovat poistuneet maasta eikä Suomeen ole syntynyt turvapaikkamenettelyn kautta suurta laittomasti maassa oleskelevien joukkoa. Muun muassa edellä mainituista syistä Suomessa ei ole herännyt tarvetta kohdistaa tiedottamista vapaaehtoi-

sesta paluusta sellaisille henkilöille, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa.

1.7.2015 voimaan tulevat lainsäädäntömuutokset tulevat muuttamaan vapaaehtoisen paluun käytäntöjä Suomessa. Avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmä vakiinnutetaan lainsäädäntöön, kun tähän saakka se on toiminut erilaisten hankkeiden pohjalta.¹ Merkittävä seikka tämän tutkimuksen kohderyhmän kannalta on, että lainsäädäntömuutoksilla vakiinnutetaan kansainvälistä suojelua hakeneiden avustettu vapaaehtoinen paluu. Ulkomaalaiset, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua, on joitain poikkeuksia lukuun ottamatta rajattu uuden lain ulkopuolelle.² Kuten edellä on todettu, tuetun vapaaehtoisen paluun ohjelmat on tähänkin saakka kohdistettu erityisesti kansainvälistä suojelua hakeneille, vaikka muiden kuin kansainvälistä suojelua hakeneiden osuus kaikista palaajista on kasvanut vuosina 2010–2014. Jatkossa kohderyhmä tulee olemaan entistä selvemmin kansainvälistä suojelua hakeneet. Siten informointi vapaaehtoisesta paluusta on suunniteltu myös jatkossa tapahtuvaksi turvapaikkaprosessin aikana.

Toisaalta huomionarvoista on se, että vapaaehtoisen paluun houkuttelevuuden lisäämiseksi lainsäädäntömuutoksilla asetetaan myös rajoitteita, joilla voi olla vaikutuksia maassa laittomasti ja viranomaisten tietämättä oleskelevien määrään. Yllä on todettu, että nykytilanteessa kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö voi asua vastaanottokeskuksessa niin kauan kuin hän oleskelee Suomessa ja mikäli hän ei poistu maasta vapaaehtoisesti eikä maasta poistaminen viranomaistoimin ole mahdollista, hänelle myönnetään oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi. Uuden lainsäädännön mukaan henkilölle, joka on saanut kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa ja joka voisi palata kotimaahansa vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta, ei tarjota vastaanottopalveluja eikä hänelle myönnetä oleskelulupaa maasta poistumisen estymisen vuoksi.³

1 Suomessa käytetään yleisesti termiä ‘vapaaehtoinen paluu’ myös silloin, kun viitataan nimenomaisesti tuettuun tai avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen. Esimerkiksi heinäkuussa 2015 voimaantulevan lainsäädäntömuutoksen kohdalla puhutaan yleensä vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttamisesta, vaikka kyseessä on *avustetun* vapaaehtoisen paluun järjestelmän vakiinnuttaminen. Käytännön toimijat ovat aiemmin käyttäneet termiä ‘tuettu vapaaehtoinen paluu’, joka on tällä perusteella valikoitunut myös EMN-sanastoon. Uuden lakimuutoksen esitöissä (HE 170/2014 vp) käytetään termiä ‘avustettu vapaaehtoinen paluu’. Tulevat EMN-sanaston päivitykset ottavat tämän huomioon.

2 Uuden lain kohderyhmään kuuluvat tilapäistä suojelua saaneet, ihmiskaupan uhrit, joilla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla maasta poistumisen estymisen vuoksi saaneet.

3 Lakimuutoksen myötä sanamuoto muuttuu: lain aikaisempi sanamuoto on ‘oleskeluluvan myöntäminen maasta *poistamisen* estymisen vuoksi’ ja uusi muoto ‘oleskeluluvan myöntäminen maasta *poistumisen* estymisen vuoksi’. Tämä heijastuu myös siihen, miten termiä on käytetty tässä tutkimuksessa.

Lainsäädäntömuutosten tavoitteena on lisätä vapaaehtoisen paluun houkuttelevuutta. Muutoksessa on lähdetty siitä, että valtaosa maasta poistamispäätöksen saaneista tulee uuden lainsäädännön mukaisessa valintatilanteessa valitsemaan vapaaehtoisen paluun kotimaahansa, ja vain hyvin poikkeuksellisesti henkilön valinta on jäädä oleskelemaan Suomeen laittomasti. On kuitenkin todennäköistä, että myös näitä henkilöitä on, jolloin on mahdollista että tulevaisuudessa Suomessa on nykyistä enemmän henkilöitä, joita tulisi informoida vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta, mutta jotka eivät enää ole viranomaisten tavoitettavissa. Lakimuutoksen vaikutukset jäävät nähtäväksi samoin kuin se, antavatko ne aihetta harkita asiaa uudelleen. Tällä hetkellä Suomessa ei kuitenkaan ole suunnitelmia laajentaa vapaaehtoisen paluun kohderyhmää. Siten tällä hetkellä ei

myöskään suunnitella tiedottamisen laajentaminen erityisesti henkilöihin, jotka oleskelevat maassa laittomasti ja viranomaisten tietämättä.

Tutkimuksessa käytetyistä termeistä todettakoon, että englanninkielisen otsikon termi 'irregular migrant' on Suomen raportissa käännetty EMN-sanaston mukaisesti 'laittomasti maassa oleskeleva (henkilö)'.⁴ Suomen laki ja viranomaistahot käyttävät tätä termiä. Muiden eri tahojen yleisesti käyttämiä, samankaltaisia termejä ovat asiayhteydestä riippuen mm. 'sääntöjen vastaisesti maassa oleskeleva', 'luvattomasti maassa oleskeleva', 'ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleva' ja 'paperiton'. Tutkimuksessa käytetään myös kyseisiä termejä sikäli kun viitataan eri tahojen eri yhteyksissä käyttämiin käsitteisiin.

4 EMN, Asylum and Migration Glossary 3.0, osoitteessa (4.6.2015) http://www.emn.fi/files/1065/Emn_Glossary_version_3_0.pdf. Suomenkielinen termi 'laittomasti maassa oleskeleva' ei ole yhtä laaja käsite kuin englanninkielinen vastineensa 'irregular migrant'. Termi ei myöskään erottele käsitteitä 'irregular' ja 'illegal', joista EMN-sanasto kehottaa käyttämään ensiksi mainittua. Suomen kielessä ei kuitenkaan ole selkeää vastinetta englannin kielen termille 'irregular'.

Section 1: Overview of the national situation

1.1 SCALE OF IRREGULAR MIGRATION AND OF RETURN IN THE MEMBER STATE

Q1. *If available, please provide any estimates of the scale of irregular migrants in your Member State 2010 – 2014.*

Laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kokonaismäärää on vaikea arvioida. Arvioimista vaikeuttavat muun muassa Schengen-järjestelmään liittyvä rajojen ylittämisen helppous ja kansainvälisen matkustajaliikenteen kasvu, joiden seurauksena maasta toiseen siirtyminen on vaivatonta.⁵ Lisäksi arvioimista hankaloittaa se, ettei laittomasti maassa oleskelevien ryhmä ole staattinen, vaan henkilöiden oikeudellinen asema vaihtelee: luvallinen oleskelu voi muuttua luvattomaksi ja päinvastoin. Suomessa laittomasti oleskelevien henkilöiden lukumäärästä tehdyissä arvioissa onkin suuret vaihteluvälit. Arviot riippuvat myös laskentatavasta sekä siitä, mihin tietoa kulloinkin käytetään. Määrän arvioidaan kuitenkin yleisesti olevan Suomessa verrattain pieni.

Poliisihallituksen laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportissa 2014 todetaan, ettei Suomi ole erityisen houkutteleva maa laittomasti maahan tuleville. Raportin mukaan syitä tähän ovat esimerkiksi toimiva ulkomaalaisvalvonta, turvapaikkaprosessi ja maasta poistamispäätösten täytäntöönpano sekä viranomaisten tehokas yhteistoiminta. Myös Suomen maantieteellinen sijainti vaikuttanee asiaan. **Suomessa on tavattu viime vuosina noin kolme tuhatta ilman oleskeluoikeutta olevaa kolmannen maan kansalaista vuosittain** (2010: 4054, 2011: 3305, 2012: 3623, 2013: 3368, 2014: 2 933). Laittomasti maassa tavattujen tilastoon on laskettu mukaan myös osa turvapaikanhakijoista, vaikka turvapaikanhakijat ovatkin hakemuksen jätettyään laillisesti maassa. Turvapaikkaa hakeva henkilö tilastoidaan laittomasti maassa tavatuksi silloin, kun hän jättää turvapaikkahakemuksensa sisämaassa eikä hänellä ole maassa oleskeluun oikeuttavia asiakirjoja. Tällaista tilastointia puoltaa se, että turvapaikanhakijana sisämaassa ilmoittautuvan henkilön maahantuloaika, -paikka ja -tapa perustuvat hänen omaan kertomukseensa ja henkilö on saattanut oleskella maassa pitkiäkin aikoja

luvattomasti ennen hakeutumistaan turvapaikanhakijaksi.⁶ Turvapaikanhakijoiden osuus on viime vuosina ollut noin puolet tilastoiduista ilman oleskeluoikeutta maassa tavatuista henkilöistä.⁷ Laittomasti maassa tavattujen kolmansien maiden kansalaisten lukumäärä ei siten kerro paljoakaan laittomasti maassa oleskelevien todellisesta määrästä eikä siitä, kuinka pitkään henkilöt tosiasiallisesti oleskelevat Suomessa.

Keskusrikospoliisi on arvioinut Suomessa oleskelevan laittomasti 3 000–4 000 ulkomaalaisia.⁸ Arvio perustuu osittain yllä mainittuun laittomasti maassa tavattujen kolmansien maiden kansalaisten lukumäärään. Lisäksi vuosittain järjestetyissä valtakunnallisissa ulkomaalaisvalvontatapahtumissa noin 1–2 % tarkastetuista henkilöistä on ollut laittomasti maassa. Suomen ulkomaalaisväestön määrästä (hieman yli 200 000) tämä olisi 2 000–4 000 henkilöä. Suomeen kohdistuu myös laittoman maahantulon painetta, mistä kertovat tehdyt kielteiset viisumipäätökset (11 300 kpl vuonna 2014), henkilöiden Suomeen pääsyn estäminen lähtömaissa maahanmuuttoalan yhdyshenkilöiden toimesta (noin 3 300 kpl vuonna 2014) ja Suomen viranomaisten tekemät käännytyspäätökset (yli 5 600 kpl vuonna 2014).⁹

Laittomasti maassa oleskelevien lukumäärästä on viime vuosina esitetty joitakin arvioita myös paperittomien henkilöiden terveydenhuolto-oikeuden selvittämisen yhteydessä.¹⁰ Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto arvioi vuonna 2013 yksinomaan Helsingissä olevan noin 5 000 terveydenhuollon näkökulmasta paperitonta henkilöä, joista 2 000–3 000 olisi ilman oleskelulupaa oleskelevia henkilöitä.¹¹ Arviota on kuitenkin pidetty yleisesti liian suurena. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos laati vuonna 2014 Sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä selvityksen paperittomien henkilöiden terveydenhuollosta. Selvityksen yhteydessä kerätty tieto viittaa siihen, että luvattomasti maassa olevien lukumäärä on Hel-

5 HE 343/2014 vp, osoitteessa (6.6.2015) <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140343>

6 Poliisihallitus, Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2015, Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti vuosi 2014

7 Lähde: Poliisihallitus, puhelinhaastattelu, poliisitarkastaja Mia Poutanen 20.5.2015

8 Arvio sisältää kaikki maassa sääntöjen vastaisesti oleskelevat ulkomaalaiset, mukaan luettuna maahantulokieltoon määrätyt EU-kansalaiset. Kyse ei siten ole ainoastaan kolmansien maiden kansalaisista.

9 Lähde: Keskusrikospoliisi

10 Paperittomalla henkilöllä tarkoitetaan yleensä kolmannen maan kansalaista, joka oleskelee maassa ilman vaadittavaa oleskeluoikeutta. Paperittomien terveydenhuollosta puhuttaessa ryhmään kuitenkin sisällytetään yleensä myös muut terveydenhuollon näkökulmasta paperittomat henkilöt, kuten EU-maiden kansalaiset, joilta puuttuu vakuutusurva, sekä opiskelijat, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja jotka oleskelevat maassa laillisesti, mutta joiden vakuutusurva on puutteellinen.

