

Vastaanottopalvelujen lakkauttaminen on epäonnistunut politiikkatoimi

IIRIS ANNALA

Kansainvälisen suojelun hakijoiden toimeentulo ja huolenpito turvataan vastaanottokeskusten järjestämällä vastaanottopalveluilla. Vastaanottopalveluista säädetään vastaanottolaissa (Laki kansainvälistä suojelua hakevan..., L 746/2011). Vastaanottopalveluihin kuuluvat majoitus, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä vastaanottoraha. Vastaanottokeskukset voivat olla Maahanmuuttoviraston, kuntien, järjestöjen tai yritysten ylläpitämiä. Maahanmuuttovirasto (Migri) vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton ohjauksesta ja valvonnasta. Tässä kirjoituksessa käsittelem vastaanottopalvelujen lakkauttamista henkilöiltä, jotka ovat saaneet kielteisen päätöksen kansainvälisen suojelun hakemuksensa.

Kirjoituksen kontekstina ovat vuoden 2015 aiempaa suurempi turvapaikanhakijamäärä sekä tämän seurauksena kiristynyt ulkomaalaispolitiikka. Vuonna 2015 jätettiin yli 32 000 kansainvälisen suojelun hakemusta, kun aikaisempina ja myöhempinä vuosina turvapaikkahakemuksia on jätetty muutama tuhat vuodessa (tilastot.migri.fi). Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) tekemät ulkomaalaislain muutokset kasvattivat lyhyen ajan sisällä merkittävästi Suomessa oleskelevien ilman virallista oleskeluoikeutta olevien henkilöiden määrää (Ahonen & Kallius 2019, 90). Vastaanottopalvelujen kestoja rajaava hallituksen esitys (HE 170/2014 vp) annettiin kuitenkin jo edeltävällä hallituskaudella. Kirjoitus perustuu lainsäädäntödokumentteihin, mediajulkaisuihin sekä kotimaiseen paperittomuutta koskevaan tutkimuskirjallisuuteen. Lähtökohtiini kirjoittajana on vaikuttanut lisäksi työhistoriani vastaanottokeskuksen sosiaalityössä.

Vastaanottopalvelujen kestoja on 1.7.2015 voimaan tulleen lakimuutoksen jälkeen rajattu tilanteissa, joissa kielteisen kansainvälisen suojelun

päätöksen saanutta henkilöä ei voida viranomais-toimin poistaa maasta. Ennen lakimuutosta vastaanottopalveluja annettiin siihen saakka, kunnes henkilö sai oleskeluluvan tai poistui maasta. Lakkauttamalla vastaanottopalvelut kielteisen päätöksen saaneilta hakijoilta on tavoiteltu sitä, että henkilöt palaisivat vapaaehtoisesti kotimaahansa kielteisen päätöksen saatuaan.

Vastaanottopalvelujen lakkautta henkilöllä ei ole enää oikeutettu vastaanottokeskuksen palveluihin, kuten majoitukseen, eikä oikeutta tehdä ansiotyötä. Palvelujen päätyttyä henkilöllä on oikeus terveydenhuoltolain 50 §:n mukaiseen kiireelliseen sairaanhoitoon, jonka kustannukset pyritään perimään henkilöltä itseltään, sekä kiireellisiin sosiaalipalveluihin (STM 2017), kuten hätämajoitukseen ja ruoka-apuun sekä välttämättömiin lääkkeisiin. Perheille on kunnissa järjestetty majoitus myös vastaanottopalvelujen päätyttyä. Lapsilla säilyy oikeus koulunkäyntiin sekä lastensuojelulain mukaisiin palveluihin.

Epävirallinen termi *paperiton* on vakiintunut nimitykseksi, jota käytetään palvelujärjestelmän ulkopuolelle jäävistä henkilöistä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen määritelmän mukaan paperittomiin luetaan vastaanottopalvelujen piiristä poistettujen henkilöiden lisäksi muut kuin EU- tai ETA-valtion tai Sveitsin kansalaiset, jotka ovat jääneet maahan oleskeluluvan tai viisumin umpeuduttua tai joiden oleskeluluvan tai viisumin edellytyksenä olleen sairaskuutuksen voimassaolo on päättynyt tai se ei ole kattava, sekä EU-kansalaiset, jotka eivät kuulu oman maansa sosiaaliturvaan, kuten Itä-Euroopan romanit (THL 2020).

