

Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä



Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala 2020
Maahanmuuttoyksikkö
Pinja Hyppönen & Mikaela Lindroos

1 Johdanto	1
2 Paperittomista raportointi	2
<i>Rakenteellinen sosiaalityö ja raportin tavoitteet</i>	2
<i>Miksi ja miten maahanmuuttoyksikön paperittomista kerättiin tietoa</i>	3
<i>Vaitiolo-velvollisuudesta ja riskit asiakaskunnan leimautumisesta</i>	5
3 Paperittomuuden monet kasvot	7
<i>Paperiton, laitton vai sääntelemätön siirtolaisuus?</i>	7
<i>Kielteisen, lainvoimaisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat</i>	8
<i>Vastaanottopalveluista uloskirjatut henkilöt</i>	8
<i>Vastaanottopalveluista kadonneet henkilöt</i>	10
<i>Oleskeluluvan, -oikeuden tai viisumin umpeuduttua maahan jääneet henkilöt sekä henkilöt, joilla on oleskelulupa toisessa EU-, Eta-maassa tai Sveitsissä</i>	11
<i>EU kansalaiset, jotka eivät ole sosiaaliturvavakuutettuja omassa kotimaassaan</i>	13
<i>Ei-rekisteröidyt EU kansalaiset</i>	13
<i>Henkilöt, joiden oleskeluluvan edellytyksenä ollut yksityinen sairausvakuutus on päättynyt tai se ei ole kattava</i>	14
<i>Henkilöt, joita ei katsota paperittomiksi</i>	14
<i>Jatko-oleskeluluvan menettäneet, kotikuntamerkinnän omaavat henkilöt</i>	14
<i>Turisti</i>	16
4 Paperittomien sosiaalihuoltoon liittyvä lainsäädäntö ja kunnan vastuu	17
5 Maahanmuuttoyksikön palvelut ja paperittomien palvelutarpeet	20
<i>Työn tavoitteet</i>	20
<i>Asiakkuuden vireytyminen</i>	21
<i>Henkilöllisyyden ja tunnistettavuuden merkitys</i>	23
<i>Drop in – matalan kynnyksen palvelu</i>	24
<i>Välttämätön huolenpito</i>	25
<i>Sosiaaliohjaus, palveluneuvonta ja akuutti tilannekartoitus</i>	26
<i>Sosiaalityö</i>	28
<i>Keskustelu ja psykososiaalinen tuki</i>	29
<i>Hätä- ja kriisimajoituksen tarve</i>	30
<i>Avustetun vapaaehtoisen paluun ja omatoimisen paluun mahdollisuudet</i>	32
<i>Palveluiden päättyminen maahanmuuttoyksikössä</i>	33
7 Verkostotyö	33
8 Johtopäätökset	36
Lopuksi	42
Lähteet	43
Liite 1	44
<i>Sähköinen kysely 1; Maahanmuuttoyksikön paperittomien asiakastapaamiset</i>	44

Liite 2**45***Sähköinen kysely 2; Maahanmuuttoyksikön paperittoman kiireellisen tuen hakemus/päätös***45**

Taulukko 1 Helsingin kaupungin määritelmä paperittomuudesta 2018

7

Kuvat

Kuva 1 Maahanmuuttoyksikössä asioivien kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeinen prosessi 2018

9

Kuva 2 Maahanmuuttoyksikön paperittomien asiakkaiden kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden lupahakemusten tyypit

11

Kuva 3 Helsingin maahanmuuttoyksiköstä palvelun saaneiden paperittomien oikeudellinen asema, 2018

12

Kuva 4 Maahanmuuttoyksikön asiakasmäärät kuukausittain 2018

21

Kuva 5 Mistä asiakkuus siirtynyt Helsingin maahanmuuttoyksikön paperittomien palveluihin, 2018

22

Kuva 6 Tunnistettavuus ja henkilöllisyyden todentaminen

23

Kuva 7 Asiakastapaamiset drop-in:ssa syksyllä 2018.

25

Kuva 8 Maahanmuuttoyksikön asiakastapaamisissa nousseet tarpeet, 2018

27

Kuva 9 Maahanmuuttoyksikön asiakastapaamisella ilmoitetut yöpymispaikat

31

1 Johdanto

Kansainvälistä suojelua hakeneiden oikeuksia vastaanottopalveluihin rajoitettiin 2015¹, jonka seurauksena vastuu turvapaikkaprosessin valitusvaiheessa olevien välttämättömiin tuentarpeisiin vastaaminen on siirtynyt kunnan vastuulle. Sisäministeriön arvion mukaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita paperittomia olisi pääkaupunkiseudulla yli 1000, joista alle 1000 henkilöä Helsingissä. Niin sanottua liikkuvaa väestöä on arvioitu olevan Helsingin seudulla kesäaikaan noin 500, talvisaikaan noin 300 henkilöä. ² Helsingin kaupunki päätti keskittää vuoden 2017 alkaen paperittomien sosiaalipalvelut maahanmuuttoyksikköön. Helsingin maahanmuuttoyksikkö on osa aikuisten sosiaalipalveluita. Maahanmuuttoyksikön perustehtävään kuuluu vastata pakolaisten ja heihin rinnastettavissa olevien kotoutumisen edistämisestä osana muiden sosiaalipalvelujen järjestämistä, kunnan alkukartoituspalveluista, yksin ilman huoltajaa saapuvien aikuistuvien nuorten jälkihuollosta sekä ihmiskaupan uhrien palveluista.

Paperittomien kanssa tehtävässä asiakastyössä heräsi vuoden 2017 aikana kysymyksiä muun muassa siitä, miten paperittomien tai paperittomuuteen rinnastettavassa tilanteessa olevien yhdenvertaisuus toteutuu, mitkä ovat paperittomien palvelutarpeet, millä tavalla niihin tulisi vastata sekä minkälaista osaamista tähän tarvitaan. Uuden asiakasryhmän kohtaamiseksi ja työtehtävän määrittämiseksi kaivattiin maahanmuuttoyksikössä lisätietoa, jonka takia maahanmuuttoyksikössä tehtiin suunnitelma siitä, mitä ja miten tietoa voitaisiin kerätä ja tuottaa, jotta paperittomien saamia palveluja tulevaisuudessa voitaisiin kohdentaa paremmin.

Tässä sosiaalisessa raportissa kuvaamme

- paperittomia koskevan tiedonkeräämisen tavoitteita, taustatekijöitä ja keinoja
- keistä puhutaan, kun puhutaan paperittomista Helsingissä
- lähtökohtia paperittomien sosiaalipalveluiden järjestämiselle
- maahanmuuttoyksikössä paperittomien kanssa tehtyä asiakastyötä ja havaitsemiamme palveluntarpeita

¹ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta § 14 a 3 ja 4 mom.

² Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palveluntarpeet ja toimenpiteet. Työryhmän selvitys. Helsingin kaupunki 02/2018. s. 8

- monialaisen verkoston rakentumista ja merkitystä sekä
- ehdotuksia jatkotyöskentelylle

Raportti ei kerro Helsingissä oleskelevien paperittomien yleiskuvasta tai paperittomien kokonaismäärästä. Tässä raportissa kuvaamme Helsingin maahanmuuttoyksikön työntekijöiden kokemuksia ja asiakastyössä kerättyä tietoa niistä paperittomista, jotka ovat asioineet yksikössämme vuoden 2018 ja 2019 aikana. Arvioiltaan tämä on n. 10 – 20 % Sisäministeriön arvioimasta, Helsingissä oleskelevien paperittomien määrästä. Vuoden 2018 aikana Maahanmuuttoyksikössä kerättiin tietoa manuaalisesti eri näkökulmien havainnoimiseksi. Tiedonkeruulla on tarkasteltu erityisesti palveluntarpeita ja eri asiakassegmenttejä. Tiedon manuaalisesta keruusta luovuttiin vuoden 2019 aikana sen työläyden vuoksi ja koska asiakastyöstä kertyneestä tiedosta ei noussut uusia tämän raportin kannalta merkityksellisiä asioita. Vuoden 2019 aikana määrällistä tilastoa on kerätty muiden kuntalaisten tavoin asiakastietojärjestelmistä kertyvästä datasta.

2 Paperittomista raportointinen

Rakenteellinen sosiaalityö ja raportin tavoitteet

Rakenteellinen työ on aina ollut osa sosiaalityötä, mutta nykyään myös sosiaalihuoltolain³ mukainen velvoite. Yksi rakenteellisen sosiaalityön muotoja on tuottaa tietoa sosiaalihuollon asiakkaiden olosuhteista ja palvelujärjestelmästä. Tiedon tuottamisella voidaan tavoitella eri asioita⁴. Keräämällä ja dokumentoimalla tietoa olemme halunneet tehdä näkyväksi paperittomien kanssa tehtävää työtä. Ensisijaisesti tietoa oli tarkoitus kerätä oman työyhteisön ja arkityön tarpeisiin. Asiakastyöstä kertyvää tietoa systematisoimalla pyrittiin kartoittamaan myös niitä jatkokysymyksiä, joiden pohjalta voitaisiin etsiä lisätietoa, uusia interventiomalleja tai kehittää työtapoja.

Tämän sosiaalisen raportin ensisijainen tavoite oli siis horisontaalisesti, omassa työyhteisössä juurruttaa tietoa uudesta asiakasryhmästä ja tuoda esiin, mitä osaamista paperittomien kanssa

³ [Sosiaalihuoltolaki](#) § 7-10 (1301/2014)

⁴ Hussi 2005

tehtävään sosiaalityöhön tarvitaan. Viimeistään kuitenkin, kun kaupunginjohtajan asettaman työryhmän selvitys⁵ paperittomien palveluista toimeenpanoehdotuksineen julkaistiin helmikuun lopussa 2018, totesimme, että tietoa tarvitaan myös laajemmin ja vertikaalisesti sekä organisaation sisällä että kaupungin ja valtion tason päättävälle tahoille. Haluamme raportissa kuvata myös sitä prosessia, jossa paperittomien välttämättömät palvelut ovat Helsingin kaupungilla muotoutuneet ja minkälaisia ratkaisuja kehittämistyön edetessä on tehty. Kansainvälistä suojelua hakevien kielteisen päätöksen saaneiden vastaanottopalveluiden päättämisten lisääntyminen sekä ulkomaalaislain kiristykset tuottavat kasvavaa paperittomuutta väistämättä myös muissa Suomen kunnissa, joille Helsingissä kerääntyneestä kokemuksesta ja tiedosta voi olla hyötyä omia palveluita kehitettäessä.

Miksi ja miten maahanmuuttoyksikön paperittomista kerättiin tietoa

Vuoden 2017 aikana Helsingissä tehtiin useita paperittomien välttämättömien sosiaali- ja terveystalveluiden päätöksiä. Toukokuussa 2017 eduskunnan oikeusasiamies otti kantaa vuoden 2016 Helsingin hätämajoituksen järjestämistä koskevaan kanteluun⁶. Edelleen toukokuussa silloinen kaupunginjohtaja Pajunen asetti työryhmän turvapaikanhakijoiden ja paperittomien henkilöiden palvelutarpeen koordinoimiseksi. Ryhmän työ alkoi syyskuussa 2017. Marraskuun lopussa 2017 Helsingin kaupunginvaltuusto hyväksyi aloitteen paperittomien tilanteen edistämiseksi liittyen terveydenhuoltoon, toimeentuloon, mielenterveystalveluihin, asumiseen, lasten oikeuksiin ja lastensuojeluun, perusopetukseen, omankieliseen tiedotukseen sekä työntekijöiden vaitiolovelvollisuuteen liittyviä kysymyksiin.⁷ Aloite vaikutti suoraan maahanmuuttoyksikön työntekijöiden tehtäviin. Sekä kaupunginjohtajan asettama työryhmä että muut työryhmät (Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan asiantuntijaryhmä ja pääkaupunkiseudun yhteinen työryhmä) käsittelivät ja linjasivat useita palveluita koskevia kysymyksiä kevään 2018 aikana.

Syksyllä 2017 maahanmuuttoyksikön työntekijät keräsivät mm. tutkimustietoa paperittomien kanssa tehtävästä työstä muista Pohjoismaista⁸ ja Sirkka Mikkola⁹ Helsingin yliopistosta teki käytäntötutkimuksen liittyen paperittomien palvelutarpeisiin. Lisäksi listattiin erinäisiä työn

⁵ Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet

⁶ [EOAK/2834/2016](#)

⁷ Kaupunginvaltuusto HEL 2017 - 003881

⁸ katso lähteet, mm Ascher mfl. 2016, Björngren, Cuadra & Staaf 2012 Gadd 2017, Jönsson 2014 jne

⁹ 2018, 2019

tuomia käytännön kysymyksiä, joihin kaivattiin vastauksia. Helsingin sosiaali- ja terveystoimialan etsivän lähityön kautta tutustuimme heidän tapaansa kerätä systemaattisesti tietoa jalkautuvasta työstä sähköisen lomakkeen avulla, joka innosti maahanmuuttoyksikön työntekijöitä samankaltaiseen kokeiluun. Lisenssioikeudet Questback Essentialin sähköisen lomakekäyttöön haettiin 27.12.2017 jonka jälkeen luotiin kaksi eri sähköistä kyselyä nopealla aikataululla. Ensimmäisen kyselyn tarkoitus oli saada kuva siitä, keitä kunnan palveluihin hakeutuu ja missä asioissa toivotaan apua¹⁰. Toisen kyselyn avulla seurattaisiin mm. sitä, onko kiireellisen tuen tarve pitkäaikainen¹¹. Koska aikataulu oli tiukka ja asiakasryhmä uusi, kysymyksiä ei ehditty testata ennen käyttöönottoa.

Tähän sosiaaliseen raporttiin on haastateltu myös maahanmuuttoyksikössä muiden asiakastyötä tekevien ammattilaisten kokemustietoa, joka jää systemaattisen kyselyn ulkopuolelle.

Keväällä 2018 kaupunginjohtajan asettaman työryhmän selvitys paperittomien palveluista julkaistiin. Selvityksen toimenpide-ehdotuksista nro 3 koskee verkostotyön kehittämistä. Selvityksessä todetaan, että etsivässä lähityössä kohdataan paperittomia kolmannen sektorin palveluissa. Jotta paperittomia voidaan paremmin tavoittaa, tulisi sosiaalityön olla jalkautuvaa ja yhteistyöpainotteista. Verkostotyön osuudessa tässä raportissa käsitellään sitä, minkälaista yhteistyötä järjestöjen neuvontatyön ja ammatillisten palvelujen välillä on rakennettu.

Tähän raporttiin ei ole kerätty esim. eri kustannusten seuranta varten tilastoja. Kustannusten seuranta tehdään toimialan omien tietojärjestelmien kautta, jotka ovat Asiakastietojärjestelmä, Pegasos ja Effica. Sosiaalipalveluiden käytössä olevasta asiakastietojärjestelmästä saadaan paitsi tietoa kustannuksista myös tilastoja esimerkiksi tehtyjen päätösten määrästä sekä tapaamisten määrästä. Kaupunkitasolla alueellisissa sosiaalipalveluissa palveluita ja tukipäätöksiä saavat sellaiset henkilöt, joille ei ole myönnetty jatko-oleskelulupaa tai jonka lupa on peruttu, mutta joilla säilyy kuitenkin kotikuntamerkintä. Lisäksi alueellisissa palveluissa voi asioida esimerkiksi henkilöitä, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa perhesiteen perusteella, ja joiden perheen asiointi tapahtuu jo ennestään alueellisissa sosiaalipalveluissa. Maahanmuuttoyksikössä 2018 manuaalisesti kerätty tieto ei

¹⁰ Kysymykset Liitteessä 1

¹¹ Kysymykset Liitteessä 2

ulotu alueella asioiviin. 2019 alkaen määrällistä tietoa kerätään suoraan asiakastietojärjestelmistä, ja maahanmuuttoyksikön sähköisen lomakkeen avulla kerätystä tiedosta luovuttiin.

Raportissa esitetyt tilastot vuodesta 2018 ovat manuaalisesti kerättyjä osana asiakastyötä ja hallintopäätösten ratkaisumenettelyä. Tilastointia muun muassa palveluntarpeista on tehty tapaamisista ja asiakaskontakteista. Silloin kun yksittäistä asiakasta on tavattu useampaan kertaan, tilastoituu hänen kanssaan käsitellyt asiat tapaamiskohtaisesti useampaan kertaan. Tarpeiden määrä kertoo siis niiden yleisyydestä kaikissa asiakaskontakteissa, ei niiden yleisyydestä suhteessa asiakasmäärään. Tällä tilastointitavalla olemme pyrkineet kuvaamaan työssämme käsiteltäviä aiheita, pikemminkin kuin niiden yleisyyttä tai esiintyvyyttä itse asiakasryhmässä, joskin jälkimmäisestäkin voi tehdä tilastojen perusteella suuntaa-antavia päätelmiä. Tilastointitavalla pyritään myös häivyttämään yksittäisten asioiden tunnistettavuutta pienessä kohderyhmässä.