11 Helsingin kaupunki, Sosiaali- ja terveyslautakunta, Esityslista 26.11.2013, kohta 11, Ns. paperittomien henkilöiden terveydenhuollon järjestäminen, osoitteessa (4.6.2015)

http://www.paperittomat.fi/wp-content/uploads/2013/03/Ns_paperittomien_henkiloiden_terveydenhuollon_jarj.pdf

singin kaupungin sosiaali- ja terveysviraston arviota huomattavasti pienempi.¹² Sisäministeriö valmisteli vuonna 2014 lakiesityksen, jolla oli tarkoitus säättää paperittomien oikeudesta käyttää terveydenhuollon palveluja. Sisäministeriö arvioi antamassaan hallituksen esityksessä, että henkilöitä, joilta puuttuu oikeus muihin terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon, on maassa noin 1 000–2 000.¹³ Koska luku pitää sisällään laittomasti maassa oleskelevat ihmiset sekä muut terveydenhuollon näkökulmasta paperittomien kaltaisessa asemassa olevat henkilöt, **laittomasti maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia olisi tämän arvioiden mukaan alle 1 000–2 000.**

Pakolaisneuvonta ry:n Paperittomat-hanke on ollut käynnissä vuodesta 2012 lähtien. Hankkeessa tarjotaan oikeudellista neuvontaa paperittomille sekä heitä kohtaaville ja tiedotetaan paperittomien oikeuksista. Pakolaisneuvonnan toiminnanjohtaja Marjaana Laineen sekä Paperittomat-hankkeen projektikoordinaattori Meri Korniloffin mukaan maassa sääntöjen vastaisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten todellista lukumäärää on mahdotonta arvioida. Hankkeen kokemusten perusteella **kyse on kuitenkin melko pienestä ryhmästä ja siten arvio alle 1 000–2 000 henkilöstä tuntuu Paperittomat-hankkeen työntekijöistä todennäköisemmältä** kuin esitetyt korkeammat arviot.¹⁴

Q2. Provide any estimates and/or actuals for the period 2010-2014 on:

- Number of irregularly-staying third-country nationals returning by physical transportation out of the Member State, on the basis of a return decision¹⁵ (forced return);
- Number of irregularly-staying third-country nationals returning voluntarily within the time-limit fixed for that purpose in the return decision (voluntary departure¹⁶)
- Number of irregularly-staying third-country nationals returning via AVR packages (assisted voluntary return)
- Number of irregularly-staying third-country nationals returning via AVRR packages (assisted voluntary return and reintegration – where different from (c))

Huom. Pakkopalautuksia ja vapaaehtoisia paluita ei ole mahdollista erotella yksiselitteisesti. Tilastoista voidaan erotella varmasti ainoastaan kaksi ryhmää: *poliisin saattamana poistetut henkilöt*, jotka ovat selvästi pakkopalautuksia, ja toisaalta Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) *vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta poistuneet henkilöt*, jotka voidaan luokitella selvästi vapaaehtoisiksi paluiksi.

Suomessa suurin palaajien ryhmä ei kuitenkaan kuulu kumpaankaan yllä mainituista kategorioista. Kategorioiden väliin jää heterogeeninen ryhmä muita, viranomaisten eri tavoin valvomia maasta poistumisia. Tällöin henkilöt ovat poistuneet maasta omatoimisesti, mutta heidän poistumisensa on valvottu tavalla tai toisella. Näitä ei voida määrittellä yksiselitteisesti pakkopalautuksiksi tai vapaaehtoisiksi paluiksi: esimerkiksi poliisin epäillessä maasta poistettavan aiomusta poistua Suomesta poliisi voi saattaa hänet Suomen ulkorajalle ja valvoa hänen poistumisensa konkreettisesti. Vaikka henkilö poistuu tällöin maasta itsenäisesti ja ilman saattajaa, paluuta ei todennäköisesti voitaisi luokitella vapaaehtoiseksi. Puolestaan tilanteessa, jossa epäilyksiä palaajan aiomuksista

ei ole herännyt, maasta poistuminen voidaan valvoa esimerkiksi siten, että poliisi ilmoittaa rajaviranomaisille kyseisen henkilön olevan poistumassa Suomesta määrättyyn aikaan, ja rajaviranomaiset valvovat maasta poistumisen. Tällainen paluu voitaisiin mahdollisesti luokitella vapaaehtoiseksi. Jakoa vapaaehtoiseen ja pakkopalautuksiin hankaloittaa myös se, että osa paluista on voinut tapahtua vapaaehtoiselle paluulle määrätyn ajan puitteissa, kun taas osalle palaajista vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole määrätty taikka he eivät ole sitä noudattaneet.¹⁷

Tutkimuskysymyksen kannalta on **selkeintä ilmoittaa kohdassa a poliisin saattamana poistetut henkilöt** näiden ollessa selvästi pakkopalautuksia (luku saatavilla vain vuodelta 2014).

Lisäksi a-kohdassa ilmoitetaan erillisenä lukuna 'poliisin maasta poistamat henkilöt yhteensä', joka sisältää kaikki todennetut maasta poistamiset, mukaan lukien poliisin saattamat henkilöt, vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta poistuneet henkilöt sekä muilla tavoin valvotut poistumiset.

12 Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen ja Hannamaria Kuusio, Paperittomien terveyspalvelut Suomessa, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 2014, osoitteessa (4.6.2015) https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114941/THL_RAP2014_011web.pdf?sequence=3

13 HE 343/2014 vp, <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140343>

14 Lähde: Pakolaisneuvonta ry./ Paperittomat-hanke, haastattelu, Marjaana Laine ja Meri Korniloff, 19.5.2015

15 I.e. an administrative or judicial decision or act, stating or declaring the stay of a third-country national to be illegal and imposing or stating an obligation to return.

16 The UK definition of 'voluntary departure' is broader.

17 Lähde: Poliisihallitus, puhelinhaastattelu, poliisitarkastaja Jukka Hertell, 21.5.2015

Kohdissa b, c ja d, jotka koskevat vapaaehtoista paluuta, ilmoitetaan vain IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta poistuneet henkilöt.

a. Vuonna 2014 poliisin saattamana maasta poistettiin 441 henkilöä, joista kolmansien maiden kansalaisia oli 378.¹⁸ Kolmansien maiden kansalaisista 127 saatettiin Dublin-asetuksen perusteella toiseen vastuunmäärittämisasetusta soveltavaan valtioon. Vastaavalla tavalla eriteltyjä tilastoja ei ole saatavilla aikaisemmilta vuosilta.

Poliisin maasta poistamia henkilöitä yhteensä (sisältää kaikki todennetut maasta poistamiset)¹⁹

2010: 2 872, joista Dublin-prosessissa 794
2011: 2 252, joista Dublin-prosessissa 471
2012: 2 440, joista Dublin-prosessissa 344
2013: 2 928, joista Dublin-prosessissa 440
2014: Maasta poistettuja yhteensä 2 802, joista kolmannen maan kansalaisia 2 064.²⁰ Dublin-prosessissa poistettuja näistä oli 584 henkilöä.

b. Tässä kohdassa on lueteltu kaikki IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta palanneet. Luvut eivät siten sisällä vapaaehtoisesti palanneita henkilöitä, jotka ovat poistuneet maasta omatoimisesti (kts. selvennys yllä: muita kuin IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta palanneita ei voida luokitella yksiselitteisesti vapaaehtoisiksi paluiksi, vaikka osa viranomaisten eri tavoin valvomista maasta poistumisista on todennäköisesti vapaaehtoisia paluita). Tässä kohdassa on ilmoitettu kaikki IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta palanneet riippumatta paluutuen määrästä, eli tämän kohdan luvut ovat kohdissa c ja d ilmoitettujen lukujen summa. Turvapaikkahakemuksensa peruuttaneiden määrä on mainittu erikseen, koska käsite 'laittomasti maassa oleskeleva' ei välttämättä kuvaa heitä samalla tavalla kuin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita. Luotettavaa tietoa siitä, tapahtuiko vapaaehtoinen paluu 30 päivän määräajan puitteissa, ei ole saatavilla.²¹

2010: Kaikkiaan 233 vapaaehtoista paluuta IOM:n kautta. Noin 43 % palaajista oli itse peruuttanut turvapaikkahakemuksensa ja yksi henkilö peruutti pa-

kolaisasemansa palatakseen kotimaahansa.

2011: 304 vapaaehtoista paluuta, joista noin 40 % turvapaikkahakemuksensa peruuttaneita ja 3 % paikolaisasemansa peruuttaneita.

2012: 320 vapaaehtoista paluuta, joista noin 26 % turvapaikkahakemuksensa peruuttaneita ja 1 % paikolaisasemansa peruuttaneita.

2013: 342 vapaaehtoista paluuta, joista noin 32 % turvapaikkahakemuksensa peruuttaneita ja 1 % paikolaisasemansa tai oleskelulupansa peruuttaneita.

2014: 318 vapaaehtoista paluuta, joista noin 25 % turvapaikkahakemuksensa peruuttaneita ja 2 % paikolaisasemansa tai oleskelulupansa peruuttaneita.

c. Suomessa kaikki vapaaehtoisen paluun ohjelmiin osallistuneet palaajat ovat saaneet paluutukea vuodesta 2010 lähtien. Tukea, jonka määrä on enintään 200/100 EUR (aikuinen/lapsi), ei kuitenkaan pidetä varsinaisena paluutukena, vaan se on määritelty matkataskurahaksi. Yleinen matkataskurahan määrä on ollut 200/100 EUR (aikuinen/lapsi) tai 50 EUR (aikuinen, joka on syyllistynyt vähäiseen sääntöjen rikkomukseen). Tässä kohdassa on lueteltu palaajat, joiden saama tuki on **enintään 200/100 EUR** eli se on määritelty matkataskurahaksi.²²

2010: 1 henkilö 0 EUR, 45 henkilöä 200/100/50 EUR (aikuinen/lapsi/aikuinen, joka on syyllistynyt vähäiseen sääntöjen rikkomukseen)

2011: 82 henkilöä 200/100/50 EUR

2012: 119 henkilöä 200/100/50 EUR

2013: 158 henkilöä 200/100/50 EUR

2014: 111 henkilöä 200/100/50 EUR

d. Tässä kohdassa on lueteltu palaajat, jotka ovat saaneet paluutukea **yli 200/100 EUR** (aikuinen/lapsi)²³

2010: 187 henkilöä yli 200/100 EUR (aikuinen/lapsi)

2011: 222 henkilöä yli 200/100 EUR

2012: 201 henkilöä yli 200/100 EUR

2013: 184 henkilöä yli 200/100 EUR

2014: 207 henkilöä yli 200/100 EUR

18 Sisältää myös henkilöt, joiden kansalaisuusmerkintä on "kansalaisuudeton" tai "ei tiedossa".

19 Sisältää kolmansien maiden kansalaisten lisäksi myös EU-kansalaiset. EU-kansalaiset on voitu suodattaa pois vain vuoden 2014 kokonaisluvusta. Vuonna 2014 maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon seurannassa siirryttiin vaiheittain uuteen tilastointijärjestelmään. Sen vuoksi vuosien 2010–2013 tilastot eivät ole täysin vertailukelpoisia vuoden 2014 tilastojen kanssa.

20 Sisältää myös henkilöt, joiden kansalaisuusmerkintä on "kansalaisuudeton" tai "ei tiedossa".

21 Lähde: IOM Helsinki

22 Ibid.

23 Ibid.

1.2 SCALE AND NATURE OF IRREGULAR MIGRANTS WHO ARE NOT IN CONTACT WITH THE AUTHORITIES

Q3. *As defined in section 2 of the Background section to this Common Template, this study focusses on irregular migrants whose whereabouts / place of residence are no longer or were never known to the authorities and who, therefore, are not in contact with the authorities.*

Please define this group by listing in bullet points the main scenarios in which the authorities would not have contact with irregular migrants, e.g.

- *migrants who have given false addresses / moved from their address,*
- *persons who have entered the Member State irregularly and who are staying there without the authorities' knowledge, etc.*

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Henkilöt, jotka ovat saapuneet maahan viisumilla ja joiden viisumi on sittemmin umpeutunut. • Henkilöt, jotka ovat saapuneet maahan viisumivapaasti ja viisumivapausaika on päättynyt. • Kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa hakenneet henkilöt, jotka ovat saaneet kielteisen ja käännytyspäätöksen alkuperämaahan, mutta jäävät Suomeen oleskelemaan. • Kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt, jotka on päätetty palauttaa vastuunmäärittämisen mukaisesti toiseen Dublin-asetusta so- | <ul style="list-style-type: none"> • veltavaan valtioon, mutta jotka jäävät Suomeen. • Kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt, jotka on palautettu vastuunmäärittämisen mukaisesti toiseen Dublin-asetusta soveltavaan valtioon, mutta jotka ovat palanneet Suomeen. • Henkilöt, jotka ovat oleskelleet Suomessa oleskeluluvalla, mutta joiden oleskelulupa on umpeutunut eikä jatko-oleskelulupaa ole myönnetty. • Henkilöt, jotka ovat saapuneet maahan luvottomasti ja oleskelevat maassa viranomaisten tietämättä. |
|---|---|

Q4. *If available, please provide any estimates of the scale of the two groups irregular migrants covered in this study for the period 2010-2014:*

a. Irregular migrants who were previously known to the authorities, but whose place of residence is no longer known to the authorities (absconding).

b. Irregular migrants whose residence on the territory has never been known to the authorities (clandestine entry).