Talvikki Ahosen ja Annastiina Kalliuksen (2019, 93) mukaan Suomen julkinen keskustelu paperittomuudesta on fokusoitunut usein paperittomiksi luokiteltujen ihmisten fyysiseen ja psyyk-

kiseen selviytymiseen, mikä siirtää huomion paperittomuutta tuottavista rakenteista paperittomaksi luokiteltuun, uhrin asemassa olevaan ihmiseen. Heidän mukaansa huomion keskittyminen paperittomiin ihmisiin viestii epäsuorasti siitä, ettei valtion harjoittamalla politiikalla olisi osuutta paperittomuuden tuotannossa (mt.). Heidän mukaansa paperittomuudesta tulee puhua eurooppalaiseen raja- ja maahanmuuttopolitiikkaan kytkeytyvänä ilmiönä (mt. 89). Paperittomuutta tulee lähentyä hallinnollisena ja väliaikaisena tilana, ei ihmisen ominaisuutena (Hyppönen & Lindroos 2020, 6).

Tässä kirjoituksessa esitän, että vastaanottopalvelujen keston rajaaminen on monimutkaistanut hallintoa ja tuottanut hallintoon uudenlaisia tiedollista epävarmuutta, joka johtuu säännöllisen viranomaisyhteyden katkeamisesta. Samalla kun yhteys vastaanottokeskukseen katoaa, katkeaa usein yhteys myös muihin yhteiskunnan toimijoihin. Yhteyksien katkeaminen kätkee viime vuosien maahanmuuttopolitiittisten kiristysten seuraukset ja vaikeuttaa paperittomuus-ilmiötä koskevan kokonaiskäsityksen muodostamista. Vastaanottopalvelujen lakkauttamisella on myös heikennetty ihmisoikeuksia sekä vaikeutettu erilaisten pahoinvointia tuottavien ilmiöiden ennaltaehkäisyä. Lisäksi on käynyt selväksi, ettei palvelujen päättäminen lisää vapaaehtoista paluuta.

Vastaanottopalvelujen päättäminen vaihtoehtona tilanteille, joissa käännäyttämisen ei onnistu

Vastaanottolain 14 a §:n mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö menettää oikeutensa vastaanottokeskuksen järjestämiin vastaanottopalveluihin, jos Maahanmuuttoviraston antama käännäytyspäätös on täytäntöönpanokelpoinen eikä henkilö ole jättänyt hakemusta palata kotimaahansa avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta. Suomen viranomaiset eivät voi poistaa henkilöä maasta, jos Suomella ei ole palautussopimusta lähtömaiden viranomaisten kanssa. Suomella ei ole palautussopimusta esimerkiksi Irakin ja Somalian kanssa, joten näihin maihin eri juuri voidaan palauttaa henkilöitä (Sisäministeriö 2019). Henkilö poistetaan vastaanottopalvelujen piiristä pääsääntöisesti 30 päivän päästä siitä, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, et-

tei käännäytystä voida suorittaa viranomaistoimin.

Vastaanottopalvelujen lakkauttamista koskeva vastaanottolain 14 a § on voimaantulonsa jälkeen muodostunut keskeiseksi valtion rajojen sisällä tapahtuvan rajapoliittisen kontrollin välineeksi. Tämä on seurausta vuoden 2015 poikkeuksellisen suuresta kansainvälisen suojelun hakemusten määrästä sekä oleskeluluvan saannin ehtojen tiukentamisesta. Ennen heinäkuun 2015 lakimuutosta (22.5.2015/674) tilapäinen oleskelulupa tuli myöntää ulkomaalaislain 51 § nojalla, mikäli henkilöä ei voitu viranomaistoimin poistaa maasta. Lakimuutoksen jälkeen tilapäisiä oleskelulupia ei ole myönnetty, jos vapaaehtoinen paluu olisi Suomen viranomaisten tulkinnan mukaan henkilölle mahdollinen. Tilapäisen oleskeluluvan saannin ehtojen tiukentaminen sekä keväällä 2016 säädetty humanitaarisen suojelun oleskelulupatyypin poistaminen (29.4.2016/332) vaikeuttivat kansainvälisen suojelun saamista tilanteissa, jossa suurta osaa hakijoista ei voitu viranomaistoimin käännäyttää.