Vaitiolovelvollisuudesta ja riskit asiakaskunnan leimautumisesta

Sosiaalialan ammattilaisten velvollisuuksiin kuuluu haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tarpeiden kartoittaminen ja tukeminen. Paperittomien voidaan nähdä elävän potentiaalisesti erittäin haavoittuvassa asemassa sekä mahdollisesti taustansa vuoksi¹² että oleskeluluvan ja siten kansalaisoikeuksien puuttumisen vuoksi.

Paperittomien asema yhteiskunnallisessa keskustelussa on heidän oleskeluluvan puuttumisen takia heikko eivätkä he välttämättä koe turvalliseksi osallistua itseään koskevaan keskusteluun. Sosiaalialan ammattilaisen on kuitenkin mahdollista käsitellä asiakastyössään kerääntynyttä tietoa ilmiötasolla ja edelleen tuoda tilannetta esiin ja asiakasryhmän ääntä kuuluviin. Tiedontuotanto ja sosiaalinen raportointi ovat keinoja, joilla ihmisten kohtaamista kohtuuttomista tilanteista ja mahdollisista syrjivistä rakenteista voidaan tuottaa tietoa esimerkiksi oman työn kehittämiseen mutta myös palveluntuottajille ja/tai päätöksentekoon.

Toisaalta lainsäädännössä edellytetään samalla vaitiolovelvollisuutta asiakassuhteessa ilmittyneiden asioiden suhteen. Paperittomien kohdalla luottamuksellisuuden tai paperittomien

¹² [EU direktiivi 33/2013 IV luku](#)

yhteydessä usein käytetyn termin 'palomuurin'¹³ merkitys korostuu, sillä pelko asiakkuuden paljastumisesta voi äärimmäisessä tapauksessa jopa estää palveluihin hakeutumisen, vaikka niiden tarve olisi ilmeinen.

Kun kerätään tietoa paperittomien tilanteesta, on pidetty huolta siitä, ettei yksittäisien asiakkaiden tilanteita ole aineistosta tunnistettavissa. Tietoa ei ole kerätty yksilöivistä tiedoista kuten nimistä tai kansalaisuuksista, vaan tiedonkeruussa on keskitytty sosiaali-palveluprosessin kannalta olennaisiin tietoihin; siitä mistä palveluihin on ohjautettu, minkälaisessa oikeudellisessa asemassa tai oikeusprosessin vaiheessa asiakkaat ovat sekä havaitsemiamme palvelutarpeita. Tällä rajauksella haluamme kohdistaa tarkastelun siihen, miten paperittomien palveluprosessi Helsingissä jo muotoutuu ja minkälaisia kehittämiskohteita ja yhteistyötarpeita on välttämättömien palveluiden näkökulmasta vielä jatkossa hiottava.

Eettiseen pohdintaan liittyy myös käsitteiden tarkastelu ja käyttö. Yksinkertaistavatko ja leimaavatko käsitteet asiakkaita vai antavatko käsitteet uutta ymmärrystä? Sosiaalityön itsereflektiivisyyden yksi tavoite on tarkastella sitä, millä tavalla sosiaalityössä rakennetaan asiakkaiden todellisuutta käyttämällä erilaisia määritelmiä. Haluammekin korostaa tässä raportissa sitä, että paperittomuus on tilapäinen, ajallisesti vaihteleva ja hallinnollinen tilanne – ei ihmisen ominaisuus. Luettavuuden takia raportissa puhutaan yleisesti paperittomista, mutta lähtökohtamme on, että *paperittomuus on paikallinen olosuhde, johon ihmiset erinäisistä syistä joutuvat ja josta he jossain vaiheessa pääsisivät pois*. Meidän asiakkaamme ovat henkilöitä, joilla syystä tai toisesta ei asioimishetkellä ole Suomessa voimassaolevaa oleskelulupaa. Paperittomuutta koskevan monimuotoisuuden ymmärtäminen on noussut tärkeimmäksi perustaksi sosiaalityölle paperittomien kanssa. Seuraavaksi haluammekin kuvata, mitä kaikkea voidaan tarkoittaa, kun puhutaan paperittomuudesta.

¹³ Palomuurista, ks. esim. PICUM. <https://picum.org/firewall-3/>

3 Paperittomuuden monet kasvot

Paperiton, laitton vai sääntelemätön siirtolaisuus?

Yleisesti paperittomalla tarkoitetaan henkilöä, jolla ei ole voimassaolevaa oleskelulupaa, eikä siis henkilöä, jolta puuttuu henkilöllisyystodistus. Paperittomalla voi olla oikeus oleskella Suomessa, vaikkei hänellä ole voimassaolevaa oleskelulupaa. Suomessa maahanmuuttoa käsittelevissä keskusteluissa paperittomuudesta puhutaan laittomana, luvattomana tai säännönvastaisena oleskeluna.¹⁴ Euroopan komission säännöllisesti julkaiseman sanaston¹⁵ mukaan paperittomuudesta tulisi käyttää termiä 'sääntelemätön siirtolaisuus', englanniksi 'irregular migration'. Paperittomuus ei ole juridinen termi, eikä paperittomuus typisty ainoastaan "laittomasti maassa oloon". Paperittomista puhuttaessa 'sääntelemättömyys' ei ole vakiintunut suomen kieleen. Kuitenkin puhuttaessa paperittomuudesta, ja erityisesti tehtäessä heitä koskevia päätöksiä tai kehittäessä heitä koskevia (sosiaali-)palveluita on ehdottoman tärkeää määritellä, kenestä puhutaan.

Kaupunginvaltuuston päätöksen (27.11.17) jälkeen alkuvuodesta 2018 Helsingin sosiaali- ja terveystieteiden asiantuntijat yhdessä kaupungin lakimiehen kanssa päätyivät seuraavaan paperittomien määritelmään, joka on linjassa muun muassa THL:n määritelmän kanssa.¹⁶

Paperittomaksi katsotaan henkilö, joka on
- saanut kielteisen lainvoimaisen päätöksen turvapaikkahakemukseen ja joka ei vapaaehtoisesti poistu maasta.
- jäänyt maahan oleskeluluvan, viisumin tai muun oleskeluoikeuden umpeuduttua riippumatta siitä, onko oleskelulupahakemus vireillä.
- kolmannen maan kansalainen (muusta maasta kuin EU-, Eta-maasta tai Sveitsistä tuleva), jolla on oleskelulupa toisessa EU-, Eta-maassa tai Sveitsissä riippumatta siitä, onko oleskelulupahakemus vireillä
- EU-kansalainen (esim. Romanian tai Bulgarian kansalainen), joka ei ole sosiaaliturvavakuutettu omassa maassa.
- kolmannelle maalle tullut henkilö, joka on saanut oleskeluluvan, jonka edellytyksenä ollut yksityinen sairausvakuutus on päättynyt tai se ei ole kattava.

Taulukko 1 Helsingin kaupungin määritelmä paperittomuudesta 2018

¹⁴ Asa 2011

¹⁵ [EMN Maahanmuuttosanakirja \(EMN Glossary\)](#)

¹⁶ [THL:n määritelmä](#)

Kielteisen, lainvoimaisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat

Vastaanottopalveluista uloskirjatut henkilöt

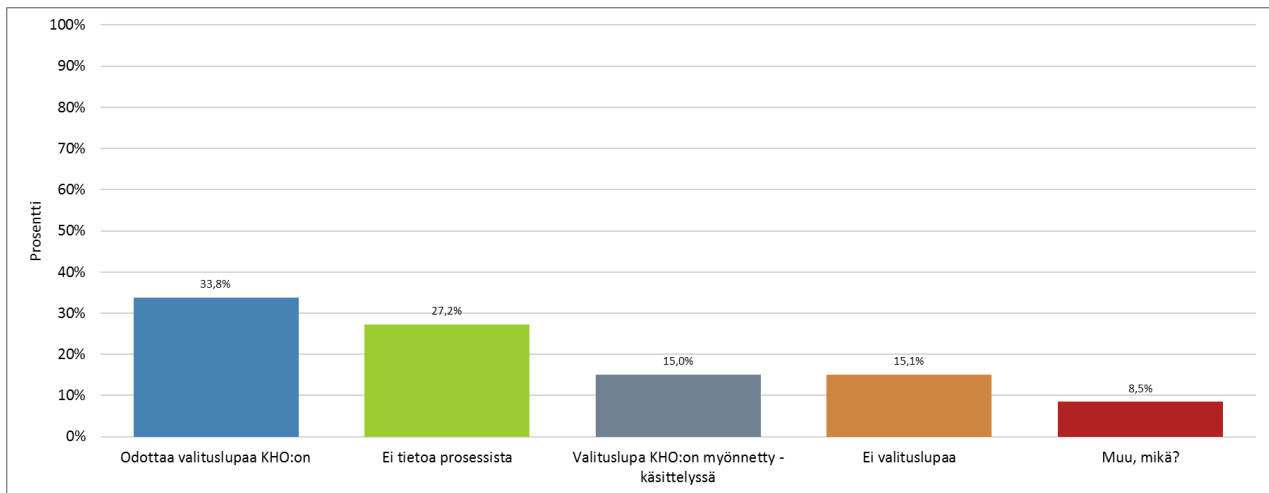
Henkilö, joka on saanut kielteisen ja lainvoimaisen turvapaikkapäätöksen, ja jonka vastaanottopalvelut ovat päättyneet mutta joka ei ole poistunut maasta, on paperiton.

Henkilön, joka on saanut kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa sekä Maahanmuuttovirastosta että hallinto-oikeudesta ja joka on valittanut kielteisestä päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, katsotaan ulkomaalaislain¹⁷ (301/2004) 201 §:n mukaan voivan odottaa päätöstä kotimaassaan, mikäli asian käsittelyä varten ei ole annettu käännätyksen täytäntöönpanokieltoa. Kun tämän jälkeen henkilö ei halua tai monessa tapauksessa uskalla palata kotimaahansa vapaaehtoisesti, eikä henkilön käännyttäminen onnistu viranomaistoimin, ilmoittaa poliisi vastaanottokeskukselle, että henkilön oikeus vastaanottopalveluihin päättyy.

Muun muassa Irak lopetti keväällä 2018 sellaisten kansalaistensa vastaanottamisen, jotka eivät palaa maahan vapaaehtoisesti. Keväällä 2018 oli tapauksia, joissa Irakiin tahdonvastaisesti palautettavat henkilöt saatettiin viranomaistoimin Irakiin asti, mutta he palasivat sieltä saattajineen paluulennolla takaisin Irakin viranomaisen kieltäytyttyä ottamasta heitä vastaan. Myös muiden maiden viranomaiset saattavat kieltäytyä vastaanottamasta henkilöitä, esimerkiksi henkilöllisyyteen tai matkustusasiakirjoihin liittyvien epäselvyyksien vuoksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat myös täytäntöönpanokieltojen suhteen ovat kuukausia. Poliisi on kuitenkin voinut ilmoittaa vastaanottokeskukselle, että henkilön vastaanottopalvelut tulisi lakkauttaa ennen kuin korkeimman hallinto-oikeuden päätös täytäntöönpanokieltoon on annettu. Näin ollen turvapaikkaprosessi on edelleen kesken, mutta turvapaikanhakija jää paperittomaksi. Yli kolmasosalla vastaanottokeskuksista maahanmuuttoyksikössä asioivista paperittomista vuoden 2018 aikana on valitusprosessi vielä kesken ja he odottavat asiaansa ratkaisua vastaanottopalveluiden ulkopuolella.

¹⁷ [ulkomaalaislaki 201 §](#)



Kuva 1 Maahanmuuttoyksikössä asioivien kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeinen prosessi 2018¹⁸

Jos henkilö tämän jälkeen saakin korkeimmasta hallinto-oikeudesta täytäntöönpanokiellon, tieto välitetään henkilön oikeusavustajalle ja henkilön oikeudet vastaanottopalveluihin palautetaan. Oikeusavustajan tehtävä on välittää tieto henkilölle, mutta paperittomana useimmat henkilöt ovat asunnottomia ja siirtyvät paikasta toiseen ja heidän tavoittamisensa voi olla haastavaa. Henkilö, jota ei tavoiteta, ei myöskään pääse takaisin vastaanottopalvelujen piiriin, vaan oleskelee kunnassa paperittomana. Lapsiperheissä tämä tarkoittaa usein myös koulujen, arjen ja sosiaalisten suhteiden katkeamista perheiden joutuessa etsimään paikkaa jossa oleskella. Turvapaikanhakijalta saattaa puuttua yhteinen kieli ja yhteys oikeusavustajaan valitusvaiheessa. Vaikeus pysyä perillä omasta turvapaikkaprosessista, on olennainen haaste sekä yksilölle että järjestelmälle. Hieman alle kolmasosa maahanmuuttoyksikössä asioineista henkilöistä ei itse ollut tietoisia valitusprosessinsa vaiheesta, joka on merkittävä ongelma henkilön oikeusturvalle.

Turvapaikkaprosessien pitkien käsittelyaikojen aikana ihmiselle on kuitenkin usein syntynyt erilaisia siteitä Suomeen, joiden perusteella tämä on voinut samanaikaisesti tai prosessin päätyttyä hakea muuta oleskelulupaa. Henkilöllä voikin olla turvapaikkahakemuksensa lisäksi vireillä useampi päällekkäinen prosessi.

Turvapaikanhakijoilla on vuonna 2018 ollut hakemuksensa jättämisen jälkeen tietyn ajan kuluttua työnteko-oikeus, ja useat henkilöt ovatkin elättäneet itsensä työskentelyllä prosessinsa aikana. Henkilö, joka on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen, onkin voinut

¹⁸ N 213

erikseen hakea oleskelulupaa työnsä perusteella. Työluvan saaminen kesti vuonna 2018 kuukausia, jopa yli puoli vuotta, eikä tilanne vuonna 2019 ole merkittävästi parantunut.

Turvapaikkaprosessin aikana osa henkilöistä perustaa perheen, avioituu/tai saa—lapsen Suomessa oleskeluluvalla asuvan henkilön tai Suomen kansalaisen kanssa. Jo turvapaikkaprosessin aikana tai kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen henkilö on voinut hakea oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Päätöksen saaminen perhesiteisiin perustuen vaihtelee useammasta kuukaudesta vuoteen.

Henkilö, joka odottaa päätöstä työlupa-, perheside- tai muuhun oleskelulupa-an, on oikeutettu oleskelemaan Suomessa siitä huolimatta, että hän ei ole enää oikeutettu vastaanottopalveluihin, mikäli hänelle ei ole annettu käännytys- tai karkottamispäätöstä ja maahantulokieltoa.

Vastaanottopalveluista kadonneet henkilöt

Vastaanottopalveluiden piirissä on kuitenkin kirjoilla myös henkilöitä, joiden palveluita poliisi ei päättä, koska henkilöiden käännyttäminen olisi viranomaistoimin mahdollista. Tällaisessa tilanteessa voivat olla henkilöt, joilla on oleskelulupa jossain toisessa EU-maassa, tai jonka turvapaikkahakemuksen joku toinen EU-maa on Dublin-säännösten perusteella velvollinen tutkimaan.¹⁹ Osa näistä henkilöistä katoaa vastaanottokeskuksesta ennen kuin päätös saa lainvoiman. Esimerkiksi jotkut Afganistanin kansalaisista saattavat olla syntyneitä ja eläneet koko elämänsä Iranissa. Käännytys epävakaiseen Afganistaniin, johon henkilöllä ei ole mitään siteitä, on joillekin käytännössä mahdoton ajatus.²⁰

Paperittomien palveluissa ei kuitenkaan voida antaa palveluita henkilöille, joilla on oikeus vastaanottopalveluihin vastaanottolain perusteella. Tällaiset henkilöt jäävätkin kokemuksemme mukaan vaikeaan välitilaan, kun he eivät uskalla turvautua vastaanottopalveluihin, mutta eivät kuitenkaan pääse viimesijaisten, paperittomien palveluiden piiriin ennen kuin rekisteröinti vastaanottopalveluissa määriteltyjen prosessien jälkeen päätetään. Palveluiden väliin on siis tällaisissa tilanteissa mahdollista pudota, jolloin ainoaksi vaihtoehdoksi jää järjestöjen ja epämuodollisten verkostojen mahdollistama tuki.