Viranomaistahot eivät ole arvioineet, kuinka suuri osa viranomaisten tuntemattomista Suomessa laittomasti oleskelevista henkilöistä on ollut aiemmin viranomaisten tiedossa ja kuinka suuri osa ei ole koskaan tullut viranomaisten tietoon. Jo lähtökohtaisesti aiheesta on hyvin vähän tietoa tämän ryhmän ollessa sellainen, joka ei ole viranomaisten tiedossa.

Pakolaisneuvonta ry:n Paperittomat-hankkeessa paperittomille henkilöille tarjotaan oikeudellista neuvontaa (katso aiheesta tarkemmin vastauksessa Q1). Hankkeen työntekijät totesivat haastattelussa, että Paperittomat-hankkeen kautta tavoitetaan joitakin Suomessa sääntöjen vastaisesti oleskelevia henkilöitä, joita viranomaiset eivät tavoita. Hankkeeseen tulleiden yhteydenottojen perusteella sääntöjen vastaisesti maassa oleskelevat henkilöt, jotka ovat ai-

emmin olleet viranomaisten tiedossa, vaikuttaisivat selvältä enemmistöltä verrattuna niihin, jotka eivät ole koskaan olleet viranomaisten tiedossa. Hankkeen työntekijät toteavat kuitenkin, että tämän perusteella on vaikea tehdä luotettavaa arviota kaikkien maassa sääntöjen vastaisesti oleskelevien osalta, sillä heistä vain pieni osa ottaa yhteyttä Paperittomat-hankkeeseen. On mahdollista, että hankkeeseen tulleet yhteydenotot eivät anna kattavaa kuvaa kokonaistilanteesta, koska aiemmin viranomaisprosesseissa olleet saattavat ottaa suhteellisesti enemmän yhteyttä hankkeeseen. Henkilöillä, jotka ovat olleet viranomaisprosesseissa Suomessa, on todennäköisesti parempi ymmärtämys tilanteestaan ja enemmän tietoa erilaisista keinoista saada apua, kuten Paperittomat-hankkeesta. Heillä on todennäköisemmin myös parempi kielitaito ja enemmän kontakteja ja

ystäviä Suomessa, jotka voivat ohjata heidät hankkeen piiriin. Lisäksi näillä henkilöillä voi olla pienempi kynnys ottaa yhteyttä ulkopuoliseen tahoon, kun taas koko maassaoloaikansa piileskelleillä henkilöillä

pelko paljastumisesta voi olla suurempi ja siten he voivat olla haluttomampia kertomaan tilanteestaan kenellekään.²⁴

Q5. *Provide a short overview of the challenges faced in the Member State by actors involved in promoting voluntary return in reaching out to the two above-mentioned groups of irregular migrants (i.e. those who are not in contact with the authorities).*

Huom. Suomessa avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmat on kohdistettu pääasiassa kansainvälistä suojelua hakeneille. Siten myös tiedottaminen vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta on kohdistettu tälle ryhmälle sekä suurelle yleisölle, mutta ei erityisesti laittomasti maassa oleskeleville henkilöille, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa. (Aihetta on käsitelty tarkemmin "Top-line factsheet" -kohdassa sivulla 1-2).

Kuinka tavoittaa:

- Etsivää työtä ei tehdä eikä maassa laittomasti oleskelevia yritetä aktiivisesti houkutellessa vapaaehtoisen paluun ohjelmiin. Vapaaehtoisen paluun neuvonnan tarkoituksena on tarjota henkilöllistä ja yksilöllistä neuvontaa ja ohjata eteenpäin, jotta henkilö voisi tehdä tiedostetun paluupäätöksen. Neuvonnasta ovat vastanneet pääasiassa vastaanottokeskukset, poliisi ja vapaaehtoisen paluun hankkeiden vastuutahona vuosina 2010–2014 toiminut IOM:n Helsingin toimisto.
- Järjestöjä tai tahoja, jotka keskittyisivät laittomasti maassa oleskeleviin henkilöihin, ei ole olemassa paljon. Kansalaisjärjestöillä, joiden toiminnan piiriin tämä kohderyhmä voi myös kuulua, on yleensä jokin muu fokus, ja he eivät välttämättä katso vapaaehtoisen paluun edistämistä tehtäväkseen tai eivät halua esiintyä julkisesti vapaaehtoista paluuta edistävänä tahona.

Vapaaehtoisen paluun toimijoiden asema:

- Vapaaehtoinen paluu voidaan nähdä kriittisesti viranomaisten pyrkimyksenä lähettää kolmansien maiden kansalaisia kotimaihinsa. Vapaaehtoisen paluun toimijoiden asema viranomaisina tai viranomaisten kanssa yhteistyötä tekevinä ta-

hoina voi vaikeuttaa yhteistyötä eri toimijoiden kuten kansalaisjärjestöjen kanssa. IOM on aiemmin yrittänyt virallistaa yhteistyötä joidenkin maahanmuuttajajärjestöjen kanssa vapaaehtoisen paluun neuvonnan ja tiedotuksen tiimoilta. Mikään järjestö ei kuitenkaan nähnyt mahdollisuutta toimia virallisena yhteistyökumppanina viitaten yleensä siihen, että liian tiivis yhteistyö vapaaehtoiseen paluuseen liittyen olisi riski järjestön pääasiallisille toiminnoille (esim. kotoutumisen edistäminen).

- Mahdolliset palaajat, jotka olisivat kiinnostuneita kuulemaan vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta, mutta eivät ole vielä päättäneet varmasti haluavansa palata, voivat olla haluttomia ottamaan yhteyttä vapaaehtoisen paluun toimijoihin pelätessään tiedon heidän luvattomasta maassa oleskelustaan päätyvän viranomaisille (huolimatta siitä, että pelko ei ole perusteltu, sillä IOM:n tarjoama neuvonta on luottamuksellista ja tietoa annetaan viranomaisille vain asiakkaan suostumuksella).

Oikean ajoituksen merkitys:

- Turvapaikkaprosessin aikana, kun oleskelu Suomessa on vielä luvallista, viranomaisilla ja muilla vapaaehtoisen paluun toimijoilla on yhteys maassa oleskelemaan kolmannen maan kansalaiseen. Siinä vaiheessa informaatiolle ei kuitenkaan usein olla vastaanottavaisia. Kun oleskelu maassa on tullut sääntöjen vastaiseksi esimerkiksi kielteisen turvapaikkapäätöksen johdosta eikä henkilö ole poistunut maasta heti vaan on "mennyt maan alle", on haastavampaa tavoittaa kyseistä henkilöä.²⁵

²⁴ Lähde: Pakolaisneuvonta ry./ Paperittomat-hanke, haastattelu, Marjaana Laine ja Meri Korniloff, 19.5.2015

²⁵ Lähde: IOM Helsinki, haastattelu Tobias van Treeck ja Katarina Iskala, 15.4.2015

Q6. *Are there any other specific groups of (irregular) migrant group which actors involved in promoting voluntary return find hard to reach? If so, please describe them here.*

Suomessa ei ole havaittu tiettyjä sääntöjen vastaisesti maassa oleskelevien maahanmuuttajien ryhmiä, joiden tavoittaminen olisi koettu erityisen hankalaksi. On kuitenkin huomioitava, että maassa laittomasti

oleskelevia henkilöitä ei ole Suomessa pyritty aktiivisesti tavoittamaan vapaaehtoisesta paluusta tiedottamiseksi (aihetta on käsitelty tarkemmin "Top-line factsheet" -kohdassa sivulla 1-2).

Section 2: National legislation and policy on the dissemination of information on (voluntary) return

Q7. Has your Member State set out provisions or rules regarding the dissemination / provision of information on (voluntary) return in legislation or in soft law (e.g. guidelines, policy papers, etc.)? E.g. it may have outlined obligations for certain state authorities to provide such information in asylum interviews, on issuing a return decision, or may have introduced obligations to make information available online or in public places, etc. (Yes / No)

If so, please state the name(s) of the legislation / policy(s) and describe what it says about:

- The actors involved / responsible,
- The content of the information (i.e. whether it covers AVR(R), other voluntary return options, legal obligations including information about return decisions, etc.)
- The timing of the information provision (e.g. on applying for international protection / for a visa) or only on becoming irregular,
- Any particular provisions for vulnerable groups (e.g. victims of trafficking, unaccompanied minors, elderly people) and other specific groups (e.g. specific nationalities),
- The tools of dissemination (in person (written), in person (oral), via post, via email, in a telephone call, in public spaces, etc.),
- The language(s) in which the information must be given and any accessibility / quality criteria (visual presentation, style of language to be used, etc.),
- Confidentiality considerations (i.e. whether the anonymity of the irregular migrant is maintained if they consult an information service).

Huom. Suomessa avustetun vapaaehtoisin paluun ohjelmat on kohdistettu pääasiassa kansainvälistä suojelua hakeneille, jotka ovat peruuttaneet hakemuksensa tai joiden hakemus on hylätty. Informointia vapaaehtoisin paluun mahdollisuudesta ei siten ole myöskään suunnattu muille ryhmille, kuten laittomasti maassa oleskeleville, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa (aihetta on käsitelty tarkemmin "Top-line factsheet" -kohdassa sivulla 1-2).

Vapaaehtoisesta paluusta on säädetty ulkomaalaislaissa.²⁶ Sen mukaan käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti.²⁷ Säännös vapaaehtoisesta paluusta lisättiin ulkomaalaislakiin paluudirektiivin implementoinnin yhteydessä. Lakimuutos tuli voimaan 1.4.2011.²⁸ **Vapaaehtoisen paluun tukemisesta on säädetty vastaanotto-laissa.**²⁹ Sen mukaan kansainvälistä suojelua hakeneelle voidaan korvata kohtuulliset matkakustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsyyntä on taattu, jos hän poistuu maasta vapaa-

ehtoisesti peruttuaan hakemuksensa tai hakemuksen tultua hylätyksi. Tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, voidaan kohtuullisten matkajen ja muuttokustannusten lisäksi maksaa myös avustusta. **Lainsäädännön tasolla tai voimassaolevien lakien esitöissä ei säädetä erityisesti vapaaehtoisesta paluusta tarjottavasta informaatiosta.**

Vapaaehtoisen paluun käytännön järjestelyistä on ohjeistettu ohjeen tasolla. Maahanmuuttovirasto on tehnyt vastaanottokeskuksille suunnatun ohjeen Vapaaehtoisen paluun käytännön järjestelyt.³⁰ Vapaaehtoisesta paluusta tarjottavaa informaatiota käsitellään ohjeessa seuraavasti:

- Vastuutahot: Vapaaehtoisen paluun käytännön järjestäjä ajalla 1.1.2010–31.12.2014 on IOM:n Helsingin toimisto. Vapaaehtoisesta paluusta tiedottamisesta ovat osaltaan vastuussa vastaanottokeskukset. Vapaaehtoista paluuta koskevan tiedottamisen tulee ohjeen mukaan olla osa asiakkaille annettavaa informaatiota vastaanottokeskuksissa.

²⁶ Ulkomaalaislaki (301/2004)

²⁷ Vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmentä päivää

²⁸ HE 208/2010, <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100208>

²⁹ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011)

³⁰ Maahanmuuttovirasto, Vapaaehtoisen paluun käytännön järjestelyt, MIGDno/2012/1455, 3.1.2013

c. Tiedottamisen ajoitus: Vapaaehtoista paluuta koskevan informaation tulisi olla esillä turvapaikkaprosessin eri vaiheissa. Tiedottaminen on hyvä ottaa osaksi erilaisia vastaanottokeskuksen asiakastapauksia, joissa asiakkaille tiedotetaan erilaisista vastaanottokeskuksen toimintaan tai turvapaikkaprosessiin liittyvistä asioista. Erityisesti informaatiota tulee tarjota siinä vaiheessa, kun turvapaikkaprosessi päättyy kielteiseen turvapaikkapäätökseen. Ohjeen mukaan, mikäli käy ilmi, että asiakas on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen, tulee häntä tiedottaa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta.

e. Tiedon välityksen keinot: Asiakkaille suunnattu tiedotusmateriaali tulee ohjeen mukaan pitää esillä paikassa, jossa se on kaikkien vastaanottokeskuksen asiakkaiden saatavilla, mukaan lukien yksityismajoituksessa asuvat. Materiaalit voidaan laittaa esimerkiksi tilaan, jossa vastaanottoraha maksetaan tai jossa asiakkaat vierailevat säännöllisesti. Vastaanottohenkilökunnan tulee huolehtia esitteiden ja muiden tiedotusmateriaalin saatavuudesta. Henkilökunnan tulee tilata IOM:ltä lisää tiedotusmateriaaleja, mikäli ne ovat loppuneet tai menneet huonokuntoiseksi.

Henkilökunnalle suunnatusta tiedotusmateriaalista ohjeistetaan seuraavasti: IOM on tuottanut paluukansion, joka sisältää yksityiskohtaista tietoa paluujärjestelyistä, sekä ohjeita neuvontatilanteisiin. Jokaisella paluun kanssa työskentelevällä henkilöllä tulee olla paluukansio saatavilla. Vapaaehtoista paluuta koskevan tiedon ja materiaalin siirto tulee huomioida henkilövaihdosten yhteydessä. Vapaaehtoiseen paluuseen liittyvät asiat voivat olla osa vastaanottokeskuksen uuden työntekijän perehdytystä.

