

## TURVAPAIKKA SUOMESTA?

Vuoden 2015 turvapaikanhakijat  
ja turvapaikkaprosessit Suomessa

Asylum in Finland?

طلب اللجوء من فنلندا؟

Ma ka rabtaa Finland magangelyo?

پناہندگی در فنلاند؟

Asile en Finlande?

پناہریتی له فیئلهندا؟

**Toimittaja:**  
Jussi S. Jauhiainen

# TURVAPAIKKA SUOMESTA?

Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja  
turvapaikkaprosessit Suomessa

**Turku 2017**  
**Turun yliopisto**  
**Maantieteen ja geologian laitos**  
**Maantiede**



Turun yliopisto  
University of Turku



strateginen TUTKIMUS

ISBN 978-951-29-6748-3 (Painettu)  
ISBN 978-951-29-6749-0 (verkkojulkaisu)  
ISSN 2489-2319 (painettu)  
ISSN 2324-0369 (verkkojulkaisu)  
Painosalama Oy – Turku, Suomi 2017

## SISÄLTÖ

1. Johdanto ja johtopäätökset / Jussi S. Jauhiainen .....	5
2. Turvapaikanhakijoiden tulo Euroopan unioniin ja Suomeen vuonna 2015 / Jussi S. Jauhiainen.....	19
3. Turvapaikanhakijoiden hallinta / Lotta Koistinen & Jussi S. Jauhiainen....	31
4. Vastaanottokeskukset, onnistuneet käytännöt ja turvapaikanhakijoiden kokemukset / Lotta Koistinen .....	49
5. Turvapaikanhakijoiden paikallinen ja alueellinen hallinta: Kunnat ja ELY-keskukset / Lotta Koistinen .....	65
6. Turvapaikanhakijoiden arkipäivä / Camilla Marucco .....	85
7. Internet, sosiaalinen media ja mobiilisovellukset turvapaikanhakijoiden kotoutumisessa ja muuttopäätöksissä Suomessa / Maria Merisalo	103
8. Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden muuttoliike Suomessa / Jussi S. Jauhiainen.....	119
9. Paperittomat / Katri Gadd.....	133
10. Varautuminen tuleviin turvapaikanhakijoihin / Hanna Heino .....	143
11. Asylum in Finland? The 2015 asylum seekers and the asylum processes in Finland / Jussi S. Jauhiainen.....	157
12. Asile en Finlande? .....	173
13. طلب اللجوء من فنلندا؟ .....	177
14. پناهندگی در فنلاند؟.....	179
15. په نابه‌ریټی له فینلنډا؟ .....	183
16. Ma ka rabtaa Finland magangelyo? .....	185



# 1. Johdanto ja johtopäätökset

Jussi S. Jauhiainen

- Turvapaikkaa haki vuonna 2015 Suomesta 32 476 henkilöä – heistä kaksi kolmesta tuli Irakista ja Syyriasta vain vajaa 3 % – tämä lähes kymmenkertaisesti tavanomaisen ylittänyt hakijajoukko yllätti viranomaiset
- Turvapaikkaprosessi kestää monilla hakijoilla yli vuoden ilman tietoa siitä, missä, milloin ja minkä päätöksen hakija saa, mikä vaikeuttaa heidän sopeutumistaan Suomeen
- Turvapaikan tai muun oleskeluluvan saamisen ehtoja Suomeen on kiristetty vuoden 2015 seurauksena, mikä pienentää turvapaikan tai muutoin oleskeluluvan saavien määrää
- Vuoden 2015 turvapaikanhakijoista turvapaikan tai oleskeluluvan saaneiden määrä ei ole ongelma Suomen kaupungeille tai kunnille, mutta heidän ja erityisesti ilman oleskeluoikeutta olevien ”paperittomien” integraatio Suomeen on haasteellista
- Turvapaikanhakijoihin, turvapaikan saaneisiin ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneisiin liittyvien nimikkeiden ja määritelmien käyttö on Suomessa sekavaa ja vaatii selkeyttämistä, kuten myös turvapaikanhakijoihin liittyvät käytännöt

## 1.1. Johdanto

”Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa” on teos, jonka kohteena on vuonna 2015 Suomeen tullut suuri turvapaikanhakijoiden joukko – 32 476 turvapaikanhakijaa. Teoksen kirjoittajina ovat Strategisen Tutkimuksen Neuvoston (STN) rahoittaman tutkimushankkeen URMI (*Urbanization, Mobilities and Immigration*) tutkijat, ja teoksen on toimittanut URMI:n johtaja, professori Jussi S. Jauhiainen.

Keskitymme ajanjaksoon vuodesta 2015 vuoden 2016 loppuun, jolloin näiden henkilöiden turvapaikkaprosessi oli käynnissä. Tutkimme turvapaikanhakijoiden tuloa Suomeen, eri viranomaisten toimintaa, käytäntöjä ja hallintaa haku-prosessin aikana ja turvapaikanhakijoiden arkipäivää ja kokemuksia turvapaikkaprosessin aikana.

Vuoden 2017 alkupuolella edelleen tuhannet hakijat odottavat päätöstä siitä, saavatko he turvapaikan Suomesta. Maahanmuuttovirasto on tehnyt jo yli 10 000 kielteistä turvapaikkapäätöstä. Tuhannet ovat poistuneet Suomesta, tuhannet ovat valittaneet hallinto-oikeuteen, ja satoja ellei jo tuhansia on jäänyt

Suomeen laittomasti ”paperittomina”. Pohdimme myös paperittomien asemaa Suomessa ja sitä, minkälaiseksi kunnat arvioivat tulevaisuuden – jääkö vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden suuri määrä ainutkertaiseksi ilmiöksi?

Turvapaikanhakijoita on monenlaisia. Jokaisella on oma erilainen taustansa, vaikka heitä yleensä käsitellään hallinnossa ja mediassa yhtenäisenä joukkona. Toki heillä on myös yhteisiä piirteitä, kuten lähtö kotimaasta, tulo Euroopan unioniin ja saapuminen Suomeen etsimään turvaa. Monet ovat lähtöisin konfliktialueilta, joissa rauhallisen elämän ja arkipäiväisen työnteon järjestäminen on mahdotonta. Suomi kohdemaana näyttäytyy usealle turvapaikanhakijalle hyvin vauraana valtiona, jossa voisi olla mahdollisuus mennä eteenpäin elämässä. Monet pettyvät turvapaikkaprosessin aikana. Suomi ei olekaan onnena, jonne saa helposti oleskeluluvan ja jossa mukava asuminen ja hyväpalkkainen työpaikka järjestyvät vaivattomasti. Myös hallinnolla on haasteita – kaikki turvapaikanhakijat eivät haluaakaan asua ja elää yhtäläisesti ja tyydy vähään. Joitakin houkuttelevat suurempien kaupunkien mahdollisuudet, vaikka turvapaikanhakijoille olisi suunniteltu palveluja pikkukaupungeissa ja syrjäseuduilla.

Vuoden 2015 turvapaikanhakijoita koskevan syvällisen analyysin paikka on muutaman vuoden päästä. Silloin tiedetään tarkkaan mitä tapahtui, ketkä jäivät Suomeen, minne he asettuivat, miten integraatio heidän kohdallaan eteni ja minkälaisia haasteita, konflikteja ja ratkaisuja syntyi. Tästä huolimatta olemme päättäneet tutkia prosessia tietämättä miten se päättyi. Toivomme, että tästä tutkimuksesta on hyötyä niille, jotka ovat suoraan tai välillisesti tekemisissä vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden kanssa. Kenties joku turvapaikanhakijoistakin löytää tietoa, joka auttaa ymmärtämään tilannetta, jossa hän on ollut. Kun turvapaikkaprosessi etenee muutaman vuoden päähän, niin vain harvat enää muistavat, mitä prosessin kiireisinä vuosina tapahtui.

Olemme koonneet tähän teokseen monenlaista tietoa turvapaikanhakijoista. Osa on peräisin Maahanmuuttoviraston, sisäministeriön, Eurostatin ja YK:n tilastoista. Suurin osa muista tiedoista on hankittu loppuvuodesta 2016 tekemisemme kyselyistä ja haastatteluista. Kysyimme vastaanottokeskuksilta, kunnilta ja ELY-keskuksilta turvapaikkaprosessista. Laajoihin kyselyihimme ja haastatteluihimme saimme vastaukset 128 vastaanottokeskuksesta, 194 kunnasta ja 15 ELY-keskuksesta. Kysyimme turvapaikkaprosessista myös turvapaikanhakijoilta itseltään. Vastaajina oli 318 hakijaa kahdeksasta vastaanottokeskuksesta eteläisessä Suomessa. Tämä kysely toteutettiin arabian, darin, englannin, kurdin soranin, somalin ja suomen kielillä. Useimmissa vastaanottokeskuksissa kyselyn toteuttamista auttoivat äidinkielliset tulkit. Tutkimuksen tekoa ja teoksen valmistumista avustivat kirjoittajien lisäksi monin tavoin Lari Jaakkola, Justus Jokela, Jani Kinnunen, Noora Salmela, Johanna Sormunen, Lotte Suveri ja Pekka Veiste.

Tilastoista selviää, että kaksi kolmesta vuonna 2015 Suomen tulleesta turvapaikanhakijasta oli peräisin Irakista (taulukko 1.1). Näistä 20 500 henkilöstä hy-

vin monet kuuluivat kurdivähemmistöön. Seuraavaksi suurin ryhmä oli peräisin Afganistanista, joita hakijoista oli joka kuudes eli noin 5 200. Monet mieltävät vuoden 2015 turvapaikanhakijat nimenomaan Syyrian sotaan liittyen. Syyriasta kotoisin olevia oli kuitenkin alle 900, ja he muodostivat alle kolme prosenttia Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista. Tässä yhteydessä Suomeen tuli myös Albaniasta kotoisin olevia turvapaikanhakijoita, vajaa sata vähemmän kuin Syyriasta (Migri 2016a).

Osalla Suomeen vuonna 2015 tulleista oli lainsäädännön kannalta peruste saada turvapaikka Suomesta, mutta enemmistöllä tätä ei ollut. Vuonna 2016 Maahanmuuttovirasto teki Suomessa yhteensä 28 208 turvapaikkapäätöstä. Niistä oli myönteisiä joka neljäs (27 %), kielteisiä puolet (51 %) ja hakemus raukesi joka seitsemännellä (14 %). Loput kahdeksan prosenttia hakemuksista jätettiin tutkimatta, minkä syynä oli useimmin se, että hakija oli esittänyt turvapaikkahakemuksen jo aiemmin jossain muussa EU:n jäsenvaltiossa tai todistettavasti saapunut sinne Suomea aiemmin. Vuonna 2016 Suomeen myönnettiin siis 4 586 henkilölle turvapaikka ja oleskelulupa, 1 789 henkilölle oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella ja 50 henkilölle oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella (Migri 2017a). Pakolaisena, kiintiöpakolaisena, toissijaisen suojelun perusteella tai turvapaikkaa hakeneen perheen yhdistämisen kautta Suomessa sai oleskeluluvan vuonna 2016 noin 8 500 henkilöä. Se on 1,5 promillea Suomen väestöstä.

Turvapaikkaprosessi on monilla vielä kesken. Enemmistö vuoden 2015 turvapaikanhakijoista, jotka saavat Maahanmuuttovirastolta kielteisen turvapaikkapäätöksen, valittaa päätöksestään hallinto-oikeuteen. Arvioidaan, että hallinto-oikeudesta kielteisen päätöksen saavista tuhannet pyrkivät valittamaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Vuoden 2016 lopussa Suomen vastaanottojärjestelmässä oli 20 450 turvapaikanhakijaa. Heistä kielteisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta oli saanut 11 365, joista 9 451 oli muutoksenhaun alaisia. Suomesta oli poistunut 9 224 turvapaikanhakijaa, mutta osa heistä oli vuonna 2016 tulleita. Vastaanottojärjestelmästä oli kadonnut 3 824 turvapaikanhakijaa, joista yli puolet vuoden 2016 aikana (Sisäministeriö 2016). Vuonna 2016 päätetään siis yli 10 000 turvapaikanhakijan kohtalosta: saavatko he jäädä Suomeen vai eivät?

Kaikkia vuoden 2015 turvapaikanhakijoita koskevat tarkat luvut saadaan viimeistään vuonna 2018, jolloin viimeisenkin vuonna 2015 saapuneen turvapaikanhakijan valitus on käsitelty ja tehty häntä koskeva lopullinen päätös turvapaikan suhteen. Alustavasti tilannetta voidaan tarkastella vuonna 2016 Maahanmuuttoviraston tekemien turvapaikkapäätösten mukaan (taulukko 1.1). Noin yhdeksän kymmenestä Syyriasta tulleiden hakemuksista hyväksyttiin eli heille myönnettiin turvapaikka. Afganistanista tulleiden hakemuksista hyväksyttiin joka kolmas ja Irakista tulleista joka kuudes. Albaniasta tulleiden hakemuksista hyväksyttiin vain hyvin harva, ja turvapaikan Suomesta sai heistä alle



**Taulukko 1.1.** Turvapaikkaa hakeneet 2015 ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkapäätökset vuonna 2016 (Migri 2017).

Maa	Hakemukset 2015	Turvapaikka 2016	Myönteiset yhteensä 2016	% myönteisiä päätöksiä 2016
1. Irak	20 485	2 027	2 977	24
2. Afganistan	5 214	452	1 870	42
3. Somalia	1 981	321	482	34
4. Syyria	877	779	1 118	100
5. Albania	762	0	6	4
6. Iran	619	221	231	64
7. Tuntematon	303	39	51	71
8. Venäjä	191	52	56	34
9. Kosovo	167	0	9	14
10. Nigeria	167	8	69	46
11. Marokko	122	14	20	26
12. Eritrea	118	312	315	100
13. Algeria	100	0	5	17
Yhteensä	32 476	4 586	7 745	35

kymmenen hakijaa, vaikka hakijoita oli satoja (Migri 2017b). Mikäli tarkastellaan vain hakemuksia, joista Migri teki myönteisen tai kielteisen päätöksen, niin käytännössä kaikki Syyriasta tulleet saivat turvapaikan ja/tai oleskeluluvan, neljä kymmenestä Afganistanista tulleista, joka kolmas Somaliasta tullut ja joka neljäs Irakista tullut (taulukko 1.1).

Turvapaikanhakijoihin liittyviä toimijoita on monessa vaiheessa prosessin aikana. Rajaviranomaiset ja poliisi ottavat aluksi turvapaikkahakemuksen vastaan. Turvapaikkamenettelyn loputtua, usein kuukausien tai yli vuoden kuluttua, poliisi saattaa kielteisen turvapaikkapäätöksen ja käännytyksen saaneet pois Suomesta, jos näin päätetään. Turvapaikkaprosessissa hakijoiden hallintoa suuntaavat monet ministeriöt, erityisesti sisäasiainministeriö, ja myös työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö. Yksi keskeisimpiä hallinnon toimijoita on Maahanmuuttovirasto Migri. Siihen on kohdistunut valtava paine vuonna 2015 alkaneen prosessin aikana. Sen toimintaa on kritisoitu, välillä aiheesta, välillä aiheetta. Osan hallinnollisista ongelmista selittää se, että turvapaikanhakijoita koskevia määräyksiä ja lainsäädäntöä on muutettu vauhdilla prosessin aikana.