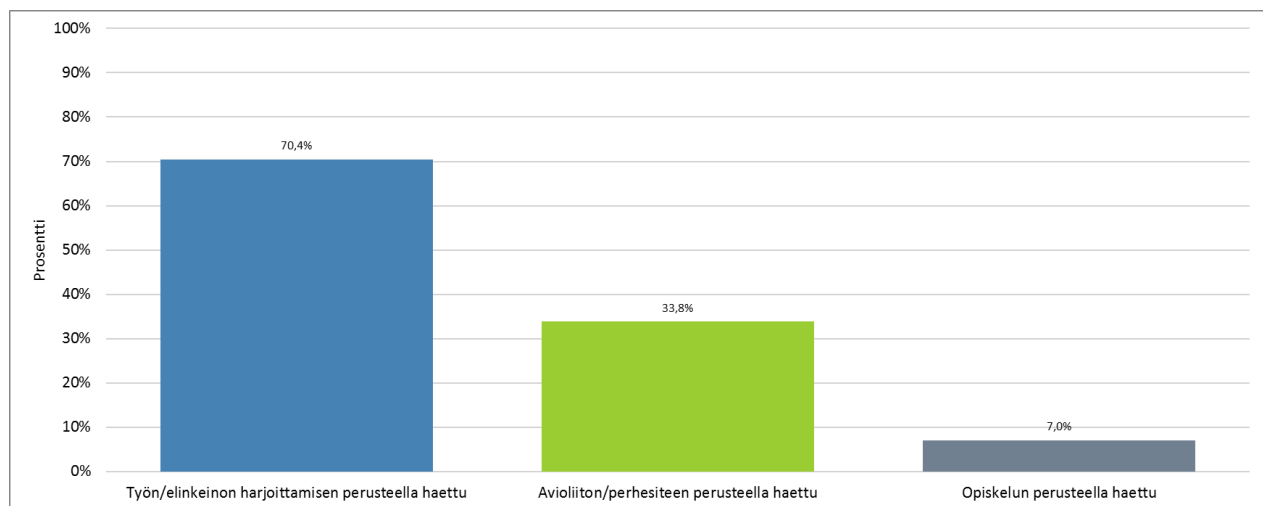
¹⁹ Kts esim [Maahanmuuttoviraston selvitys 2018](#), 13-14

²⁰ IOM avustaa vapa-ehtoisia paluita ja pitävät yllä pitkäaikaista seurantaa palaajista, raportit IOM:n sivuilla, esim [Afganistan](#)

Oleskeluluvan, -oikeuden tai viisumin umpeuduttua maahan jääneet henkilöt sekä henkilöt, joilla on oleskelulupa toisessa EU-, Eta-maassa tai Sveitsissä

Paperittomaksi voi päätyä muistakin syistä kuin kielteisen turvapaikkapäätöksen myötä. Yhteensä kolmasosa maahanmuuttoyksikön asiakkaista vuonna 2018 on ollut muussa tilanteessa, kuin kielteisen turvapaikkapäätöksen ja vastaanottopalvelujen lakkauttamisen jälkeen kuntaan siirtyneenä. Maahanmuuttoyksikön palveluissa on asioinut henkilöitä, joiden maassaolo on ollut aikaisemmin luvallista, mutta joiden oleskeluoikeus on sittemmin päättynyt.

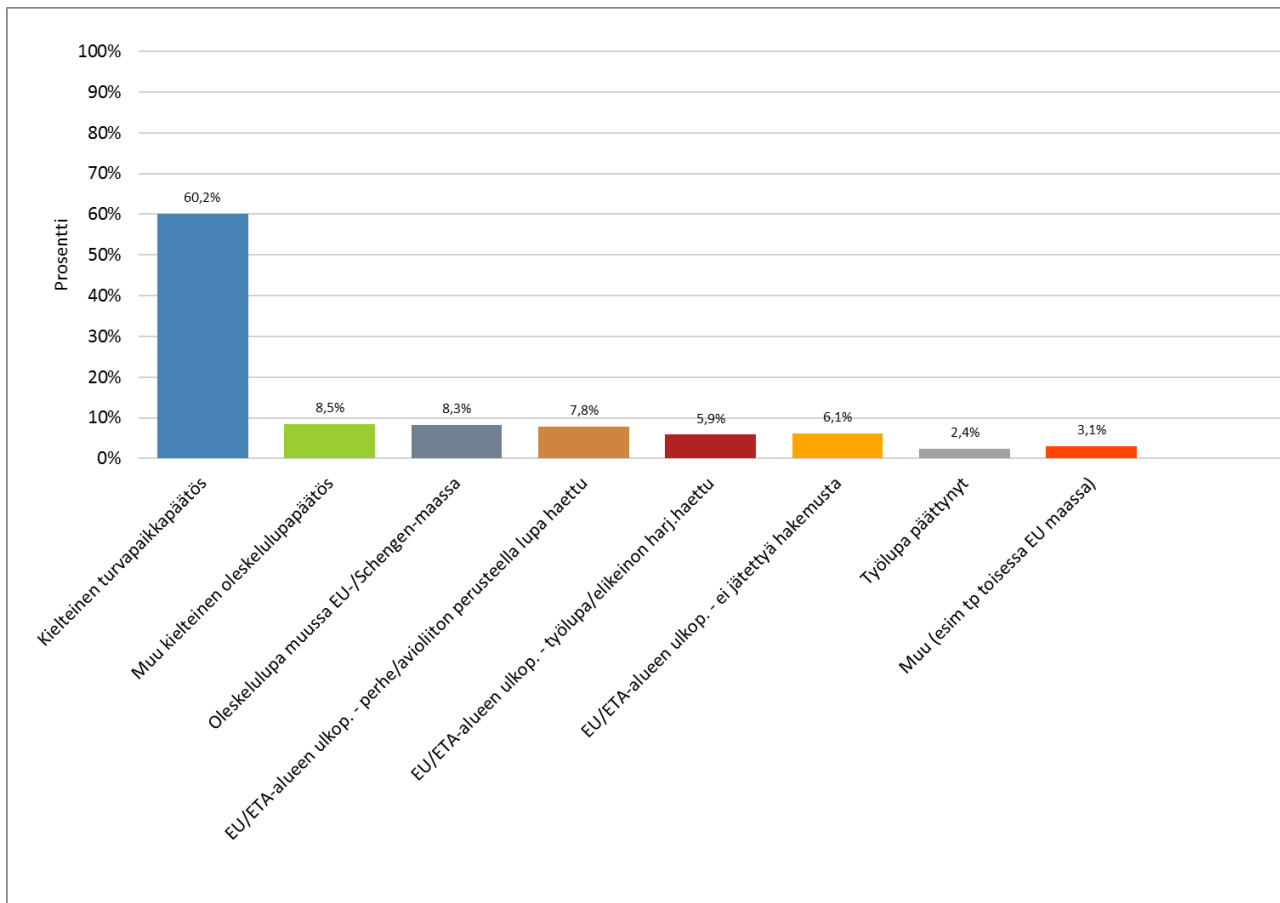
Osa henkilöistä on saanut kielteisen päätöksen oleskelulupaansa, josta huolimatta ovat jääneet maahan. Maahanmuuttoyksikössä 2018 asioineissa ja viimesijaista tukea hakeneissa korostuvat erityisesti henkilöt, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa työntöön perusteella, mutta joilta tämä lupa on evätty.



Kuva 2 Maahanmuuttoyksikön paperittomien asiakkaiden kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneiden lupahakemusten tyypit²¹

Paperittomiksi katsotaan myös henkilöt, joilla on oleskelulupa mutta ei kansalaisuutta, jossain toisessa EU-maassa. He eivät kuitenkaan voi oleskella Suomessa työnhakijana tai rekisteröidä oleskeluaan työntöön perusteella EU-kansalaisen tavoin, vaan työskennelläkseen heidän on haettava työntekijän oleskelulupaa.

²¹ Maahanmuuttoyksikössä tehtyjen sosiaalihuoltolain tai toimeentulotukilain mukaisten päätösten mukaisten hakijoiden kielteisten oleskelulupapäätösten tyypit, N 71



Kuva 3 Helsingin maahanmuuttoyksiköstä palvelun saaneiden paperittomien oikeudellinen asema, 2018²²

Noin neljäsosa maahanmuuttoyksikössä asioivista paperittomista vuonna 2018 on hakenut kansainvälisen suojelun sijaan tai sen lisäksi jotain muuta oleskelulupaa. Kuten aiemmin on kuvattu, henkilö, jonka oleskelulupahakemus on vireillä esimerkiksi työn tai perhesiteen perusteella, on oikeutettu oleskelemaan Suomessa hakemuksensa käsittelyn ajan. Henkilö ei kuitenkaan kuulu Suomen sosiaaliturvan piiriin, joka voi esimerkiksi lupahakemuksen käsittelyn viivästyessä tuottaa tilanteen, jossa henkilö ei enää pysty turvaamaan omia perustarpeitaan tai tämä voi yhtäkkisen sairastumisen seurauksena tarvita akuutteja tai välttämättömiä terveyspalveluita.

Näillä perusteilla henkilö katsotaan paperittomaksi riippumatta siitä, onko hänellä oleskelulupahakemusta vireillä. Kuitenkaan vain alle kymmenesosalla maahanmuuttoyksikön asiakkaista 2018 ei ollut vireillä minkäänlaista oleskelulupaa. Pääsääntöisesti tästäkin huolimatta asiakkailla on olemassa suunnitelma, jolla pyrkii laillistamaan oleskelunsa.

²² Esitetyt prosenttiosuudet kertovat sosiaalihuoltolain tai toimeentulotukilain mukaisten päätösten määrien jakautumista oleskelustatuksen mukaan, N 831

Esimerkiksi työluvan hakemisen edellytys on oleskeluluvan ehdot täyttävän työpaikan löytäminen, jota ennen itse luvan hakeminen ei ole perusteltua.

EU kansalaiset, jotka eivät ole sosiaaliturvavakuutettuja omassa kotimaassaan

EU-kansalaisella on vapaaseen liikkuvuuteen perustuen oikeus oleskella kolme kuukautta toisessa EU-maassa työhaussa. Kolmen kuukauden oleskelun jälkeen EU-kansalaisen tulee rekisteröityä. Rekisteröinnin edellytyksenä on käytännössä tulot tai varat, joilla elättää itsensä maan sosiaaliturvaa kohtuuttomasti rasittamatta.²³ EU-kansalaiset ovat oikeutettuja EU-sosiaaliturvaan ja saavatkin sillä perusteella Suomesta kiireelliset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut.

Kuitenkaan kaikki EU-kansalaiset eivät ole oikeutettuja oman kotimaansa sosiaaliturvaan, eivätkä siten myöskään EU-sosiaaliturvaan. Tällaisissa tilanteissa voivat olla muun muassa Itä-Euroopan liikkuva romaniväestö, jonka takia he voivat EU-kansalaisuudesta huolimatta olla sosiaali- ja terveystalveluiden näkökulmasta paperittoman kaltaisessa tilanteessa. Vuonna 2018 ns. liikkuva väestö-ei ole asioinut paperittomien palveluissa käytännössä juuri ollenkaan, eikä näy siten vuoden 2018 tilastoissakaan. Tämä voi johtua palveluiden ja oikeuksien heikosta tunnettavuudesta, heidän pelostaan asioida viranomaisen kanssa, tai muista resursseista, joita heillä ehkä on käytettävänä. Vuonna 2019 myös liikkuva väestö on hiljalleen pienissä määrissä löytänyt palveluihin, erityisesti terveydenhuoltoon liittyvissä asioissa.

Ei-rekisteröidyt EU kansalaiset

Vaikka vapaa liikkuvuus EU:n sisällä mahdollistaa työhaun ja työllistymisen toisessa EU-maassa, käytännössä EU-rekisteröinti ei ole kuitenkaan kaikille vapaan liikkuvuuden perusteella maahan tulleeille realistinen mahdollisuus. Tämä kietoutuu usein näiden henkilöiden akuutteihin ja hoitamattomiin mielenterveys- ja/tai päihdeongelmiin, joiden vuoksi työllistyminen ei ole mahdollista, vaikka siihen pyrkimystä olisikin. Tätä asiakasryhmää kohdataan kokemuksemme mukaan kiireellisiä sosiaali- ja terveystalveluita järjestettäessä sekä muun muassa Helsingin etsivässä lähityössä. Heitä ei kuitenkaan vuonna 2018 ole katsottu paperittomiksi, sillä heillä on oikeus oman maansa sosiaaliturvaan ja edelleen EU-

²³ [Ulkomaalaislaki 10 luku](#)

sosiaaliturvaan. Loppuvuodesta 2019 tätä tulkintaa ollaan arvioimassa uudelleen tilanteissa, joissa sosiaaliturva ei syystä tai toisesta ole saatavilla. Tämän asiakasryhmän on katsottu toistaiseksi olevan alueellisten sosiaalipalveluiden asiakkaita. Asiakasryhmä on tuttua matalan kynnyksen päiväkeskuksissa ja hätämajoituksissa eikä pelkkä ohjaus oman maan lähetystöön usein johda toteutuneeseen kotiinpaluuseen tai kestäväään ratkaisuun henkilöiden elämässä. Heidän tilanteissaan paperittomien palveluita on konsultoitu useaan otteeseen, jonka takia näemme, että tilanteen systemaattisempi tarkastelu olisi tarpeen.

Henkilöt, joiden oleskeluluvan edellytyksenä ollut yksityinen sairausvakuutus on päättynyt tai se ei ole kattava

Joidenkin oleskelulupien edellytyksenä on tulovelvoite ja sairausvakuutus. Sairausvakuutukset eivät kuitenkaan välttämättä kata kuin kaikista akuuteimmat tilanteet, kun taas ihmiselämässä vastaan saattaa tulla myös ei-kiireellisiä, mutta välttämätöntä hoitoa vaativia asioita; esimerkiksi raskauden seuranta tai tartuntatauteja. Maahanmuuttoyksikön palveluissa tällaisin perustein paperittomiksi katsottuja asiakkaita ei ole asioinut, mutta oletus onkin, että tämän ryhmän asiakkaat tarvitsevat enemmän terveyspalveluita, kun asuminen ja perustarpeet ovat turvattu oleskeluluvan edellyttämällä tavalla. Tämäkään ryhmä ei siis näy vuonna 2018 maahanmuuttoyksikön asiakkuuksien tilastoinnissa, joskin joitain yksittäisiä konsultaatioita muun muassa erikoissairaanhoidon on tämän ryhmän osalta annettu.

Henkilöt, joita ei katsota paperittomiksi

Jatko-oleskeluluvan menettäneet, kotikuntamerkinän omaavat henkilöt

Paperittomaksi ei Helsingissä ole katsottu henkilöä, jolla on kotikuntamerkintä, vaikka henkilön tilanne ei merkittävältä osin eroa paperittoman henkilön tilanteesta. Henkilölle, jolla on ollut oleskelulupa, mutta jolle ei ole myönnetty jatkolupaa sekä henkilölle, jonka oleskelulupa on syystä tai toisesta peruttu, jää voimaan kotikuntamerkintä väestötietoihin, jollei hän itse ilmoita toiseen kuntaan muutosta tai Suomesta poismuutosta. Henkilö, joka on saanut kotikuntamerkinän, saa sen perusteella sosiaali- ja terveyspalveluja. Samanaikaisesti Kansaneläkelaitos lopettaa henkilön oikeuden Suomen sosiaaliturvaan oleskeluluvan päättyttyä.

Esimerkki; henkilö, jolla on aikaisemmin myönnetty oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. Humanitaarisen suojelun perusteen poistaminen ulkomaalaislaista on tuottanut tilanteen, jossa maassa ko. oleskeluluvalla olleille henkilöille ei jatkolupaa ole enää voitu samoin perustein myöntää. Tällä kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneella henkilöllä on kuitenkin aiemman oleskeluluvan perusteella merkattu kuntalaiseksi ja oleskelee vakituisesti kunnassa - hänellä on suomalainen henkilötunnus ja Kela-kortti. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa tällaisen henkilön tunnistaminen oleskeluluvattomaksi voi olla hankalaa, mikäli henkilö ei sitä itse tuo palveluita hakiessaan esille. Kuntalaisena hänellä voidaan nähdä olevan paperitonta laajempi oikeus kuntalaiselle tarjottavaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Näillä henkilöillä on vakituinen asuinpaikka Suomessa, mahdollisesti töitä, joiden tekemiseen ei luvan umpeutumisen jälkeen kuitenkaan ole enää oikeutta. Käytännössä henkilöllä ei ole siis laillista mahdollisuutta huolehtia omasta elatuksestaan, jolloin hänen perustarpeitaan voidaan turvata ainoastaan toimeentulotuella. Helsingissä on tulkittu maistraatin merkintää helsinkiläisyydestä siten, että heidän sosiaalipalvelunsa on tarjottu edelleen niistä toimipisteistä, joista se on tarjottu kuntalaisuuden perusteella ennen oleskeluluvan päättymistä (maahanmuuttoyksikön kotouttamistyö, alueelliset, osoitteenmukaiset sosiaalipalvelut). Tällä linjauksella on paitsi pyritty turvaamaan kuntalaisuuden perusteella määräytyviä oikeuksia, myös asiakkaan mahdollisten olemassa olevien asiakassuhteiden pysyvyyttä – työskentely tutun työntekijän kanssa on siis saanut jatkoa.

Epäselvyyksiä on syntynyt kuitenkin tilanteissa, joissa kotikuntamerkinneen saanut henkilö, jolle ei ole enää myönnetty jatkolupaa (esimerkiksi laista poistetuin humanitaarisin perustein), hakeekin kansainvälistä suojelua kielteisen jatkoluvan saatuaan. Kuntalaisena hänellä olisi oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kuitenkin Maahanmuuttoviraston, ministeriöiden ja Kelan ohjeistuksen mukaan loppuvuodesta 2018 henkilön oikeus kunnan palveluihin päättyisi siinä vaiheessa, kun henkilö hakee turvapaikkaa. Tällöin henkilön tulisi siirtyä vastaanottopalveluiden piiriin, kotikuntamerkinnästä huolimatta. Epäselvää on kuitenkin se, miten oleskelulupaprosessin vaiheella voi olla oikeudellista merkitystä esimerkiksi toimeentulotukiasian tai kuntalaisuuden perusteella myönnettävän palvelun käsittelyssä. Näiden kuntalaisten asema on sekä lainsäädännöllisesti että valtakunnallisten linjausten puuttuessa epäselvä.