Maahanmuuttoviraston henkilökuntaa ei ole tutkimuksen tarkastelujaksolla 2010–2014 ohjeistettu antamaan turvapaikkapuhuttelussa tietoa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Turvapaikanhakijalle kerrotaan vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta turvapaikkapuhuttelussa vain, mikäli hakija itse ilmaisee halukkuutensa peruuttaa turvapaikkahakemuksensa ja palata vapaaehtoisesti. Tällöin hakijalle annetaan IOM:n yhteystiedot ja kehoitetaan ottamaan yhteyttä IOM:ään.

Poliisilla ei ole erillistä kirjallista ohjetta, kuinka vapaaehtoista paluuta tulee käsitellä maasta poistettavan kohdalla. Poliiseja on ohjeistettu asiasta koulutuksen avulla. Katso aiheesta tarkemmin alla, vastauksessa Q8.

Vapaaehtoisen paluun informaation sisällöstä (b), materiaaleista saatavilla olevista kieliversioista ja materiaalin yleisilmeestä (f) sekä yhteydenottojen luottamuksellisuudesta (g) on ollut vastuussa IOM, jolta vapaaehtoisen paluun käytännön hoitaminen on hankkeen puitteissa ostettu tarkastelujaksolla 2010–2014. Näistä asioista on sovittu IOM:n ja Maahanmuuttoviraston solmimassa hankkeessa.

Q8. *Specifically, what information does the national authority provide to the migrant when it issues a return decision, and how does it provide this information? Please specify:*

- The content of the information (e.g. AVR,, obligations),*
- The different language(s) in which the information is made available and whether it is available in the applicant's stated mother tongue,*
- How the information is presented visually, style of language used, etc.,*
- The tools of dissemination used (in person (written), in person (oral), via post, via email, in a telephone call, etc.).*

a. Poliisi antaa maasta poistamispäätöksen tiedoksi maasta poistettavalle henkilölle ja ilmoittaa tämän velvollisuudesta poistua Suomesta. Poliisi pitää samassa yhteydessä maasta poistamispuhuttelun, jossa selvitetään, millä tavalla henkilö poistuu Suomes-

ta. Lähtökohta on, että maasta poistettava järjestää ja kustantaa itse matkansa. Mikäli henkilö on varaton, selvitetään muita vaihtoehtoja ja käytännössä matka kustannetaan valtion varoista, joko vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta tai hankkimalla pa-

laajalle matkaliput poliisin toimesta. Lisäksi maasta poistamispuhuttelussa kartoitetaan, onko henkilö halukas poistumaan vapaaehtoisesti ja voidaanko hänen luottaa poistuvan maasta omatoimisesti, vai tuleeko poliisin valvoa hänen maasta poistamisensa Suomen ulkorajalle saakka taikka saattaa hänet kohdemaahan, johon häntä ollaan palauttamassa. Mikäli poliisi katsoo olevan vaarana, että henkilö pakenee ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa, maasta poistettava voidaan ottaa säilöön maasta poistamisen valmistelemiseksi. Henkilöille, joiden kohdalla ei ilmene pakenemisen vaaraa ja jotka kuuluvat avustetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmään, ilmoitetaan IOM:n kautta tapahtuvan vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Poliisilla ei ole kirjallista ohjeistusta siitä, kuinka vapaaehtoista paluuta tulee käsitellä maasta poistamispuhuttelussa, vaan aihetta käsitellään poliiseille annettavassa koulutuksessa ja eri tilaisuuksissa. Käytännössä poliisi informoi avustetusta vapaaehtoisesta paluusta antamalla maasta

poistettavalle henkilölle IOM:n vapaaehtoista paluuta koskevan esitteen ja IOM:n yhteystiedot.

b. Maasta poistamispäätöksen tiedoksiannointi sekä maasta poistamispuhuttelu tulkitaan maasta poistettavan henkilön äidinkielelle taikka kielelle, jota hän osaa. IOM:n vapaaehtoisen paluun esite on saatavilla 22 kielellä.

c. Maasta poistamispäätöksen tiedoksiannossa sekä maasta poistamispuhuttelussa informaatio annetaan tilanteeseen kulloinkin soveltuvalla tavalla, asiaan vaikuttavat seikat kuten hakijan koulutustaso huomioiden. Tilaisuudessa varmistetaan, että maasta poistettava on ymmärtänyt informaation sisällön.

d. Maasta poistamispäätös annetaan tiedoksi suullisesti ja henkilökohtaisesti.

Q9. *Did the above-described legislation and policy change at all as a result of the adoption and transposition of the Return Directive³¹?*

Kyllä. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2011–2014 (julkaistu joulukuussa 2009) paluudirektiivin kansallinen täytäntöönpano mainitaan vuonna 2010 toteutettavana lainsäädäntöhankkeena ja kokonaisvaltaisen paluupolitiikan ohjelman laatiminen yhtenä vuoden keskeisenä tavoitteena. Vapaaehtoisen paluun tukeminen toimintamalleja kehittämällä on kirjattu koko toimikauden strategiseksi tavoitteeksi.³² Paluudirektiivi implementoitiin Suomessa vuonna 2011 lisäämällä ulkomaalaislakiin säännös vapaaehtoisesta paluusta ja tuolloin valmistella olleeseen uuteen vastaanotto-lakiin säännös paluun tukemisesta. Ulkomaalaislain muutos tuli voimaan 1.4.2011 ja uusi vastaanotto-laki 17.6.2011. Vuosina 2010–2014 vapaaehtoisen paluun toimintamalleja kehitettiin Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) Helsingin toimiston ja Maahanmuuttoviraston vapaaehtoisen paluun hankkeiden kautta.

Vapaaehtoisen paluun järjestelmää oli kuitenkin kehitetty Suomessa jo ennen paluudirektiiviä. Sisäasiainministeriö ja IOM tekivät vuonna 1997 periaatepäätöksen maasta poistumaan joutuvien ulkomaalaisten paluun järjestämisestä ja laativat Turvapaikanhaki-

jan vapaaehtoinen paluu -asiakirjan, johon oli kirjattu vapaaehtoisen paluun periaatteita. Asiakirjan mukaan turvapaikanhakijan oli mahdollista käyttää IOM:n palveluja, jos hän poistui maasta vapaaehtoisesti peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Lähtökohtaisesti palaa-jan oli itse maksettava matkakustannuksensa, mutta jos hän oli varaton, hänen matkansa kustansi joko poliisi tai vastaanottokeskus. 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 olevan tähän halukas. Palaajille ei tarjottu avustusta. Lisäksi toteutettiin lyhytkestoisia paluu- ja uudelleenkotoutumisohjelmia, jotka olivat suunnattu tietyille kohderyhmille. Näiden ohjelmien puitteissa pystyttiin tarjoamaan myös avustusta. Ohjelmat toteutti IOM ja ne rahoitettiin Suomen valtion ja Euroopan Pakolaisrahaston tuella.³³

³¹ Ireland and the United Kingdom do not participate in the Return Directive and are therefore not bound by its provisions. Norway implements the Directive as it is bound by the provisions of the Schengen acquis.

³² Sisäasiainministeriö, Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2011–2014 sekä tuloussuunnitelma 2010, 21.12.2009, osoitteessa (4.6.2015) http://www.intermin.fi/download/24922_362009.pdf?33daa798952bd288

Q10. Are any changes to legislation / policy having an impact on the dissemination of information on (voluntary) return planned for the future? If yes, please describe here.

Kyllä. **Vapaaehtoisen paluun järjestelmää ollaan vakiinnuttamassa.** Vastaanottolaki ja ulkomaalaislaki tulevat muuttumaan siten, että lainsäädäntöön vakiinnutetaan selkeä, toimiva ja kustannustehokas vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Hallituksen esitys (HE 170/2014 vp) annettiin eduskunnalle käsiteltäväksi syyskuussa 2014 ja laki vahvistettiin 22.5.2015. Ulkomaalaislain ja vastaanottolain muutokset tulevat voimaan 1.7.2015.³⁴

Tämän tutkimuksen kannalta huomionarvoista on, että lainsäädäntömuutoksen tavoitteena on vakiinnuttaa kansainvälistä suojelua hakeneiden avustettu vapaaehtoinen paluu. Vastaanottolakiin kirjataan, että **kansainvälistä suojelua hakeneelle ulkomaalaiselle voidaan kohtuullisten muuttokustannuksen lisäksi maksaa avustusta, jos hän poistuu maasta vapaaehtoisesti.** Ulkomaalaiset, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua, on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta rajattu uuden lain ulkopuolelle.³⁵ Lakiesityksessä todetaan, että sikäli kun kohderyhmän ulkopuolelle jää tarpeita avustetulle vapaaehtoiselle paluulle, tarpeet on selvitettävä erikseen. Lain kohderyhmän ulkopuolelle jäävien henkilöiden vapaaehtoista paluuta voidaan edelleen toteuttaa hankkeiden avulla.

Vapaaehtoisen paluun houkuttelevuuden lisäämiseksi lakimuutoksella asetetaan myös rajoitteita. **Vastaanottopalveluja ei jatkossa tarjota henkilölle, joka on saanut kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa ja joka voisi avustettuna palata kotimaahansa käyttäen hyväksi vapaaehtoisen paluun järjestelmää.** Nykytilanteessa kolmannen maan kansalainen saa oleskeluluvan epäämisen jälkeen oleskella vastaanottokeskuksessa maasta poistumiseensa saakka. Sikäli kun hän ei poistu vapaaehtoisesti eikä häntä saada palautettua viranomaistoimin, vastaanottopalvelut jatkuvat. Nykytilanteessa kolmannen maan kansalainen voi näin ollen majoittua vastaanottokeskuksessa, vaikka hänellä ei olisi laillista perustetta jatkaa oleskelua maassa. Muutoksella pyritään lisäämään vapaaehtoista paluuta. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että jos kotiinpaluun vaihtoehtona on oleskelu Suomessa ilmaisessa majoituksessa vastaanotto- ja käyttörahoineen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluineen, ulkomaalaisella voi olla houkutus jäädä nauttimaan tarjolla olevia palveluja Suomessa il-

man, että hän edes harkitsee kotiinpaluuta vakavasti.

Lakimuutoksen myötä **tällaisessa tilanteessa olevalle henkilölle ei myöskään enää myönnetä oleskelulupaa maasta poistamisen/poistumisen estymisen vuoksi.** Lain vanhan sanamuodon mukaan tilapäinen oleskelulupa on tullut myöntää myös tilanteessa, jossa henkilön palauttaminen viranomaistoimin ei ole mahdollista, vaikka hän voisi palata kotimaahansa vapaaehtoisesti. Tilapäisiä oleskelulupia on tällaisessa tilanteessa myönnetty esimerkiksi kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen saaneille turvapaikanhakijoille, jotka ovat saapuneet maista, jotka eivät halua vastaanottaa omia kansalaisiaan. Oleskeluluvan myöntäminen henkilölle, joka kieltäytyy vapaaehtoisesta paluusta vaikka se olisi käytännössä mahdollinen, voi johtaa ulkomaalaisen haluttomuuteen palata. Ulkomaalaislakia muutetaan siten, että jatkossa tilapäistä oleskelulupaa maasta poistumisen estymisen vuoksi ei myönnetä, jos vapaaehtoinen paluu on tosiasiallisesti mahdollinen. Lain sanamuoto muutetaan kuvastamaan tätä muutosta: aiemmin oleskelulupa myönnettiin maasta poistumisen estymisen vuoksi kun taas uusi sanamuoto puhuu maasta poistumisen estymisestä. Lakiesityksen perustelujen mukaan uudistuksella viestitetään, että jääminen maahan millä keinolla hyvänsä ei johda oleskeluluvan myöntämiseen.

Varsinaisessa lakitekstissä ei ole mainintaa siitä, kuinka tiedottaminen vapaaehtoisesta paluusta tulee hoitaa. Sen sijaan lain esitöissä (HE 170/2014 vp) todetaan tiedotuksen osalta seuraavaa:

- Maahanmuuttovirasto tekee käännyttämisestä päätöksen, jossa annetaan enintään 30 päivän aika poistua maasta vapaaehtoisesti. Tämän jälkeen **poliisi antaa päätöksen tiedoksi ja kertoo maasta poistumisen vaihtoehtoista.** Vaihtoehtoina on joko poistua maasta vapaaehtoisesti, jolloin henkilölle maksetaan avustusta kotimaahan palaamiseksi, tai henkilö poistetaan viranomaistoimin, jolloin avustusta ei makseta.
- Poliisi pitää käännyttämispäätöksen saaneelle henkilölle maasta poistamispuhuttelun, jossa selvitetään maasta poistumisen vaihtoehtoja. **Jos ulkomaalainen ilmoittaa hakevansa pääsyä avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen, poliisi ohjaa henkilön järjestelmän piiriin ja**

³³ HE 170/2014 vp, osoitteessa (4.6.2015) <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140170.pdf>

³⁴ Ibid.