Hallituksen esityksessä perusteltiin vastaanottopalvelujen keston rajaamista seuraavasti: ”Kun yhä useamman kielteisen päätöksen saaneen kolmannen maan kansalaisen maasta poistaminen ei onnistu pakkotoimin, vastaanottopalveluja olisi voitava rajata henkilöiltä, joiden hakemukset on jo ratkaistu (HE 170/2014 vp, 27).” Esitystä perusteltiin edelleen sillä, että vastaanottopalvelujen tarkoituksena on turvata kansainvälisten suojelun hakijoiden huolenpito, joten valtiolla ei olisi velvollisuutta jatkaa vastaanottopalvelun antamista henkilöille, joiden hakemukset on jo lainvoimaisesti ratkaistu. Esityksessä on lähdetty siitä, että henkilöt palaisivat avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta kotimaihinsa sen jälkeen, kun vastaanottopalvelut on päätetty, ja vain poikkeuksellisesti henkilö valitsisi jäädä Suomeen vastaanottopalvelujen lakkaamisen jälkeen. (HE 170/2014 vp.) Perustuslakivaliokunta piti esityksen ongelmana sitä, että sen seurauksena Suomeen syntyisi laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden ryhmä (PeVL 47/2014 vp).

Vastaanottopalvelujen lakkauttamisen ei edistä vapaaehtoista paluuta

Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi vuonna 2019 julkaistussa avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän toimivuutta arvioivassa selvityksessään, ettei vastaanottopalvelujen keston rajaami-

nen ole edistänyt avustetun vapaaehtoisien paluun käyttöä. Syytä tähän on selvityksen mukaan se, että mahdollisuus hakea uudelleen turvapaikkaa mitätöi vastaanottopalvelujen päättämisen (Valtionalouden tarkastusvirasto 2019, 24). Toisaalta vastaanottopalvelut itsessään ole eivät sellainen vetovoimatekijä, joka houkuttelisi hakemaan kansainvälistä suojelua, kuten hallituksen esitystä (HE 170/2014 vp) koskeissa asiantuntijakommenteissa oli tuotu esiin (kansanedustaja Satu Haapasen hallintovaliokunnan mietintöön, HaVM 47/2014 vp, jättämä vastalause). Turvapaikan hakeminen uudelleen kertookin ennen kaikkea siitä, ettei paluu ole monelle kotimaan turvallisuustilanteen vuoksi tosiasiaa mahdollinen.

Useissa haastattelututkimuksissa on havaittu, että monet kielteisen kansainvälisen suojelun päätöksen saaneet hakijat kokevat Suomeen jäämisen olevan huonoista vaihtoehdoista vähiten huono, vaikka se tarkoittaisi paperittomuutta (esim. Helsingin Diakonissalaitos 2017; Jauhainen 2017, 126–127). Kuntaliiton toteuttaman kyselyn mukaan Suomessa oleskelee epävarman arvion mukaan noin 700–1 100 kielteisen turvapaikkapäätöksen saanutta henkilöä, joiden oikeus vastaanottopalveluihin on päättynyt (Kuntaliitto 2020). Osa vastaanottopalvelujen piiristä poistetuista lähtee muualle Eurooppaan. Eurostatin tilastojen mukaan Suomi sai vuonna 2017 muilta Euroopan mailta 1 970 pyyntöä ottaa takaisin kielteisen kansainvälisen suojelun päätöksen saanut henkilö (Eurostat 2020).

Henkilö ei menetä oikeuttaan perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, vaikka hänet olisi poistettu vastaanottopalveluista (PeVL 26/2010 vp, s. 2/II¹). Vastaanottopalvelujen päätyttyä vastuu välttämättömien peruspalvelujen järjestämisestä siirtyy vastaanottokeskuksilta kunnille, jonka kulut valtion tulee korvata kunnille täysmääräisesti (Sisäministeriö 2016). Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan kunnat eivät suinkaan aina hae korvauksia paperittomille järjestetyistä palveluista, sillä korvausjärjestelmä on koettu vaikeaselkoiseksi ja byrokraattiseksi (Kuntaliitto 2020). Kuntien välillä on havaittu olevan suuria eroja siinä, miten paperittomat on palvelujärjestelmässä huomioitu (Gadd 2017; ks. myös Helsingin kaupunki 2018, 21, 33).

¹ Lausunto koski EU-kansalaisten tekemiä kansainvälisen suojelun hakemuksia ja EU-kansalaisten poistamista vastaanottopalvelujen piiristä.

Samalla kun on luotu järjestelmä, jossa rahaa siirrellään taskusta toiseen, on myös luotu uudenlaisia eriarvoisuutta.

Uusintahakemus on aiempaa vaikeampi saada käsittelyyn – mitä tästä seuraa?