Käytännön esimerkki; jatko-oleskeluluvan menettäneen ja turvapaikkaa hakeneen pitkään Suomessa asuneen perheen ja lasten tilanteeseen tämä vaikuttaa monella tavalla. Työssäkäyvän vanhemman

on lopetettava työnsä. Perheen tulee luopua asunnostaan koska vastaanottorahaa ei voida maksaa asumiskustannuksiin. Lasten on jätettävä päiväkotinsa ja koulunsa ja niissä syntyneet sosiaaliset suhteet, kun perhe muuttaa vastaanottokeskukseen. Samalla perheen kotikuntamerkintää ei kuitenkaan voida poistaa.

Turisti

Turistin (henkilö, jolla on voimassa oleva viisumi) ei sen sijaan katsota olevan paperiton.

Turistin katsotaan viisumia hakiessaan esittäneen suunnitelman, jolla elättää itsensä maassa turistina oleskelun ajan, eikä hänellä siten katsota olevan oikeutta kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

4 Paperittomien sosiaalihuoltoon liittyvä lainsäädäntö ja kunnan vastuu

Paperittoman henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia ei ole erikseen lainsäädännössä määritelty, joten lain soveltaminen edellyttää monien eri lainkohtien tarkastelua ja hallintaa. Perustuslaissa sanotaan, että *jokaisella*, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Julkisen vallan, eli viranomaisten ja poliittisten päättäjien, on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet sekä edistettävä väestön terveyttä. Tämän lisäksi on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.²⁴

Oikeus kiireelliseen ja välttämättömään huolenpitoon ja sosiaalipalveluihin on siten myös henkilöllä, jolla ei ole voimassaolevaa oleskelulupaa, kotikuntamerkintää tai joka ei ole rekisteröitynyt 3 kuukaudessa maahan tultuaan EU-kansalaiselta edellytettävällä tavalla, eikä siten katsota kuuluvan suomalaisen asumiseen perustuvan sosiaaliturvan piiriin.²⁵

Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon katsotaan olevan viimesijainen vähimmäissuoja, jolla yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa turvattava ihmisarvoisen elämän edellytykset.²⁶ Kela korvaa välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon osalta asumisesta, ruoasta ja lääkkeistä aiheutuvat kustannukset kunnalle niiden turvapaikanhakijataustaisten henkilöiden osalta, joiden vastaanottopalvelut ovat päätetty. Laissa ei suoraan säädetä, millä palveluilla välttämätön toimeentulo ja huolenpito tulisi turvata. Käytettävissä ovat kaikki sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaiset tai siinä mainitut palvelut mukaan lukien muissa laeissa säädetty palvelut tai kunnan käyttämät muut tarvetta vastaavat palvelut. Jokaisella kunnassa oleskelevalla on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa hänen yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu.²⁷

²⁴ [Perustuslaki](#) § 19, 22

²⁵ [Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa](#) 16/2019 4§

²⁶ [Sosiaalihuoltolaki](#) § 12

²⁷ [Sosiaalihuoltolaki](#) § 12

Lasten oikeuksien sopimuksen mukaan, jokaisella lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Lastensuojelulailla turvataan paperittoman lapsen oikeus suojeluun samalla tavoin kuin kuntalaisen lapsen.

Myös paperittoman henkilön kiireellinen ja välttämätön huolenpito kuuluu siis kunnan vastuulle. Muun muassa sosiaali- ja terveysministeriö on selkeyttänyt eri viranomaistahojen vastuita silloin, kun turvapaikanhakija saa kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen ja hänet poistetaan vastaanottopalveluiden piiristä ²⁸. Ohjeessa todetaan, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö, joka tarvitsee välttämätöntä ja kiireellistä apua, tulisi ensisijaisesti ohjata kuntaan, sosiaalihuollosta vastaavalle viranomaiselle, jotta tuen tarve arvioitaisiin. ”Olisi tärkeää, että arvion henkilön tarvitsemista kiireellisistä palveluista tekisi sosiaalihuollon ammattihenkilö.” Kunnan tulisi myös huolehtia siitä, että henkilö voi saada tarvitsemaansa välitöntä turvaa ja huolenpitoa erilaisissa sosiaalisissa hätä- ja kriisitilanteissa vuorokauden ajasta riippumatta sosiaalipäivystyksen kautta ²⁹. Sosiaalihuoltolain mukaista kiireellistä sosiaalipalvelua haetaan siis oleskelukunnasta.

Sosiaalihuoltolain mukaan kunnan tulee järjestää tilapäistä asumista henkilöille, jotka tarvitsevat lyhytaikaista, kiireellistä apua. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ”kunnan velvollisuutena on huolehtia siitä, että sillä on käytettävissään riittävästi erilaisia palvelumuotoja tilapäisen asumisen järjestämiseen, jotta esimerkiksi lasten, perheiden ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet huomioidaan asianmukaisesti.”

Sosiaalityön kansainvälinen määritelmä ³⁰ sekä sosiaalityön kansalliset ja kansainväliset eettiset ohjeistukset ³¹ määrittelevät ihmisoikeudet ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden sosiaalityön keskeisiksi ohjaaviksi periaatteiksi ja ammattietiikan lähtökohdiksi, joihin sosiaalialan ammatillinen työ perustuu. Paperittomat ovat suljettu ulos asumisperusteisesta sosiaaliturvasta, ja oikeudet kunnallisiin peruspalveluihin, asumiseen, terveydenhuoltoon ja pääsyyn työmarkkinoille ovat merkittävästi rajoitettuja sekä Suomessa että myös esimerkiksi Ruotsissa. Samalla juuri näiden palveluiden puute aiheuttaa sosiaalisia ongelmia ja

²⁸ [STM:n kuntainfo 2/2017](#)

²⁹ Sosiaalihuoltolaki § 29

³⁰ [Global Definition of Social Work](#)

³¹ Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. [Talentia 2017](#). Ethics in Social Work, Statement of Principles. [IFSWS, IASSW, 2004](#).

haavoittuvuutta, joiden kanssa työskentely on paradoksaalisesti keskeinen sosiaalityön tehtävä.³²

³² Jönsson Jessica H. 2014

5 Maahanmuuttoyksikön palvelut ja paperittomien palvelutarpeet

Työn tavoitteet

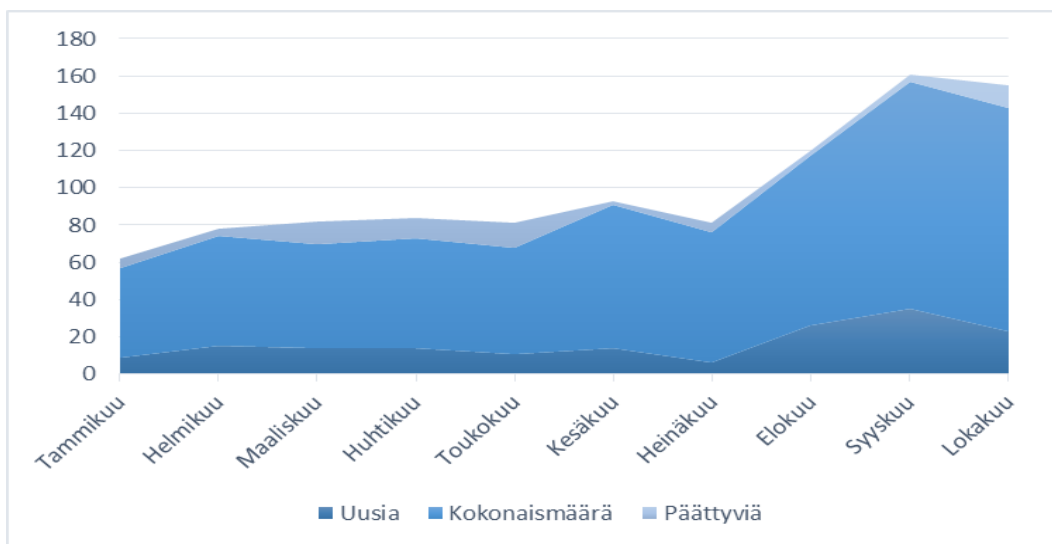
Alkuvuodesta 2017 alkaen paperittomien sosiaalityö on keskitetty muutamille työntekijöille Helsingin kaupungin maahanmuuttoyksikköön. Asiakasmäärien kasvaessa on ollut tarpeen lisätä resursseja, ja syksyllä 2019 paperittomien tiimissä työskentelee yksi sosiaalityöntekijä, kaksi sosiaaliohjaajaa, etuuskäsittelijä ja osa-aikainen johtava sosiaalityöntekijä. Maahanmuuttoyksikön moniammatillinen työyhteisö on myös paperittomien välttämättömien palveluiden puitteissa käytettävissä. Maahanmuuttoyksikkö sijaitsee Kalasataman terveys- ja hyvinvointikeskuksessa, joten mahdollisuudet yhteistyöhön muiden sosiaali- ja terveyspalveluiden toimijoiden kanssa ovat laajat.

Paperittomien tiimin tehtävänä on tarjota Helsingissä oleskeleville paperittomille välttämättömät sosiaalipalvelut, kartoittaa heidän palveluntarpeensa, ja tarvittaessa koordinoita esimerkiksi lapsiperheiden tai erityistä tukea tarvitsevien palveluiden kokonaisuutta. Lisäksi paperittomien tiimi vastaa kaupungin työryhmän osoittamista tehtävistä kuten verkostotyöstä, tiedonkeruusta ja raportoinnista sekä palveluiden kehittämisestä yhteistyössä toimialan johdon ja muiden toimialojen kanssa. Paperittomien tiimin työntekijät toimivat myös konsultoivina erityisasiantuntijoina paperittomien palveluihin liittyvissä kysymyksissä sekä kaupungin sisällä, että sen ulkopuolisille toimijoille. Työn tavoitteena on luoda toimivat viimesijaiset palvelut, jossa ylläpidetään paperittomien asiakkaiden psyykkistä ja fyysistä toimintakykyä siten, että henkilöiden on mahdollista rakentaa kestäviä ja realistisia suunnitelmia oleskelunsa vakinaistamiseksi joko Suomessa tai maassa, jossa henkilöllä on jo ennestään oleskeluoikeus tai kansalaisuus. Paperittomuus ei ole toivottu olosuhde asiakkaiden eikä viranomaisten näkökulmasta. Työ paperittomien kanssa on usein kannattelevaa, päivystysluontoista kriisityötä, jossa perustarpeiden turvaaminen näyttäytyy keskeisessä roolissa. Lisäksi työn keskiössä on tunnistaa ja ehkäistä hyväksikäytön muotoja eri elämänalueilla, joille paperittomana eläminen saattaa altistaa.

Maahanmuuttoyksikkö on osa aikuisten sosiaalipalveluita. Paperittomien lasten lastensuojelun arviointi on keskitetty Helsingin eteläisen alueen lastensuojeluun. Neuvolapalvelut on 1.6.19 alkaen keskitetty Itäkadun perhekeskukseen.

Asiakkuuden vireytyminen

Asiakkaat ovat löytäneet palveluihin eri toimijoiden kautta. Helsingin vastaanottokeskukset tiedottavat asiakkaitaan paperittomien palveluista päättäessään vastaanottopalveluita. Asiakkaalle on varattu aika palveluiden päätyttyä maahanmuuttoyksikön sosiaalityöntekijälle, mikäli tämä on niin toivonut. Asiakkaat ovat hakeutuneet palveluihin myös myöhemmin tarpeen mukaan. Paperittomien kanssa toimivat järjestöt ja erityisesti päiväkeskukset ovat ohjanneet asiakkaita maahanmuuttoyksikköön todetessaan asiakkailleen tarvetta sosiaalihuollon palveluihin. Satunnaisia yhteydenottoja on tullut myös kansalaistoimijoilta ja asiakkaiden ystäviltä tai tukihenkilöiltä.

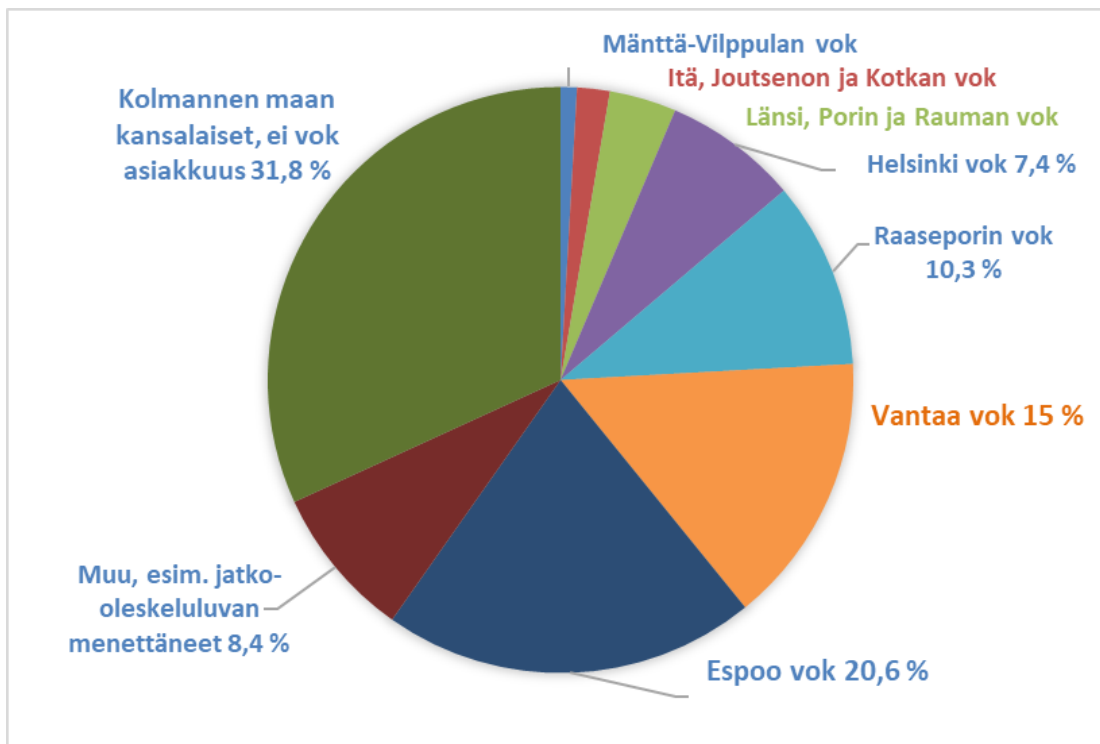


Kuva 4 Maahanmuuttoyksikön asiakasmäärät kuukausittain 01 – 10/ 2018

Paperittomuuden tilapäisyys ja henkilöiden pyrkimys pois paperittomuudesta näkyy asiakkuuksien vaihtuvuudessa. Uusia asiakkaita on alkuvuodesta 2018 tullut saman verran, kun niitä on poistunut. Moni asiakas on jättänyt turvapaikan uusintahakemuksen ja siirtyneet takaisin vastaanottokeskuksen palvelujen piiriin. Asiakkuuksien vaihtuvuus on suurta, ja tilanteet ovat usein akuuttiluontoisia. Vuoden 2019 aikana ulkomaalaislakiin on tullut useampia muutoksia, jotka vaikuttavat paperittomiin. Muun muassa henkilön mahdollisuuksia tehdä uusintahakemusta on rajoitettu, mikäli hakemus ei sisällä tai asiassa ole ilmennyt uusia seikkoja tai perusteita, jotka merkittävästi lisäävät sen todennäköisyyttä, että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.³³

³³ [HE 273/2018](#)

Helsingin maahanmuuttoyksikön paperittomien ensimmäisten tukihakemusten yhteydessä tilastoitiin 2018 sitä, missä tukea hakeva henkilö oli mahdollisesti aikaisemmin asioinut.