³⁵ Tarkempi erittely alaviitteessä 2.

omalta osaltaan avustaa prosessissa. Jos henkilö ilmoittaa, ettei aio palata vapaaehtoisesti, poliisi ryhtyy toimiin maasta poistamiseksi.

- Jos henkilö on kieltäytynyt palaamasta vapaaehtoisesti eikä paluu pakkotoimin ole mahdollinen, poliisi selvittää, olisiko vapaaehtoinen paluu mahdollista kyseisen henkilön kohdalla. Mikäli vapaaehtoinen paluu olisi mahdollinen asianosaisen siihen suostuessa, poliisi ilmoittaa tästä vastaanottokeskukselle. Poliisin ilmoituksesta al-

kaa kulua 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** ja ilman vastaanottopalveluita.

Section 3: Overall national approach to disseminating information on (voluntary) return

3.1 ACTORS INVOLVED IN DISSEMINATING INFORMATION ON (VOLUNTARY) RETURN

Q11. Which national authorities responsible for the return of irregular migrants³⁶ play a role in disseminating information on (voluntary) return, either as part of the processes outlined in section 3 or otherwise?

Tutkimuksen raportointikaudella (2010–2014) ja aina heinäkuuhun 2015 saakka tilanne on ollut seuraava:

Maahanmuuttoviraston rooli informaation jakamisessa on pieni. Maahanmuuttoviraston työntekijät eivät ota vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta esille turvapaikanhakijan kanssa hakemusvaiheessa, mikäli asia ei tule esille hakijan omasta aloitteesta. Mikäli hakija ilmoittaa haluavansa palata kotimaahansa vapaaehtoisesti, Maahanmuuttovirasto peruuttaa hakijan turvapaikkahakemuksen ja tarvittaessa kehottaa tätä ottamaan yhteyttä IOM:n avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmaan.

Päätösvaiheessa Maahanmuuttovirasto kirjaa käännättämistä tai maasta karkottamista koskevaan päätökseen, onko vapaaehtoisen paluun aikaa määrätty. Vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä, mikäli käännättäminen tai maasta karkottaminen on rikosperusteinen, on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai ratkaistu nopeutetussa menettelyssä.

Poliisi antaa maasta poistamispäätöksen tiedoksi asianosaiselle ja pitää maasta poistamispuhutteen. Samalla poliisi arvioi, voiko maasta poistettava poistua maasta vapaaehtoisesti ja omatoimisesti vai tuleeko poliisin varmistaa maasta poistaminen joko saattamalla henkilö tai valvomalla tämän maasta poistuminen. Mikäli vapaaehtoinen paluu on mahdollinen, poliisi informoi maasta poistettavaa tästä mahdollisuudesta vastauksessa 8 mainitulla tavalla. Poliisin rooli informoimisessa on nykyisen lainsäädännön mukaan pieni. Hallituksen esityksessä, jolla vapaaehtoinen paluu implementoitiin Suomen lainsäädäntöön vuonna 2010, todetaan, että uutena toimintamuotona maasta poistamispäätöksen saaneil-

le ryhdytään jakamaan tietoa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta sekä ohjataan siitä kiinnostuneet käyttämään IOM:n vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä palveluita. Hallituksen esityksen mukaan poliisilla ei kuitenkaan voi sille säädettyjen tehtäviensä nojalla olla roolia vapaaehtoisen paluun aktiivisena edistäjänä.³⁷

Vastaanottokeskuksissa IOM:n laatimaa vapaaehtoista paluuta koskevaa tiedotusmateriaalia pidetään esillä paikassa, jossa se on vastaanottokeskuksen asiakkaiden saatavilla. Lisäksi vastaanottokeskukset pitävät vapaaehtoista paluuta koskevaa informaatiota esillä turvapaikkaprosessin eri vaiheissa esimerkiksi vastaanottokeskuksen asiakastapahtumissa. Informaatiota tarjotaan erityisesti siinä vaiheessa, kun turvapaikkaprosessi päättyy kielteiseen turvapaikkapäätökseen. Jos asiakas haluaa palata vapaaehtoisesti, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä voi toimittaa vapaaehtoista paluuta koskevan hakemuksen IOM:n Helsingin toimistolle asiakkaan puolesta. Vastaanottokeskus avustaa asiakasta hänen valmistautuessaan paluuseen. Vastaanottokeskuksen henkilökunnan tietämystä vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta pidetään yllä siten, että henkilökunta voi neuvontatilanteissa tarjota asiakkaille tietoa vapaaehtoisesta paluusta.

Tilanne tulee muuttumaan 1.7.2015 voimaan tulevan lakimuutoksen seurauksena. Jää vielä nähtäväksi, millaiseksi kunkin viranomaisen rooli muodostuu. Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on toistaiseksi ainakin seuraava:

Avustetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmä on 1.7.2015 voimaan tulevan lain mukaan suppeampi kuin aiempien IOM:n hankkeiden kohderyhmä. Uuden lain mukaan avustettu vapaaehtoinen paluu on aiempaa selvemmin kohdistettu kansainvälistä suojelua hakeneille kolmansien maiden kansalaisille. Ul-

³⁶ See Section 2.1 of the Background to this Common Template for a definition of these authorities.

³⁷ HE 208/2010 vp, osoitteessa (6.6.2015) <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100208>

komaalaiset, jotka eivät ole hakeneet turvapaikkaa, on joitain poikkeuksia lukuun ottamatta rajattu uuden lain ulkopuolelle eikä laki siten koske tätä sääntöjen vastaisesti maassa oleskelevien ryhmää. Koska muilla kuin kansainvälistä suojelua hakeneilla ei ole mahdollisuutta osallistua avustettuun vapaaehtoiseen paluuseen, ei vapaaehtoisesta paluusta ole tarpeen tiedottaa muille sääntöjen vastaisesti maassa oleskeleville henkilöille. Kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt puolestaan tavoitetaan parhaiten turvapaikkaprosessin aikana. Siten informointi vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta on myös jatkossa suunniteltu tapahtumaan turvapaikkaprosessin yhteydessä, erityisesti mahdollisen kielteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon jälkeen.

Ennen 1.7.2015 voimaan tulevaa lakimuutosta vapaaehtoisen paluun järjestelmä on toiminut hankkeiden pohjalta. Vapaaehtoisen paluun käytännön järjestelyt on ostettu IOM:ltä, jonka rooli myös informoinnissa on ollut suuri. IOM on esimerkiksi laatinut kaikki vapaaehtoista paluuta koskevat tiedostusmateriaalit sekä aihetta käsittelevät Internet-sivut ja ylläpitänyt neuvontapalvelua mahdollisille palaajille. Kansalliset viranomaiset ovat kertoneet vapaaehtoisen paluun kohderyhmään kuuluville tästä mahdollisuudesta ja kehottaneet näitä tarvittaessa ottamaan yhteyttä IOM:ään tarkemman lisätiedon saamiseksi. Lisäksi poliisin rooli on ollut päättää, voiko maasta poistettava halutessaan poistua vapaaehtoisesti vai tuleeko hänen maasta poistamisestaan huolehtia viranomaistoimin. Päätöksen vapaaehtoisen paluun ohjelmaan hakeutuneen henkilön tukikelpoisuudesta on tähän saakka tehnyt IOM, mutta tarvittaessa myös vastaanottokeskukset ja poliisi ovat osallistuneet tukikelpoisuuden arviointiin.

Lakimuutoksen myötä viranomaisten rooli vapaaehtoisen paluun toimijoina vahvistuu. Vapaaehtoista paluuta tehostetaan entisestään ja yksi lakimuutoksen selkeistä tavoitteista on myös vähentää maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevien joukkoa. Avustetun vapaaehtoisen paluun käytännön toimeenpano ja järjestelyt hoidetaan kuitenkin myös jatkossa ulkoisen palveluntarjoajan avulla. Palveluntarjoaja tullaan kilpailuttamaan julkisista hankinnoista annetun lain mukaisesti.

Lakimuutosta valmisteltaessa sisäministeriö antoi Maahanmuuttovirastolle toimeksiannon vapaaehtoisen paluun toimeenpanon suunnittelemiseksi. Maahanmuuttoviraston asettama työryhmä laati toimek-

siannon mukaisesti selvityksen vapaaehtoisen paluun vakiinnuttamisesta.³⁸ Selvityksen mukaan päävastuu vapaaehtoisesta paluusta tiedottamisessa tulee olemaan viranomaisilla. Ennen kaikkea Maahanmuuttoviraston viestintävastuu tulee korostumaan, mutta kaikkien turvapaikkaprosessissa toimivien viranomaisten tulee kertoa paluumahdollisuudesta turvapaikanhakijalle oman tehtävänsä kannalta sopivassa kohtaa prosessia. Tiedotuksen keskeiset väylät tulevat olemaan tiedottaminen Maahanmuuttoviraston Internet-sivuilla, jonne on linkitys myös muilta toimijoilta sekä asiakkaan henkilökohtainen kohtaaminen ja neuvonta. Työryhmä tiedosti, että tiedotuksen kautta vapaaehtoisen paluun järjestelmä profiloituu viranomaistoiminnaksi, millä voi olla (heikentäviä) vaikutuksia paluun kiinnostavuuteen palaajan näkökulmasta. Työryhmässä todettiin kuitenkin, että tiedottamisen profiloituminen viranomaisiin kuvastaa tilannetta, jossa viranomaisilla on jatkossa keskeinen rooli vapaaehtoisen paluun järjestelmässä. Tiedottamista ei myöskään tarvitse monopolisoida kenenkään vaan kaikki tahot voivat omalta osaltaan tiedottaa parhaaksi katsomallaan tavalla.

Selvityksen mukaan Maahanmuuttovirastolla tulee olemaan päävastuu tiedotusmateriaalin laadinnasta ja hankinnasta. Vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta tullaan esittelemään erilaisin materiaalein, kuten tähänkin saakka IOM:n kanssa toteutetuissa hankkeissa. Tiedotusmateriaaleja ja viestintää voidaan tilata palveluntarjoajalta myös jatkossa. Tarkoitus on ylläpitää vapaaehtoista paluuta käsitteleviä Internet-sivuja ja pitää painettuja esitteitä ja julisteita saatavilla vastaanottokeskuksissa ja poliisin toimipisteissä. Myös turvapaikanhakijoille alkuvaiheessa jaettavaan "Tietoa turvapaikanhakijalle" -esitteeseen lisätään tietoa vapaaehtoisesta paluusta. Esitteitä ja julisteita voidaan lisäksi jaella muissa sopivissa paikoissa, kuten eri maiden edustustoissa ja kaupunkien maahanmuuttajapalveluissa. Vastaanottokeskuksissa vapaaehtoisesta paluusta tiedottaminen tulisi ottaa säännölliseksi osaksi erilaisia asiakastapahtumia. Selvityksen mukaan tiedottaminen kohdistetaan potentiaaliin palaajiin eikä laajempaa tiedotuskampanjaa yleisölle siten toteuteta.³⁹

Henkilökohtaisessa tiedotuksessa ja neuvonnassa voidaan selvityksen mukaan hyödyntää niitä tilanteita, joissa viranomaisilla ja vastaanottokeskuksella on muutenkin kontakti asiakkaan kanssa. Näissä tilanteissa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta voidaan tiedottaa joko suullisesti tai antamalla aihees-

38 Maahanmuuttovirasto, Selvitys, MIGDno/2014/35, 3.11.2014

39 Ibid.

ta kertova esite. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi tapaamiset vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän kanssa, Maahanmuuttovirastossa pidettävä turvapaikkapuhuttelu tai suojeluaseman lakkauttamista/

peruuttamista koskeva kuuleminen sekä poliisin suoritama kielteisen tai lakkauttamis-/peruuttamispäätöksen tiedoksianto ja maasta poistamispuhuttelu.⁴⁰

Q12. Which other actors disseminate information on (voluntary) return; what roles do these actors have and what is the rationale for their involvement in disseminating information on (voluntary) return?