Vuoden 2016 jälkeen uusintahakemusten osuus kaikista kansainvälisen suojelun hakemuksista on noussut. Ulkomaalaislain 102 §:n mukainen uusintahakemus tarkoittaa kansainvälisen suojelun hakemusta, joka tehdään sen jälkeen kun aiempaan hakemukseen tehty päätös on lainvoimainen. Vuonna 2018 jätetyistä turvapaikkahakemuksista noin puolet oli uusintahakemuksia (Mäntymaa 2018). Lainsäädäntö ei rajoita hakemusten määrää, mutta ulkomaalaislaissa säädetään tilanteista, joissa uusi hakemus ei estä käännytyksen täytäntöönpanoa. Täten myös vastaanottopalvelut voivat päättyä, vaikka hakemusta ei olisi lainvoimaisesti ratkaistu.

Hallituskauden lopulla kiireellisenä säädetyllä lakimuutoksella nostettiin uuden turvapaikkahakemuksen tutkittavaksi ottamisen kynnyksiä. Uusintahakemuksia koskevilla säädösmuutoksilla pyrittiin ”vähentämään uusintahakemusten väärinkäyttömahdollisuuksia” (HE 273/2018 vp, 22). Kesäkuussa 2019 voimaan tulleella lakimuutoksella säädettiin, että uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää, että esitetyt turvapaikkaperusteet ”lisäävät merkittävästi sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä” (UlkmL 102 §). Hakijoilta edellytetään lisäksi, että he esittävät uudet perusteet vasta aiemman hakemuksen käsittelyn jälkeen itsestään riippumattomista syistä (HE 273/2018).

Samalla muutettiin maasta poistamisen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säädöksiä. Siinä missä aikaisemmin ensimmäinen uusintahakemus lähes aina esti maasta poistamisen täytäntöönpanon, pykälämuutoksella säädettiin, että ensimmäinen uusintahakemus ei estä käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa silloin, kun ”uusintahakemuksen tarkoituksena on vain tämän päätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen” (UlkmL 201 §). Pakolaisneuvonta (2019) ja useat muut asiantuntijatahot kritisoivat esitystä siitä, että uusintahakemus on turvapaikan-

hakijoiden oikeusturvaan tehtyjen heikennysten² vuoksi monelle 2015 saapuneelle hakijalle ainoa keino saada hakemuksensa asianmukaiseen käsittelyyn. Tätä seikkaa käsiteltäneen valtioneuvoston selvityksessä, jossa arvioidaan viime vuosien lukuisten lakimuutosten yhteisvaikutuksia sekä seurauksia kansainvälisen suojelun hakijoiden oikeusturvan kannalta (Valtioneuvosto 2020).

Migrin tilastojen mukaan uusintahakemusten määrä ei ole juuri vähentynyt lakimuutoksen jälkeen, sillä uusintahakemuksia jätettiin vuonna 2019 suunnilleen saman verran kuin aiempina vuosina, noin pari tuhatta. Ajalla 1.1.2020–31.8.2020 uusintahakemuksia on jätetty 1 360³. Tutkimatta jätettyjen uusintahakemusten osuus on Migrin tilastoinnin mukaan noussut erityisesti vuoden 2020 aikana. Kun vuonna 2019 suurin osa uusintahakemuksiin tehdyistä päätöksistä oli tavanomaisia kielteisiä päätöksiä, vuonna 2020 valtaosa uusintahakemuksista – hieman yli puolet – on jätetty tutkimatta. (Tilastot.migri.fi.) Tutkimatta jättämistä koskevien päätösten kasvusta seuraa, että myös poliisiin ilmoituksia vastaanottopalvelujen lakkaamisesta tulee enemmän. Henkilöt, jotka edelleen pyrkivät saattamaan hakemuksensa käsittelyyn siitä syystä, ettei paluu ole heille aidosti mahdollinen, ajautuvat palvelujen lakkaamisen ja uudelleen alkamisen väliseen kierteeseen. Tällainen pyörövea muistuttava järjestelmä paitsi heikentää erilaisten tukitoimien vaikuttavuutta, on myös hallinnollisesti raskas ylläpitää.

Uusintahakemuksia käsiteltäessä on hyvä huomata, että osa vuoden 2015 kansainvälisen suojelun hakijoista on odottanut ratkaisua ensimmäiseen hakemukseensa aina vuoteen 2020 saakka. Tällaisten henkilöiden lukumäärä ei ole tiedossa. Vuosien mittaisiksi venyneet odotusajat joh-

tuvat siitä, että hallinto-oikeudet ovat palauttaneet Maahanmuuttovirastoon useita vuonna 2015 jätettyjä turvapaikkahakemuksia (Rautio 2018). Heinäkuussa 2018 voimaan tullutta kuuden kuukauden käsittelyaikavelvoitetta (29.6.2016/501, UlkmL 98 a §) sovelletaan vain lain voimaantulon jälkeen tehtyihin turvapaikkahakemuksiin, joiden käsittelyyn Maahanmuuttoviraston on tullut kesittää resurssit (Owalgroupp 2019, 49).