Paikallinen elämä on sitä, johon turvapaikanhakija saa tuntumaa arkipäivänsään. Vastaanottokeskukset ovat keskeisin arkipäivän ympäristö turvapaikanhakijoille. Useimmat heistä ovat nähneet niitä enemmän kuin yhden Suomessa olonsa aikana. Joissakin jotkut ovat viihtyneet kohtuullisen hyvinkin. Toisissa arkipäivä on ollut haasteellista vieraan kielen, ympäristön ja ihmisten keskuudessa. Toisaalta kaikille hakijoille on tarjottu turvaa hakuprosessin aikana.

Myös kunnat ovat tärkeitä, sillä vastaanottokeskukset sijaitsevat kunnissa. Näistä paikkakunnista turvapaikanhakijat saavat ensimmäiset kokemuksensa

suomalaisesta arkipäivästä. Kunnilla on heidän tulevaisuutensa kannalta suuri merkitys. Ne tarjoavat suoraan tai välillisesti asuinpaikan turvapaikan ja oleskeluluvan saaneille, ja osalle tätä jo hakuprosessin aikana. ELY-keskuksella on merkittävä tehtävä soviteltaessa asumisen tarpeita turvapaikan saaneille kuntiin eri puolilla Suomea.

Järjestöillä on tärkeä yhteys turvapaikanhakijoihin. Järjestöt ja vapaaehtoiset tekevät hyvin merkittävää työtä, jotta turvapaikanhakijan arki Suomessa sujusi mielekkäästi ja että integraatio yhteiskuntaan voisi alkaa. Suomeen aiemmin tulleet maahanmuuttajat, varsinkin hakijan kanssa samaan kulttuuriseen taustaryhmään kuuluvat, ovat hyvin tärkeitä linkkejä suomalaiseen yhteiskuntaan. Monet heistä kertovat hakijoille, kuinka Suomessa asiat saa järjestymään ja millä tavoin turvapaikkaprosessiin voi yrittää vaikuttaa.

Tavalliset suomalaiset ovat se kaikkein suurin ryhmä, joka turvapaikanhakijoita ympäröi. He ovat usein etäällä lukuun ottamatta vastaanottokeskuksissa työskenteleviä ja virkailijoita, joita hakija kohtaa prosessin aikana. Kontakteja turvapaikanhakijan ja kantaväestön välillä syntyy, kun hakijat liikkuvat vastaanottokeskuksen ulkopuolella. Osa näistä kontakteista on myönteisiä ja osa kielteisiä. Turvapaikanhakijan integroitumisen aloittamisen kannalta erityisen merkityksellisiä ovat nämä tavalliset arkipäivän kohtaamisen tilat.

## 1.2. Määritelmät ja käsitteet

Turvapaikanhakijoihin, turvapaikan saaneisiin ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneisiin liittyvien nimikkeiden ja määritelmien käyttö on Suomessa sekavaa. Mediassa ja arkikielessä käsitellään usein turvapaikanhakijoita pakolaisina, vaikka hakijat eivät ainakaan vielä ole pakolaisia. Kaikki Suomeen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat eivät ole pakolaisia. Samoin usein luullaan, että Maahanmuuttoviraston kielteistä turvapaikkapäätöstä seuraa välittömästi turvapaikanhakijan maasta poistaminen. Esitetään myös, että tuhannet, jotka ovat kadonneet turvapaikkahakijoiden rekisteristä, olisivat jääneet ilman oleskelulupaa Suomeen. Myös viranomaiset ja muut turvapaikkahakijoiden asioita käsittelevät toimijat käyttivät nimikkeitä hyvin eri tavalla. Turvapaikanhakijat, pakolaiset, maahanmuuttajat ja muut vastaavat menevät käsitteinä sekaisin. Yhteisesti samalla tavalla määriteltyjen käsitteiden käyttö tekisi turvapaikkaprosessin ja tätä koskevat käytännöt selkeämmiksi.

Pakolainen on henkilö, joka on paennut kotimaastaan vieraaseen maahan, koska pelkää vainoa syntyperänsä, uskontonsa, mielipiteidensä tai tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen vuoksi. Tämä ei riitä, vaan hänelle tulee YK:n pakolaisasiainpäävaltuutetun toimiston UNHCR:n (*United Nations High Commissioner for Refugees*) myöntää pakolaisen asema tai että jokin valtio antaa hänelle pakolaisaseman. Geneven sopimuksen mukaan pakolainen on henkilö, jolla on perusteltua aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainotuksi rotunsa, uskon-

tonsa, kansallisuutensa tai mielipiteensä vuoksi tai sen takia että hän kuuluu tiettyyn yhteiskuntaluokkaan. Lisäksi kyseisen henkilön tulee oleskella kotimaansa ulkopuolella, eikä hän tällaisen uhan vuoksi voi tai ei halua palata kotimaahansa. Henkilö voi olla myös ilman minkään maan kansalaisuutta ja oleskella entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella ja edellä mainittujen seikkojen vuoksi olla kykenemätön tai sanotun pelon vuoksi olla haluton palaamaan sinne (Pakolaisneuvonta 2017a). Pakolaisasema on YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (1951) lisäpöytäkirjoineen (1967) määrittelemä kotimaansa ulkopuolelta turvaa hakeneen henkilön kansainvälisen suojelun kategoria. Viime vuosina on Suomessa tehty vuosittain noin 1 000–1 600 myönteistä kansainvälisen suojelun päätöstä eli tämän verran ihmisiä on saanut pakolaisuuden perusteella turvapaikan Suomesta (Migri 2015; 2016b; 2017b).

Kiintiöpakolainen on henkilö, jolle YK:n pakolaisasiainpäävaltuutetun toimisto UNHCR on myöntänyt pakolaisen aseman tai muu kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva ulkomaalainen, jonka valtio ottaa vastaan vuosittaisessa pakolaiskiintiössään. Kiintiöpakolaisia ottaa vastaan vajaan 30 valtiota. Suomi on vuodesta 2001 sitoutunut ottamaan 750 kiintiöpakolaista vuosittain. Syyrian sodan vuoksi kiintiötä nostettiin vuosina 2014 ja 2015 1050 kiintiöpakolaiseen (Migri 2017c). Suomen viranomaiset valitsevat kiintiöpakolaiset ulkomailta sisäministerin päätöksen perusteella. Joka vuosi kiintiöt eivät ole tulleet aivan täyteen.

Turvapaikanhakija on henkilö, joka pyytää suojelua ja oleskeluoikeutta kotimaansa ulkopuoliselta valtiolta. Jos tämä henkilö on suojelun tarpeessa ja hänelle myönnetään turvapaikka, saa hän samalla pakolaisaseman eli hän on pakolainen. Suomessa vastaanottolaki eli Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta käsittelee turvapaikanhakijoita. Turvapaikanhakija saa turvapaikan, mikäli hän täyttää turvapaikkamenettelyn perusteella pakolaisaseman saamisen kriteerit. Geneven sopimuksen mukaan turvapaikanhakijaa ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Viime vuosina on tehty noin 3 000–4 000 turvapaikkahakemusta Suomessa. Vuonna 2015 hakemuksia tehtiin 32 476 ja vuonna 2016 5 651 (Migri 2016a; 2017a).

Paperiton on henkilö, joka asuu ja elää jossakin valtiossa ilman täyttä laillista oleskeluoikeutta, ja jonka oleskelua kyseisessä valtiossa tämän valtion viranomaiset eivät hyväksy. Usein viranomaiset eivät tiedä paperittoman oleskelusta kyseisessä maassa. Henkilöllisyystodistuksen puuttuminen ei tee ihmisestä paperitonta. Paperittomiin kuuluvat myös uuspaperittomat, joiden erityispiirteenä on se, että viranomaiset tietävät että he oleskelevat valtiossa, mutta he eivät voi laillisin keinoin poistaa heitä valtiossa. Suomen perustuslaki takaa paperittomille perusoikeuksia Suomessa. Lisäksi viranomaiset voivat myöntää taloudellista tukea paperittomien sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen ja muiden palvelujen järjestämiseksi. Osa vuonna 2015 Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista on

jäänyt Suomeen, vaikka he ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen, koska viranomaiset ole voineet poistaa heitä maasta. Useilta asiantuntijoilta kerätyn tiedon perusteella (katso luku 9) paperittomien määrä ennen vuonna 2015 suuren turvapaikanhakijoiden määrän tuloa Suomeen oli noin 3 500. Tämä luku sisältää henkilöitä, jotka ovat Suomessa ilman oleskeluoikeutta, mutta joista viranomaiset tietävät. Vuosien 2015 ja 2016 aikana paperittomien määrä on arvioilta noussut 500–1 000 henkilöä. Tuolloin oli turvapaikanhakijoista kateissa rekisteristä noin 4 000 henkilöä (Sisäministeriö 2016). Paperittomien määrän arvioidaan nousevan tästä vielä noin 2 000–4 000 henkilöllä – ainakin väliaikaisesti – riippuen siitä, missä määrin vuonna 2015 Irakista Suomeen tulleet hyödyntävät mahdollisuuttaan jäädä Suomeen.

Maahanmuuttaja on kuka tahansa vieraaseen valtioon muuttava henkilö. Hän voi olla esimerkiksi työperäinen muuttaja tai pakolainen. Ensimmäisen polven maahanmuuttajat ovat ulkomailla syntyneitä ja Suomeen muuttaneita henkilöitä. Toisen polven maahanmuuttajat ovat syntyneet Suomessa, mutta heidän ainoa vanhempi tai molemmat vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla. Osalla Suomessa syntyneistä on toinen vanhemmista syntynyt Suomen ulkopuolella. He eivät ole varsinaisesti maahanmuuttajia.

Turvapaikka on oleskelulupa vieraassa valtiossa, joka annetaan ulkomaalaiselle turvapaikkamenettelyssä todetun pakolaisaseman perusteella. Suomesta on saanut turvapaikan 2000-luvulla vuosittain noin 2 300–3 000 henkilöä. Perusteena on myönteinen kansainvälisen suojelun päätös, muu turvapaikkamenettelyn yhteydessä myönnetty oleskelulupa tai kiintiöpakolaisuus (Migri 2015; 2016a).

Toissijaisen suojelun voi saada EU:n lainsäädäntöön nojautuen. Tämän perusteella voidaan myöntää oleskelulupa, mikäli turvaa hakevan henkilön kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus, tai vakava vaara siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi (Migri 2017d). Suomen lain mukaan voidaan turvapaikanhakijalle myöntää oleskelulupa myös maasta poistumisen estymisen perusteella tai ihmiskaupan uhrina tai jos on ilmeistä, että hakija ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa joutumatta vakaavan henkilökohtaiseen vaaraan siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi.

Turvapaikkamenettely on jostakin kotimaansa ulkopuolisesta valtiosta turvaa hakeneen henkilön turvapaikkahakemuksen yksilöllinen viranomaiskäsitteily. Siinä viranomaiset tutkivat kyseisen henkilön eli turvapaikanhakijan oikeutuksen turvapaikkaan valtiossa, josta hän turvaa hakee. Suomessa turvapaikkamenettely voi olla nopeutettu, mikäli hakija hakee turvapaikkaa Suomesta toisen kerran jo saatuaan kielteisen päätöksen. Tällöin hakija voidaan kääntää välittömästi. Nopeutettu menettely on myös mahdollinen, jos hakija on tullut Suomeen turvallisesta alkuperämaasta tai jos hakemus katsotaan ilmeisen

perusteettomaksi. Suomessa hakemuksen perusteita tarkastellaan suhteessa Geneven sopimukseen, EU:n lainsäädäntöön, Suomen lakeihin sekä maahanmuuttoa koskevaan kansalliseen politiikkaan ja käytäntöihin. Maassa oleskeluluvan myöntämisen perusteet muuttuvat turvapaikanhakijoita koskevan politiikan muutosten myötä. Suomessa saattoi saada kansainvälistä suojelua 16.5.2016 saakka myös humanitaarisen suojelun perusteella, mutta ei enää sen jälkeen (Migri 2016c; Pakolaisneuvonta 2017b). Turvapaikkamenettely kestää Suomessa kuukausia ja vuonna 2015 Suomeen tulleiden kohdalla usein yli vuoden.

Turvapaikkaprosessi käsittää henkilön eli turvapaikanhakijan lähtemisen kotimaastaan etsimään suojaa toisesta valtiosta, tähän liittyvän matkan, turvapaikkamenettelyn sekä myönteisen tai kielteisen turvapaikkapäätöksen lyhytaikaiset seuraukset hakijalle, yhteisölle ja yhteiskunnalle.

Dublin-menettelyn mukaan EU:n jäsenvaltio sekä Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi, jossa turvapaikanhakija ensimmäisenä hakee turvapaikkaa tai jonka kautta hän tulee EU:n alueelle, on velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen. Mikäli tulee ilmi, että Suomessa turvapaikkaa hakenut on hakenut sitä jo jostain toisesta tätä Dublin-asetusta soveltavasta maasta tai selviää mihin näistä maista hakija on ensimmäisenä saapunut tai hänellä on perhesiteitä, oleskelulupa tai viisumi kyseiseen maahan, käsitellään hänen turvapaikkahakemuksensa siellä (Migri 2017d).

Vastaanottokeskus on paikka, jossa kansainvälistä suojelua ja turvaa hakevat ja tilapäistä suojelua saavat majoitetaan ja joka järjestää heidän vastaanottopalvelunsa. Vastaanottokeskus (vok) on yksi vastaanottoyksikkö muiden turvapaikanhakijoille tarkoitettujen tilapäisten majoitusyksiköiden lisäksi. Niitä ovat esimerkiksi lapsille tarkoitettut ryhmäkodit ja tukiasuntolat. Erityinen ensivaiheen vastaanottokeskus on järjestelykeskus, jossa rekisteröidään nopeassa tahdissa suuri määrä turvapaikanhakijoita, joiden henkilöllisyys tai maahantulon edellytykset ovat epäselvät. Järjestelykeskus voi olla mikä tahansa tila, jossa sinne ohjattaville ihmisille voidaan tarjota kunnollinen suoja, ruokahuolto ja riittävät peseytymistilat. Turvapaikanhakijan tulee olla järjestelykeskuksessa korkeintaan viikko (Laki... 2011). Sen sijaan vastaanottokeskuksissa voidaan olla kuukausia tai pitempäänkin. Vastaanottokeskuksia oli Suomessa vuoden 2014 lopussa 28, joissa oli 3 300 aikuista ja 150 alaikäistä. Vuoden 2015 lopussa vastaanottokeskuksia oli 212, joissa oli 27 300 aikuista ja 2 500 alaikäistä. Vuoden 2016 lopussa vastaanottokeskuksia oli 126, joissa on noin 15 000 aikuista ja 750 alaikäistä (Migri 2017e).

### 1.3. Teoksen sisältö

Teoksen ”Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa” sisällön avaa johdanto yhdessä johtopäätösten kanssa. Sen päättää laajempi englanninkielinen yhteenvedo sekä lyhyet tiivistelmät arabian, farsin, kurdin soranin, ranskan ja somalin kielillä.

Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden muuttoliike Euroopan unioniin ja lopulta myös Suomeen on Jussi S. Jauhiaisen katsauksen kohteena. Useimpien reitti kulki Turkin kautta Kreikan saarille, sieltä eteenpäin manner-Kreikkaan ja Balkanin alueen läpi kohti Saksaa. Enemmistö Suomeen tulleista yli 32 000 henkilöstä jatkoi Saksasta matkaansa Tanskan ja Ruotsin läpi Tornion kautta Suomeen. Eniten heitä saapui syys-lokakuussa 2015, jolloin viikossa tuli Suomeen tuhansia turvapaikanhakijoita. Kaksi kolmesta hakijasta oli kotoisin Irakin alueelta. Enemmistö Suomeen tulleista oli kurdeja.

Turvapaikanhakijoiden hallinta on moniulotteista ja siihen sisältyy erilaisia intressejä, toteavat Lotta Koistinen ja Jussi S. Jauhiainen. Luvussa esitetään keskeiset turvapaikanhakijoiden hallintaan liittyvät kansainväliset, kansalliset ja paikalliset toimijat sekä turvapaikkamenettely Suomessa. Turvapaikkaprosessiin liittyvät kansainvälinen geopolitiikka, järjestäytynyt rikollisuus ja erilaiset kansalliset ja paikalliset talouspoliittiset intressit. Toisaalta on kansainvälisten sopimusten nojalla syntynyt ja yleisinhimillinen tarve suojella uhattuja ihmisiä. Samalla hallinto pyrkii estämään epätoivotun väestön tulon jollekin alueelle. Sama turvapaikanhakijan keho määrittellen eri tavoin eri toimijoiden käsittelyssä, ja vain harvoin hänellä on mahdollisuus vaikuttaa tähän.

Vastaanottokeskusten toiminta, niiden onnistuneet käytännöt ja turvapaikanhakijoiden kokemukset turvapaikkaprosessissa ovat Lotta Koistisen selvityksen kohteena. Käytännössä kaikki vuonna 2015 Suomeen tulleet turvapaikanhakijat asuivat jossain vaiheessa vastaanottoyksiköissä, ja osa kuukausista yli vuoteen. Oleellista turvapaikanhakijalle on turva, ja se toteutui hyvin vastaanottokeskuksissa. Enemmistö turvapaikanhakijoista kokee tulevansa Suomessa hyvin kohdelluiksi ja luottaa vastaanottokeskuksen henkilökuntaan. Kuitenkin joka viides turvapaikanhakija ei kokenut tulleensa kohdelluksi Suomessa hyvin. Suurimpana syynä tähän turvapaikanhakija ilmoitti, että hän ei ole suomalainen. Vastaanottokeskusten johtajien mielestä keskustusten onnistuneimpia käytäntöjä olivat yhteistyö, vuorovaikutus, henkilökohtaiset kontaktit sekä tiedonvaihdon käytännöt eri toimijoiden kanssa. Tasavertaisuus koettiin tärkeänä.

ELY-keskusten ja kuntien onnistuneet käytännöt turvapaikkaprosessissa ovat luvun sisältönä, jonka on laatinut Lotta Koistinen. ELY-keskukset sopivat kuntien kanssa asumisjärjestelyistä, joita tarjotaan oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille. Tämän sopiminen on ollut haasteellista. Osa kunnista ei halua turvapaikan saaneita, ainakaan kuntapaikkamenettelyn kautta. Perusteluita on monenlaisia, mukaan lukien kielteisyyttä muualta tulijoita kohtaan. Vuorovai-  
kutteinen keskustelu ELY-keskusten välillä ja yhteiset turvapaikkoihin liittyvät kehittämistoimenpiteet olivat ELY-keskusten mielestä turvapaikanhakijoihin liittyviä onnistuneita käytäntöjä, kuten myös tiedonkulku ja yhteistyöryhmät. Kuntien parhaimmat käytännöt olivat yhteiset prosessit ja toimintatavat, yhteistyö eri toimijoiden kanssa, tiedonkulun käytännöt sekä erilaiset vierailut ja

tapaamiset. Puuttuvan kokemuksen vuoksi useilla kunnilla ei ole vielä hyviä käytäntöjä turvapaikanhakijoihin liittyen.

Turvapaikanhakijoiden arkipäivä sisältää toimintaa vastaanottokeskuksessa ja sen ulkopuolella, osoittaa Camilla Marucco luvussaan. Turvapaikanhakijoita ja heidän suhdettaan lähiympäristöön tulee tarkastella yksilöllisesti sekä huomioimalla fyysiset ja sosiaaliset tekijät. Tulee huomioida turvapaikanhakijoiden päivittäiset, epämuodolliset käytännöt ja tilat. Turvapaikanhakijoiden asemasta johtuen ne voivat olla hyvin erilaisia kuin tavallisten ihmisten elämässä. Alkavassa integraatioprosessissa ja yhteisöön kiinnittymisessä tulee huomioida turvapaikanhakijoiden henkilökohtaiset tavoitteet, tilat ja mahdollisuuksien mielikuvitus. Niiden kautta voidaan rakentaa verkostoja, kannustaa keskinäiseen tutustumiseen ja vahvistaa yhteisön yleistä yhteenkuuluvuutta.

Sosiaalinen media on keskeinen turvapaikanhakijoiden väline turvapaikkaprosessissa, kirjoittaa Maria Merisalo luvussaan. Lähes kaikilla turvapaikanhakijoilla on käytettävissään älykännykkä ja internetyhteys. He käyttävät niitä aktiivisesti yhteydenpitoon sekä Suomen sisällä että Suomesta ulos. Suomen sisällä pidetään yhteyttä aiempiin ja turvapaikkamenettelyn aikana syntyneisiin kontakteihin. Suomen ulkopuolella pidetään yhteyttä entiseen kotimaahan tai muualla ulkomailla oleviin sukulaisiin ja ystäviin. Tietoa mahdollisesta asuinpaikasta ja työpaikasta Suomessa etsitään internetistä, ja opetellaan suomea mobiilisovellusten avulla. Kuntien internetissä välittämä tieto palveluista ja mahdollisuuksista turvapaikanhakijoille ja pakolaisille vaihtelee paljon. Osassa kuntia näitä ei ole juuri lainkaan, ja erittäin harvoissa näitä on turvapaikanhakijan äidinkielellä. Hyvin harvat kunnat hyödyntävät internetin mahdollisuuksia vuorovaikutukseen turvapaikanhakijoiden kanssa.

Kaikki turvapaikanhakijat muuttavat Suomessa turvapaikkamenettelyn aikana, useat moniakin kertoja vastaanottoyksiköstä toiseen tai niistä pois kuntiin, osoittaa Jussi S. Jauhiainen turvapaikanhakijoiden muuttoliikettä Suomessa tarkastelevassa luvussaan. Enemmistö vuoden 2015 turvapaikanhakijoista sijoitettiin eteläisen Suomen vastaanottokeskuksiin. Osa siirtyi asumaan muualle pitkäksi venyneen turvapaikkamenettelyn aikana. Turvapaikan saamisen seurauksena monet muuttavat viranomaisten puolelta järjestettyyn asuntoon ja asuinpaikkaan. Näitä pyritään järjestämään samalta alueelta kuin vastaanottokeskus. Osa houkuttelevat enemmän suurten kaupunkien mahdollisuudet. Enemmistö turvapaikanhakijoista on asunut aiemmin kaupungeissa ja he löytävät helpoiten samaan kulttuuriryhmään kuuluvia Suomen suurimmilta kaupunkiseuduilta. Suomen kaupunkiseuduilla on erilaisia etnisiä piirteitä, mikä vaikuttaa turvapaikkapäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden muuttoon Suomessa. Suurin osa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista muuttaa pois, mutta osa jää Suomeen paperittomana. Osa turvapaikanhakijoista muutti pois Suomesta jo turvapaikkamenettelyn aikana. Ku-

kaan ei tiedä kaikkien vuonna 2015 Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden asuinpaikkaa tarkkaan.

Paperittomat kytkeytyvät vuoden 2015 turvapaikanhakijoihin siinä vaiheessa kun he saavat kielteisen turvapaikkapäätöksen, mutta siitä huolimatta päättävät jäädä laittomasti Suomeen, toteaa Katri Gadd luvussa. Paperittomien määrä kasvaa Suomessa. Aiemmin on heitä ollut satoja, mutta vuoden 2017 alussa heitä on jo tuhansia. Sisäministeriö, muut ministeriöt, kunnat ja erilaiset järjestöt joutuvat mukauttamaan toimintaansa paperittomien määrän kasvaessa. Mikäli heidän perusoikeuksiaan ei huomioida, syntyy Suomeen uusi erittäin marginaalinen yhteisö. Heidän tulee kamppailla eloonjäämisestään monin laillisin ja myös laittomin keinoin, mikä ei ole etu kenenkään kannalta. Paperittomista Suomessa on hyvin vähän tutkimustietoa.

Turvapaikanhakijoita tuli paljon Suomeen vuonna 2015, mutta tämä ei jää viimeiseksi kerraksi. Varautuminen tuleviin turvapaikanhakijoihin on Hanna Heinon luvun aiheena. Varautuminen laajaan maahanmuuttoon Suomessa, ja erityisesti turvapaikanhakijoiden tuloon, on ollut vähäistä keskeisten kansallisten, alueellisten ja paikallisten toimijoiden keskuudessa. Monet kunnat eivät ole huomioineet maahanmuuttoa tai turvapaikanhakijoiden tai pakolaisten tuloa kuntastrategiassaan. Tilanne on muuttumassa vuoden 2015 kokemusten perusteella. Monet toimijat arvioivat, että suuria määriä turvapaikanhakijoita saapuu Suomeen tulevaisuudessakin. Maahanmuuttajien osuus kuntien väestöstä tulee kasvamaan. Tähän voidaan ja on syytä varautua monin tavoin. Tulevaisuuden tutkimuksen menetelmiä voidaan hyödyntää ennakoinnissa ja varautumisessa.

## 1.4. Johtopäätökset

Vuonna 2015 turvapaikkaa Suomesta hakeneiden määrä 32 476 henkilöä yllätti lähes kaikki viranomaiset ja muut turvapaikkamenettelyyn liittyvät toimijat. Euroopan unioniin oli toki tullut jo vuonna 2014 yli 700 000 turvapaikanhakijaa, mutta Suomessa tämä ei vielä näkynyt. Kun EU:iin tuli hyvin runsaasti turvapaikanhakijoita syksyllä 2015, heidän matkansa ulottui Suomeen saakka. Kaksi kolmesta Suomeen saapuneesta tuli Irakista, mutta suurimmalta konfliktialueelta Syyriasta vain vajaa 900 henkilöä (Migri 2017a). Monet turvapaikanhakijoista olivat nuoria miehiä, mutta kokonaisuutena hakijoiden tausta oli moninainen.

Turvapaikanhakijoihin, turvapaikan saaneisiin ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneisiin liittyvien nimikkeiden ja määritelmien käyttö on ollut Suomessa sekavaa. Turvapaikanhakijat ja pakolaiset menevät nimikkeinä usein sekaisin mediassa ja jopa kuntien ja hallinnon viranomaisten keskuudessa. Toki vuoden 2015 jälkeen on näiden käsitteiden käyttö selkiintynyt. Toisaalta turvapaikanhakijat ovat hyvin monenlaisia, eikä heitä tule käsitellä yhtenäisenä sisäisesti samanlaisena ryhmänä. He ovat yksilöitä, ja tämä on huomioitava turvapaikkaprosessin aikana ja viranomaisten toimissa turvapaikkamenettelyn aikana.



Turvapaikkaprosessi kestää monilla vuonna 2015 Suomeen tulleilla hakijoilla yli vuoden ilman tietoa siitä, missä, milloin ja minkä päätöksen hakija saa. Tämä vaikeuttaa heidän sopeutumistaan Suomeen. Integraation suomalaiseen yhteiskuntaan tulisi alkaa kun hakija päättää hakea turvaa Suomesta ja alkaa toteutua silloin kun hakija astuu Suomen rajojen sisälle. Eristys suomalaisesta yhteiskunnasta yli vuodeksi hankaloittaa arkipäivän aloittamista Suomessa. Turvapaikan tai oleskeluluvan saaneiden määrä ei muodostu ongelmaksi Suomen kaupungeille tai kunnille. Maahanmuutto on suomalaisten suurten kaupunkiseutujen väestönkasvun kannalta tärkein tekijä, ja lisää väkeä havittelevat kaikki kaupunkiseudut. Toki turvattomista paikoista tulevien aiemmat kielteiset kokemukset tekevät uuden elämän sujuvan aloittamisen Suomessa haasteelliseksi. Ilman oleskeluoikeutta olevien paperittomien integraatio suomalaiseen yhteiskuntaan on käytännössä mahdotonta. Viranomaisten on vaikea tukea henkilöitä, jotka joutuvat välttelemään viranomaisia.

Turvapaikkamenettelystä on tullut vuonna 2015 turvapaikkaa hakeneille pitkä ja raskas, osittain myös viranomaisten ailahtelevan toiminnan takia. Turvapaikan saaminen Suomessa on kontekstisidonnaista juridiikkaa. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus kumosi joka neljännen (24 %) Maahanmuuttoviraston päätöksistä. Valitusvaiheessa esitetään uusia perusteluja, tilanteet muuttuvat hakijan kotimaassa ja hallintotuomioistuin tekee uusia linjauksia. Kiire ja paine olivat suuret, kun vuoden 2015 hakemuksia käsiteltiin. Lähes joka 25. päätös (3,6 %) kumottiin Maahanmuuttoviraston virheen takia (Migri 2017f). Myös hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ruuhkautuvat valitusten käsittelyssä.

Nämä suuret numerot kertovat myös siitä, että turvapaikkamenettely on ainakin osaksi tehoton ja epäoikeudenmukainen. Monet kääntyivät pois Suomesta hyödyntämättä valitusoikeutta, vaikka perusteita kenties olisikin ollut. Aikaa tehdä valitus Suomessa ilman käännätyksen keskeyttämistä on vain kahdeksan päivää, joten osa jää ilman välttämätöntä pätevää oikeusapua. Turvapaikan tai muun oleskeluluvan saaminen riippuu siis myös kansallisesta politiikasta. Mahdollisuuksia saada turvapaikka Suomesta tai yhdistää oma perhe Suomeen ulkomailta on kiristetty vuoden 2015 seurauksena. Tämä pienentää turvapaikan ja/ tai oleskeluluvan saavien määrää Suomessa ja antaa määrättyä viestiä eteenpäin Suomea turvapaikkakohteena harkitseville. Tässä törmäävät määrättyt kansalliset poliittiset intressit ja yleisinhimillisyyys turvaa tarvitsevia kohtaan.