Table 1. Other actors disseminating information on (voluntary) return, their role and the rationale for their involvement

Actor	Y/N	Role that the actor plays in disseminating information voluntary return	Nature of / rationale for involvement
NGOs / IOs dealing with return counselling and/or implementing AVR schemes	Y	IOM Helsinki: - Tiedotus Internet-sivuilla - Henkilökohtainen ja yksilöllinen neuvonta puhelimitse, sähköpostitse tai henkilökohtaisesti - Esitteiden ym. tiedotusmateriaalin laatiminen ja jakaminen - Tiedotustilaisuudet asiakkaille vastaanotto-keskuksissa - Tiedotustilaisuudet vapaaehtoisen paluun toimijoille (vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijät, poliisi, kunnan maahanmuuttajatyöntekijät)	IOM Helsinki on toteuttanut tutkimusajanjaksoilla 2010–2014 vapaaehtoisen paluun hankkeita. Hankkeita ovat rahoittaneet Euroopan paluurasasto ja Maahanmuuttovirasto. Hankkeiden puitteissa on kehitetty vapaaehtoisen paluun järjestelmää Suomessa ja IOM Helsinki on hoitanut vapaaehtoisen paluun käytännön järjestelyt. IOM jatkaa vapaaehtoisen paluun käytännön järjestäjänä kesäkuun 2015 loppuun saakka. Vuonna 2015 voimaantulevan lakimuutoksen seurauksena viranomaisten rooli vapaaehtoisen paluun toimijoina vahvistuu. Varsinaiset käytännön paluujärjestelyt tullaan kuitenkin myös jatkossa ostamaan ulkoiselta palveluntarjoajalta, joka kilpailutetaan.
Other NGOs / civil society organisations (e.g. migrant rights groups, migrant-led organisations and other advocacy groups)	Y	Paperittomat-hanke - Hankkeen lakimiehillä on tietämys vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta ja osaaminen neuvoa tarvittaessa. Joissain tilanteissa tämä voi olla yksi vaihtoehto paperittomana Suomessa oleskelevälle henkilölle.	Tavoitteena eri vaihtoehtojen selvittäminen niin, että asiakas voi tehdä hänen kohdallaan parhaan päätöksen.
Diaspora groups	N	IOM on yrittänyt tuloksetta virallistaa yhteistyötä joidenkin maahanmuuttajajärjestöjen kanssa.	Eivät osallistu.
Faith-based groups	-		
Migrant-led groups	-		
Other community groups	-		
Libraries	Y	Kirjastoihin on jaettu vapaaehtoisen paluun esitteitä	Passiivinen rooli: kirjastossa voi olla tarjolla vapaaehtoisen paluun esitteitä, ei enempää neuvontaa.
Social / health / education services	-		
Case workers	Y/N	Tutkimusajanjaksoilla 2010–2014 pieni rooli: Maahanmuuttoviraston ylitarkastajat ottavat vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden esille turvapaikkapuhuttelussa ainoastaan, mikäli asiakas itse ilmaisee halukkuutensa palata vapaaehtoisesti kotimaahansa. Heinäkuussa 2015 voimaantulevan lakimuutoksen seurauksena viranomaisten rooli vapaaehtoisen paluun toimijoina vahvistuu ja myös turvapaikkapuhuttelun yhteydessä tullaan jakamaan tietoa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Tiedottaminen voidaan hoitaa passiivisesti esimerkiksi pitämällä vapaaehtoisen paluun esitteitä esillä odotustiloissa tai aktiivisesti ottamalla vapaaehtoinen paluu esille turvapaikkapuhuttelussa.	Toistaiseksi passiivinen rooli: ei aktiivista tiedottamista vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Heinäkuussa 2015 voimaantulevan lakimuutoksen seurauksena Maahanmuuttoviraston tiedotusvastuu korostuu. Todennäköisesti tietoa vapaaehtoisesta paluusta tullaan jakamaan myös turvapaikkapuhuttelun yhteydessä esimerkiksi pitämällä odotustiloissa esillä vapaaehtoisen paluun esitteitä.

40 Ibid.

Legal advisors	Y	Lakimies (Pakolaisneuvonta ry.) ottaa vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden esille avustaessaan asiakasta ainakin kielteisen päätöksen tiedoksiannon yhteydessä. Jos asiakas on kiinnostunut vapaaehtoisesta paluusta, häntä neuvotaan ottamaan yhteyttä vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijään ja IOM:ään. Asiakkaalle kerrotaan myös mahdollisuudesta valittaa kielteisestä päätöksestä, mikäli valitusmahdollisuus on olemassa. Joissakin tapauksissa vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta voidaan suositella asiakkaalle, mutta ainoastaan jos se on lakimiehen käsityksen mukaan hyvä vaihtoehto.	Tavoitteena eri vaihtoehtojen selvittäminen niin, että asiakas voi tehdä hänen kohdallaan parhaan päätöksen.
Ombudsman / citizens advice bureaus	-		
(Advisory services of) trade unions / employer associations	-		
Embassies (third-country and EU)		Edustustoihin on toimitettu vapaaehtoisen paluun esitteitä.	Passiivinen rooli: edustustoissa voi olla tarjolla vapaaehtoisen paluun esitteitä, ei enempää neuvontaa.
Shopkeepers / Internet café workers / etc.	-		
Other actors (specify)	-		

3.2 TOOLS USED TO DISSEMINATE INFORMATION ON (VOLUNTARY) RETURN TO IRREGULAR MIGRANTS NOT IN CONTACT WITH THE AUTHORITIES

Q13. Provide information on the tools through which information on (voluntary) return is made available in your Member State.

Table 2. Tools used in the Member State for disseminating information on (voluntary) return

	Y/N	Description (please be brief, using bullet points) including whether this is a current, past or future tool	Actor(s) designing / funding	Actor(s) managing / delivering	Link to further information
Leaflets / brochures	Y	Nykyinen (käytössä): - Stories of return -kirja - Käyntikortit - Pienet esitteet - Ihmiskaupan uhreille oma esitteensä	IOM / Maahanmuuttovirasto ja Euroopan paluura-hasto	IOM / Esitteet lähetetään paluutoimijoille: vastaanottokeskuksiin, lakitoimistoille, kunnille, lähetystöille ja kirjastoihin	http://www.vapaaehtoinenpaluu.fi/node/57
Poster campaigns	Y	Mennyt: - Julistekampanja bussipysäkeillä 2012	sama kuin yllä	IOM / IOM	
Media campaigns	Y	Mennyt: - Stories of return -kampanja twitterissä ja Facebookissa, helmikuu 2015	sama kuin yllä	IOM / IOM	https://www.facebook.com/storiesofreturnfinland?ref=ts&fref=ts
Websites	Y	Nykyinen (käytössä): - Vapaaehtoinen paluu -internetsivu - Stories of return -internetsivu	sama kuin yllä	IOM / IOM	www.vapaaehtoinenpaluu.fi www.storiesofreturn.fi
Dedicated social media pages (e.g. Facebook page for returnees or for diaspora groups)	Y	Ei pysyviä sosiaalisen median sivuja (katso kohta "mediacampaigns", jossa mainittu Facebookissa toteutettu kampanja).	sama kuin yllä		
Online discussion forums	N				
Helplines / info lines	Y	Nykyinen: - IOM:n puhelinpalvelu, joka toimii toimistotyöaikojen mukaan.	sama kuin yllä	IOM / IOM	www.vapaaehtoinenpaluu.fi/node/59
Drop-in clinic (face-to-face)	Y	Nykyinen: - IOM:n käyntipalvelu, joka toimii toimistotyöaikojen mukaan.	sama kuin yllä	IOM / IOM	www.vapaaehtoinenpaluu.fi/node/59
Community visits and	Y	Nykyinen: - Käynnit vastaanottokeskuksissa.	sama kuin yllä	IOM / IOM	
Other tools	Y	- DVD (sama video Internet-sivuilla) - Yhteistyökokoukset poliisin, vastaanottokeskusten, kuntien ja Maahanmuuttoviraston kesken - Osallistuminen yleisötapahtumiin - Informaatiotilaisuuksia kansalaisjärjestöjen henkilökunnalle - Paluutoimijoille toimitettava paluukansio, johon on koottu IOM:n vapaaehtoinenpaluu.fi -Internet-sivuilta löytyvä tieto - Tiedottaminen IOM Pariisin Magnet -projektista	sama kuin yllä	IOM / IOM	www.vapaaehtoinenpaluu.fi

3.3 SPECIFIC CAMPAIGNS AND STRATEGIES

Q14. *Did any of the tools listed in Q13 above form part of a specific strategy or campaign implemented in your Member State to better disseminate information on (voluntary) return? If yes, please state:*

- a. The actor(s) behind the campaign – specifically whether it was led by a state authority or a non-state authority,*
- b. The name of the strategy / campaign,*
- c. The date it was launched and its duration,*
- d. The rationale for its launch,*
- e. The specific objectives / aims,*
- f. Any target groups,*
- g. Its components (e.g. website, poster campaign and hotline),*
- h. The actors involved,*
- i. Any specific results (e.g. in terms of users accessing the information, number of irregular migrants returned, etc.)*

Stories of return -kampanja (www.storiesofreturn.fi)⁴¹

- a. IOM
- b. Stories of Return
- c. 6.2.—7.3.2015 (kampanjan internet-sivusto on edelleen käytettävissä Internetissä)
- d. Tarve levittää informaatiota vapaaehtoisesta paluusta suurelle yleisölle sekä mahdollisille avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmiin osallistujille tai paluuta harkitseville.
- e. Tietoisuuden lisääminen Suomessa avustetusta vapaaehtoisesta paluusta ja uudelleenkotoutumisesta. Sosiaalisen median käyttäminen avustetun vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotoutumisen näkyvyyden ja tavoitettavuuden lisäämisessä. Inhimillisesti kiinnostavien tarinoiden tekeminen oikeista ihmisistä.
- f. Katso kohta d.
- g. Hanketta varten suunniteltu Internet-sivusto, jolla on tarinoita paluusta (monikielinen), lisäksi sosiaalisen median kampanja ennen sivuston julkaisemista ja julkaisemisen jälkeen (sisältäen päivittäiset päivitykset Twitterissä ja Facebookissa).
- h. IOM Helsinki (hankkeen toteuttaja), paluutoimijoiden twiitaukset ja facebook-päivitykset, jotka jaettiin heidän omien sosiaalisen median sivujen kautta (tätä tukea kampanjalle pyydettiin jo ennen kampanjan käynnistämistä)
- i. Hakemuskäärä avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmaan on kasvanut kampanjan jälkeen. Tätä ei voida kuitenkaan yhdistää suoraan kampanjasta johtuvaksi.

Kampanjan tulokset (käyttäjiä/katsontakertoja):

- Yksittäisiä käyttäjiä 1 429
- Ladattuja näkymiä 53 369
- Käyntejä sivuilla 8 466

⁴¹ Source: IOM Helsinki

Julistekampanja bussipysäkeillä⁴²

- a. IOM
- b. "Monta kotimaata, monta lähtökohtaa" ("Many Home countries, many premises")
- c. Viikko 44, 2012
- d. Suuren yleisön sekä päätöksentekijöiden tietämättömyys avustetusta vapaaehtoisesta paluusta
- e. Tarve tiedottaa suurta yleisöä ja päätöksentekijöitä vapaaehtoisesta paluusta
- f. Katso vastaukset d ja e
- g. Julistekampanja Helsingin bussipysäkeillä, jonka lisäksi informaatiota oli tarjolla projektin Internet-sivuilla sekä lehdistötiedotteissa
- h. IOM Helsinki, JCDecaux (palveluntarjoaja)
- i. Arvio: 897 000 katsekontaktia mainoksiin (Visibility Adjusted Contact, VAC) kampanjan aikana

42 Ibid.

3.4 ACCESSIBILITY OF THE INFORMATION

Q15. Please consider the accessibility of all information on (voluntary) return disseminated to irregular migrants in the Member State. Please provide information on:

- a. The language(s) in which the information is provided,
- b. Visual presentation of the information
- c. For posters / leaflets, the location of the information: where were these placed – in transport hubs, in libraries, in health centres, in areas known to be frequented by irregular migrants – e.g. malls, supermarkets, etc.
- d. For websites / helplines: extent to which the URL is easy to find through online search engines⁴³ and whether there is signposting to the website through other tools.
- e. For helplines and drop-in clinics:
 - i. The location of the services (if a drop-in clinic),
 - ii. The opening hours / hours of access,
 - iii. Awareness about the service, including where the telephone number / address is advertised,
 - iv. Cost of the service / calling the hotline (or whether free)
- f. Confidentiality considerations, i.e. whether the anonymity of the irregular migrant is maintained if they consult an information service (please also specify whether target recipients of the information are made aware of the confidentiality considerations or whether this is simply the internal policy).
- g. Other factors that might enhance / reduce accessibility.

a. Perustieto-esite on saatavilla 22 kielellä. IOM:n toimistolla voidaan palvella asiakkaita noin 20 kielellä

b. Tunnistettavuuden vuoksi kaikissa esitteissä on IOM:n logo sekä vapaaehtoisen paluun ohjelman logo.

c. Esitteitä lähetetään vastaanottokeskuksiin, lakitoimistoille, kunnille, lähetystöille ja kirjastoihin. Lisäksi vuonna 2012 on järjestetty erillinen bussipysäkkikampanja, katso vastaus Q14.

d. Googlen suomalaisella hakukoneella (Google.fi) vapaaehtoisen paluun Internet-sivut löytyvät helposti hakusanalla "vapaaehtoinen paluu" (suomeksi, ensimmäinen hakutulos) ja "voluntary return" (englanniksi, toinen hakutulos).