Uudenlainen tiedollinen epävarmuus

Hallintovaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korostivat vastaanottopalvelujen lakkauttamista koskevaa hallituksen esitystä kommentoimissa mietinnöissään, että hallituksen on välttämätöntä seurata Suomeen jääneiden vastaanottopalvelujen piiristä poistettujen henkilöiden määrän kehitystä (HaVM 47/2014 vp; TyVL 11/2014 vp). Hallituksen esityksessä sen paremmin kuin asiantuntijakommenteissa ei otettu huomioon, että tällaisen ajantasaisen seurantajärjestelmän luominen olisi käytännössä mahdotonta.

On useita syitä, miksi paperittomien määrää ei voida tietää tarkkaan. Yksi syy on, että paperittomiksi luettavat henkilöt eivät rekisteröidy yhtenäisesti viranomaisten käyttämiin järjestelmiin (Gadd 2017, 133). Kuntaliitto korosti esittämänsä arvion (700–1100 henkilöä) epävarmuutta ja totesi, että vastaanottopalvelujen päättämisen kautta paperittomuuteen päätyneitä on haastavaa tunnistaa omaksi ryhmäkseen (Kuntaliitto 2020). Myöskään omaehtoinen poistuminen Suomesta ei välttämättä rekisteröidy minnekään (Jauhiainen 2017, 121). Seuranta on haastavaa myös siitä syystä, että henkilö pääsee ainakin väliaikaisesti pois paperiton-kategoriasta jätettyään uusintahakemuksen. Lehtitietojen mukaan vuoden 2016 lopusta tammi-kuuhun 2020 mennessä vastaanottopalvelut on päätetty noin 2 800 kertaa, mutta tämä luku sisältää myös henkilöt, joilta palvelut on päätetty useampaan kertaan (Lempinen 2020).

Sisäministeriön toimenpidesuunnitelma laitoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan (2016, 1–2) sisälsi ehdotuksia siitä, että Kela, sosiaalitoimi, kirkko ja järjestöt osallistettaisiin ”ajantasaisen tilannekuvan” muodostamiseen. Tämä herätti paljon kritiikkiä ja huomautuksia siitä, että ulkomaalaisvalvontaan liittyviä tehtäviä ei voi säilyttää muille yhteiskunnan palvelujärjestelmille, jonka henkilöstöä sitovat vaitiolovelvollisuus sekä

² Turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa heikennettiin vuonna 2016 monin tavoin (HE 32/2016 vp). Oikeusavustaja ei lakimuutoksen jälkeen saanut osallistua turvapaikkapuhutteluun kuin vain erityisen painavista syistä. Valitusai-ka hallinto-oikeuteen lyheni 30 päivästä 21 päivään ja valitusai-ka korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivään. Valituslupa korkeimpaan hallinto-oikeuteen on voitu myöntää vain, jos asian saattamisella korkeimpaan hallinto-oikeuteen on arvioitu olevan erityistä painoarvoa oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta. Hallituksen esitys valitusai-kojen palauttamiseksi ennalleen ja oikeusavustajan läsnäolon sallimiseksi turvapaikkapuhuttelussa kaikissa tilanteissa on oikeusministeriön käsiteltävänä syksyllä 2020 (HE laeiksi ulkomaalaislain eräiden säännösten sekä oikeusapulain 17 a §:n kumoamisesta).

³ Luku ei sisällä hakemuksia, jotka on jälkikäteen tilastoisa korjattu uusintahakemuksiksi (<https://tilastot.migri.fi>, luettu 6.10.2020).

sosiaali- ja terveysalan eettiset periaatteet (esim. Ahonen & Kallius 2019, 101).

Erityisesti sosiaalipalvelut paikkaavat vastaanottopalvelujen päättämisen aiheuttamaa tilastollista epävarmuutta mahdollistaessaan kirjanpidon paperittomien asiakkaiden määristä. Esimerkiksi Helsingin sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakastietojärjestelmässä on käytössä erillinen koodi paperittomia asiakkaita varten (Helsingin kaupunki 2018, 21). Kuntaliiton kartoituksen mukaan sosiaalipalveluista saatuja lukuja voidaan pitää luotettavimpina arvioitaessa Suomeen jääneiden vastaanottopalveluista poistettujen henkilöiden määrää, koska annetut luvut perustuvat päätöksiin annetusta sosiaalipalvelusta (Kuntaliitto 2020). Sosiaalipalvelujen tuottamat tilastot eivät kuitenkaan ole kattavia, sillä useissa tutkimuksissa paperittomien on havaittu pelkäävän viranomaisten puoleen kääntymistä (Mikkola 2019).