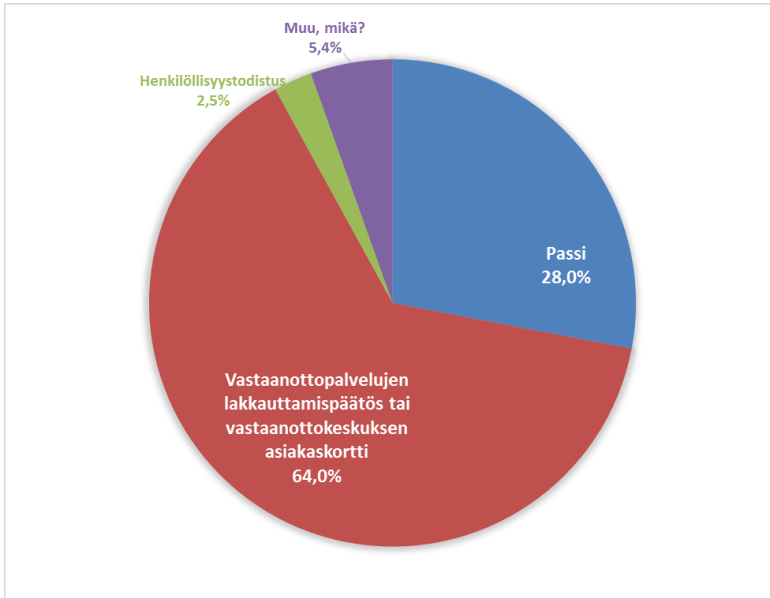
Kuva 5 Mistä asiakkuus siirtynyt Helsingin maahanmuuttoyksikön paperittomien palveluihin, 2018 ³⁴

Kolmasosa ei ollut asioinut missään muualla aiemmin. Tämä ryhmä ei ollut siirtynyt vastaanottopalvelujen piiristä, vaan heidän paperittomuutensa perustui muuhun kuin kielteiseen turvapaikkapäätökseen (eri reiteistä paperittomuuteen on kuvattu aiemmin tässä raportissa). Monella oli oleskelulupa toisessa EU-maassa ja mahdollisesti oleskelulupahakemus vireillä Suomessa. Toinen kolmasosa maahanmuuttoyksikön uusista asiakkaista oli siirtynyt asioimaan pääkaupunkiseudun eri vastaanottokeskuksista. Muualta Suomen vastaanottokeskuksista oli hakeuduttu satunnaisesti Helsingin palvelujen piiriin.

³⁴ N 107

Henkilöllisyyden ja tunnistettavuuden merkitys

Maahanmuuttoyksikössä ei voi asioida täysin anonyymisti. Seuraavassa kuvassa on kuvattu henkilöiden tunnistaminen maahanmuuttoyksikössä vuoden 2018 tehtyjen päätösten osalta.



Kuva 6, Tunnistettavuus ja henkilöllisyyden todentaminen³⁵

Pääsääntöisesti vastaanottopalveluiden päätyttyä henkilöllä on tallessa joko kielteinen oleskelulupapäätös, vastaanottopalvelujen lakkauttamispäätös tai vastaanottokeskuksen kortti, jossa asiakkaan kuva on yhdessä ulkomaalaisrekisterissä olevan asiakasnumeron kanssa. Paperittomat asioivat henkilökohtaisesti maahanmuuttoyksikön vastaanottopisteessä, jonne jättivät tukihakemuksen. Ensimmäistä hakemusta jättäessään paperittomat esittävät mahdollisen päätöksen vastaanottopalveluiden päättymisestä, passin, vastaanottokeskuksen kortin tai muun asiakirjan, josta henkilöllisyys voidaan todeta. Maahanmuuttoyksikön sosiaalityöntekijän, sosiaalihoajaan, etuuskäsittelijän ja johtavan sosiaalityöntekijän käytössä on suppea katselu-oikeus ulkomaalaisrekisteriin. Ulkomaalaisrekisteristä voidaan myös tarvittaessa tunnistaa henkilö ja tarkistaa mahdollisen vastaanottokeskuksen palveluiden päättymisen sekä hakemuksen/hakemusten käsittelyvaihe.

³⁵ N 826

Muiden maahanmuuttoyksikön asiakkaiden osalta henkilöt ovat esittäneet joko passinsa tai henkilökorttinsa. Muita esitettyjä asiakirjoja on voinut olla esimerkiksi toisen EU-maan oleskelulupakortti.

Palvelujärjestelmän näkökulmasta tunnistettavuus asettaa suuria haasteita sekä paperittomalle että eri palveluntarjoajille. Jokainen palvelutuottaja luo tällä hetkellä omat keinotekoiset henkilötunnisteet paperittomille. Eri järjestelmiin luotavat tunnisteet eivät kuitenkaan ole kytköksissä toisiinsa, eikä niihin sisälly keinoa varmentaa henkilöllisyyttä muuta kautta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ihmiselle voidaan luoda omat keinotekoiset tunnukset jokaiseen tietojärjestelmään, mutta teoriassa jopa useampaan kertaan, mikäli asioidessa ei tunnisteta, että kyseinen asiakas on jo asioinut aiemmin.

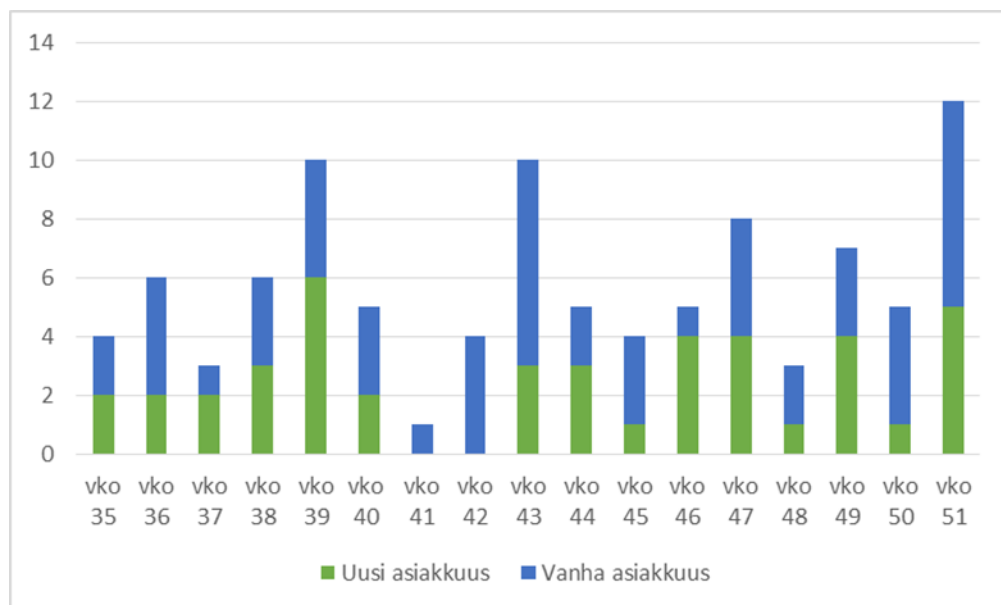
Esimerkiksi henkilö on jäänyt paperittomaksi Y kunnan vastaanottokeskuksesta. Turvapaikkahakemuksen kautta hänet on rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin (tunniste nro 1). Paperittomaksi jäätyään henkilö hakee sosiaalipalvelua kunnasta, jossa sosiaalihuollon tarve on ilmennyt ja hänelle luodaan Y kunnan asiakastietojärjestelmään keinotekoinen tunnus (tunniste nro 2). Kunta ohjaa tämän jälkeen henkilön jatkossa hakemaan tarvittaessa viimesijaista tukea Kelasta, jonne asiakkaalle luodaan oma keinotekoinen tunnus (tunniste nro 3). Henkilöllä on tuttava Helsingissä ja oleskelee usein Helsingissä. Eräänä päivänä asiakas liukastuu joutuen kiireelliseen hoitoon HUSiin, jossa asiakkaalle luodaan tunnistenumero nro 4. HUSista leikkauksen jälkeen henkilö jää tuttavan luo ja jälkihoidon seuranta järjestyy Helsingin terveysasemalla (luodaan tunnistenumero numero 5). Reseptillä määrätyt särkylääkkeet myönnetään maksusitoumuksena kiireellisenä tukena Helsingin maahanmuuttoyksiköstä (tunniste numero 6).

Pahimmassa tapauksessa henkilön tunnukset voivat sekoittua toisen henkilön tunnuksen kanssa, jolla voi esimerkiksi terveydenhuollon kysymyksissä olla merkittäviäkin potilasturvallisuutta vaarantavia seurauksia.

Drop in – matalan kynnyksen palvelu

Maahanmuuttoyksikössä on 27.8.2018 alkaen pidetty matalan kynnyksen drop in-vastaanottoa kerran viikossa. Drop in-vastaanoton tavoitteena on ensisijaisesti tehdä akuuttia tilannearviota ja antaa ohjausta ja neuvontaa uusille asiakkaille mahdollisimman joustavasti. Lisäksi drop in:issa on voitu tavata vanhoja asiakkaita, joiden asioinnin luonne on nopeaa, eikä tapaamista varten tarvitse varata esimerkiksi tunnin aikaa. Drop in koetaan asiakkaita

maahanmuuttoyksikköön lähettävien tahojen näkökulmasta helpottaneen matalan kynnyksen asiointia ja sosiaalialan ammattilaisten tavoitettavuutta.



Kuva 7 Asiakastapaamiset maahanmuuttoyksikön drop-in:ssa syksyllä 2018.

Välttämätön huolenpito

Maahanmuuttoyksikössä arvioidaan paperittomien kiireellisen ja välttämättömän tuen tarve.³⁶ Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon katsotaan olevan viimesijainen vähimmäissuoja, jolla yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa turvattava ihmisarvoisen elämän edellytykset.³⁷ Toimeentulotukilain³⁸ mukaan *jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Samalla jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan.* Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, eikä se ole sidottu henkilön asuinkuntaan. Perustoimeentulotuen osalta - myös kiireellisissä tapauksissa - hakemuksen käsittelee Kansaneläkelaitos. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen käsittelee kunta kiireellisissä tapauksissa oleskeluperiaatteella.³⁹

³⁶ tuki voidaan antaa joko sosiaalihuoltolain § 12, § 21 tai toimeentulotukilain mukaan riippuen tilanteesta.

³⁷ Sosiaalihuoltolaki § 12

³⁸ [Laki toimeentulotuesta](#) 1412/1997

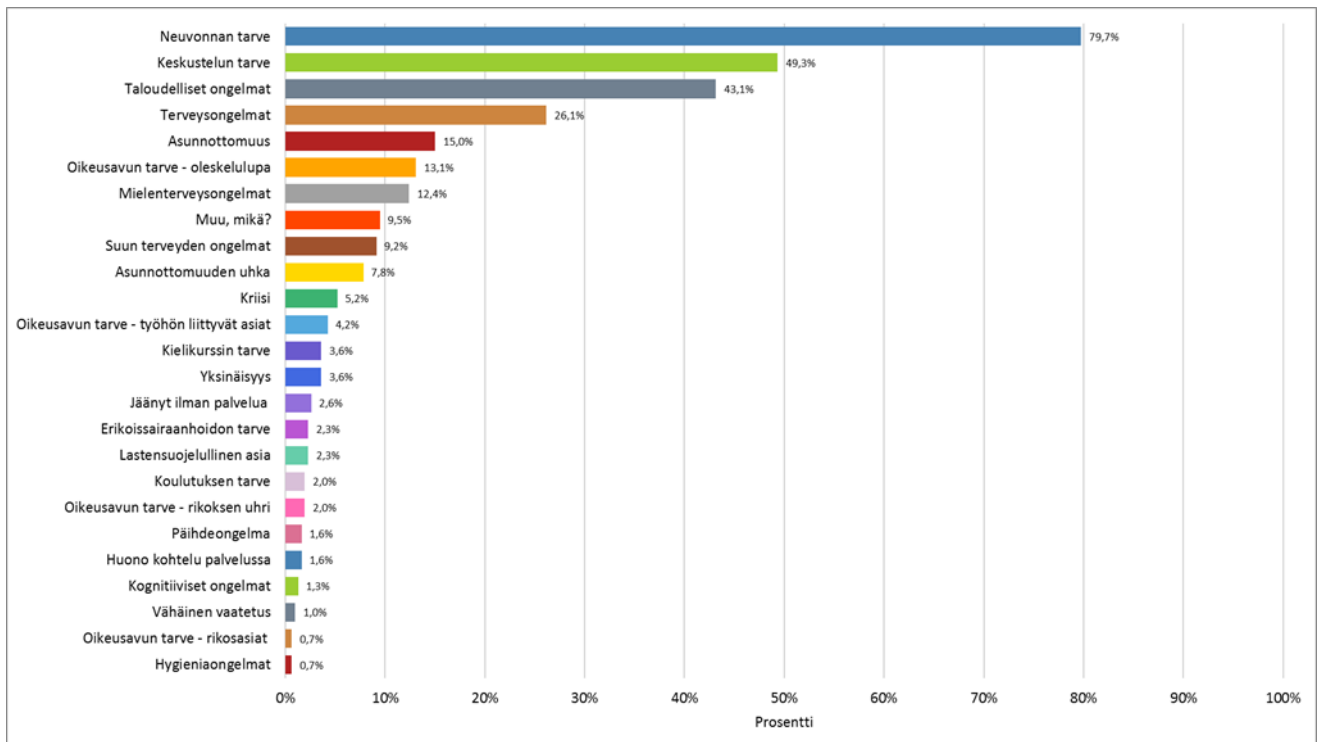
³⁹ [Sosiaalihuoltolain soveltamisopas](#) STM 2017:5, 49

Helsingin maahanmuuttoyksiköstä paperittomien välttämätön tuki on myönnetty pääsääntöisesti maksusitoumuksina ruokakauppaan⁴⁰. Tämän lisäksi on myönnetty 50 euroa käteistä rahaa nostettavaksi yleisökassasta, joka mahdollistaa mm. puhelimen latauksen, jotta yhteydenpito oikeusavustajaan tai muihin viranomaisiin mahdollistuu. Elintarvikesitoumuksina ja käteisenä myönnettävä summa vastaavat toimeentulotuen ruokarahannormia (eikä siis toimeentulotuen koko ns. perusosaa). Asiakkaat ostavat käteisellä rahalla myös halvempaa ruokaa mm. Helsingin etnisistä kaupoista, joihin maksusitoumukset eivät käy. Tämän lisäksi on myönnetty maksusitoumus HSL:n sisäiseen bussilippuun. Käytännössä suurin osa palveluiden piirissä olevista henkilöistä oleskelee eri ystävien asunnoissa ja hätämajoituksessa, jolloin yöpymispaikka voi vaihtua päivittäin. Bussilippu helpottaa paitsi majoituspaikkoihin pääsyä, myös pääsyä ympäri kaupunkia sijaitsevien järjestöjen sekä kunnallisten palveluiden piiriin.

Sosiaaliohjaus, palveluneuvonta ja akuutti tilannekartoitus

Ensimmäisen hakemuksen jätettyään asiakas kutsutaan mahdollisimman pian sosiaalihuollon ammattilaisen tapaamiselle. Tapaamisen tarkoitus on kartoituksen lisäksi käydä läpi keskeisimmät palvelut, oikeudet ja velvollisuudet; oikeudet ja käytännöt sosiaali- ja terveyspalveluissa, oikeudellinen neuvonta, tarvittaessa oikeusapu, hätämajoitus sekä päiväkeskusten palvelut.

⁴⁰ esimerkiksi yksinäiselle 4x 20 euroa sitoumuksena elintarvikkeisiin n. kahdelle viikolle



Kuva 8 Maahanmuuttoyksikön asiakastapaamisissa nousseet tarpeet, 2018

Sekä neuvonnan että keskustelun tarve on suurta. Sosiaalityössä paperittomien kanssa korostuu usein rooli portinavaajana. Erityisesti alkuvuodesta 2018 pääsy terveydenhuollon piiriin on vaatinut saattamista ja avustamista. Kesäkuun 2018 jälkeen Helsingin terveystasemia on ohjeistettu paperittomien välttämättömän hoidon tarjoamisesta ja asiointi sekä yhteistyö sosiaalipalveluiden kanssa on pikkuhiljaa kehittynyt. Oikeusavun tarve on tällä asiakasryhmällä ilmeinen.

Paperittomien kanssa tehdyissä tilannearvioissa, ohjauksessa ja neuvonnassa pyritään kartoittamaan myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erilaiset riskit joutua hyväksikäytetyksi, esimerkiksi työ- ja asuntomarkkinoilla sekä riski joutua ihmiskaupan uhriksi. Mikäli asiakkaalla havaitaan alustavassa tilannearviossa paljon palveluntarvetta, erityisen tuen tarvetta tai esimerkiksi lapsiperheen palveluiden kokonaisuuden kartoittamisen tarvetta, ohjautuu asiakas tai perhe sosiaalityöntekijän asiakkaaksi, jossa henkilölle välttämättömien palveluiden tarpeita arvioidaan. Vuoden 2018 aikana ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään on ohjattu yhteistyössä eri järjestöjen kanssa joitakin henkilöitä. Paperittomien lasten kohdalla varmistetaan viipymättä majoitus, lasten pääsy kouluun ja esiopetukseen sekä muun muassa pääsy neuvola- ja tarvittavien terveydenhuollon palveluiden

piiriin. Tilannearviointiin tai palveluntarpeen arviointiin voi tarvittaessa osallistua esimerkiksi psykiatrinen sairaanhoitaja sosiaalityöntekijän tai -ohjaajan työparina.