Googlen englanninkielisellä hakukoneella (Google.com) vapaaehtoisen paluun ohjelman Internet-sivut löytyvät hakusanalla "vapaaehtoinen paluu" (suomeksi, ensimmäinen hakutulos) tai "voluntary return Finland" (englanniksi, ensimmäinen hakutulos). Pelkällä hakusanalla "voluntary return" ei löydy Suomen

vapaaehtoisen paluun ohjelmia. Maahanmuuttoviraston Internet-sivuilta on linkki Vapaaehtoinenpaluu.fi -sivustolle.

e. i. IOM:n toimisto

ii. Toimistotyöaika (tarvittaessa poiketaan)

iii. Tieto on kaikissa IOM:n julkaisemissa materiaaleissa, IOM:n Internet-sivuilla ja muilla paluutoimijoilla

iv. Puhelun hinta on paikallispuhelumaksu. Käynti toimistolla on ilmaista.

f. Vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta kysymisestä tai soitosta IOM:n toimistolle ei kerrota tietoa eteenpäin viranomaisille. Salassapidosta kerrotaan käynneillä, sähköpostilla ja puhelimitse asioitaessa. Yhteydenotto ja mahdollisen muun tiedon antaminen viranomaisille tapahtuu vain asiakkaan suostumuksella

g. Erityisesti lukutaidottomia varten Info-DVD on dubbattu 10 eri kielelle.⁴⁴

⁴³ Member States may wish to draw conclusions about this third bullet point by using a 'mystery shopper' method and searching for the information using different search terms.

⁴⁴ Lähde: IOM Helsinki

3.5 CONTENT OF THE INFORMATION

Q16. What is the content of the information made available in Member States. Specifically, where can irregular migrants go to find information on different aspects of voluntary return?

Table 3. Content of the information disseminated to irregular migrants by Member States

	National authorities responsible for return	Organisations with an official role in implementing and/or promoting AVR(R) programmes	Diaspora groups, faith-based groups, migrant-led groups, other community groups	Case workers	Legal advisors	Other (please specify)
The legal obligations of the returnee (i.e. their status, their obligation to return and how they can ensure compliance with return decisions)	Poliisi: Henkilökohtaisesti maasta poistamispäätöksen tiedoksiannon ja maasta poistamispuhuttelun yhteydessä	-	-	Maahanmuuttovirasto, päätöksessä: Kielteiseen turvapaikka-/oleskelulupapäätökseen ja maasta poistamispäätökseen kirjataan asianosaisen velvollisuus poistua maasta ja ilmoitetaan mahdollisesta vapaaehtoisesta paluun ajasta.	-	-
Information on AVR(R) programmes available in the Member State	Poliisi: sama kuin yllä	IOM: Tieto on kaikissa IOM:n materiaaleissa. Myös henkilökohtaisen neuvonnan kautta (puhelin, sähköposti, käynti).	-	Maahanmuuttovirasto, turvapaikkapuhuttelussa: Passiivinen rooli, vapaaehtoisesta paluun ohjelmasta kerrotaan vain asiakkaan ottaessa aiheen itse esille.	Kyllä, perustieto kerrotaan asiakastapaamisessa, yleensä päätöksen tiedoksi antamisen yhteydessä jos päätös on kielteinen.	-
Information on eligibility conditions for AVR(R) programmes	Poliisi: sama kuin yllä	IOM: Tieto on kaikissa IOM:n materiaaleissa. Myös henkilökohtaisen neuvonnan kautta (puhelin, sähköposti, käynti).	-	-	Kyllä, perustieto kerrotaan asiakastapaamisessa.	-
Where the irregular migrant should go for more information (signposting)	Poliisi: sama kuin yllä. Neuvotaan ottamaan yhteyttä IOM:ään.	IOM: Tarvittaessa henkilökohtaisen neuvonnan kautta.	-	Maahanmuuttovirasto, turvapaikkapuhuttelussa: Tarvittaessa ohjataan ottamaan yhteyttä IOM:ään.	Kyllä, jos asiakas on kiinnostunut vapaaehtoisesta paluusta, neuvotaan ottamaan yhteyttä IOM:ään.	-
Other voluntary return options (i.e. options for voluntary return without assistance)	Poliisi: Henkilökohtaisesti maasta poistamispäätöksen tiedoksiannon ja maasta poistamispuhuttelun yhteydessä	-	-	Maahanmuuttovirasto, turvapaikkapuhuttelussa: Tarvittaessa kerrotaan asiakkaalle, että tämä voi halutessaan palata kotimaahan vapaaehtoisesti ja vastaanotetaan turvapaikkahakemuksen peruutusilmoitus.	Ei varsinaista neuvotaa, mutta henkilöille jotka eivät täytä vapaaehtoisesta paluun ohjelman edellytyksiä kerrotaan vaihtoehtoja.	-

What the irregular migrant can expect at the airport on returning	-	IOM: Tieto on saatavilla vapaaehtoisesta paluusta kertovassa videossa (katsottavissa Internetissä tai DVD:ltä). Myös henkilökohtaisen neuvonnan kautta.	-	-	-	-
What the irregular migrant can expect in the country of return (e.g. registration with third-country authorities labour market access, housing, etc.)	-	IOM: Yleistä tietoa Stories of return -tietopakettista (kirja, Internet-sivut). Yksilöllisempää tietoa henkilökohtaisen neuvonnan kautta.	-	-	-	-
Individually tailored information	-	IOM: Henkilökohtaisen neuvonnan kautta (puhelin, sähköposti, käynti).	-	-	-	-
Other information (specify)	-	-	-	-	-	-

3.6 TARGETING OF THE INFORMATION

Q17. *Please specify which (if any) of the approaches described in Q13 – Q16 above have been used specifically to target irregular migrants not in contact with the authorities. What was the rationale for using this approach to target this particular group?*

Ei. Suomessa avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmat on kohdistettu pääasiassa kansainvälistä suojelua hakeneille, jotka ovat peruuttaneet hakemuksensa tai joiden hakemus on hylätty. Informointia vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta ei siten ole

myöskään suunnattu muille ryhmille, kuten maassa sääntöjen vastaisesti oleskeleville, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa (aihetta on käsitelty tarkemmin "Top-line factsheet"-kohdassa sivulla 1-2).

Q18. *Do any of the approaches described in Q13 - Q16 above target any other groups (e.g. specific types of irregular migrant, e.g. vulnerable groups, failed asylum applicants, particular nationalities, etc?) If so, please describe below through what methods / approaches they target these groups, and also discuss the rationale for targeting these particular groups.*

Ei varsinaisesti. Erityisistä kansallisuuksista: kieli-versiot materiaaleista ovat valikoituneet suurimpien paluumaiden perusteella. Lisäksi Somalimaata varten on tarkempaa tietoa yleisen paluutiedon lisäksi, mikä johtuu siitä, että Somalian kohdalla paluutu-

et ovat suuremmat. Lisäksi ihmiskaupan uhreille on oma esitteensä. Syynä ei ole se, että vapaaehtois-ta paluuta pyrittäisiin kohdistamaan erityisesti näille ryhmille, vaan tarve tarjota tietoa näille ryhmille.

Section 4: Case studies on information provision to irregular migrants with whom the authorities do not have contact

Q19. *Cross-referring to the approaches outlined in section 4, please describe in further detail at least TWO practices, projects or approaches employed in your Member State since 2010 to disseminate information on (voluntary) return:*

- *one practice / project / approach that has proven particularly effective in reaching out to irregular migrants not in contact with the authorities; and*
- *one practice / project / approach that has not been (very) effective in reaching out to irregular migrants not in contact with the authorities.*

Please provide your rationale for describing these as successful / less successful. In doing so, please provide any indications / evidence- or counter-evidence - of:

- a. The effectiveness of the practice / approach at increasing awareness amongst irregular migrants who are not in contact with the authorities about their options regarding voluntary return and/or at providing such migrants with a comprehensive understanding of their options so as to be able to make a balanced, well-informed decision about voluntary return.*
- b. Specific challenges associated with the approach to disseminating information implemented by the national authorities directly in raising awareness of irregular migrants not in contact with the authorities?*
- c. Factors that made the approach a successful / not-so-successful tool for disseminating information on (voluntary) return to irregular migrants not in contact with the authorities.*

N/A, Suomessa ei ole kehitetty informaatiokanavia eikä tehty informaatiokampanjoita, jotka kohdistuisivat nimenomaisesti sääntöjen vastaisesti maassa oleskeleviin henkilöihin, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa.

Section 5: Effectiveness of different approaches to disseminating information on (voluntary) return

5.1 INDICATIONS / EVIDENCE FROM THE TESTIMONIES OF IRREGULAR MIGRANTS AND RETURNEES

Q20. *Does your Member State collect any (monitoring and/or evaluation) information from those returning voluntarily (e.g. at airports, when participating in AVR programmes, after they have returned) about the information they received prior to return and/or how useful they found this information (yes / no)? If yes, please describe:*

- a. *Who collects/ed this data,*
- b. *Who the data is/was collected from (e.g. those participating in AVR, those returning to specific countries),*
- c. *The situation in which the data is/was collected (e.g. on return, on considering return, at the airport), and*
- d. *The method used (e.g. survey, interviews, etc.), as well as*
- e. *The date / frequency of the data collection (e.g. is this done monthly, annually, or was it part of a one-off project) and*
- f. *Any caveats as to the quality of the data.*⁴⁵

a. Tietoa vaikuttavuudesta on kerännyt IOM:n Helsingin toimisto ja IOM:n toimistot paluumaissa.

b. Tietoa on kerätty kahdelta ryhmältä: 1) Avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmaan hakeneilta henkilöiltä. Hakemuslomakkeen yhteydessä annetaan erillinen kyselylomake, jossa pyydetään kertomaan, kuinka henkilö sai tietää vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta. Kyselyyn vastaaminen on vapaaehtoista ja vastaukset käsitellään anonyymisti. 2) Varsinaisilta palaajilta 1–12 kuukautta paluun jälkeen. IOM:n paikallistoimistot paluumaissa suorittavat paluunmonitoroinnin noin 30 %:lle palaajista. Paikallistoimistot haastattelevat palaajaa ja täyttävät tarkoitusta varten laaditun monitorointilomakkeen.

c. Katso vastaus b.

d. Katso vastaus b.

e. Kunkin palaajan kohdalla kerran paluuhjelmaan hakemisen yhteydessä ja mahdollisesti kerran paluun jälkeen (noin 30 % palaajista osallistuu paluunmonitorointiin).

f. Kyselylomakkeen täyttäminen sekä paluunmonitorointiin osallistuminen on vapaaehtoista eikä saatujen vastausten kattavuutta siten voida taata. Myös kohdan f alaviitteessä mainitut heikkoudet pitävät paikkansa.

Q21. *If the above-mentioned information is available, please present the results, in particular any information on:*

- a. *The most common tool through which the returnee accessed information (e.g. through friends, via the Internet, via a leaflet),*
- b. *The extent to which they understood the information (e.g. was it presented in a user-friendly format, was it in their own language),*
- c. *The extent to which the information was comprehensive. Did they have to seek further information elsewhere and if so, why,*
- d. *The extent to which they trusted the information and whether there was anything about the way in which the information was provided that acted as an obstacle to their trusting it,*

⁴⁵ For example, for migrants returning through AVR programmes, where surveys are conducted before the AVR programme is complete (e.g. at airports), it may affect the responses received as – for example = returnees might feel pressured into providing a positive response even where they have a negative perception of the information provided.

e. The timing of the information provision and whether it would have been of any use if the information had been provided at an earlier stage,

f. Whether the information influenced their decision to return home or not.

a. Palaajat kertoivat kuulleensa avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmasta ensimmäistä kertaa seuraavilta tahoilta: Vastaanottokeskus/sosiaalityöntekijä 41 %

- Poliisi 23 %
- Ystävä, perheenjäsen 22 %
- Muu/IOM 11 %

Palaajat mainitsivat seuraavat informaatiokanavat, joista he olivat lukeneet vapaaehtoisen paluun ohjelmasta:

- Esite 51 %
- Muu 19 %
- Paluuohjelman Internet-sivut 18 %
- Paluuohjelman juliste 8 %
- Paluuohjelman käyntikortti 4 %

b. Tietoa ei ole saatavilla.

c. Tarkkaa tietoa ei ole saatavilla.

d. Tarkkaa tietoa ei ole saatavilla. 91 % paluun jälkeiseen monitorointiin osallistuneista henkilöistä ilmoittivat saaneensa riittävästi tietoa avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmasta ennen paluuta.

e. Tietoa ei ole saatavilla. IOM on toisinaan kuullut palaajilta, että he olisivat käyttäneet vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta aikaisemmin jos olisivat saaneet siitä tietoa varhaisemmassa vaiheessa. Tätä tietoa ei kuitenkaan ole kerätty systemaattisesti, joten tilastotietoa ei ole saatavilla.

f. Vain osittaista tietoa saatavilla: paluun jälkeisessä monitorointihaastattelussa palaajilta kysytään, vaikuttiko IOM:n tarjoama *paluutuki* heidän päätökseensä palata vapaaehtoisesti. Vastajista 33 % vastasi "kyllä" ja 67 % "ei". Tästä voidaan päätellä, että valtaosalle palaajista paluun motiivina ei ole yksinomaan tarjottava paluutuki

5.2 OTHER INDICATIONS / EVIDENCE OF EFFECTIVENESS

Q22. *Are there any other indications / evidence available of the effectiveness of the different practices / approaches described in section 4 at increasing awareness amongst irregular migrants who are not in contact with the authorities about their options regarding voluntary return and/or at providing such migrants with a comprehensive understanding of their options so as to be able to make a balanced, well-informed decision about voluntary return.*

Possible sources of evidence include:

- i. Statistics on use of the information tools (e.g. users of hotline number, webpage visits, Facebook page hits / 'likes', leaflets distributed, number of leaflets downloaded / requested, etc.),*
- ii. Evaluations / research,*
- iii. Personal testimonies from returnees / irregular migrants who made use of the services (where identified in secondary sources e.g. studies, social media pages, websites, etc.),*
- iv. Opinions / perspectives of stakeholders on the effectiveness of their resources - you may gather this information through primary research (i.e. interviews with the authorities, with NGOs supporting irregular migrants accessing the services, etc.).*

N/A, Suomessa ei ole ollut kampanjoita, jotka olisi suunnattu laittomasti maassa oleskeleville henkilöille, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa.