Maahanmuuttovirasto, hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus joutuvat tekemään jatkuvasti turvapaikkapäätöksen ja käännättämisen kannalta oleellisia linjauksia esimerkiksi siitä, onko esimerkiksi jokin osa Irakia, Afganistania tai Somaliaa turvallinen vai ei, ja mihin etniseen tai muuhun kansanryhmään kuuluvalla se on turvallinen ja missä yhteydessä. Yhden Maahanmuuttoviraston kielteisen turvapaikkapäätöksen kumotessaan Korkein hallinto-oikeus (2016) katsoi ”Bagdadin turvallisuustilanteesta ja A:n henkilökohtaisista olosuhteista

kokonaisuudessaan saadun selvityksen perusteella, että asiassa oli esitetty merkittäviä perusteita uskoa hänen olevan todellisessa vaarassa joutua Bagdadiin palautettuna kärsimään ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentissa tarkoitettua mielivaltaisesta väkivallasta johtuvaa vakavaa haittaa.” Niinpä ”Hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset on kumottava siltä osin kuin muutoksenhakijalle ei ole myönnetty oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella ja asia on palautettava Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oleskeluluvan myöntämiseksi.” (Korkein hallinto-oikeus 2016a). Toisaalta toisissa asiayhteyksissä korkein hallinto-oikeus päätyi myös päätökseen, että olosuhteet, joiden vallitessa jostakin henkilöstä oli tullut pakolainen, olivat muuttuneet merkittävästi, pysyvästi ja lakanneet olemasta. Tässä voitiin myös huomioda se, että kyseinen henkilö aiheutti muiden turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle pitkäaikaista ja vakavaa uhkaa. Niinpä hänet oli voitu määrätä karkotettavaksi kotimaahansa Irakiin sekä toistaiseksi voimassa olevaan maahantulo- ja oleskelulupaan (Korkein hallinto-oikeus 2016b).

Toisaalta kategoriset päätökset turvallisuuden pysyvyydestä voivat osua oikeaan ja olla oikeita vain lyhyen hetken. Tilanteet muuttuvat jatkuvasti – tämä on nykyajan jatkuvasti muuttuvaa geopolitiikkaa. Kenellä on vastuu siitä, että hetkellisesti turvalliseksi määritetylle alueelle Suomesta käännytetty ja käännytettyssä maassa sisäiseen pakoon pakotettu turvapaikanhakija kuolee tai häntä kidutetaan, kun alue muuttuu jälleen turvattomaksi? EU:n ja Suomen kiristytty turvapaikkapolitiikka muuttaa turvapaikanhakijoita ja pakolaisia laittomiksi maahanmuuttajiksi (katso Schuster 2010). Paperittomien määrän kasvu ei tarkoita, että Suomi on onnella tänne laittomasti jääville, vaan monille ainoa vaihtoehto välttää kuolema, kidutus tai järjestelmällinen syrjintä entisessä kotimaassaan.

Euroopan lähialueilla ja Afrikassa on paljon sotia ja konflikteja, taloudellisessa, sosiaalisessa ja poliittisessa kurjuudessa elävien määrä on suuri ja väestönkasvu on hyvin korkea. On hyvin todennäköistä, että Eurooppa tulee olemaan kohteena suurelle ja vielä suuremmalle turvapaikanhakijoiden joukolla. Turvapaikanhakijoille on monenlaisia poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia työntäviä tekijöitä heidän kotimaassaan ja vetäviä tekijöitä EU:ssa (Hatton 2016). Suomi sijaitsee kaukana pohjoisessa, mutta tännekin asti hakijoita tulee, joka vuosi. Vuonna 2015 Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä on vain promillen osia maailman pakolaisista ja turvaa kotimaansa ulkopuolelta etsivistä. Uusiin suuriin ja pieniin määriin turvapaikanhakijoita tulee varautua aiempaa paremmin.

Tarvitsemme yhteiskunnallista keskustelua vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden Suomeen tulon vaikutuksesta suomalaisen yhteiskuntaan ja yhteisöihin Suomessa ja siitä, miten yhteiskunta ja yhteisöt vaikuttivat turvapaikanhakijoihin. Tarvitsemme tutkimusperäistä tietoa politiikan teon perustaksi, ja myös

onnistuneiden käytäntöjen oikeanlaiseksi soveltamiseksi. Olemme kokeneet velvollisuudeksemme tarjota nopeassa tahdissa yhteiskunnan kannalta merkityksellistä tietoa vuoden 2015 turvapaikkaprosessista Suomessa. Tämän on mahdollistanut Strategisen Tutkimuksen Neuvoston tutkimushanke URMI (*Urbanization, Mobilities and Immigration*). Tutkimus aihepiiristä jatkuu.

27. tammikuuta 2017

Jussi S. Jauhiainen

maantieteen professori, tutkimuskonsortion URMI johtaja

## Lähteet

- Hatton, T. (2016). Refugees, asylum seekers and policy in OECD countries. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 106 (5), 441–445.
- Korkein hallinto-oikeus (2016a). KHO:2016:194.
- Korkein hallinto-oikeus (2016b). KHO:2016:199.
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746.
- Migri (2015). Turvapaikkapäätökset 1.1.–31.12.2014. 26.1.2017. <[www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja\\_pakolaistilastot](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot)> 57237\_tp-paatokset\_2014.pdf
- Migri (2016a). Turvapaikanhakijat 1.1.–31.12.2015. 26.1.2017. <[www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja\\_pakolaistilastot](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot)> 64990\_tp-hakijat\_2015.pdf
- Migri (2016b). Turvapaikkapäätökset 1.1.–31.12.2015. 26.1.2017. <[www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja\\_pakolaistilastot](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot)> 64994\_tp-paatokset\_2015.pdf
- Migri (2016c). Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset. 26.1.2017. <[www.migri.fi/turvapaikka-suomesta/turvapaikan\\_hakeminen/paatos/turvapaikka\\_ja\\_kansainvalinen\\_suojelu](http://www.migri.fi/turvapaikka-suomesta/turvapaikan_hakeminen/paatos/turvapaikka_ja_kansainvalinen_suojelu)>
- Migri (2017a). Turvapaikanhakijat 1.1.–31.12.2016. 26.1.2017. <[www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja\\_pakolaistilastot](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot)> 64990\_tp-hakijat\_2015.pdf
- Migri (2017b). Turvapaikkapäätökset 1.1.–31.12.2016. 26.1.2017. <[www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja\\_pakolaistilastot](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot)> 65768\_tp-paatokset\_2016.pdf
- Migri (2017c). Kiintiöpakolaiset. 26.1.2017. <[www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja\\_pakolaistilastot/kiintiopakolaiset](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot/kiintiopakolaiset)>
- Migri (2017d). Sanasto. 26.1.2017. <[www.migri.fi/medialle/sanasto#P\\_fi](http://www.migri.fi/medialle/sanasto#P_fi)>
- Migri (2017e). Vastaanotto toiminnan tilastot. 26.1.2017. <[www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/vastaanottotilastot](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/vastaanottotilastot)> 26.1.2017.
- Migri (2017f). Maatietoraportit päivitetty - Maahanmuuttovirasto tarkentunut päätös-käytäntöään pitkin syksyä. 26.1.2017. <[www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/maatietoraportit\\_paivitety\\_maahanmuuttovirasto\\_tarkentunut\\_paatostantoaan\\_pitkin\\_syksya\\_71842?language=fi](http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/maatietoraportit_paivitety_maahanmuuttovirasto_tarkentunut_paatostantoaan_pitkin_syksya_71842?language=fi)>
- Pakolaisneuvonta (2017a). Pakolaissopimuksen syntyhistoria. 26.1.2017. <[www.pakolaisneuvonta.fi](http://www.pakolaisneuvonta.fi)>
- Pakolaisneuvonta (2017b). Turvapaikkamenetely. 26.1.2017. <[www.pakolaisneuvonta.fi](http://www.pakolaisneuvonta.fi)>
- Schuster, L. (2010). Turning refugees into 'illegal migrants': Afghan asylum seekers in Europe. *Ethnic and Racial Studies* 34, 1392–1407.
- Sisäministeriö (2016). *Toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan 16.12.2016*. Sisäministeriö, Helsinki.

## 2. Turvapaikanhakijoiden tulo Euroopan unioniin ja Suomeen vuonna 2015

Jussi S. Jauhiainen

- Vuonna 2015 turvapaikanhakijoita tuli Euroopan unioniin 1,3 miljoonaa
- Turvapaikanhakijoiden tuloon EU:n alueelle liittyy järjestäytynyttä rikollista toimintaa, jonka taloudellinen merkitys oli vuonna 2015 miljardeja euroja
- Suomeen saapui 32 476 eli alle 3 % kaikista turvapaikanhakijoista EU:ssa
- Eniten turvapaikanhakijoita Suomeen tuli Irakista, Afganistanista ja Somaliasta – Syyriasta tulleiden määrä oli paljon pienempi
- Suuri enemmistö turvapaikanhakijoista saapui Suomeen Ruotsista ylittämällä raja Haaparannasta Tornioon

### 2.1. Johdanto

Suomeen tuli vuonna 2015 yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Tämä on paljon enemmän kuin aiempina vuosina, jolloin turvapaikanhakijoita oli yleensä muutamia tuhansia. Suuri osa heistä tuli varsin lyhyen ajanjakson aikana alkusyksyllä 2015. Tämän seurauksena syntyi aiemmin kokematon ilmiö, jossa satoja turvapaikanhakijoita tuli majoittaa väliaikaisesti mitä erilaisimpiin kohteisiin.

Suomeen voi saapua monella tapaa ja rajan voi ylittää monesta paikasta. Yksinkertaisin reitti turvapaikanhakijalle on maarajan ylitys Ruotsista Suomeen eli yhdestä EU:n jäsenvaltiosta toiseen. Haaparannasta Tornioon saapui vuonna 2015 enemmän turvapaikanhakijoita kuin Torniossa on asukkaita. Heidän matkaansa jatkettiin pian Tornion järjestelykeskuksesta vastaanottokeskuksiin eri puolella Suomea.

Turvapaikanhakijoiden suuren määrän saapuminen nopeasti Suomeen oli monille yllätys. Useat yleiset kansalliset strategiat eivät olleet huomioineet tätä todennäköisenä, eivätkä läheskään kaikki viranomaiset olleet juurikaan varautuneet tähän syksyllä 2015 (katso luku 10). Toisaalta ilmiö eteni ajassa maantieteellisen etäisyyden mukaisesti. Kaakkois- ja Etelä-Eurooppaan saapui kesällä satojatuhansia turvapaikanhakijoita. Saksa oli useimmille heistä kohdemaana. Monet jatkoivat myös vauraisiin Pohjoismaihin, joista monilla tulijoilla oli etukäteistietoa. Tanska ja Ruotsi olivat jo aiemmin kiristäneet maahanmuuttopolitiikkaansa, joten osa joukosta jatkoi matkaa pohjoiseen, ja Suomen rajan yli. Monet EU:n jäsenvaltiot ohjasivat aktiivisesti turvapaikanhakijoita seuraavaan maahan. Olisi ollut erikoista, jos turvapaikanhakijoita ei olisi lopuksi saapunut Suomeen. Tiukentunut turvapaikkapolitiikka johtaa usein siihen, että turvapaikkaa etsivät

jatkatvat johonkin muuhun, usein lähellä olevaan valtioon (Barthel & Neumayer 2014). Hyvinvointivaltion tukien vähentäminen ei myöskään tuo ratkaisua turvapaikanhakijoiden saapumiseen, sillä vähäkin on heille enemmän kuin lähes ei mitään heidän kotimaassaan (Hatton 2016).

Monilla Suomeen tulijoilla oli joku kontakti Suomessa tai he olivat saaneet maasta tietoa – oikeaa ja väärää – sosiaalisen median ja internetin kautta. Turvapaikan hakeminen olikin aluksi yksinkertaista. Henkilö ylitti Suomen rajan ja ilmoitti rajaviranomaisille tai poliisille, että hakee turvapaikkaa Suomesta. Tämä käynnisti turvapaikkamenettelyn. Se osoittautui pitkäksi ja monimutkaiseksi (katso kappale 3). Tämä oli yllätys monille, vaikka he saivatkin majoituksen ja kuukausittain rahaa elämistä varten. Monien aiemmin saama informaatio Suomesta helppona ja nopeana maana saada turvapaikka osoittautui vääräksi. Myös Suomen viranomaiset reagoivat tähän ja lähettivät sosiaalisen median kautta tarkempaa tietoa turvapaikkamenettelystä Suomessa.

Tässä kappaleessa tarkastellaan turvapaikanhakijoiden tuloa Euroopan unioniin ja Suomeen vuonna 2015. Tiedot ovat suurimmaksi osaksi peräisin UNHCR:n, Eurostatin ja Maahanmuuttoviraston turvapaikanhakijoita koskeneista aineistoista ja tilastoista.

## 2.2. Turvapaikanhakijoiden tulo Euroopan unioniin vuonna 2015

Vuonna 2015 Euroopan unionissa 1 255 640 ihmistä anoi ensimmäistä kertaa turvapaikkaa jostakin EU:n jäsenvaltiosta. Määrä oli vajaat 700 000 enemmän kuin tätä edeltävänä vuotena 2014. Tätä seuraavana vuonna 2016 miljoonan turvapaikanhakijan määrä EU:ssa ylittyi lokakuussa, mutta jäi lopulta vuoden 2015 tuntumaan (Eurostat 2016a). Vajaassa kymmenessä vuodessa turvapaikanhakijoiden määrä kymmenkertaistui EU:ssa.

Vuoden 2015 hakijoiden suuren määrän taustalla olivat monenlaiset poliittiset ja taloudelliset syyt. Sekä heidän lähtöpaikkansa kotimaan työntävillä että tulopaikan EU:n vetävillä tekijöillä oli merkitystä. Tämä on tavallista muuttoliikkeessä, johon turvapaikan hakemisen voidaan katsoa kuuluvan. Syyrian sodan muuttuminen laajaksi ja tuhoisaksi vuonna 2015 johti väestön pakenemiseen sieltä. Monet siirtyivät naapurimaihin ja useat matkasivat kohti Eurooppaa. Syyrialaisia tuli paljon EU:iin, mutta kokonaisuutena he muodostivat alle kolmasosan (362 775, 29 %) kaikista turvapaikanhakijoista EU:ssa vuonna 2015. Muut suuret väestöryhmät olivat peräisin Afganistanista, joita oli joka seitsemäs hakija (178 230, 14 %) ja Irakista, joita oli joka kymmenes hakijoista (121 535, 10 %). Ne ovat olleet jo pitempään maita, joista EU:iin on tullut paljon turvapaikanhakijoita. Muita suurempia ryhmien alkuperäisiä maita olivat Kosovo, Albania ja Pakistan (taulukko 2.1) (Eurostat 2016a). Pako Syyrian sotaa oli vain vähemmistölle turvapaikanhakijoista pääasiallinen syy pyrkiä EU:iin.