Sosiaalityö

Sosiaalihuoltolaissa ⁴¹ ”Sosiaalityöllä tarkoitetaan asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta. Sosiaalityö on luonteeltaan muutosta tukevaa työtä, jonka tavoitteena on yhdessä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen kanssa lieventää elämäntilanteen vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä.” Paperittomien kanssa tehtävässä sosiaalityössä sosiaalityöntekijän tehtävinä on muiden sosiaalityöntekijöiden lailla palvelutarpeen arviointi, asiakassuunnitelman teko ja suunnitelmallinen muutostyö erityistä tukea tarvitsevien lasten ja aikuisten kanssa. Paperittomien kanssa tehtävän sosiaalityön jännitteisyys syntyy välttämättömien palveluiden ja ihmisarvoisen minimitason turvaamisen suhteessa sosiaalityön eettisiin periaatteisiin. Paperittomat henkilöt ovat käytännössä pääsääntöisesti asunnottomia, vailla oleskelulupaa tai -oikeutta, sekä sosiaaliturvan ulkopuolella vailla laillista mahdollisuutta elättää itseään ansiotyöllään. Lisäksi monen asiakkaan taustalla on konflikteja, erilaista väkivaltaa, hyväksikäyttöä ja traumatisoivia tilanteita. Erityisen tuen tarpeen näkökulmasta vaikeaksi kysymykseksi nousee se, kuka tällaisin kriteerein ei olisi erityisen tuen tarpeessa? Toisaalta monilla asiakkailla on tunnistettavissa merkittävää resilienssiä selvitä haastavassa elämäntilanteessa eteenpäin. Paperittomilla on myös erilaisia sosiaalisia ja joskus taloudellisiakin resursseja käytettävissään, joiden vahvistaminen ja yleinen toimijuuden tukeminen on sosiaalityön keskeinen tehtävä. Haluammekin painottaa sitä, ettei paperittomuus pelkisty pelkkään uhrin rooliin, vaan henkilön oma toimijuus muodostaa työmme keskiön.

Rakenteellinen työ ja palvelupolkujen rakentaminen ja toisaalta työ portinavaajana tai asiakkaan asioiden ajajana kuitenkin korostuu. Sekä yksilöhuollon asiakastyö, että rakenteellinen työ edellyttävät vahvaa oleskelulupaprosessien ja toisaalta

⁴¹ [Sosiaalihuoltolaki 15 §](#)

sosiaaliturvajärjestelmän ja palveluiden järjestämismekanismien ja – logiikan tuntemusta. Tilanteissa, joissa toimialan eri palveluissa kohdataan paperittomia ensimmäistä kertaa, on maahanmuuttoyksikön työskentelyssä painottunut yhteistyö välttämättömän hoidon ja huolenpidon rajojen tulkitsemisen kysymyksissä ja ns. ”uuden” asiakasryhmän palvelupolkujen hahmottaminen yhdessä muiden palveluntarjoajien kanssa. Osin puutteellisen lainsäädännön soveltaminen tekee sosiaalityön alttiiksi jatkuville, ratkaistaville eettisille kysymyksille.

Keskustelu ja psykososiaalinen tuki

Paperittomuus on suurimmalle osalle asiakkaista kriisi, joka määrittää työskentelyä maahanmuuttoyksikön sosiaalipalveluissa. Mahdollisesti vuosien odotuksen jälkeinen kielteinen päätös on usein henkilökohtaisella tasolla kokonaisvaltainen hylkäämisen kokemus, joka lamauttaa ihmisen psyykkistä ja usein fyysistäkin toimintakykyä erityisesti asiakkuuden alkuvaiheessa. Tulevaisuus näyttäytyy vaihtoehdottomalta ja keinot etsiä pysyvämpiä ratkaisuja ovat erityisesti kriisin alkuvaiheessa kadoksissa.

Maahanmuuttoyksikön kotouttamistyössä työskentelee maahanmuuttoyksikön psykologien ja fysioterapeutin lisäksi psykiatrinen maahanmuuttajatyöryhmä, johon kuuluu kaksi psykiatrista sairaanhoitajaa ja psykiatri. Yhden psykologin työpanoksesta pieni osa on ns. korvamerkitty paperittomien asiakkaiden hoitoon. Psykologi tapaa tarvittaessa myös lapsia. Myös psykiatrinen maahanmuuttajatyöryhmä ja maahanmuuttoyksikön muut psykologit ovat tarvittaessa paperittomien asiakkaiden käytössä. Työskentely muun henkilökunnan kanssa on toteutunut sekä parityöskentelynä, verkostomaisesti tai yksilötapaamisina ja konsultointia on tapahtunut puolin ja toisin. Psykososiaalisen tuen, mutta myös psykiatrisen hoidon tarve on paperittomilla merkittävä.

Psykologin näkökulmasta paperittomien asiakkaiden kanssa työskentelyssä korostuu asiakkaiden vaikea, monesti sekä kriisiytynyt, että kroonistunut tilanne, joissa ongelmia on päässyt kasautumaan elämän ja terveyden eri osa-alueille. Haasteena paperittomien kanssa työskentelyssä psykologi näkee palveluihin kiinnittymisen, erityisesti koska taustalla on monia pettymyksiä ja epäluottamusta

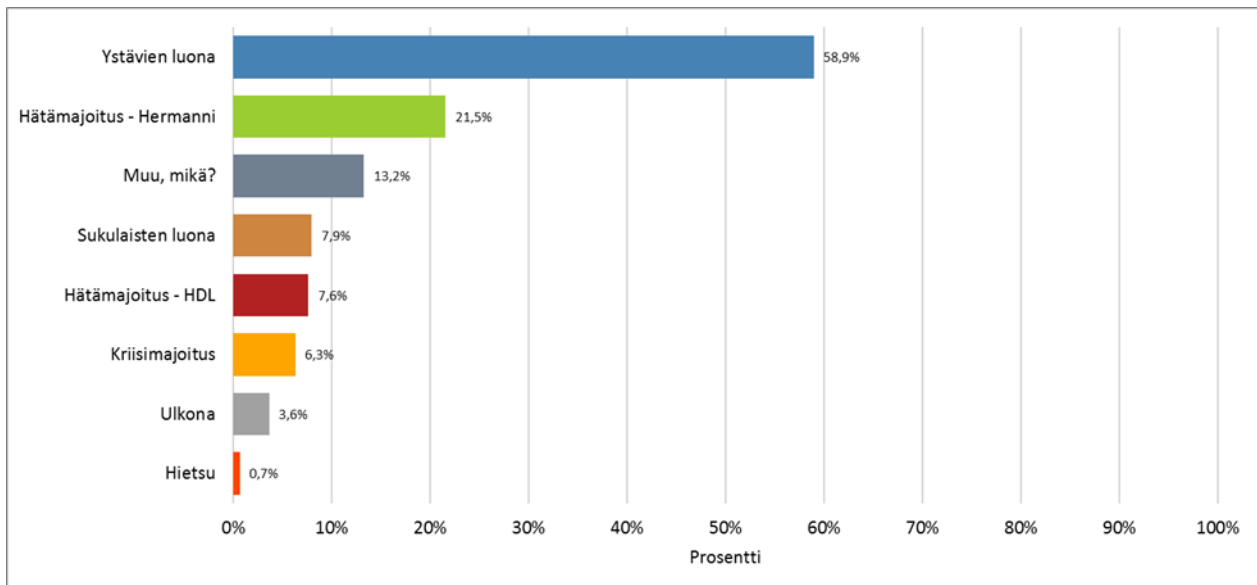
viranomaisiin. Kotoutuja-asiakkaisiin verrattuna yhteistyösuhteen ja luottamuksen muodostuminen kestää pidempään, ja tavoitteellisten lyhytinterventioiden toteuttaminen on haasteellista, koska elämä on paperittomana akuutissa kriisissä. Oleskeluluvan puuttuminen vaikuttaa merkittävästi työskentelyyn, jossa korostuukin asiakkaiden kannattelu.

Psykiatrin näkökulmasta työskentely paperittomien kanssa ei eroa suhteessa muihin potilasryhmiin. Potilaat ovat olleet hyvin huonokuntoisia ja sairaita, ja lyhyet kohtaamiset ovat keskittyneet sairauden akuuttiin hoitoon samoin kuin muidenkin potilaiden kanssa.

Hätä- ja kriisimajoituksen tarve

Päihteetöntä hätämajoitusta on Helsingissä vuonna 2018 järjestänyt Helsingin Diakonissalaitos (n. 150 – 200 patjapaikkaa) lokakuusta – huhtikuuhun ensisijaisesti liikkuvalla väestöllä. Ympäri vuotista päihteetöntä majoitusta tarjottiin Helsingissä Vivo ry:n järjestämänä (n. 30 patjapaikkaa). Hietaniemen palvelukeskus palvelee ainoastaan helsinkiläisiä, joka rajaa siis paperittomat palveluidensa ulkopuolelle. Hätämajoituksella tarkoitetaan yöpaikan saamista jonotusperiaatteen mukaan. Hätämajoitukseen pääsee n. klo 21.00 ja sieltä tulee lähtä aamuisin n. klo 7.00. Espoossa ja Vantaalla hätämajoituspalveluiden tarjonta on ollut rajoitettua, jolloin hätämajoittumisen tarpeessa olevat ovat pääkaupunkiseudulla ohjautuneet pääsääntöisesti oleskelemaan Helsinkiin.

Muualta maasta Helsinkiin hakeudutaan työpaikkojen ja sosiaalisten kontaktien perässä. Maahanmuuttoyksikön työntekijöiden tilannearvioiden perusteella noin kaksi kolmasosaa asiakkaista ilmoittaa oleskelevansa ystävän tai sukulaisen luona. Majoitusosoitteen ilmoittaminen on suuntaa-antavaa ja perustuu vapaaehtoisuuteen eikä henkilön tarkka oleskeluosoite yleensä ole tiedossa, perheitä lukuun ottamatta. Pääsääntöisesti asiakkailla ei ole yhtä pysyvää oleskelupaikkaa, ja majoituspaikka vaihtelee tilanteiden mukaan ystävän sohvalta toiselle.



Kuva 6 Maahanmuuttoyksikön asiakastapaamisella ilmoitetut yöpymispaikat

Hätmajoituksessa majoittumista kuvataan viimeisenä vaihtoehtona, ja pieni osa asiakkaista ilmoittaakin majoittuvansa mieluummin ulkona kuin hätmajoituksessa. Hätmajoituksessa voi oleskella klo 21-07 välisenä aikana. Talvisaikaan myös Diakonissalaitoksen hätmajoitus on majoittanut liikkuvaa väestöä. Kesäaikaan tämä liikkuvalla väestölle ensisijaisesti suunnattu hätmajoitus on suljettu.

Helsingissä oleskelevien lapsiperheiden hätmajoitus käynnistyi alkuvuodesta 2018 Helsingin Diakonissalaitoksen tiloissa. Diakonissalaitoksen perheiden hätmajoitus mahdollisti ympärivuorokautisen asumisen perheille, joka on ollut ehdoton edellytys lapsiperheiden majoittamisessa. Etu hätmajoituksessa on ollut myös henkilökunnan läsnäolo, joka on mahdollistanut perheille kevyttä tukea ja seurantaa arjessa, sekä järjestön resurssien mukaan myös virikkeitä lapsille. Osa asiakasperheistä majoittuu omien verkostojensa kautta järjestyneissä asunnoissa, joissa voivat oleskella ns. pysyväluontoisesti. Kesästä 2018 alkaen perheet, joilla ei ole omien verkostojensa kautta järjestynyt asumista on kriisimajoitettu maahanmuuttoyksikön toimesta tilapäisasuntoihin. Myös muutamia yksinäisiä paperittomia on voitu lyhytaikaisesti kriisimajoittaa erityisen painavin terveydellisin perustein. Terveydelliset perusteet ovat aina perustuneet hoitavan terveydenhuollon ammattilaisen arvioon, ja asuminen on kestänyt ainoastaan sen ajan, joka on terveyden- tai sairaudenhoidon näkökulmasta välttämätöntä. Pääsääntöisesti kuitenkin patjamajoitus hätmajoituksessa on ainoa asumisratkaisu, jota maahanmuuttoyksikössä voidaan yksinäiselle asiakkaalle tarjota.

Avustetun vapaaehtoisen paluun ja omatoimisen paluun mahdollisuudet

Henkilölle, jolle ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua, tarjotaan vastaanottokeskuksissa avustetun vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta läpi prosessin ja siitä keskustellaan vielä ennen kuin vastaanottopalveluita päätetään. Paluun mahdollisuudesta informoidaan kokemuksemme mukaan kattavasti ja turvapaikanhakijataustaiset asiakkaamme ovat palveluiden päätyttyä tuoreeltaan käsitelleet avustetun paluun mahdollisuutta. Kokemuksemme mukaan valtaosa maahan paperittomina jäävistä asiakkaista ovat tilanteissa, joissa pelko kotimaan olosuhteista tai tapahtumista, tai edelleen jatkuvat uhkailut tekevät palaamisesta kuitenkin mahdotonta.

Palveluiden päätyttyä kaikkien kielteisen päätöksen saaneiden käännättäminen kotimaahansa ei myöskään aina ole kokemuksemme mukaan mahdollista. Esimerkiksi Irak on kieltäytynyt ottamaan vastaan vastentahtoisesti käännetyttä henkilöitä (poislukien rikoksiin syyllistyneet). Maahanmuuttoyksikössä on asioinut henkilöitä, jotka ovat käännetyssyrityksen jälkeen palanneet saattavan viranomaisen mukana takaisin Suomeen vastaanottavan maan kieltäytyttyä ottamasta heitä kohdemaan lentokentällä vastaan. IOM:n järjestämä avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmä ei ulotu myöskään kattamaan kaikkia Helsingissä paperittomiksi jääneitä ryhmiä, ja esimerkiksi toisessa EU-maassa oleskeluluvan omaavat tai EU-kansalaiset eivät pääse tämän palvelun piiriin.

Kielteisen päätöksen saaminen tai Suomeen tuoneen suunnitelman kariutuminen on usein kriisi, jonka käsittelyyn tarvitaan myös aikaa ja voimavaroja. Joissain tapauksissa palaamisen työstämisen jälkeen paluu kuitenkin alkaa tuntua realistisimmalta vaihtoehdolta. Joskus taas kotimaassa tapahtuvat muutokset yhteiskunnallisessa tai perheiden tilanteissa mahdollistavat paluun tai tuottavat sen kiireellisen tarpeen. Näissä tilanteissa maahanmuuttoyksikkö on rakentanut toimivaa yhteistyötä Migrin avustetun vapaaehtoisen paluun hankkeiden⁴² kanssa, jonka kautta paluujärjestelyt ovat toimineet sujuvasti ja asiakaslähtöisesti. Henkilöille, joilla on oleskelulupa tai – oikeus jossain toisessa EU-maassa on myös mahdollistettu omatoiminen paluu (maahan, jossa lupa on) maahanmuuttoyksikön toimesta tilanteissa, joissa paluu on ollut inhimillisesti ja taloudellisesti kestävin ratkaisu.

⁴² VAPA, VAPA 2

Palveluiden päättyminen maahanmuuttoyksikössä

Palvelut maahanmuuttoyksikössä päättyvätkin erilaisista syistä. Noin puolet päättyvistä asiakkuuksista ovat siirtyneet vastaanottokeskukseen uuden turvapaikkahakemuksen jättämisen myötä. Asiakkuuden aikana asiakkaita pyritään ohjaamaan Pakolaisneuvonnan tarjoaman oikeudellisen neuvonnan piiriin, jotta asiakkaan mahdollinen uusi turvapaikkahakemus olisi perusteltu ja asiakkaalla olisi ymmärrys oman prosessinsa kulusta ja sen edellytyksistä. Vuoden 2018 aikana joitakin asiakkaita on palannut IOM:n vapaaehtoisen paluun järjestelmän kautta, samoin kuin vuonna 2019. Asiakkaat ovat saaneet myös oleskelulupia työn tai perhesiteen perusteella. Osa asiakkaista on myös kadonnut palveluista. Jälkimmäisen syitä voi vain arvailla; asiakkaat ovat voineet siirtyä toiseen EU-maahan tai kolmanteen maahan, tai löytää vaihtoehtoisia resursseja, joilla turvata perustarpeensa. Kaiken kaikkiaan asiakasmäärä on kuitenkin kasvanut uusien asiakkuuksien määrän kasvettua päättyviä asiakkuuksia suuremmaksi. Loppuvuodesta 2018 Vantaan ja vuoden 2019 alusta Espoon alettua keskittämään paperittomien palveluita omiin maahanmuuttajapalveluihinsa on myös tasannut pääkaupunkiseudulla vastuun kantoa tästä asiakasryhmästä. Silti edelleenkin paperittomien sosiaalipalvelut tavoittavat vain pienen osan siitä, joita Helsingissä arvioidaan oleskelevan. Kansallisella tasolla paperittomista valtaosa asioinee kuitenkin Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla.

7 Verkostotyö

Suoran asiakastyön lisäksi työtä paperittomien kanssa tehdään monialaisissa ja – ammatillisissa verkostoissa.