Q23. *Please also describe any factors that make these approaches successful / not-so-successful tools for disseminating information on (voluntary) return to irregular migrants not in contact with the authorities. Possible sources of evidence include evaluations / research, personal testimonies from returnees / irregular migrants who made use of the services (where identified in secondary sources), opinions / perspectives of stakeholders (you may use primary research for this).*

N/A, Suomessa ei ole ollut kampanjoita, jotka olisi suunnattu laittomasti maassa oleskeleville henkilöille, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa.

Q24. *Please describe any specific challenges associated with the approach to disseminating information implemented by the national authorities directly in raising awareness of irregular migrants not in contact with the authorities?*

N/A, Suomessa ei ole ollut kampanjoita, jotka olisi suunnattu laittomasti maassa oleskeleville henkilöille, jotka eivät ole viranomaisten tiedossa.

5.3 LESSONS LEARNT

Q25. *Are there any lessons to be extracted (by Member States completing this Common Template) from the findings presented above that could be taken on board by other Member States?*

Tutkimuksen kohderyhmän tavoittamisessa vapaaehtoisesta paluusta informoimiseksi pätevät samat hankaluuudet kuin sääntöjen vastaisesti maassa oleskelevien tavoittamisessa yleensä.

Suomessa ei ole tehty erityisiä havaintoja juuri tämän kohderyhmän osalta, koska vapaaehtoisen paluun ohjelmia ei ole kohdistettu erityisesti tälle ryhmälle (aihetta on käsitelty tarkemmin "Top-line factsheet"-kohdassa, sivulla 1-2).

Annex 1 National statistics on return and number of irregular third-country nationals

Table A.1.a: National Statistics on the number of third-country nationals returning, by year and by type of migrant

	Year 2010 (total)	2011 (total)	2012 (total)	2013 (total)	2014 (total)	source	Method used to reach the estimates, as well as any caveats as to their likely accuracy
a. Third-country nationals returning by physical transportation out of the Member State, on the basis of a return decision (forced return)	<p>Poliisin saattamana poistettujen lukumäärää ei saatavilla.</p> <p>Maasta poistamisia yhteensä 2 872, joista Dublin-prosessissa 794.</p>	<p>Poliisin saattamana poistettujen lukumäärää ei saatavilla.</p> <p>Maasta poistamisia yhteensä 2 252, joista Dublin-prosessissa 471.</p>	<p>Poliisin saattamana poistettujen lukumäärää ei saatavilla.</p> <p>Maasta poistamisia yhteensä 2 440, joista Dublin-prosessissa 344.</p>	<p>Poliisin saattamana poistettujen lukumäärää ei saatavilla.</p> <p>Maasta poistamisia yhteensä 2 928, joista Dublin-prosessissa 440.</p>	<p>Poliisin saattamana poistettuja 441, joista kolmansien maiden kansalaisia 127.</p> <p>Maasta poistamisia yhteensä 2 802, joista kolmansien maiden kansalaisia 2 064. Näistä Dublin-prosessissa 584.</p>	Poliisi	<p><u>Huomaa sivulla 4-5 kohdassa Q2 oleva kommentti, joka koskee oheisia tilastoja: kaikkia paluita ei ole mahdollista jaotella kategorioihin a (pakkopalautukset) tai b (vapaaehtoiset paluut).</u></p> <p>Luku "Maasta poistamisia yhteensä" sisältää kaikki todennetut maasta poistamiset/ poistumiset erottelematta, onko kyseessä ollut pakko-palautus vai vapaaehtoinen paluu ja onko kyseessä ollut kolmannen maan kansalaisen vai EU-kansalaisen maasta poistaminen. Vuosien 2010–2013 osalta on mahdollista saada ainoastaan tämä kokonaisluku. Vuoden 2014 osalta kolmansien maiden kansalaiset on eroteltu kokonaismäärästä ja lisäksi on ilmoitettu myös poliisin saattamana poistettujen henkilöiden lukumäärä.</p> <p>Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon seurannassa siirryttiin uuteen tilastointijärjestelmään vuonna 2014. Sen vuoksi vuosien 2010–2013 tilastot eivät ole täysin vertailukelpoisia vuoden 2014 tilastojen kanssa.</p>
b. Number of third-country nationals returning voluntarily within the time-limit fixed for that purpose in the return decision (voluntary departure)	<p>233 (40% turvapaikkahakemuksen peruuttaneita ja 1 pakolaisaseman peruuttanut henkilö)</p>	<p>304 (40% turvapaikkahakemuksen peruuttaneita, 3 % pakolaisaseman peruuttaneita)</p>	<p>320 (26% turvapaikkahakemuksen peruuttaneita, 1 % pakolaisaseman peruuttaneita)</p>	<p>342 (32% turvapaikkahakemuksen peruuttaneita, 1 % pakolaisaseman tai oleskeluluvan peruuttaneita)</p>	<p>318 (25% turvapaikkahakemuksen peruuttaneita, 2 % pakolaisaseman tai oleskeluluvan peruuttaneita)</p>	IOM Helsinki	<p><u>Huomaa sivulla 4-5 kohdassa Q2 oleva kommentti, joka koskee oheisia tilastoja: kaikkia paluita ei ole mahdollista jaotella kategorioihin a (pakkopalautukset) tai b (vapaaehtoiset paluut).</u></p> <p>Tässä kohdassa on lueteltu kaikki IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta palanneet. Luvut eivät sisällä vapaaehtoisesti palanneita henkilöitä, jotka ovat poistuneet maasta omatoimisesti (kts. selvitys vastauksessa Q2: muita kuin IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta palanneita ei voida luokitella yksiselitteisesti vapaaehtoisiksi paluiksi, vaikka osa viranomaisen eri tavoin valvomista maasta poistumisista on vapaaehtoisia</p>

							<p>paluita). Tässä kohdassa on ilmoitettu kaikki IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelmien kautta palanneet riippumatta paluutuen määrästä, eli tämän kohdan luvut ovat kohdissa c ja d ilmoitettujen lukujen summa.</p> <p>Turvapaikkahakemuksensa peruuttaneiden määrä on mainittu erikseen, koska käsite 'laittomasti maassa oleskeleva' ei välttämättä kuvaa heitä samalla tavalla kuin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita.</p> <p>Luotettavaa tietoa siitä, tapahtuiko vapaaehtoinen paluu 30 päivän määräajan puitteissa, ei ole saatavilla.</p>
c. Number of irregularly-staying third-country nationals returning via AVR packages (assisted voluntary return)	1 hlö 0 EUR, 45 hlöä 200/100/50 EUR	82 hlöä 200/100/50 EUR	119 hlöä 200/100/50 EUR	158 hlöä 200/100/50 EUR	111 hlöä 200/100/50 EUR	IOM Hel- sinki	<p>Huom. vuodesta 2010 lähtien kaikki vapaaehtoisen paluun ohjelmaan osallistuneet palaajat ovat saaneet jonkinasteista paluutukea. Tukea, jonka määrä on enintään 200/100 EUR (aikuisen/lapsi), ei kuitenkaan pidetä varsinaisena paluutukena vaan se on määritelty matkaskurahaksi. Tässä kohdassa on lueteltu palaajat, joiden paluutuen määrä on määritelty matkaskurahaksi.</p>
d. Number of irregularly-staying third-country nationals returning via AVRR packages (assisted voluntary return and reintegration) – where different from (c)	187 hlöä yli 200/100 EUR	222 hlöä yli 200/100 EUR	201 hlöä yli 200/100 EUR	184 hlöä yli 200/100 EUR	207 hlöä yli 200/100 EUR	IOM Hel- sinki	<p>Huom. tässä kohdassa lueteltu palaajat, jotka ovat saaneet paluutukea enemmän kuin 200/100 EUR (aikuisen/lapsi)</p>

Table A.1.b: National Statistics on the number of third-country nationals not in contact with the national authorities, by year and by type of migrant

	Year 2010 (total)	2011 (total)	2012 (total)	2013 (total)	2014 (total)	source (total)	Method used to reach the estimates, as well as any caveats as to their likely accuracy
a. Number of irregular migrants who were previously known to the authorities, but whose place of residence is no longer known to the authorities (absconding).	-	-	-	-	-		
b. Number of irregular migrants whose residence on the territory has never been known to the authorities (clandestine entry)	-	-	-	-	-		

Annex 2 Description of data-collection methods used

Table A.2: Data-collection methods used national authorities, by year and by type of migrant

Sources of info / method	Used? (Y/N)	List the sources: for secondary sources, cross-refer to bibliography; for primary sources list the stakeholders involved	Type of information provided (refer to question numbers / sections if useful)
Evaluations	Y	Poliisihallitus, Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2015, Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti vuosi 2014, osoitteessa (7.6.2015) http://www.poliisi.fi/TIETOA_POLIISISTA/Julkaisut/prime101/prime232_fi.aspx?docID=29233	Q1, Q2
Studies	Y	Ilmo Keskimäki, Eeva Nykänen ja Hannamaria Kuusio, Paperittomien terveyspalvelut Suomessa, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2014, osoitteessa (7.6.2015) https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/114941/THL_RAP2014_011web.pdf?sequence=3	Q1
Other reports	N		
Legislation	Y	HE 343/2014 vp, osoitteessa (7.6.2015) https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140343 Ulkomaalaislaki (301/2004) HE 208/2010, osoitteessa (7.6.2015) http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100208 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) HE 170/2014 vp, osoitteessa (7.6.2015) https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140170.pdf	Q1 Q7 Q7, Q11 Q7 Q9, Q10,
Policy documents	Y	Helsingin kaupunki, Sosiaali- ja terveyslautakunta, Esityslista 26.11.2013, kohta 11, Ns. paperittomien henkilöiden terveydenhuollon järjestäminen, osoitteessa (7.6.2015) http://www.paperittomat.fi/wp-content/uploads/2013/03/Ns_paperittomien_henkiloiden_terveydenhuollon_jarj.pdf Maahanmuuttovirasto, Vapaaehtoisen paluun käytännön järjestelyt, MIGDno/2012/1455, 3.1.2013 Sisäasiainministeriö, Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2011–2014 sekä tulossuunnitelma 2010, 21.12.2009, osoitteessa (7.6.2015) http://www.intermin.fi/download/24922_362009.pdf?33daa798952bd288 Maahanmuuttovirasto, Selvitys, MIGDno/2014/35, 3.11.2014	Q1 Q7 Q9 Q11
'Mystery shopper'	Y	IOM:n vapaaehtoisen paluun Internet-sivut www.vapaaehtoinenpaluu.fi Maahanmuuttoviraston Internet-sivut www.migri.fi/information_elsewhere/voluntary_return	Q 15 d Q15 d
Interviews with stakeholders (list the stakeholders)	Y	IOM Helsinki, haastattelu, Tobias van Treeck ja Katarina Iskala, 15.4.2015 Pakolaisneuvonta ry./Paperittomat-hanke, haastattelu, Marjaana Laine ja Meri Korniloff, 19.5.2015 Poliisihallitus, puhelinhaastattelu, poliisitarkastaja Jukka Hertell, 21.5.2015 Poliisihallitus, puhelinhaastattelu, poliisitarkastaja Mia Poutanen 20.5.2015	Q2, Q5, Q12, Q13, Q14, Q15, Q16, Q20, Q21 Q2, Q8, Q16 Q1 Q1, Q4, Q12

Consultation with national stakeholder (list them)		Y	Keskusrikospoliisi, Rikoskomisario Jouko Ikonen, sähköposti 20.5.2015 Maahanmuuttovirasto, turvapaikkayksikkö, tulosalueen johtaja Riitta Koskela, sähköposti 4.6.2015	Q1 Q7, Q11, Q16
Consultation with national network		Y	Suomen REG-yhdyshenkilöt, haastattelu, Mari Helenius ja Janne Kinnunen, 8.4.2015	Yleisesti koko tutkimusta varten
Other (specify)		Y	EMN, Asylum and Migration Glossary 3.0, osoitteessa (4.6.2015) http://www.emn.fi/files/1065/Emn_Glossary_version_3_0.pdf	Tutkimuksessa käytettyjen termien määritelmät