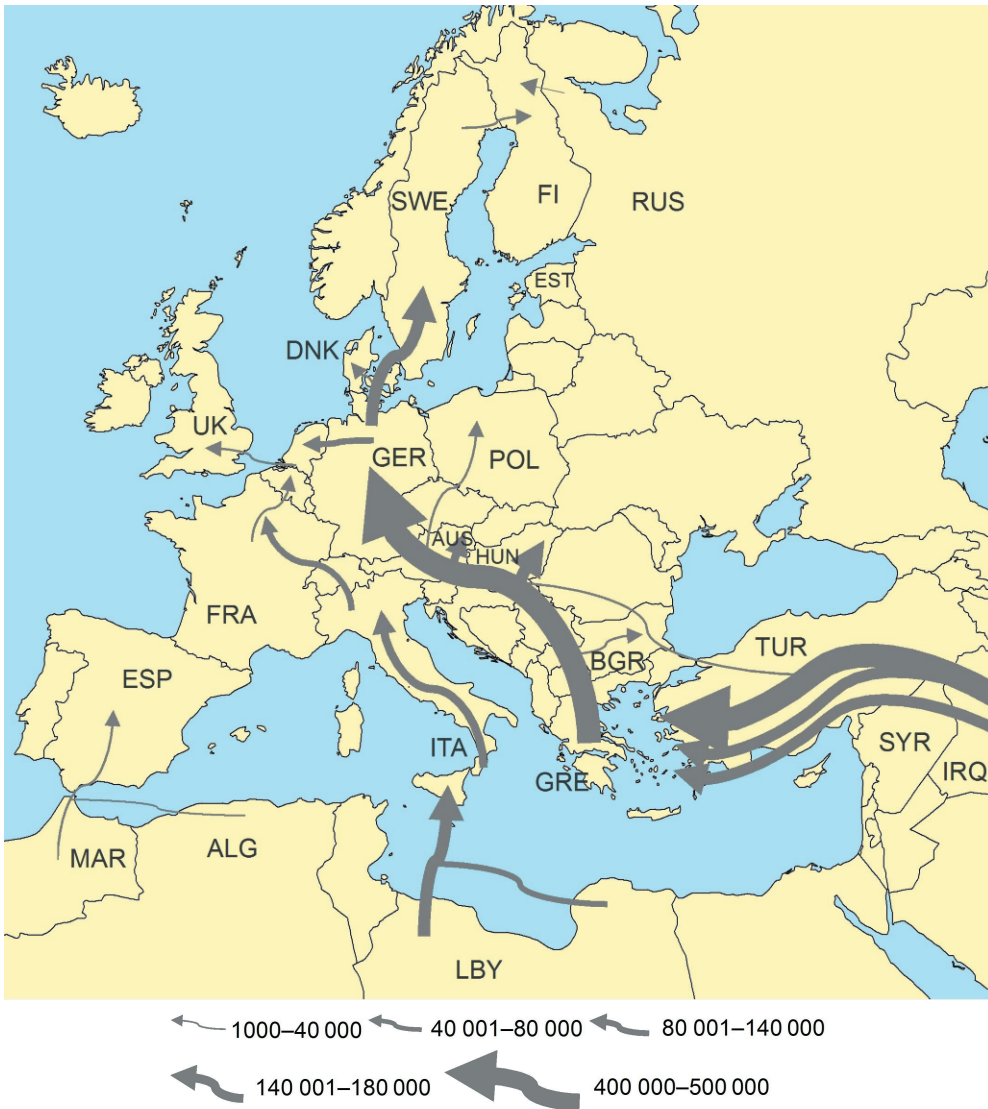
**Taulukko 2.1. Turvapaikanhakijat EU:ssa vuonna 2015 (Eurostat 2016b).**

Lähtömaa	Hakijoita	% turvapaikanhakijoista
1. Syyria	362 775	29
2. Afganistan	178 230	14
3. Irak	121 535	10
4. Kosovo	66 885	5
5. Albania	65 935	5
6. Pakistan	46 400	4
7. Eritrea	33 095	3
8. Nigeria	29 915	2
9. Iran	25 360	2
10. Muut	325 510	26

Turkki mahdollisti läpikulun, mikä johti siihen että vuonna 2015 suurin osa turvapaikanhakijoista saapui Kreikkaan, Turkkia lähimpänä olevaan EU:n jäsenvaltioon. Vuonna 2016 turvapaikanhakijoiden määrän väheneminen johtui erityisesti EU:n ja Turkin välisestä sopimuksesta, joka astui voimaan maaliskuussa 2016 (European Commission 2016). Sen perusteella Turkki ei enää vapaasti päästänyt turvapaikanhakijoita lähtemään Turkista kohti Eurooppaa. Turkin kautta Kreikan saarille tulleiden perusteettomien turvapaikanhakijoiden palauttaminen Turkkiin oli mahdollista käynnistää. Turkin ja Kreikan välisestä rajasta ei tullut täysin pitävä. Niinpä pitkin vuotta 2016 ja vielä aivan loppuvuodestakin Turkista Kreikkaan saapui turvapaikanhakijoita päivittäin kymmenistä satoihin. Lisäksi Turkin puolella, aivan lähellä Kreikan saaria, oli vuoden 2016 lopussa edelleen kymmeniä tuhansia odottamassa pääsyä EU:n rajojen sisälle. Kauempana Turkin alueelta turvaa hakeneiden ulkomaalaisten määrästä puhutaan jo miljoonissa. Monille heistä EU on yksi mahdollinen kohde. Vuoden 2016 kevään jälkeen Kreikan saarten reitin käytön vähetessä tuloväylänä EU:iin lisääntyi huomattavasti saapuminen Italiaan meriteitse.

Vuonna 2015 Kreikka (856 723 saapumista mereltä) ja Italia (140 987 saapumista mereltä) olivat EU:n jäsenvaltiot, joihin miljoona turvapaikanhakijaa saapui ensimmäisinä (UNHCR 2016). Tähän on maantieteellisiä syitä, sillä monet turvapaikanhakijoista tulivat Lähi-idästä tai Afrikasta. Kreikka ja Italia ovat monille lähimpiä saapumismaita (kuva 2.1). Vuonna 2016 EU:iin saapui meriteitse suunnilleen saman verran turvapaikanhakijoita sekä Italian (181 436) että Kreikan (173 447) kautta. Italiaan meren kautta saapuvien määrä siis kasvoi noin 40 000 henkilöllä, mutta Kreikkaan saapuvien määrä väheni 680 000 henkilöllä (UNHCR 2017).

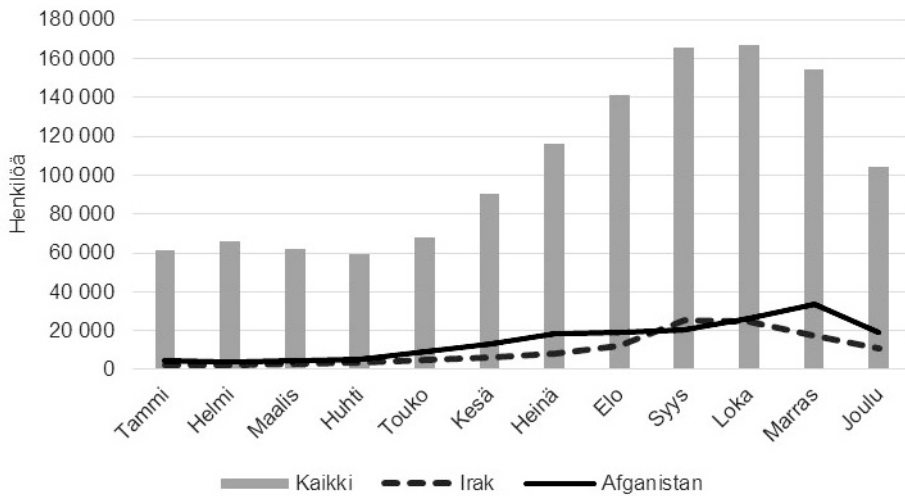
Vuonna 2015 erityisen merkittäviksi väyliksi muodostuivat Kreikan saaret. Niistä useat, kuten Lesbos, Khios, Samos, Leros, Kos ja Rhodos sijaitsevat hyvin lähellä Turkkiä, osa vain 10–20 kilometrin päässä Turkin rannikosta. Matka Tur-



**Kuva 2.1.** Turvapaikanhakijoiden alueellinen saapuminen Euroopan unioniin vuonna 2015. Lähde: UNHCR (2016).

kin rannikolta lähimmälle EU:n saarelle kestää vajaasta tunnista muutamaan tuntiin riippuen veneen tai laivan varustuksesta ja säätilasta. Pienen Lesboksen saaren kautta saapui yli puoli miljoonaa turvapaikanhakijaa EU:n alueelle vuonna 2015. Enimmillään saarelle saapui lokakuussa 2015 päivässä 6 300 turvapaikanhakijaa (UNHCR 2016).

Turvapaikanhakijoiden lähettäminen Turkista Kreikan lähisaarille vaatii hyvin järjestäytynyttä ja laajaa toimintaa, joka on nykyään jatkuvasti läsnä Turkin rannikon kaupunkien ja kylien arkipäivässä. Sama pätee myös muihin merkittäviin lähtöalueisiin muualla EU:n rannikon tuntumassa, joita on muun muassa



**Kuva 2.2.** Turvapaikanhakijoiden ajallinen saapuminen Euroopan unioniin vuonna 2015 (Eurostat).

Libyassa (kuva 2.1). Matka Turkista Kreikkaan onkin lyhyt, reilut 10 kilometriä, mutta se on kallis, koska matka täytyy tehdä laittomasti. Yhden henkilön matka maksaa noin 800–1200 euroa. Vuonna 2015 Turkista Lesboksen saarelle tulleet turvapaikanhakijat maksoivat tästä lyhyestä matkasta yhteensä noin 500 miljoonaa euroa. Tämä puoli miljardia on hyvin merkittävä summa, koska kyseessä on ihmisten salakuljetus ja rikollinen toiminta. Euroopan unioniin tulleista lähes kaikkia (90 %) turvapaikanhakijoita kuljetettiin salaa ainakin jossain vaiheessa matkaansa. Tätä toimintaa toteuttivat useimmin rikollisjoukot, jotka saivat tästä toiminnastaan vuonna 2015 arviolta 3–6 miljardia euroa (Europol 2016).

Keväällä 2015 uusia turvapaikanhakijoita tuli EU:iin viikoittain tavallisesti satoja tai korkeintaan pari tuhatta. Syksyllä viikoittaiset määrät nousivat jo kymmeneen tuhansiin. Saapujien määrä väheni aivan loppuvuodesta, mutta säilyi korkeana koko loppuvuoden (kuva 2.2). Kreikan ja Italian saarille saapuneet vietiin viranomaisten toimesta mantereelle, josta he jatkoivat usein matkaa eteenpäin kohti Keski- ja Pohjois-Eurooppaa. Tämä aiheutti monenlaisia haasteita matkan varrelle niin EU:n jäsenvaltioille kuin turvapaikanhakijoillekin. Monet maat sallivat läpikulun maansa kautta tai jopa pakottivat turvapaikanhakijat jatkamaan matkaa seuraavaan maahan, esimerkiksi Unkarista ja Itävaltasta kohti Saksaa (kuva 2.2).

Turvapaikanhakijoiden määrä vuonna 2015 vaihteli runsaasti EU:n jäsenvaltioiden välillä. Määrällisesti eniten hakemuksia jätettiin Saksaan (441 800), Unkariin (174 435) ja Ruotsiin (156 110). Vähiten hakemuksia jätettiin Kroatiaan (140), Vieroon (225) ja Sloveniaan (260). Väkilukuun suhteutettuna eniten hakemuksia jätettiin Unkariin (turvapaikanhakijoiden määrä oli 1,8 % maan väestöstä), Ruotsiin (1,6 %) ja Itävaltaan (1,0 %). Suhteellisesti vähiten hakemuksia jätettiin Kroatiaan



(0,003 %), Slovakiaan (0,005 %) ja Romaniaan (0,006 %). EU:n jäsenvaltioiden välillä oli siis väkilukuun suhteutettuna yli 600-kertainen ero turvapaikanhakijoiden määrässä. Turvapaikkahakemuksen jätti Suomeen 32 476 hakijaa, mikä on 0,6 prosenttia maan kokonaisväestöstä – suunnilleen saman verran suhteellisesti kuin Saksassa oli esitettyjen turvapaikkahakemusten määrä (Eurostat 2016a). Toisaalta turvapaikanhakijoiden määrän suhteellinen kasvu oli vuonna 2015 EU:ssa suurinta juuri Suomessa eli 822 % verrattuna edelliseen vuoteen.

Taulukossa 2.2 on tarkasteltu turvapaikan hakemisen ja haettavan maan vaurauden välistä suhdetta EU:n alueella. Maan korkeampi vauraus tarkoittaa usein parempia etuja turvapaikanhakijoille ja mahdollisuuksia päästä elämään kiinni. Tämä tarkoittaa usein heidän hakeutumistaan vauraampiin maihin, mutta kansallisilla politiikoilla on merkitystä (Brekke & Brochman 2014). Pelkkä jäsenvaltion vauraus ei johda siihen, että sinne hakeutuisi suuri määrä turvapaikanhakijoita. Osa vauraammista maista suhtautui suurempiin määriin turvapaikanhakijoita lähtökohtaisesti myönteisesti (kuten Saksa) ja osa kielteisesti (kuten Itävalta). Osassa köyhempiä jäsenvaltioita suhtautuminen turvapaikanhakijoihin oli varsin kielteistä, kuten Unkarissa, vaikka ja koska heitä sinne suuria määriä saapuikin. Samoin vaikuttavat maantieteelliset seikat, koska enemmistö turvapaikanhakijoista saapui EU:iin etelästä ja kaakosta. Suuri määrä turvapaikanhakijoita kiristi poliittista tilannetta monissa EU:n jäsenvaltioissa kytkeytyen sekä poliittisiin puolueisiin, hyvinvointivaltion peruskysymyksiin että väestöpolitiikkaan (Hansen & Randeria 2016). Myös Saksassa, joihin suurin määrä turvapaikanhakijoita lopulta päätyi, alkoi kamppailu tavoista määrittellä turvapaikanhakijat osaksi saksalaista yhteiskuntaan tai ulkopuolisiksi siitä ja tätä kautta heidän oikeutuksestaan olla Saksassa (Holmes & Castañeda 2016).

Bruttokansantuotteeseen suhteutettuna turvapaikanhakijoita tuli vauraisiin maihin muita selvästi vähemmän Irlantiin ja Britanniaan ja köyhempiin maihin muita selvästi enemmän Unkariin (taulukko 2.2). Turvapaikanhakijoiden merkitys suhteessa maan talouteen olivat pienimmät Slovakiassa, Kroatiassa ja Portugalissa ja suurimmat Unkarissa, Bulgariassa ja Ruotsissa. Erot olivat hyvin suuret, sillä Unkarissa maan bruttokansantuote jaettuna yhdellä turvapaikanhakijalla oli 0,6 miljoonaa euroa ja Slovakiassa 238 miljoonaa euroa. Kreikkaan kohdistui valtava paine ja kustannukset satojen tuhansien turvapaikkaa etsivien kulkiessa maan läpi. Monet heistä jäivät viikoiksi tai kuukausiksi Kreikkaan hakematta sieltä turvapaikkaa.