Sosiaalityössä on pyritty resursseista riippuen jalkautumaan päiväkeskuksiin ja toimintoihin, joissa asiakkaita liikkuu. Jalkautumisen tavoitteena on matalan kynnyksen lisäksi myös palveluiden tunnettavuuden ja luotettavuuden lisääminen sekä paperittomien asiakkaiden itsensä, että heidän kanssaan työskentelevien kansalaistoimijoiden joukossa. Viranomaisten kanssa asioimiseen voi liittyä pelkoa ja epäluottamusta, ja keskitettyjen sosiaalipalveluiden tuomien kokemusten perusteella voidaankin varovaisesti todeta, että usein apua sosiaali- tai terveyspalveluista haetaan vasta kun avuntarve on pakottava. Kuten tässä raportissa on jo edellä mainittu, arvioiduista Helsingissä oleskelevista paperittomista vain noin 10-20% on

asioinut maahanmuuttoyksikössä. Osaltaan matalaa lukua voi selittää pelko palveluihin hakeutumisesta, jota on pyritty jalkautuvalla työllä hälventämään.

Helsingin kaupunginjohtajan asettaman työryhmä on korostanut verkostotyön merkitystä. Maahanmuuttoyksikön tulisi olla mukana rakentamassa yhteistyötä järjestöjen neuvontatyön ja ammatillisten palvelujen välillä (toimenpide nro 3), kehittää yhteistyötä päiväkeskustoimintojen ja jalkautuvan työn kanssa siten, että pystytään arvioimaan yksityismajoituksissa yöpyvien määriä ja sitä missä yöpymiset tapahtuvat (toimenpide nro 15) sekä kehittää hätämajoitusten ja päiväkeskustoimintojen yhteistoimintaa. (toimenpide nro 17).

43

Asiakasohjausta maahanmuuttoyksikköön tehdään mm. Helsingin kaupungin etsivän lähityön, Illusia:n, Helsingin Diakonissalaitoksen, Mosaiikki-päiväkeskusten (Sininauhasäätiö, Suomen Punainen Risti, Ristin Suojassa - projekti), sekä muiden kolmannen sektorin toimijoiden toimesta. Palveluihimme ohjaudutaan myös kaupungin eri sosiaali- ja terveystalouksista ja HUS:sta. Verkostotyön tavoitteita ovat sekä luottamuksen ja toimivien yhteistyömallien luominen eri viranomaisten sekä kolmannen sektorin ja kansalaistoimijoiden kanssa, että toisaalta melko uudesta palvelusta tiedottaminen ja sen tunnettavuuden lisääminen eri toimijoiden ja yhteistyökumppaneiden kesken. Paperittomien sosiaalityö on pyrkinyt myös osallistumaan etsivän työn ja paperittomien kanssa tehtävän työn jo olemassa oleviin verkostoihin. Paperittoman asiakkaan kannalta verkostoissa toimimisella tavoitellaan viranomaisasioinnin kynnyksen madaltamista ja luottamuksen luomista myös suoraan asiakkaisiin itseensä, toimimalla siellä, missä asiakkaat itsekin liikkuvat.

Paperittomien sosiaalityöntekijä ja myöhemmin sosiaaliohjaajat ovat jalkautuneet Helsingin diakonissalaitoksen päiväkeskukseen säännöllisesti, tavatakseen sekä uusia että vanhoja asiakkaita, sekä vielä vuonna 2018 Diakonissalaitoksen hätämajoituksessa majoittuneita perheitä. Tarvittaessa jalkautumassa on voinut olla mukana myös maahanmuuttoyksikön psykologi tai psykiatrinen sairaanhoitaja. Yhteistyötä asiakasasioissa on tehty toimintakentällä toimivien järjestöjen kuten Rikosuhripäivystyksen, Global Clinicin, Sos-kriisikeskuksen, Kotimajoitusverkoston, Monika-naisten ja Pro-tukipisteen kanssa. Tiimi on kiertänyt eri

⁴³ Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet, 2018

järjestöjä ja viranomaistoimijoita kaupungin sisältä aina vastaanottokeskuksiin, HUS:iin ja naapurikaupunkeihin asti kertomassa omasta työstään sekä luomassa toimivia yhteistyörakenteita. Kalasataman terveys- ja hyvinvointikeskuksessa on myös vierailut useamman Suomen kunnan maahanmuuttajapalveluita kuulemassa maahanmuuttoyksikön tavasta järjestää paperittomien palveluita. Vuoden 2018-2019 aikana palveluiden ja tiimin tunnettavuus on kasvanut eksponentiaalisesti ja yhteistyön rakenteet erityisesti kolmannen sektorin kanssa ovat keskeisiltä osin vakiintuneet. Pääkaupunkiseudun kuntien yhteistyö paperittomien asioissa on syksyllä 2019 rakentavaa ja toimivaa.

Verkostojen rakentaminen ei ole kuitenkaan sujunut pelkästään kivuttomasti, ja erityisesti kaupungin sisällä paperittomien tiimi on tehnyt paljon asiakasrajapintojen pioneerityötä sen eteen, että kaupunginvaltuuston päättämien palveluiden laajentaminen ja sen arkiset käytännöt jalkautetaan eri toimialoille. Helsingillä lienee maan kattavimmat, olemassa olevat palvelurakenteet, mutta paperittomien pääsy näiden palveluiden piiriin on vaatinut ajoittain myös portinavaajana toimimista, tiedottamista ja ohjeistusten välittämistä kaupungin muille toimijoille. Paperittomat ovat julkisessa ja poliittisessa keskustelussa erilaisia tunteita ja uskomuksiakin herättävä ihmisryhmä, ja näiden keskustelujen kaiut näkyvät myös asiakkaiden kohtaamisissa eri palveluissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattikuntien eettisten periaatteiden kirkastamisen ja toisaalta myös toimialan tehtäväkentän tarkastelun suhteessa esimerkiksi ulkomaalaispolitiikkaan, näemme olevan paitsi rakenteellista sosiaalityötä, myös sosiaalityöhön sisältyvää asiakkaiden asioiden ajamista, ajoittain hyvin konkreettisellakin tasolla.

8 Johtopäätökset ja kehittämiskohteet

Tässä raportissa olemme kuvanneet Helsingin sosiaalitoimialan maahanmuuttoyksikön asiakastyössä kerättyä tietoa niistä paperittomista, jotka ovat asioineet yksikössämme vuoden 2018 aikana, joka oli arvioilta n. 10 – 20 % kaikista Helsingissä oleskelevista paperittomista sekä työntekijöiden kokemuksia asiakastyöstä. Sosiaalisen raportoinnin tavoitteena on ilmiön kuvaamisen lisäksi nostaa esiin kehittämiskohteita, joita asiakastyöstä kerääntyvästä tiedosta haluamme välittää päättäjille sekä kaupungin että valtakunnan tasolla. Seuraavaksi esitämme tähänastisessa työssä nousseet keskeisimmät kehittämiskohteet, jotka ratkaisemalla ajattelemme edesauttavan paperittomille lain takaamat sosiaalisesti ja inhimillisesti kestävät välttämättömät palvelut valtakunnallisesti.

Aluksi haluamme todeta yleisellä tasolla, että paperittomien henkilöiden pääasiallinen ongelma, jota sosiaalihuollossa ei voida ratkaista, ja joka samalla paradoksaalisesti tuottaa sosiaalipalveluiden tarvetta, on oleskeluluvan puute. Statuksesta riippumatta asiakkaamme haluavat elää vailla vainon tai hyväksikäytön vaaraa, tehdä töitä, perustaa perheen. Pitkittyneiden käsittelyaikojen lisäksi riittämätön tai puutteellinen oikeusapu turvapaikka-asioissa, sekä puutteet tai tulkkausongelmat itse prosessissa pitkittävät asioiden käsittelyä, ja vaarantavat suojeluntarpeen tunnistamista. Käsittelyaikojen nopeuttamisessa ei kuitenkaan voida tehdä kompromisseja käsittelyn laadun suhteen.

Olemme nähneet työssämme sinnikkyyttä työnhaussa ja toisaalta samanaikaista osattomuutta ja häpeääkin tilanteesta, jossa omasta elannostaan huolehtiminen ei ole laillisin keinoin mahdollista. Joissain tilanteissa työntekoon taas on oikeus, mutta se muodostuu käytännössä mahdottomaksi, koska henkilöllä ei ole tiliä, jonne palkkojen maksaminen olisi mahdollista. Työlupaprosessien pitkittyminen puolestaan hankaloittaa työn saamista, sekä viivästyttää henkilön mahdollisuutta elättää itse itseään. Sosiaalipalveluiden ja erityisesti taloudellisen tuen myöntäminen tilanteissa, joissa henkilö itsestään riippumattomista syistä ei saa ansaita omaa elantoaan, saati tilanteissa, joissa töitä tehdään, mutta palkkoja ei teknisistä syistä voida maksaa on sekä järjestelmän että asiakkaan itsensä näkökulmasta täysin järjetöntä. Samanaikaisesti esimerkiksi laissa toimeentulotuesta ihmistä veloitetaan ensisijaisesti huolehtimaan elatuksestaan itsenäisesti ansiotyöllä. Oleskelulupaprosessien pitkittyminen kroonistaa tilannetta edelleen.

Olemme aikaisemmin tässä raportissa kuvanneet tilanteita, joissa henkilöt joutuvat vastaanottopalveluiden ulkopuolelle odottaessaan sitä, ottaako korkein hallinto-oikeus asian tutkittavaksi. Maasta käännätyksen pelko on myös yksi syy kadota vastaanottojärjestelmästä, ennen kuin tieto prosessin lopputulemasta on selvillä. Kokemuksemme mukaan suuri osa asiakkaista ei ole tietoinen prosessinsa vaiheesta, eikä heillä ole yhteyttä omaan oikeusavustajaan. Tällaisessa tilanteessa tieto mahdollisesta täytäntöönpanokiellosta ja oikeudesta palata vastaanottopalveluihin ei välttämättä tavoita paperitonta. Samanaikaisesti korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyajat ovat voineet venyä jopa vuoden mittaisiksi. Lapsiperheiden kohdalla palvelujen järjestäjätahon vaihtuminen tarkoittaa vaihtuvia asuinpaikkoja, kouluja, ja jo syntyneiden sosiaalisten suhteiden katkeamista ja uudelleenrakentamista tilanteissa, joissa epävarmuus tulevaisuudesta muutenkin merkittävästi vaikuttaa perheen arkeen. Lapsen edun huomioimista veloitetaan johdonmukaisesti kaikessa ohjaavassa lainsäädännössä, ja lapsen näkökulmasta prosessia tulisikin tarkastella kokonaisuutena.

Olemme myös kuvanneet sitä, että henkilö jolle ei syystä tai toisesta myönnetä jatko-oleskelulupaa, on oleskeluluvan menetettyään edelleen rekisteröity kuntalaisena. Tällaisessa asemassa olevan ihmisen oikeudet ja olemassa olevan lainsäädännön tulkinta on epämääräistä. Henkilö joutuukin punnitsemaan oleskelunsa laillistamispyrkimyksen ja sen hetkisten oikeuksiensa kaventumisen (esim. asunnon menetyksen) välillä.

➔ **Ehdotus 1: Kunnan ja vastaanottojärjestelmän vastuunjako**

Vastuunjakoa vastaanottojärjestelmän ja kunnan välillä tulee tarkastella uudelleen niiden henkilöiden ja perheiden kohdalla, joiden oikeusprosessi kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa odottaa hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua.

➔ **Ehdotus 2: Jatkolupahakemukseensa kielteisen päätöksen saaneiden aseman selkeyttäminen**

Niiden henkilöiden, joilla on ollut oleskelulupa ja täten kotikuntamerkintä ja joille jatko-oleskelulupaa ei syystä tai toisesta ole myönnetty, oikeudellista asemaa tulisi selkeyttää. Selkeyttämisen tarve korostuu etenkin niissä tilanteissa, joissa henkilöt hakevat kansainvälistä suojelua ja sen seurauksena toimeentulon ja asumisen järjestämisen edellytykset huononevat.

Nykyllä lainsäädännöllä mukaan välttämättömän huolenpidon ja toimeentulon turvaaminen kuuluu oleskelukunnan vastuulle. Turvapaikanhakijataustaisen paperittoman kiireellinen avuntarve syntyy usein samanaikaisesti vastaanottopalveluiden päättyessä. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäminen perustuu alueelliselle hajauttamiselle, jonka seurauksena paperittomiksi jäädään vastaanottopalveluista ympäri Suomen. Myös muita kuin vastaanottojärjestelmästä paperittomiksi jääneitä henkilöitä oleskelee pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Kuntien ohjeistus ja lainsäädännön tarkennukset tulkintoihin ovat kohdistuneet pääsääntöisesti turvapaikanhakijataustaisiin paperittomiin. Lisäksi lainsäädäntö ei tunnista pitkittynyttä, kiireellistä avun tarvetta, jota esimerkiksi oleskelun laillistamiseen liittyvät pitkittyneet käsittelyajat tuottavat. Kokemuksemme on, että eri kuntien palveluiden tarjoamisen käytännöt ovat kirjavia ja joissain kunnissa olemattomia. Asiakkaaksemme on päätenyt henkilöitä ja perheitä, joiden palveluntarvetta ei ole arvioitu eikä lainmukaisesti dokumentoitu kunnassa, josta henkilöt ovat apua hakeneet, sen sijaan heitä on ohjattu pääkaupunkiseudulle.

➔ Ehdotus 3: Alueellinen yhdenvertaisuus

Ilman oleskelulupaa tai – oikeutta olevien henkilöiden ja perheiden välttämättömien palveluiden turvaamista koskevaa lainsäädäntöä tulee täsmentää, ja kuntia tulee ohjeistaa selkeästi valtakunnallisen yhdenvertaisuuden takaamiseksi.

Kuntalaisten asiakastietojen hallinnan mahdollistavat henkilötunnukset. Henkilötunnusten avulla viranomaiset voi käsitellä, erotella ja hallita yksilöllisiä asiakastietoja muun muassa kanta-palvelussa, tulorekisterissä ja kuntien eri asiakastietojärjestelmissä. Koska paperittomalla ei ole henkilöä yksilöivää tunnusta, joudutaan eri järjestelmiin luomaan erillisiä, keinotekoisia tunnuksia. Tämän seurauksena asiakastieto on hajallaan, mahdollisesti myös saman järjestelmän sisällä. Tietojen hajanaisuus voi johtaa päällekkäiseen asiointiin tahallisesti tai tahattomasti. Tästä edelleen voi seurata muun muassa potilasturvallisuuden vaarantumista tai palveluiden väärinkäyttöä. Asiakastietojen hallinta mahdollistaa myös kustannusten seuraamisen koordinoitusti ja luotettavasti.

➔ Ehdotus 4: Paperittomien tunnistaminen ja asiakastietojen hallinta

Valtakunnallisen koordinaation tulee huomioida myös henkilöiden tunnistettavuus ja asiakastietojen siirtyminen esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tuottamalla yksilöllisellä ja valtakunnallisesti yhtenäisellä tunnisteella. Tällöin asiakastietojen kokonaisuutta hallitaan ja jo olemassa olevien palveluiden kuten Kanta-palvelun käyttö mahdollistuu. Korvausten hakeminen, laskutus, tilastointi ja palveluiden järjestämisvastuun selvittäminen edellyttää sitä, että palveluissa pystytään erottamaan esimerkiksi turvapaikanhakijat paperittomista. Tämän tiedon selvittäminen puolestaan edellyttää suppeaa pääsyä ulkomaalaisrekisteriin.

Paperittomille tarjottavissa sosiaali- ja terveyspalveluissa korostuu oman ammattialan arvot, tavoitteet ja ohjaava hyvinvointipolitiikka. Maahanmuuttokysymyksissä sosiaali- ja terveysministeriön ja sisäministeriön keskinäinen työnjako on ohjannut paperittomien sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita hyvinvointipolitiikasta kohti maahanmuuttopolitiikkaa. Ohjeistusten ja julkisen keskustelun myötä nämä rajat ovat kokemuksemme mukaan hämärtyneet myös sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluita tuotettaessa. Maahanmuuttoyksikössä on sosiaalityölle asettunut eräänlainen portinavaajan rooli sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin. Niin sosiaalialan kuin terveydenhuollonkin ammattietiikka velvoittaa hoitamaan ja huolehtimaan ihmisen tarpeista statuksesta riippumatta. Maahanmuuttoa kontrolloivat poliisi, rajaviranomaiset ja maahanmuuttoviranomaiset eikä maahanmuuton sääntely voi olla sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten tehtävä.

➔ Ehdotus 5: **Sosiaali- ja terveydenhuollon sisäinen ammattieettinen ymmärrys**

Ministeriötasoisin toimenpitein tulee kirkastaa se, että maahanmuuttajien ja edelleen paperittomien sosiaali- ja terveyspalvelut ovat sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalan kysymyksiä siinä missä muullekin väestölle tarjottavat sosiaali- ja terveyspalvelut.