Hallinnollinen tyhjiö ja pyrkimykset täyttää se

Vastaanottopalvelujen lakkauttaminen on lisännyt hallinnon tilkkutäkkimäisyyttä huolenpitovalvoituksen siirtyessä vastaanottokeskusilta kunnille. Kotimaisessa paperittomuutta käsittelevässä kirjallisuudessa ja julkisessa keskustelussa on tuotu usein esiin, ettei ole yhteiskunnan etu jättää ihmisiä suojattomaan asemaan, vaikka tilanne onkin lohduton ennen kaikkea paperittomuuteen joutuneiden itsensä kannalta. Palvelujen tarjoamista paperittomille on perusteltu paitsi perustuslain mukaisen minimieksistenssin turvaamisella myös rikollisuuden torjunnalla, sillä eri tahoilla voi olla houkutus käyttää hyväksi suojattomassa asemassa olevia ihmisiä (Jauhiainen ym. 2018, 39) esimerkiksi epävirallisilla asunto- ja työmarkkinoilla (Gadd 2017, 137).

Sosiaali- ja terveysministeriön ohje kiireellisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä paperittomille (STM 2017) on suuntaa antava hallinnollinen ohjeistus, joka ei kata kaikkia tilanteita. Kiireellisenä sosiaalipalveluna voidaan järjestää kriisi- tai hätämajoitusta sekä myöntää lyhytaikaista toimeentulotukea ruokaan ja lääkkeisiin. Helsingin kaupunginvaltuusto linjasi vuonna 2017, että Helsingissä paperittomille voidaan myöntää myös välttämättömäksi katsotut sosiaali- ja terveyspalvelut kiireellisten palvelujen lisäksi (Kaupunginvaltuuston päätös 21/29.11.2017). Päätökseen johta-

neen valtuustoaloitteen mukaan paperittomien tilanteen edistäminen on kaikkien etu, jotta ”paperittomista ei muodostu yhteiskunnan ulkopuolella elävää joukkoa,” joka altistuisi erilaisille hyväksikäytön muodoille (Valtuustoaloite 29.3.2017).

Hallintovaliokunta (HaVM 47/2014 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (TyVL 11/2014 vp) painottivat mietinnöissään, että hallituksen on välttämätöntä seurata, miten vastaanottopalvelujen ulkopuolelle jääminen vaikuttaa harmaaseen talouteen ja tämän ryhmän riskiin joutua ihmiskaupan uhriksi. Paperittomuuden kasvuun varautuvista toimista huolimatta vastaanottopalvelujen keston rajaaminen vaikuttaa lisänsen resurssitarvetta rikosten uhreja auttavissa tahoissa. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän (2020) puolivuotiskatsauksen mukaan suuri osa auttamisjärjestelmään otetuista henkilöistä on turvapaikanhakijoita, joita työnantajat ovat hyväksikäyttäneet ja jotka ovat saaneet yhden tai useamman kielteisen päätöksen kansainvälisen suojelun hakemuksensa. Myös Helsingin Sanomat julkaisi heinäkuussa 2020 laajan siivousalan epäkohtia käsittelevän artikkelin, jonka mukaan suuri osa siivousyrittäjien hyväksikäyttämistä ulkomaalaisista on kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita (Teittinen 2020).

Kuntien ja kolmannen sektorin tarjoamilla palveluilla on kuitenkin rajalliset mahdollisuudet ennaltaehkäistä pahoinvointia tuottavia ilmiöitä, sillä laittoman ihmiskategorian tuottaminen ehkäisee palveluihin hakeutumista. Maahanmuuttoviraston ohje vastaanottopalvelujen lakkaamisesta edellyttää, että palvelujen päättymisestä ilmoitettava työntekijä korostaa oleskelun muuttumista laittomaksi 30 päivän määräajan jälkeen (Maahanmuuttovirasto 2016). On arvioitu, että viranomaisiin liittyvän pelon ja epäluottamuksen vuoksi monet paperittomat eivät uskalla hakea apua tai hakevat sitä vasta kun tarve on pakottava (esim. Hyppönen & Lindroos 2020, 33–34).