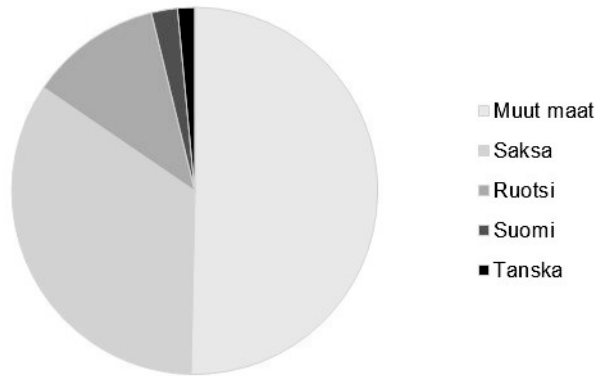
Eurooppalaisesta näkökulmasta Suomeen ei kohdistunut erityisiä haasteita vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden tulon suhteen. EU:ssa Suomeen tulleet reilut 32 000 turvapaikanhakijaa muodostavat vajaat kolme prosenttia heidän kokonaismäärästään. Väkilukuun suhteutettuna Suomeen tuli EU:n keskitasoa enemmän turvapaikanhakijoita (taulukko 2.2), vaikka Suomi on kaukana ja useimpien tuli matkustaa lähes kymmenen Euroopan maan läpi ennen saa-

**Taulukko 2.2.** Turvapaikanhakijoiden määrä ja EU:n jäsenvaltion vauraus vuonna 2015 (Eurostat 2017).

Maa	Ostovoimakorjattu bkt (€) / asukas	Bkt (milj. €) / turvapaikanhakija	Turvapaikanhakija / 1000 asukasta	Turvapaikanhakija, lukumäärä
Alankomaat	37 000	15,0	2,66	44 970
Belgia	34 200	9,2	3,98	44 660
Britannia	31 200	64,2	0,62	40 160
Bulgaria	13 600	2,2	2,83	20 365
Espanja	25 900	72,8	0,32	14 780
Irlanti	51 100	78,1	0,71	3 275
Italia	27 800	19,7	1,38	83 540
Itävalta	36 600	3,9	10,22	88 160
Kreikka	19 600	13,3	1,22	13 205
Kroatia	16 700	208,8	0,05	210
Kypros	23 500	7,8	2,67	2 265
Latvia	18 600	73,8	0,17	330
Liettua	21 600	118,5	0,11	315
Luxemburg	76 100	20,4	4,40	2 505
Malta	26 700	5,0	4,27	1 845
Portugali	22 200	200,6	0,09	895
Puola	19 800	35,3	0,32	12 190
Ranska	30 600	28,6	1,15	76 165
Romania	16 500	127,0	0,06	1 260
Ruotsi	35 700	2,8	16,58	162 450
Saksa	35 800	6,4	5,83	476 510
Slovakia	22 300	238,4	0,06	330
Slovenia	23 900	140,3	0,13	275
Suomi	31 200	6,5	5,90	32 345
Tanska	36 600	13,0	3,68	20 935
Tšekki	25 200	110,2	0,14	1 515
Unkari	19 700	0,6	18,00	177 135
Viro	21 600	88,1	0,18	230
EU yhteensä	28 900	11,12	2,60	1 322 820

pumista Suomeen. Tätä selittää suuri Irakista tulleiden kurdien määrä. Heistä osa tuli Suomeen etukäteen saadun väärän käsityksen varassa. Sen mukaan turvapaikan saaminen Suomesta olisi ollut varsin yksinkertaista ja nopeaa (katso myös Juntunen 2016).

Suomen tilannetta EU:ssa ja naapurimaissa tulee tarkastella tarkemmin (kuva 3.3). Suomen sijainti EU:n pohjoisreunassa tarkoittaa myös sitä, että turvapaikanhakijoiden läpikulku ei myöskään ollut haaste Suomelle toisin kuin monille Etelä- ja Keski-Euroopan maille. Ruotsista haki vuonna 2015 turvapaikkaa kuusi kertaa enemmän ihmisiä kuin Suomesta, ja maan läpi kulki myös kymmeniä tuhansia turvapaikanhakijoita. Ruotsi on perinteisesti ollut varsin avoin maahan-

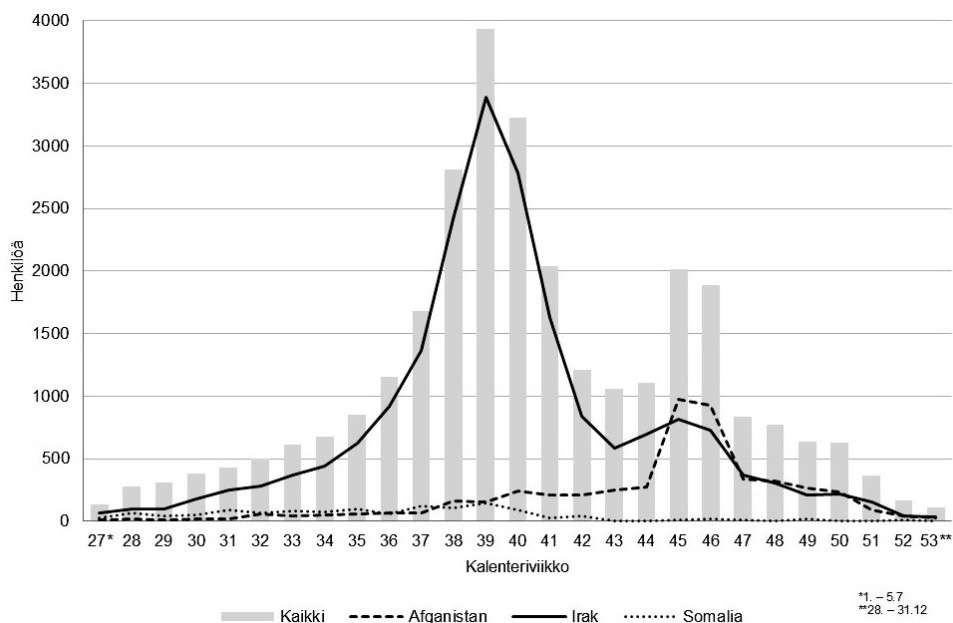


**Kuva 2.3.** Turvapaikanhakijat Euroopan unionissa ja Suomen lähialueilla vuonna 2015. Viron ja muiden Baltian maiden osuudet ovat niin pienet, että ne eivät näy kuvassa.

muuttajille ja turvapaikanhakijoille. Viime vuosina linja on tiukentunut, mikä oli osasy syy monien jatkamiseen kohti Suomea. Tiukempi matkustusasiakirjojen tarkastus vähensi turvapaikanhakijoiden pääsyä Tanskaan ja Ruotsiin, mikä vähensi heidän tulomahdollisuuttaan Suomeen. Suomeen verrattuna Ruotsiin suuntautui myös etnisesti erilaisia ryhmiä. Eniten turvapaikanhakijoita Ruotsiin saapui Syyriasta (51 338), Afganistanista (41 564), Irakista (20 857) ja Eritreasta (7 231). Suomea suhteellisesti paljon suurempia määriä tuli Syyriasta, Afganistanista, Eritreasta, ja esimerkiksi myös Ukrainasta (1 405), Mongoliasta (1 152) ja Serbiasta (Migrationsverket 2017).

Toisessa Suomen naapurimaassa Virossa tilanne oli toinen. Viroon haki turvapaikkaa 225 henkilöä eli Suomeen verrattuna 150 kertaa vähemmän, eikä läpikulkua käytännössä ollut. Viroon suuntautunutta vähäistä määrää selittävät monet tekijät. Viroon on varsin haasteellista saapua Etelä-Euroopasta EU:n sisällä. Maayhteys on mahdollinen, mutta se tarkoittaa kulkemista yleensä monien Itä-Euroopan maiden läpi. Monissa näistä maista suhtautuminen turvapaikanhakijoihin on vähintäänkin varauksellista, jos ei suoraan kielteistä. Yhteys meritse Ruotsista tai Suomesta on mahdollinen, mutta hyvin hankala tai lähes mahdoton puutteellisten matkustusasiakirjojen vuoksi. Sama koskee saapumista lentäen. Turvapaikanhakijoiden saapuminen Venäjän kautta on mahdollista, mutta Venäjä on mahdollistanut yleensä vain hyvin vähän läpikulkua. Natomaa Viron ja Venäjän suhteet ovat tunnetusti hyvin konfliktiherkät. Tämä vähentää mahdollisuutta että merkittävä määrä turvapaikanhakijoita tulisi Venäjän kautta Viroon. Toisaalta siitä voisi muodostua myös poliittinen painostuskeino Venäjältä Viron suuntaan.

Viro myös piti vuonna 2015 – tietoisestikin – hyvin matalaa profiilia turvapaikka-asioissa. Hyvin harva turvapaikanhakija edes tietää, että Viro on olemassa tai että se on nykyään jo varsin vauras valtio. Matalaa profiilia selittävät myös poliittiset tekijät. Virossa on parlamentissa poliittisia puolueita, jotka ovat avoimen



**Kuva 2.4.** Turvapaikanhakijoiden ajallinen saapuminen Suomeen vuonna 2015. Aineisto: Migri.

kriittisiä maahanmuuttajia ja turvapaikanhakijoita kohtaan. Viroon saapuikin vuosien 2005–2014 aikana vain 499 turvapaikanhakijaa, joista vain 81 sai maasta turvapaikan (Pagulasabi 2016). Toisaalta Viron sijainti lähellä Suomea vie ennen pitkää tilanteeseen, jossa Suomesta turvapaikan saaneet saavat suoria kokemuksia Virosta ja tietoisuus maasta kasvaa mahdollisten tulevien turvapaikanhakijoiden joukossa.

### 2.3. Turvapaikanhakijoiden tulo Suomeen

Turvapaikanhakijoita tuli Suomeen vuonna 2015 lähes päivittäin, useimmin yksittäisiä henkilöitä tai pieniä ryhmiä, kuten monina aikaisempina vuosina. Pitkälle kesään asti tilanne oli melko samanlainen kuin edellisenä vuotena. Noin 4–6 viikkoa myöhemmin, kun suuria määriä turvapaikanhakijoita oli alkanut tulla Kreikkaan, heitä alkoi saapua enemmän määrin Suomeen. Syyskuussa turvapaikanhakijoita saapui jo tuhansia, ja useina päivinä jopa satoja. Kiireisimmän kolmen viikon aikana syys-lokakuun vaihteessa heitä saapui Suomeen noin 10 000 ja yli 500 henkilöä päivässä Tornioon. Talven lähestyessä Suomeen tulijoiden määrä väheni. Joulukuun lopussa heitä saapui päivittäin enää yksittäisiä, kuten oli tapahtunut kesään asti (Sisäministeriö 2015) (kuva 2.4). Syksyn 2015 aikana Lapin poliisin rikoskomisario Janne Koskela kommentoi, että turvapaikanhakijoiden määrän taittumisen syynä oli Ruotsin tiukentu-

**Taulukko 2.3. Suurimmat turvapaikanhakijaryhmät Suomessa vuosina 2014–2016 (Migri 2017).**

	2014	2015	2016	2014/15	2015/16	2014/16
1. Irak	826	20 485	1 247	+19 659	-19 238	+421
2. Afganistan	205	5 214	757	+5 009	-4 457	+552
3. Somalia	411	1 981	432	+1 570	-1 549	+21
4. Syyria	149	877	602	+728	-275	+453
5. Albania	109	762	83	+653	-675	-26
6. Iran	95	619	153	+524	-466	+58
7. Tuntematon	64	303	77	+239	-226	+13
8. Venäjä	198	191	193	-7	+2	-5
9. Kosovo	64	167	41	+103	-126	-23
10. Nigeria	166	167	169	+1	-2	+3
11. Marokko	87	122	98	+35	-24	+11
12. Eritrea	9	118	279	+109	+161	+270
13. Algeria	91	100	29	+9	-71	-62
Yhteensä	3 651	32 476	5 651	+28 632	-26 946	+1 686

nut rajavalvonta, Irakista tulleita kohtaan tiukentunut politiikka ja ilmastolliset tekijät, kuten syksyn kylmeneminen (Tikka 2015).

Turvapaikanhakijoista suuri enemmistö tuli Suomeen Tornion kautta. Jonkin verran (5 %) saapui ylittämällä maarajan Suomen ja Venäjän välillä. Muita vähemmän yleisiä saapumisreittejä oli syksyllä suora laivamatka Saksasta Suomeen ja Ruotsista Suomeen. Laiva- ja lentoyhtiöille suunnattiin vastuu matka-asiakirjojen tarkastuksesta myös EU:n jäsenvaltioiden välisiä rajoja ylitettäessä. Turvapaikanhakijoiden tulon kiihkeimpinä aikoina otettiin väliaikaisesti tarkastukset käyttöön ylitettäessä EU:n jäsenvaltioiden välisiä rajoja.

Kaikkiaan Suomeen saapui turvapaikanhakijoita vuonna 2015 103 valtiosta. Vähintään 100 turvapaikanhakijaa tuli 13 valtiosta ja vähintään 50 hakijaa 21 valtiosta (Migri 2016). Eniten tuli Irakista (63 %), Afganistanista (16 %), Somaliasta (6 %), Syyriasta (3 %), Albaniasta (2 %) ja Iranista (2 %). Vuosi 2015 oli erityinen verrattuna tätä edeltävään tai tätä seuraavaan vuoteen (taulukko 2.3). Vuosien 2014 ja 2016 välillä on turvapaikanhakijoiden määrissä tapahtunut kasvua vain muutamien maiden kohdalla ja korkeintaan joillakin sadoilla turvapaikanhakijoilla yhtä maata kohden. Osasta maita tuli vähemmän turvapaikanhakijoita. Lähes kaikissa maissa muutokset ovat alle kymmenen henkeä.

## 2.4. Johtopäätöksiä

Suuret konfliktit ja sodat Euroopassa, Euroopan lähialueilla ja kauempanakin ovat johtaneet tilanteeseen, jossa monet ihmiset ovat hakeneet turvaa EU:n jäsenvaltioista. Myös Lähi-idän ja Afrikan maiden köyhyys ja turvattomuus ajavat ihmisiä kohti EU:ia. Vuonna 2015 EU:iin kohdistui poikkeuksellisen suuri määrä turvapaikanhakijoita, 1,3 miljoonaa ihmistä. Useimmat heistä tulivat alueilta,

joissa oli sotatila tai joissa asukkaiden turvallisuus on suoraan uhattuna. Näitä maita olivat muun muassa Syyria, Afganistan ja Irak, joista enemmistö turvapaikanhakijoista oli kotoisin. Toisaalta monet hakevat taloudellista turvaa Euroopasta, jolloin pakolaisen aseman saamiseen ei välttämättä ole edellytyksiä.

Turvapaikan haku on matkana ja prosessina vaarallinen monille osapuolille, eikä vähiten juuri turvapaikanhakijalle. Eri vaiheissa matkaa tapahtuu monenlaista laitonta toimintaa. EU:n alueelle saapuminen vaatii suuria ja monimutkaisia järjestelyjä. Turvapaikanhakijoiden tuloon EU:n alueelle liittyy järjestäytyntä rikollista toimintaa, jonka taloudellinen merkitys oli vuonna 2015 miljardeja euroja.

Suomeen suuntautui varsin pieni osa eli vajaat 3 % turvapaikanhakijoista EU:ssa. Määrällisesti tämä reilut 32 000 oli kuitenkin suuri Suomen kontekstissa, yli kahdeksan kertaa enemmän kuin edellisenä vuotena. Eniten turvapaikanhakijoita Suomeen tuli Irakista, Afganistanista ja Somaliasta. Irakista tulijoita oli kaksi kolmesta hakijasta. Sodasta kärsivästä Syyriasta tulleiden määrä oli paljon näitä pienempi, vain 3 % kaikista hakijoista.

Suuri enemmistö turvapaikanhakijoista saapui Suomeen Ruotsista ylittämällä valtioiden välinen maaraja Haaparannan ja Tornion välillä syksyllä 2015. Turvapaikanhakijoiden sijoittaminen Suomessa vastaanottokeskuksiin ja heidän turvapaikkahakemustensa käsittely oli haasteellista. Prosessi osoittautui hyvin pitkäksi. Yli vuosi Suomeen tulon jälkeen ovat tuhannet päätökset vielä tekemättä ja kielteisen päätöksen saaneiden tekemien valitusten käsittely venyy pitkälle vuoteen 2017 ja ehkä jopa vuoteen 2018 asti.