Kaupunginvaltuusto on jo vuonna 2014 päättänyt Helsingissä tarjota lapsille terveydenhuollon palvelut kuten kuntalaiselle. Päättös on lasten oikeuksien sopimuksen näkökulmasta perusteltu. Sosiaalihuollon palveluiden osalta lapsille tarjotaan kuitenkin vain välttämättömät palvelut. Paperittomien perheiden epävarmat tilanteet voivat

heikentää vanhempien resursseja ja voimavaroja ylläpitää turvallista ja säännöllistä arkea, joka taas on lapsen kasvun ja kehityksen perusedellytys. Päivähoidolla ja koulujen iltapäivätoiminnalla lapsille voidaan turvata ainakin osittain paperittoman lapsen säännöllistä arkea. Esimerkiksi päivähoidon osalta Helsingissä odotetaan selkeämpää linjausta. Lasten toimeentuloa on turvattu Helsingissä aikuisten tapaan ruokarahanormilla, ja sen lisäksi esimerkiksi vaatteiden ostoa kasvaville lapsille on tuettu erikseen. Lapsiperheköyhyyden näkökulmasta paperittomat lapset elävätkin alle perusturvan minimitason. Nähdäksemme perusosan myöntämisellä turvataan lapsen toimeentulo minimitasolla.

➔ **Ehdotus 6: Lasten oikeus yhdenvertaisiin palveluihin, ml. päivähoitoon**

Lapsille tarjotaan sosiaalipalvelut kuten kuntalaiselle. Paperittomuuden ei tule vaikuttaa lapselle annettavan tuen tai palveluiden myöntämiskriteereihin. Asiaa tulee tarkastella myös lainsäädännöllisesti.

Eri tahojen kanssa tehtävä yhteistyö on välttämätöntä, jotta paperittomia tavoitetaan ja he tulevat ohjatuksi tarvitsemiinsa palveluihin. Paperittomana eläminen vailla oleskeluoikeutta ja oikeutta sosiaaliturvaan kasvattavat riskiä joutua hyväksikäytön kohteeksi eri elämänalueilla (asuminen, työnteko, toimeentulo). Maahanmuuttoyksikössä on tunnistettu myös ihmiskaupan uhreiksi joutuneita paperittomia. Myös paperittomien olemassa olevia resursseja ja toimijuutta voidaan tukea sekä viranomaistyössä että kolmannella sektorilla. Toimivalla yhteistyöllä paitsi vähennetään päällekkäistä työtä, voidaan myös työskennellä tavoitteellisesti kohti kestävämpiä ratkaisuja ihmisten elämässä. Samalla voidaan kehittää ja kohdentaa palveluita edelleen. Maahanmuuttoyksiköllä on toimivat verkostot järjestötoimijoihin, mutta muiden toimialojen kanssa tehtävä yhteistyö on sattumanvaraista. Verkostotyö edellyttää asiaan perehtyneitä vastuutahoja eri toimialoilla.

➔ **Ehdotus 7: Vahvistetaan verkostotyötä**

Määritellään koordinoivat, asiakastyötä tekevät vastuuhenkilöt kaupungin eri toimialoille ja luodaan selkeät rakenteet pysyvien verkostojen toiminnalle.

Aiemmin tässä raportissa olemme kuvanneet myös raportin kirjoittamishetkellä palveluiden ulkopuolelle jäävien rekisteröimättömien EU-kansalaisten palveluiden tarvetta. EU-kansalaiset

eivät pääse IOM:n avustetun vapaaehtoisen paluun piiriin, eikä tämänhetkinen käytäntö oman maan lähetystöön ohjauksessa tuo todellisia paluun mahdollisuuksia tai kestäviä ratkaisuja henkilöille, jotka ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveystalveluiden tarpeessa. Kaupungin hätämajoituksissa majoittuu kuitenkin jonkin verran EU-kansalaisia, joiden rekisteröinti ei ole realistista, ja samanaikaisesti esimerkiksi fyysinen tai psyykkinen toimintakyky ei mahdollista omatoimista kotiinpaluuta. Paperittomien sosiaalityö on keväällä 2018 tutustunut Kööpenhaminassa toimintamalliin, jossa asunnottomien ja palveluiden ulkopuolella olevien EU-kansalaisten kotiinpaluuta on rakennettu yhteistyössä henkilön ja hänen kotimaansa sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa.⁴⁴ Työmallilla on Kööpenhaminassa saatu aikaan toimiva ja sosiaalisesti kestävä, kunnan järjestämä tuetun paluun malli EU-kansalaisille.

→ Ehdotus 8: Glokaalit sosiaaliset ongelmat ja niiden rajat ylittävät ratkaisut

Lähetystöjen ja lähtömaiden sosiaali- ja terveysviranomaisten kanssa tulee kehittää ja pilotoida yhteistyörakenteita EU-kansalaisille, jotka eivät ole rekisteröityneet kolmen kuukauden jälkeen. Yhteistyön mallintamisella pyritään motivoivalla työotteella kestävien palvelupolkujen rakentamisen henkilöiden kotimaiden palvelujen kanssa ja tuetun kotiinpaluun järjestämiseen yhteistyössä asiakkaiden kanssa.

⁴⁴ [Opintomatka Kööpenhaminaan ja Malmöön](#). Etsivä lähityö ja paperittomien sosiaalityö 2018. 12-13.

Lopuksi

Helsingissä sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisestä tehdyt poliittiset päätökset ja edelleen toimialan sisäisten linjausten täsmentyminen vuosien 2017-2019 aikana ovat raamittaneet uudenlaisen, keskitetyn paperittomien sosiaalitalveluiden prosessin ja palvelumallin muotoutumista. Helsingissä sosiaalitalveluiden keskittämisellä ollaan saavutettu yhdenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta, ja samalla yksikköön on kertynyt erikoistunutta osaamista. Paperittomien sosiaalitalveluissa onkin voitu antaa konsultaatiota kaupungin sisällä, kuin sen ulkopuolellakin. Alueellisissa palveluissa asioivien, kielteisen jatkolupapäätöksen saaneiden kuntalaisten kysymyksissä maahanmuuttoyksikön erityisosaamisella on tuettu alueen palveluissa tehtävää työtä. Vastuun keskittyminen on mahdollistanut myös erilaisten käytänteiden kriittisen tarkastelun ja niiden edelleen kehittämisen. Paperittomien sosiaali- ja terveystalveluita ei ole Helsingissäkään turvattu nykyisellä tavalla pitkään. Me emme ole vielä valmiita, ja työ palveluiden kehittämisen, vaikuttavuuden ja oikean kohdentamisen suhteen jatkuu.

Toimintaympäristö paperittomien palveluiden suhteen on jatkuvassa muutoksessa. Lainsäädäntö on osin puutteellista, ristiriitaista tai epäselvää paperittomuuteen liittyvissä erityisilanteissa. Kansallinen ohjeistus ja sen vähäisyys tekee kuntien käytännöistä kirjavia. Lisäksi alueelliset poliittiset päätökset, lakien vaihteleva soveltaminen ja palveluiden kehittäminen eri kunnissa merkitsevät toimintaympäristön jatkuvaa muutosta. Hallitusohjelmaan kirjattu välttämättömän terveydenhuollon turvaaminen ennakoi valtakunnallista yhdenvertaisuutta terveystalveluissa. Samaa toivotaan välttämättömien sosiaalitalveluiden osalta.

Toisaalta myös paperittomuus itsessään on muuttuva ilmiö. Kuluneen kahden vuoden aikana on ollut nähtävissä globaalin muuttoliikkeen erilaisia ajallisia ja paikallisia ilmiöitä, jonka osa Suomi väistämättä on, nyt ja tulevaisuudessa. Paperittomuutta tuskin voidaan kokonaan poistaa, mutta marginaaliryhmän välttämättömien palveluiden juurruttaminen osaksi olemassa olevia sosiaali- ja terveystalveluita ennaltaehkäisee hyväksikäyttöä ja erilaisia sosiaalisia ongelmia. Näin voidaan myös välttää ongelmien kehittymistä usein merkittävästi kalliimmiksi palveluiksi. Paitsi taloudellisesti, myös inhimillisesti näemme sen olevan ainoa oikea ratkaisu.

Lähteet

- Arki, arvot ja etiikka. Sosiaalialan ammattihenkilön eettiset ohjeet. Talentia 2017.
- Asa, Riikka (2011) Hyvät käytänteet laittoman maahanmuuton vähentämiseksi.
- Ascher mfl. (2016) Bli inte hopplösa. En studie om vardagsstrategier hos barn på flykt i en papperslös situation.
- Björngren Cuadra & Staaf (2012) Public Social Services' encounters with irregular migrants in Sweden: amid values of social work and control of migration.
- Ethics in Social Work, Statement of Principles. IFSW, IASSW, 2004.
- Gadd, Katri (2017): Paperittomat. Teoksessa Jauhiainen, Jussi (toim.): Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turun yliopisto, 133-141.
- Hussi, Taina (2005) Sosiaalinen raportointi tiedon rakentajana – menetelmäkuvaus ja käytännön kokemukset. SOCCAn ja Heikki Waris -instituutin julkaisusarja 4/2005.
- Jönsson (2014) Local Reactions to Global Problems: Undocumented Immigrants and Social Work. British Journal of Social Work. 2014: Vol 44.
- Maahanmuuttovirasto (2018) Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen.
- Mikkola, Sirkka (2018) Uuspaperittomien tuen tarpeet ja niihin vastaaminen: Asiantuntijoiden näkökulmia. Käytäntötutkimus, Helsingin Yliopisto.
- Mikkola, Sirkka (2019) Paperittomuutta voi vähentää vain tietoa ja tukea tarjoamalla. Janus vol. 27 (1), 79-87.
- Opintomatka Kööpenhaminaan ja Malmöhön. 2018. Etsivä lähityö ja paperittomien sosiaalityö. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala.
- [Paperittomiin henkilöihin liittyvät haasteet, palvelutarpeet ja toimenpiteet.](#) Helsingin kaupunginjohtajan työryhmän asettaman selvitys. 2018
- [Picum](#) – Platform For International Cooperation On Undocumented Migrants. A network of organisations working to ensure social justice and human rights for undocumented migrants.
- Øien, Cecilie and Sønsterudbråten, Silje (2011) No way in, no way out? A study of living conditions of irregular migrants in Norway. Fafo-report 2011:03

Liite 1

Sähköinen kysely 1; Maahanmuuttoyksikön paperittomien asiakastapaamiset

1. Kirjaaja
2. Tapaamisaika (kuukausi)
3. Asiakkuus (uusi paperiton - aiempaa asiointia HVOKissa , uusi paperiton - aiempaa asiointia alueella/MAYKissa, vanha, palaava asiakas - VOK-asiakkuus välissä, palaava asiakas - poissa asiakkuudesta välissä, muu, mikä?)
4. Tapaamispaikka (toimisto, päiväkeskus, terveydenhuollon yksikössä jne)
5. Henkilöllisyys todettu (passista, VOK-kortista, Kela-kortista, henkilöllisyystodistuksesta, muu)
6. Oikeudellinen asema (kielteinen turvapaikkapäätös, muu kielteinen oleskelulupapäätös, työlupa päättynyt, EU/ETA-alueen ulkopuolinen - ei mitään hakemusta, EU/ETA-alueen ulkopuolinen - työ-/elinkeinolupa haettu, EU/ETA-alueen ulkopuolinen - perhe/avioliiton perusteella haettu, EU/ETA-alueen ulkopuolinen - opiskelun perusteella haettu, EU/ETA-alueen ulkopuolinen, vakuutusturva päättynyt/kattamaton, oleskelulupa muussa EU-/Schengen-maassa, EU-kansalainen, ei rekisteröity, ei oikeutta sosturvaan, perheen yhdistämisprosessi kesken Suomessa)
7. Oleskelulupa, joka on hylätty? (työn/elinkeinon harjoittamisen perusteella haettu, avoliiton/perhesiteen perusteella haettu, opiskelun perusteella haettu)
8. Valitusprosessi – KHO (odottaa valituslupaa, valituslupa myönnetty – käsittelyssä, toimeenpanokieltoa haettu, kielteinen päätös, ei valituslupaa, ei tietoa. muu, mikä?)
9. Syntymävuosi (vuosikymmen)
10. Talous (yksinäinen, pariskunta, lapsiperhe, sisaruksia)
11. Perheeseen kuuluu (yksinäinen, pariskunta, lapsiperhe, sisaruksia)
12. Lapsien lukumäärä
13. Perheeseen kuuluu (lukumäärä)
14. Sukupuoli
15. Äidinkieli
16. Tulkkaus (tilattu MAYKista, ei tulkkia, asioi suomeksi, asioi englanniksi, asioi ruotsiksi, järjestön työntekijä tulkaa, ystävä tmv. tulkaa, muu, mikä?)
17. Yöpymispaikka (ystävien luona, sukulaisten luona, hätämajoitus – Hermannin, hätämajoitus – HDL, hätämajoitus - Hirundo , moskeija, Hietaniemen hätämajoitus, kriisimajoitus, ulkona, muu, mikä?)
18. Tapaamisella ilmenneet tarpeet?
19. Asiakas jäänyt ilman palvelua, johon olisi oikeus, miksi?
20. Ei oikeutta tarvittavaan palveluun, mihin?
21. Sosiaalityö (työn esittely, neuvonta/palveluohjaus, paperittoman oikeudet, keskustelu, luottamuksen rakentaminen kontaktin luomiseksi, motivointityö, konsultaatio, toimeentulotuki (ns. peruspäätös), toimeentulotuki, muu, asiakkaan arjessa avustaminen, varattu aika palveluun, ohjaus päihdepalveluihin, ohjaus toiseen sosiaalityön toimipisteeseen, ohjaus hätämajoitukseen, ohjaus päiväkeskukseen, kriisimajoitus – hakemus, kriisimajoitus - päätös (lupa majoittaa), ohjaus Kelaan, ohjaus Global Clinicille, ohjaus terveyspalveluun, ohjaus hammashoitoon, ohjaus mielenterveyspalveluun, ohjaus neuvolaan, ohjaus kouluun, ohjaus oikeusapuun, ohjaus Migriin, ohjaus järjestöjen palveluihin, lastensuojeluilmoitus, soitto Häkeen, asiakas ei ota apua vastaan, ohjaus vastaanottokeskukseen, muu, mikä?)
22. Jatkosuunnitelma (motivointi palvelujen piiriin, seurataan tilannetta, jatketaan luottamuksen rakentamista, tavataan asiakas uudestaan/ otetaan yhteyttä asiakkaaseen, asiakkaalle varataan uusi aika, lähdetään asioimaan asiakkaan kanssa, jalkaudutaan muun toimijan kanssa, palvelujen saannin edistäminen, konsultaatio, välitetään huoli eteenpäin, asiakas ottaa yhteyttä tarvittaessa, asiakkuus päättyy, muu, mikä?)
23. Suora palaute / huomioitavaa

Liite 2

Sähköinen kysely 2; Maahanmuuttoyksikön paperittoman kiireellisen tuen hakemus/päätös

1. Kirjaaja
2. Hakemus (ensimmäinen hakemus, jatkohakemus)
3. Päätöksentekoaika (kuukausi)
4. Mistä siirtynyt maahanmuuttoyksikön asiakkuuteen?
5. Hakemus on tehty (..suoraan edellisen päätöksen voimassaolon päätyttyä, ..yli 1 kk edellisestä päätöksestä, ..yli 6kk edellisestä päätöksestä, vastaanottorahapäätöksiä välissä, muu, mikä?)
6. Henkilöllisyys on todettu (passi, VOK-kortti, Kela-kortti, henkilöllisyystodistus, muu, mikä?)
7. Oikeudellinen asema (kielteinen turvapaikkapäätös, muu kielteinen oleskelulupapäätös, työlupa päättynyt, EU/ETA-alueen ulkopuolinen - ei mitään hakemusta, EU/ETA-alueen ulkopuolinen - työ-/elinkeinolupa haettu, EU/ETA-alueen ulkopuolinen - perhe/avioliiton perusteella haettu, EU/ETA-alueen ulkopuolinen - opiskelun perusteella haettu, EU/ETA-alueen ulkopuolinen, vakuutusturva päättynyt/kattamaton, oleskelulupa muussa EU-/Schengen-maassa, EU-kansalainen, ei rekisteröity, ei oikeutta sosturvaan, perheenyhdistämisprosessi kesken Suomessa)
8. Mikä oleskelulupa on hylätty? (työn/elinkeinon harjoittamisen perusteella haettu, avoliiton/perhesiteen perusteella haettu, opiskelun perusteella haettu)
9. Syntymävuosi (vuosikymmenen)
10. Talous
11. Perheenjäsenet
12. Lapsien lukumäärä
13. Perheenjäsenet
14. Sukupuoli
15. Äidinkieli
16. Myönnetty tuki (SHL 12a§ mukainen välttämätön tuki, SHL 21a§ mukainen tilapäinen asumispalvelu, SHL 12a§ mukainen yksilölliseen tilannekohtaiseen harkintaan perustuva tuki, TTL 13§ mukainen välttämätön tuki, TTL 13 § mukainen tilapäinen asuminen, TTL 13§ mukainen yksilölliseen tilannekohtaiseen harkintaan perustuva tuki, TTL 7c§ mukainen toimeentulotuki (kriisimajoitus), SHL 21§ mukainen tuki (kriisimajoitus) kielteinen päätös, muu, mikä?)
17. Miksi hakemus on hylätty (puutteelliset tiedot, oikeus vastaanottopalveluihin, oikeus sosiaaliturvaan, tulojen perusteella, oleskelu/asiointi toisessa kunnassa, muu, mikä?)
18. Muuta huomioitavaa?
- 19.