Tutkimustietoa tarvitaan

Vastaanottopalvelujen lakkauttaminen on viime vuosina muodostunut merkittävimäksi paperittomuutta tuottavaksi mekanismiksi Suomessa. Kattavaa kokonaiskuvaa tämän hallinnollisen toimenpiteen seurauksista ja siihen liittyvistä käytännöistä ei tällä hetkellä ole millään toimijalla. Nykytilanteen ja vastaanottopalvelujen lakkaut-

tamisen moninaisten vaikutusten ymmärtämiseksi tarvittaisiin eri vastaanottokeskuksista vertailevaa tutkimustietoa siitä, millaisia käytäntöjä vastaanottokeskuksilla on ilmoittaa vastaanottopalvelujen lakkaamisesta. Korostetaanko oleskelun muuttamista laittomaksi, kuten Maahanmuuttoviraston ohje edellyttää, ja luodaan siten palveluihin hakeutumista estävää viranomaispelkoa vai annetaanko henkilöille lisätietoa välttämättömän

huolenpidon ja toimeentulon turvaavista palveluista ja alueella toimivien järjestöjen tarjoamasta tuesta? Millaista erilaisia toimijuuksia siis tuetaan, kun vastaanottopalvelujen keskeytymisestä ilmoitetaan? Toiseksi tarvitaan tutkimustietoa siitä, millaisten hakemuserusteiden on kesäkuun 2019 lakimuutoksen jälkeen katsottu olevan sellaisia, että ne puoltavat uuden turvapaikkahakemuksen ottamista käsittelyyn.

KIRJALLISUUS

- Ahonen, Talvikki & Kallius, Annastiina (2019) Paperittomuuden tuotanto ja hallinta Suomessa vuosina 2015–2017. Teoksessa Lyytinen, Eveliina (toim.) Turvapaikanhaku ja pakolaisuus Suomessa. Turku: Siirtolaisinstituutti, 89–112.
- Eurostat (2020) Incoming ‘Dublin’ requests by submitting country (PARTNER), type of request and legal provision. Saatavilla: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_dubri&lang=en (luettu 3.10.2020)
- Gadd, Katri (2017) Paperittomat. Teoksessa Jauhiainen, Jussi (toim.) Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turku: Turun yliopisto, 133–142.
- HaVM 47/2014 vp. Valiokunnan mietintö.
- HE 170/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain muuttamisesta.
- HE 273/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- Helsingin Diakonissalaitos (2017) Kohti järkeviä ratkaisuja. Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve ja viisi toimenpide-ehdotusta. Helsingin Diakonissalaitoksen Suojattomat-hankkeen loppuraportti 2017. Helsinki: Helsingin Diakonissalaitos.
- Helsingin kaupunki (2018) Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet. Turvapaikanhakijoiden ja paperittomien henkilöiden palvelutarpeita koordinoivan työryhmän selvitys. Saatavilla: <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-004726/> (luettu 28.9.2020)
- Hypönen, Pinja & Lindroos, Mikaela (2020) Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala 2020, Maahanmuuttoyksikkö. Saatavilla: <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/SoTe/Palaute/sosiaalinen-raportointi/sosiaalinen-raportti-paperittomien-palvelut.pdf?fbclid=IwAR08tH88hbnrTnCGVZcNNwKO73ICTIk6bSo5uDgics53tD2l-wdH0jo7D14>. (luettu 28.9.2020)
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (2020) Puolivuotiskatsaus, 1.1.–30.6.2020. Saatavilla: http://www.ihmiskauppa.fi/files/515/Ihmiskaupan_uhrien_auttamisjarjestelman_puolivuotiskatsaus_30.6.2020.pdf (luettu 1.10.2020)
- Jauhiainen, Jussi (2017) Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden muuttoliike Suomessa. Teoksessa Jauhiainen, Jussi (toim.) Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turku: Turun yliopisto, 119–131.
- Kaupunginvaltuuston päätös (2017) Valtuutettu Veronika Honkasalon aloite paperittomien tilanteen edistämisestä. Päätös 21/29.11.2017. Saatavilla: <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-003881/kvsto-2017-21/> (luettu 28.9.2020)
- Kuntaliitto (2020) Kielteisen turvapaikkapäätöksen saamisen jälkeen Suomeen oleskelemaan jääneitä henkilöitä tavataan noin 30 prosentissa kuntia. Tiedote, 9.7.2020. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2020/kielteisen-turvapaikkapaatoksen-saamisen-jalkeen-suomeen-oleskelemaan-jaa-neita> (luettu 1.8.2020)
- L 746/2011 Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta.
- L 301/2004 Ulkomaalaislaki.
- Lempinen, Marko (2019) Haamu elämää Helsingin kauduilla – Muhammad ja Fayaz kertovat, millaista on laittomasti Suomessa olevien ulkomaalaisten arki. Iltä-Sanomat, 6.1.2020. Saatavilla: <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006360826.html> (luettu 28.9.2020)
- Maahanmuuttovirasto (2020) Tilastot. Saatavilla: <https://tilastot.migri.fi/> (luettu 28.9.2020)
- Maahanmuuttovirasto (2016) Ohje: vastaanottopalvelujen lakkaaminen vastaanottolain 14 A §:n nojalla. Maahanmuuttovirasto, 10.8.2016. Saatavilla: http://www.paperittomat.fi/wp-content/uploads/2016/09/Maahanmuuttovirasto_-vastaanottopalveluiden_lakkaamisesta.pdf (luettu 28.9.2020)

- Mikkola, Sirkka (2019) Paperittomuutta voi vähentää vain tietoa ja tukea tarjoamalla. *Janus* 27 (1), 79–87.
- Mäntymaa, Eero (2018) Sisäministeriö haluaa vähentää turvapaikanhakijoiden uusintahakemuksia – lakimuutos nopeuttaisi henkilöiden maasta poistamista. *Yle.fi* 4.7.2018. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-10287706> (luettu 28.9.2020)
- Owalgroupp (2019) Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys. Raportti 27.6.2019. Saatavilla: <https://owalgroupp.com/asiakascaset/turvapaikkaprosessi/> (luettu 28.9.2020)
- Pakolaisneuvonta (2019) Pakolaisneuvonta ry:n lausunto, HE 273/2018 VP Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Julkaisu/Metatieto/Documents/EDK-2019-AK-240437.pdf> (luettu 1.10.2020)
- PeVL 47/2014 vp. Valiokunnan lausunto.
- PeVL 26/2010 vp. Valiokunnan lausunto.
- Rautio, Marjatta (2018) Hallinto-oikeudet palauttavat ennätysmäärän Migrin turvapaikkapäätöksiä: Turku valittajille suopein, Helsinki tiukin. *Yle.fi* 1.2.2018. Saatavilla: <https://yle.fi/uutiset/3-10049267> (luettu 28.9.2020)
- Sisäministeriö (2016) Toimenpidesuunnitelma laitto- man maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan. Sisäministeriö 16.12.2016. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/toimenpidesuunnitelma-laitto- man-maassa-oleskelun-ehkaisyyn-ja-hallin- taan-hyvakysyttiin>. (luettu 28.9.2020)
- Sisäministeriö (2019) International Migration 2018–2019 – Report for Finland. Publications 2019:32.
- STM Sosiaali- ja terveysministeriö (2017) Kuntainfo: Kunnille suositukset laittomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Sosiaali- ja terveysministeriö, 31.1.2017. Saatavilla: http://valtioneuvosto.fi/documents/1271139/3899844/Kuntainfo_2-2017_verkkoon.pdf/2a98f528-8e34-42c9-91ca-070a3c0d5e40 (luettu 1.8.2020)
- Teittinen, Paavo (2020) Siivoton ala. Helsingin Sanomat 5.7.2020. Saatavilla: <https://dynamic.hs.fi/a/2020/siivotonala/> (luettu 28.9.2020)
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2020) Paperittomat. <https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurin-moninaisuus/maahanmuutto-ja-hyvinvointi/paperittomat> (luettu 28.9.2020)
- TyVL 11/2014 vp. Valiokunnan mietintö.
- Valtioneuvosto (2020) Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojaa hakeneiden ja saavien asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Saatavilla: <https://tietokayttoon.fi/-/ulkomaalaislain-ja-sen-soveltamiskaytannon-muutosten-yhteisvaikutukset-kansainvalista-suojaa-hakeneiden-ja-saavien-asemaan> (luettu 6.10.2020)
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2019) Selvitys: Vapaaehtoisen paluun järjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset 2/2019. Helsinki.
- Valtuustoaloite (2017) Toimenpiteitä paperittomien tilanteen johdosta. Helsingin kaupunginvaltuutettujen Veronika Honkasalon, Leo Straniuksen ja Thomas Wallgrenin valtuustoaloite, 29.3.2017. Saatavilla: <https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2017-003881/kvsto-2017-21/> (luettu 28.9.2020)

KIRJOITTAJA

Annala, Iiris, VTM, sosiaalipolitiikan jatko-opiskelija, Tampereen yliopisto