Oliko vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden saapuminen Suomeen sittenkään niin yllättävää? Turvapaikanhakijoiden saapumisen määrä EU:n alueelle Kreikkaan alkoi kasvaa voimakkaasti kesä-heinäkuussa ja huipentui lokakuussa. Suomeen suurempia määriä alkoi saapua elokuussa 2015. Aikaa tähän noin 4 000 kilometrin taittamiseen kului reilun kuukauden verran. Tuona aikana useimmat heistä ylittivät lähes kymmenen valtion rajat. Valtioiden rajat ja sopimukset eivät siis pysäytä turvapaikanhakijoita, jos ja kun heitä on paljon – eivät ainakaan ilman suuria väkivaltaisia toimia, joihin EU:n jäsenvaltioilla on korkea kynnyksyhty. On myös huomattava, että Suomeen tuli suoraan EU:n ulkopuolelta heistä vain joka kahdeskymmenes, joista enemmistö Venäjän kautta.

Vuoden 2017 alussa pakolaisia on maailmassa enemmän kuin koskaan. Heitä ja kotimaansa tahdonvastaisesti jättäneitä on kymmeniä miljoonia Euroopan lähituntumassa eli lähempänä kuin Suomi on Kreikkaa. On vaikea uskoa, että vuonna 2015 EU:sta turvaa hakeneiden suuri määrä jäisi ainutkertaiseksi tapahutumaksi EU:ssa tai Suomessa. Kun yksi sotilaallinen konflikti Euroopan lähialueilla päättyy, niin usein toinen jatkuu tai alkaa jossain muualla. Talous kasvaa konfliktialueilla, mutta kasvaa myös väestö. Parin vuosikymmenen sisällä Afrikan väestön arvioidaan kasvavan yli miljardilla asukkaalla ja sadat miljoonat

tulevat täysi-ikäisiksi. Monille lähiympäristö ja oma valtio eivät pysty antamaan mahdollisuutta vaurauteen tai edes turvaan. On odotettavissa, että monet aloittavat matkansa kohti Eurooppaa. EU:n ulkorajojen tuntumaan siirtyy miljoonia ihmisiä.

Mikäli EU ja EU:n rajanaapurivaltiot eivät pääse yhteisymmärrykseen, ottavat rikollisjärjestöt tehtäväkseen järjestää turvapaikanhakijoiden asioita. Kyse on miljardeista euroista, vuosittain. EU:n alueelle tulee kohdistumaan turvapaikanhakijoiden suuria joukkoja, monesta suunnasta ja monina vuosina. Ongelmat eivät ratkea yrittämällä sulkea EU:n ulkorajat. On löydettävä pitkäkestoisia ratkaisuja, jotka antavat ihmisille mahdollisuuden elää ihmisarvoista elämää kotimaassaan (katso Neumayer 2005) ja tarjoavat kontekstin, jossa on mahdollisuus tehdä valintoja muuttoliikkeen suhteen.

## Lähteet

- Barthel, F. & Neumayer, E. (2014). Spatial dependence in asylum migration. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 41, 1131–1151.
- Brekke, J. & Brochman, G. (2014). Stuck in transit: Secondary migration of asylum seekers in Europe, national differences, and the Dublin Regulation. *Journal of Refugee Studies* 28, 145–162.
- European Commission (2016). Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers. *European Commission Factsheet* 4.4.2016.
- Europol (2016). Migrant smuggling in the EU. *Europol Public Information* February 2016.
- Eurostat (2016a). Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. *Eurostat news release* 44/2016.
- Eurostat (2016b). Number of first time asylum seekers up to almost 360 000 in the third quarter of 2016. *Eurostat news release* 254/2016.
- Hansen, R. & Randeria, S. (2016). Tensions of refugee politics in Europe. *Science* 353 (6303), 994–995.
- Hatton, T. (2016). Refugees, asylum seekers and policy in OECD countries. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 106 (5), 441–445.
- Holmes, S. & Castañeda, H. (2016). Representing the "European refugee crisis" in Germany and beyond: Deservingness and difference, life and death. *American Ethnologist* 43 (1), 12–24.
- Juntunen, M. (2016). Poikkeustilan sukupuolvet – Irakilaispakolaisuus Suomessa. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja Alueiden kehittäminen* 31/2016.
- Migrationsverket (2017). Asylum applications 2015. 26.1.2017. <[www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Statistics.html](http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Statistics.html)>
- Migri (2016). Turvapaikanhakijat 1.1.–31.12.2015. 26.1.2017. <[www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja\\_pakolaistilastot/64990\\_tp-hakijat\\_2015.pdf](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot/64990_tp-hakijat_2015.pdf)>
- Migri (2017). Turvapaikanhakijat 1.1.–31.12.2016. 26.1.2017. <[www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja\\_pakolaistilastot/64990\\_tp-hakijat\\_2015.pdf](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot/64990_tp-hakijat_2015.pdf)>
- Neumayer, E. (2005). B bogus refugees? The determinants of asylum migration to Western Europe. *International Studies Quarterly* 49, 389–410
- Pagulasabi (2016). Pagulased Eestis. 26.12.2016. <<http://www.pagulasabi.ee/pagulased-ees-tis>>
- Sisäministeriö (2015). Hallituksen turvapaikka-poliittinen toimenpideohjelma 8.12.2015.
- Tikka, J. (2015). Poliisi IS:lle: Tästä syystä päivittäinen turvapaikanhakijoiden määrä on pudonnut. *Ilta-Sanomat* 14.10.2015.
- UNHCR (2016). Greece Refugee Emergency Response – Update #8.
- UNHCR (2017). Key Data Europe. January 2017.

### 3. Turvapaikanhakijoiden hallinta

Lotta Koistinen & Jussi S. Jauhiainen

- Turvapaikanhakijoita hallitaan monin tavoin eri aluetasoilla ja läpi aluetasojen
- Yksi ja sama turvapaikanhakija saa erilaisia ja jopa ristiriitaisia määritelmiä riippuen toimijoista eri alueellisilla tasoilla
- YK ja EU ovat keskeisiä ylikansallisia toimijoita turvapaikanhakuprosessissa
- Turvapaikanhakijoiden hallinta toteutuu Suomessa monimutkaisesti toimijoiden kesken
- Turvapaikan saamisen ehtoja on kiristetty Suomessa vuonna 2015 Suomeen tulleen suuren turvapaikanhakijoiden määrän myötä

#### 3.1. Johdanto

Suomeen tuleva turvapaikanhakija on monenlaisen hallinnan (engl. *governance*) kohde. Hallinnan käyttö ei ole sidoksissa yksittäiseen valtakeskittymään, vaan hallintaa toteuttavat monet toimijat useilla tasoilla. Vallankäyttöä ei tule nähdä valtiosidonnaisena hallintona, vaan valtavverkostojen ja -järjestelmien muodostamana monitasoisena kokonaisuutena. Hallinto (engl. *government*) on poliittisiin instituutioihin liittyvää toimintaa, mutta hallintaa tapahtuu erilaisissa instituutioissa, myös yksityisellä sektorilla ja kolmannella sektorilla. Hallinta on prosessi, jossa yksi ja sama ihminen saa erilaisia määritelmiä, joiden perusteella päätetään tämän ihmisen oikeudesta olla ja sijaita Suomessa. Turvapaikanhakijalla itsellään on vähän oikeuksia ja mahdollisuuksia tässä hallinnan prosessissa. Viime kädessä kuitenkin muut kuin hän itse päättävät hänen kohtalostaan, tai ainakin siihen olennaisesti vaikuttavista seikoista.

Kansainväliset, valtiolliset, alueelliset, paikalliset ja ruohonjuuritason toimijat osallistuvat aktiivisesti hallinnan prosesseihin. Tässä yhteydessä voidaan puhua monitasoisesta hallinnasta (engl. *multi-level governance*) (esim. Bache & Flinders 2004). Siinä turvapaikanhakijoihin kohdistuva vallankäyttö jakautuu eri aluetasoilla ylikansallisesta kansalliseen, alueelliseen ja paikalliseen monien toimijoiden kesken. Usein alueellisesti laajemmalla tasolla oleva toimija vähintäänkin vaikuttaa, jos ei suoraan ohjaa, alueellisesti suppeammalla tasolla olevaan toimijaan. Toisaalta keskeisin hallintataso eli valtio on kuitenkin vahva, ja sen sisällä on useita toimijoita. Samalla osa tutkijoista on todennut, että valtiota ei tulisi nähdä liian yhtenäisenä toimijana (Gill 2010).

Toimijoiden väliset suhteet hallinnassa eivät ole aina hierarkkisia. Osa toimijoista osallistuu hallintaan alueelliset tasot läpäisevällä tavalla. Esimerkiksi kansa-



laisjärjestöt tai kunnat voivat haastaa valtiotason toimijoita turvapaikkamenetelyssä tekemällä ratkaisuja, jotka eivät noudata valtion linjauksia. Myös Euroopan unionin (EU) jäsenvaltiot toimivat turvapaikanhakijoihin liittyvissä käytännöissä eri tavoin, vaikka niiden kuuluisi noudattaa samoja EU:n direktiivejä ja sopimuksia. Turvapaikanhakuprosessin käytäntöjä on myös ulkoistettu kansainvälisille järjestöille, kuten YK:n pakolaisasiainpäävaltuutetun toimistolle UNHCR:lle ja Kansainväliselle siirtolaisuusjärjestölle IOM:lle (Lavenex 2015). Geopolitiikasta on tullut entistä kiinteämpi osa EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisiä suhteita maahanmuuton suhteen, varsinkin EU:n eteläisissä valtioissa (Collyer 2016). Hallintaa voidaan geopolitiikan lisäksi luonnehtia myös biopoliittisista intresseistä käsin (esim. Hyndman 2012). Geopolitiikalla tarkoitetaan territoriaalista ja valtion rajojen kautta määrittävää toimintaa ja biopoliitiikalla ihmismassojen hallintaa.

Hallinta myös muuttuu nopeasti. Esimerkiksi suhtautuminen vuoden 2015 syksyllä Eurooppaan saapuneisiin turvapaikanhakijoihin oli alussa valtaosin myönteistä. Turvapaikanhakijoiden nopeasti lisääntyneen määrän myötä Suomessa ja Euroopassa kielteinen suhtautuminen lisääntyi, varsinkin kansallismielisissä puolueissa ja järjestöissä ja niitä kannattavien joukossa. Hakijamäärien kasvaessa on turvapaikan saamisen prosessia ja ehtoja kiristetty, mikä on tyypillistä monien kehittyneiden maiden politiikalle (Thielemann & Hobolth 2016). Esimerkiksi Suomessa on luovuttu humanitaarisista syistä oleskeluluvan saamisen kriteerinä, kiristetty turvapaikan hakijan perheen yhdistämisen ehtoja ja lyhennetty turvapaikkahakemukseen valitusaikaa. Poikkeavissa olosuhteissa turvapaikanhakijoihin liittyvästä hallintajärjestelmästä paljastuu muutoin piilossa olevia piirteitä. Turvapaikanhakijan kehoa hallitaan (katso Puumala 2016).

Tässä luvussa tarkastellaan turvapaikanhakijoihin kohdistuvaa hallintaa. Luvussa esitellään turvapaikanhakijoiden hallinnan kannalta keskeiset ylikansalliset, valtiolliset, alueelliset ja paikalliset toimijat ja pohditaan hallinnan toteutumista näiden hallintaan liittyvissä suhteissa ja käytännöissä. Kirjoittamisessa on hyödynnetty Makkosen ja Koskenniemen (2013) johdatusta aihepiiriin.

## 3.2. Ylikansallinen hallinta

Turvapaikanhakijaan vaikuttavat monenlaiset säädökset ja normit hänen matkallaan kohdemaastaan Suomeen ja hänen oleskelussaan Suomessa. Kansainvälisistä organisaatioista keskeisin on Yhdistyneet kansakunnat (YK). Tärkeitä turvapaikanhakijoihin liittyviä YK:n elimiä on useita (taulukko 3.1). Ihmisoikeuksia käsitteleviä elimiä ovat ihmisoikeusvaltuutettu ja sen toimisto OHCHR ja UNCHR. Yleiskokouksessa käydään korkean tason vuoropuhelua (engl. *high-level dialogue*) kansainvälisestä muuttoliikkeestä. Muuttoliikettä ja kehitystä koskeva maailmanlaajuinen foorumi GFMD on epävirallinen ja vapaaehtoisuuteen perustuva hallitusten välinen yhteistyöprosessi kaikille YK:n jäsen- ja tarkkailijajäsenvaltioille (GFMD 2016). Toinen tärkeä neuvotteluelin on siirtolaisuus-

**Taulukko 3.1.** YK:n keskeiset muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakijoihin vaikuttavat elimet ja järjestöt.

Elin/järjestö	Englanniksi	Suomeksi	Muuta
GA	United Nations General Assembly	YK:n yleiskokous	Muuttoliikekysymysten käsittelyä
GFMD	Global Forum on Migration and Development	Muuttoliikettä ja kehitystä koskeva maailmanlaajuinen foorumi	Hallitusten välinen foorumi muuttoliikekysymyksille
GMG	Global Migration Group	Siirtolaisuusasioiden yhteistyöfoorumi	Pääosin YK:n erityisjärjestöjä
ILO	International Labour Organization	Kansainvälinen työjärjestö	Ulkomaalaisia työntekijöitä koskevia sopimuksia
IOM	International Organization for Migration	Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö	Siirtolaisuusasiat, osa YK:n organisaatiota 19.9.2016 alkaen
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights	Ihmisoikeusvaltuutettu ja sen toimisto	Ihmisoikeuskysymykset
UNCHR	United Nations Council of Human Rights	Ihmisoikeusneuvosto	Ihmisoikeuskysymykset
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	YK:n pakolaisasiainpäävaltuutetun toimisto	Pakolais- ja turvapaikkakysymykset

asioiden yhteistyöfoorumi GMG. GFMD ja GMG luotiin vuonna 2006 YK:n aloitteesta. UNHCR on YK:n keskeisin turvapaikanhakijoita ja pakolaisia käsittelevä järjestö. IOM on puolestaan tärkein hallitustenvälinen siirtolaisuuskysymyksiä käsittelevä järjestö. Kansainvälisessä työjärjestössä ILO:ssa käsitellään asioita, jotka liittyvät ulkomaalaisiin työntekijöihin. IOM ja UNHCR vastaavat pitkälti turvapaikanhakijoiden kansainvälisen hallinnan prosesseista.

Kansainväliset sopimukset määrittelevät osaltaan niin EU:n kuin Suomenkin turvapaikkapoliittisia linjauksia (taulukko 3.2). Koska Suomi on sitoutunut Geneven sopimukseen, Suomen tulee antaa kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Useat Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista ovat peräisin maista, joissa ei ole ratifioitu Geneven pakolaissopimusta. Sen sijaan Suomi on ratifioinut merkittävän osan kansainvälisistä muuttoliikettä ja ihmisoikeuksia koskevista sopimuksista. Näin ollen Suomen valtion lainsäädännön ja hallinnan prosessien tulee mukaila näissä sopimuksissa julkilausuttuja sisältöjä.

Pakolaisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyvien sopimusten ja julistusten lisäksi on paljon sopimuksia, jotka koskevat työvoimaa ja työperustaista maahanmuuttoa. EU:n jäsenvaltiot eivät ole allekirjoittaneet YK:n siirtotyöntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia koskevaa yleissopimusta. Työvoimaa koskevat sopimukset koskevat maahanmuuttajien hallintaa, eivätkä yksinomaan turvapaikanhakijoiden hallintaa. Perheenyhdistäminen on keskeinen osa muuttoliikkeen hallintaa. Useissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten yleismaailmallisessa ihmis-

**Taulukko 3.2. Keskeiset kansainväliseen muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakijoihin vaikuttavat YK:n sopimukset ja julistukset.**

Sopimus tai julistus	Vuosi
Siirtotyöntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia koskeva yleissopimus	1990
Yleissopimus lapsen oikeuksista	1989
Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus	1984
Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus/KP-sopimus	1966
Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus/TSS-sopimus	1966
Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus	1965
Pakkotyön poistamista koskeva yleissopimus	1957
Pakolaisten oikeudellista asemaa koskeva yleissopimus/Geneven sopimus	1951/1967
Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus	1948

oikeusjulistuksessa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, on tunnustettu oikeus perheenyhdistämiseen. Käytännössä tämä oikeus ei toteudu täysimääräisenä.

Laittomaan maahantuloon tai maassa oleskeluun liittyy paljon riskejä ja ongelmia. Näitä ovat muun muassa ihmisten salakuljetus, ihmiskauppa, paritus ja kiskonnantapainen työsyrintä. Nämä liitetään usein järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Ilmiön käsittelemiseksi on solmittu ihmisten kaupan ja toisten prostituutiosta hyötymisen tukahduttamista koskeva yleissopimus (1949) sekä YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus (2000). Esimerkiksi YK:n ihmisoikeusjulistuksessa on myös ihmiskauppaa koskevia määräyksiä. ILO:n piirissä on solmittu pakkotyöhön ja muuhun työvoiman hyväksikäyttöön tähtäävän ihmiskaupan vastaisia sopimuksia. Euroopan neuvoston sopimukset, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja säätävät ihmiskaupasta. Vuodesta 2004 lähtien on Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä ETYJ:ssä toiminut ihmiskaupan ehkäisemiseen keskittyvä erityisedustaja.

Monet EU:n sopimukset, säädökset ja järjestelmät vaikuttavat turvapaikanhakijoihin ja heidän mahdolliseen päätymiseensä Suomeen (taulukko 3.3). EU:n yhteinen turvapaikkapolitiikka ja yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä (CEAS; *Common European Asylum System*) koostuu joukosta EU:n säädöksiä, jotka käsittelevät turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttoa. CEAS perustuu EU:n perusoikeuskirjaan ja sopimukseen EU:n toiminnasta. Siinä määritellään turvapaikan minimivaatimukset. Näin ollen jäsenvaltioiden vastuulle jää käytännön toimien luominen. EU:lla on merkitystä myös muuttoliikkeen kansainvälisessä säätelyssä. Kehityspolitiikan suhde muuttoliikkeeseen korostuu EU:n maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin liittyvissä suhteissa unionin ulkopuolisiin maihin.

Keskeisiä EU:n sopimuksia ovat Dublinin yleissopimus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 604/2013) ja siihen liittyvä Eurodac-järjestelmä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 603/2013). Vuonna 1997 voimaan astuneen Dublinin yleissopimuksen mukaan turvapaikkahakemus käsitellään

**Taulukko 3.3. Keskeiset kansainväliseen muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakijoihin vaikuttavat Euroopan unionin (EU) ja Euroopan neuvoston (EN) sopimukset ja säädökset.**

Sopimus/säädös	Vuosi
Turvapaikkamenettelydirektiivi	2013
Pakolaisen määritelmää koskeva direktiivi	2011
Lissabonin sopimus (muuttaa Rooman sopimusta sekä Maastrichtin sopimusta)	2007
Direktiivi oikeudesta perheen yhdistämiseen	2003
Pitkään oleskelleiden direktiivi	2003
Nizzan sopimus	2003
Euroopan unionin perusoikeuskirja	2000/2007
Rotusyrjintädirektiivi	2000
Työsyrijintädirektiivi	2000
Amsterdamin sopimus (muutoksia Maastrichtin sopimukseen)	1999
Dublinin sopimus ja Eurodac-järjestelmä	1997/2013
Kansalaisuusyleissopimus	1997 (EN)
Maastrichtin sopimus	1992
Schengenin sopimus	1985
Eurooppalainen sopimus siirtotyöläisten oikeudellisesta asemasta	1977 (EN)
Euroopan sosiaalinen peruskirja	1961/1996 (EN)
Rooman sopimus	1957
Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi/ Euroopan ihmisoikeussopimus	1950/1953 (EN)

vain yhdessä jäsenvaltiossa. Pääsääntöisesti turvapaikkahakemus käsitellään siinä EU:n jäsenvaltiossa, johon turvapaikanhakija on ensimmäisenä tullut. Tästä poikkeuksena ovat tilanteet, joissa toinen valtio on jo myöntänyt oleskeluluvan, viisumin tai kauttakulkuviisumin. Mikäli turvapaikanhakija asuu maassa, jossa häntä ei vainota ja joka noudattaa Geneven pakolaissopimusta ja Euroopan ihmisoikeussopimusta, ei hän voi matkustaa toiseen EU:n vastaanottajavaltioon saadakseen turvapaikan. Vastuunmäärittämisasetuksen tarkoitus on estää niin sanottu turvapaikkashoppailu (engl. *asylum shopping*) eli parhaimpia etuja tarjoavan EU:n jäsenvaltion etsintä. Kansalaisuusyleissopimuksen tarkoituksena on estää kansalaisuudettomuus. EU:n lainsäädännön osalta muita turvapaikanhakijoihin vaikuttavia säädöksiä ovat muun muassa pakolaisen määritelmää koskeva direktiivi ja turvapaikkamenettelydirektiivi. Näissä säädetään muun muassa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman myöntämisen kriteereistä sekä hakemusten käsittelyssä noudatettavasta menettelystä. Pitkään oleskelleiden direktiivi tarjoaa unionin alueella viisi vuotta keskeytyksettä oleskelleille lähes saman aseman kuin unionin kansalaisilla. Sopimus Euroopan unionista ja sopimus Euroopan unionin toiminnasta määrittelevät yhdenvertaisuutta ja työvoiman liikkuvuutta, ja ne koskevat ensisijaisesti unionin jäsenvaltioiden kansalaisia. Lissabonin sopimus on tärkeä EU:n monitasoiselle hallinnalle, sillä siinä vahvistetaan paikallisten ja alueellisten toimijoiden roolia päätöksenteossa.

Vuonna 2015 Eurooppaan suuntautunut suuri turvapaikanhakijoiden määrä on johtanut siihen, että kaikki EU:n jäsenvaltiot eivät noudata Dublinin yleissopimusta. Toisaalta maantieteelliset seikat asettavat EU:n jäsenvaltiot erilaiseen asemaan suhteessa Dublinin sopimukseen. Tosiasia on, että suurin osa turvapaikanhakijoista tulee Eurooppaan Lähi-idästä ja Afrikasta. Ensimmäiset EU:n jäsenmaat, joihin he saapuvat ovat Kreikka, Italia ja Espanja. Näin ollen turvapaikanhakuprosessin kuormitus kohdistuu erityisesti näihin maihin. Yleissopimusta on moitittu tehottomaksi, sillä useat kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat ovat kuitenkin hakeneet turvapaikkaa toisesta EU:n jäsenvaltiosta. Suuri turvapaikanhakijoiden määrä Eurooppaan vuodesta 2015 lähtien on vaikeuttanut myös sopimuksen uudistamista (BBC 2016). EU:n yhteisen ulkorajavalvonnan merkitystä on korostettu.

EU:n tärkeimpiä turvapaikka-asioihin liittyviä toimijoita on esitelty taulukossa 3.4. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkakäytösten käsittely tapahtuu pääosin EU:n oikeus- ja sisäasioiden poliittikkasektorilla. Poliittisen yhteistyö- ja ihmisoikeusjärjestö Euroopan neuvoston pyrkimyksenä on edistää ihmisoikeuksia, moniarvoista demokratiaa sekä oikeusvaltioperiaatetta. Neuvosto laatii normeja, ja sen toiminnan tuloksena syntyy jäsenmaita sitovia sopimuksia. Lisäksi neuvosto antaa jäsenmailleen suosituksia näiden menettelytavoista. Neuvosto pyrkii muuttoliikeasioissa edistämään ja kehittämään maahanmuuttajien ihmisoikeuksien kunnioittamista. Tärkeitä kohteita neuvoston toiminnalle ovat ilman laillista oikeutta maassa olevat (ns. laittomat maahanmuuttajat), turvapaikanhakijat ja pakolaiset sekä maahanmuuttohallinto. ETYJ on puolestaan laajimpia alueellisia turvallisuusjärjestöjä ja näin ollen ihmisoikeuspolitiikan keskeisiä toimijoita. ETYJ on omaksunut laajan turvallisuuskäsityksen, jossa maahanmuutto nähdään osana tätä. Valtionpäämiehistä koostuvassa Eurooppa-neuvostossa laaditaan tärkeimmät muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita koskevat poliittiset linjaukset. Keskeinen ylikansallinen toimija EU:ssa on EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex, jonka toimintaan Suomikin osallistuu.

Toimielinten lisäksi EU antaa jäsenvaltioilleen taloudellista tukea turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastolta (AMIF; *Asylum, Migration and Integration Fund*) (EUSA 2017). Suomelle on osoitettu 23,5 miljoonaa euroa rahoitusohjelmakaudelle 2014–2020. AMIF:n tavoitteena on edistää EU:n yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämistä sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden vahvistamista. Näihin tavoitteisiin sovelletaan EU:n jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuden ja vastuunjaon sekä kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön periaatteita. Suomessa ELY-keskukset tiedottavat kuntia rahoituksesta, jota nämä voivat saada pakolaisten vastaanottamisesta ja kotouttamistyöstä.

Euroopan tietojärjestelmä on viranomaisten tiedonvaihtoa varten. Euroopan turvapaikanhakijoiden tukivirasto (EASO) on perustettu helpottamaan EU:n

**Taulukko 3.4. Euroopan unionin ja muut keskeiset muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakijoihin vaikuttavat elimet, järjestöt ja virastot.**

Elin/järjestö	Englanniksi
Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)	European Court of Human Rights (ECHR)
Euroopan muuttoliikeverkosto	European Migration Network (EMN)
Euroopan neuvosto (EN)	Council of Europe (CoE)
Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ)	Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)
Euroopan turvapaikanhakijoiden tukivirasto	European Asylum Support Office (EASO)
Euroopan unionin tuomioistuin	European Court of Justice (ECJ)
Eurooppa-neuvosto	European Council
Frontex	Frontex
Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto	Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF)

jäsenvaltioiden yhteistyötä turvapaikanhakijoihin liittyvissä asioissa. Samaan päämäärään tähtää yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä CEAS. Unionin yhteistä turvapaikkapolitiikkaa ovat edistäneet Tampereen ohjelma vuodelta 1999, Haagin ohjelma vuodelta 2004 ja Tukholman ohjelma vuodelta 2009. Näiden ohjelmien pohja on Maastrichtin sopimuksessa. Euroopan unionin yhteydessä toimiva Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN; *European Migration Network*) on tärkeä EU:n sisäisten muuttoliikeasioiden verkosto, joka tarjoaa päättäjille ajantasaista tietoa aihepiiriin liittyen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) valvoo Euroopan ihmisoikeussopimuksen toteutumista (ECHR 2017). Sopimuksessa turvataan muun muassa oikeus elämään, oikeudenmukaiseen käsittelyyn tuomioistuimessa, ilmaisunvapauden ja uskonnonvapauden. Sopimuksessa kielletään muun muassa kidutus ja muu julma, epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus, orjuus ja pakkotyö, kuolemanrangaistus, sekä sattumanvarainen ja laitton vangitseminen. Näin ollen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin päättää useista turvapaikanhakijoita koskevista asioista. Niin yksilöt kuin valtiotkin voivat tuoda asioita tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuimen tuomiovalta ulottuu Euroopan neuvoston 47 jäsenvaltioon, joten sen tuomiovalta ylittää EU:n rajat. EIT:n päätökset ovat sitovia, ja ne ovat johtaneet lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin muutoksiin EU:n jäsenvaltioissa. EU:n tuomioistuin puolestaan valvoo EU:n säädösten toteutumista jäsenvaltioissa.

Muita kansainvälisiä turvapaikanhakijoita käsitteleviä oleellisia foorumeita ovat muun muassa Budapest-prosessi, Raban prosessi, Khartan prosessi ja Prahan prosessi. Pohjoismaissa toimii maahanmuuttajiin ja integraatioon keskittyvä yhteistyöprojekti (Nordens välfärdscenter 2017). EU:ta ja sen itäisiä naapureita käsittelee erityinen maahanmuutto- ja turvapaikkapaneeli (EAP 2017).

Turvapaikanhakijoihin liittyviä keskeisiä kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä ovat muun muassa Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC; *International Com-*

mittee of the Red Cross) ja Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun yhdistysten kansainvälinen liitto (IFRC; *International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies*). Muita keskeisiä kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä ovat Human Rights Watch, Amnesty International, Caritas, CCME (*The Churches' Commission for Migrants in Europe*) ja ICMC (*International Catholic Migration Commission*). Osalla näistä järjestöistä on myös kansallisia alajärjestöjä Suomessa. UNHCR järjestää yhdessä ICVA:n (*International Council of Voluntary Agencies*) kanssa vuosittaisia konsultaatiotilaisuuksia kansalaisjärjestöjen kanssa. Näiden tarkoitus on parantaa yhteistyötä UNHCR:n ja kansalaisjärjestöjen välillä. ECRE (*The European Council on Refugees and Exiles*) koostuu 90 kansalaisjärjestöstä 38 eurooppalaisesta valtiosta. Se pyrkii suojelemaan pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksia (ECRE 2016).

### 3.3. Kansallinen hallinta

Suomessa turvapaikan hakijoiden kannalta keskeisiä kansallisen hallinnan toimijoita ovat eduskunta, valtioneuvosto, ministeriöt ja poliisi. Ylikansallisilla sopimuksilla ja säädöksillä on merkittävä vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön. Turvapaikanhakijoiden hallintaa suoritetaan vallan kolmijako-opin mukaisesti: lainsäädäntövalta, tuomiovalta ja toimeenpanovalta erotetaan toisistaan. Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden suuri määrä on paikoitellen hämärtänyt eri toimijoiden välisiä suhteita.

Turvapaikanhakijoihin liittyvässä hallinnassa eduskunta lainsäädäntövallan ylimpänä toimijana säätää turvapaikanhakijoihin liittyvät lait. Turvapaikanhakijoiden hallinnan kannalta keskeisiä lakeja ovat ulkomaalaislaki ja laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (2011/746; vastaanottolaki) (taulukko 3.5).

Vastaanottolain avulla pyritään turvaamaan turvapaikanhakijan toimeentulo sekä huolenpito ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen ja ottaen huomioon EU:n säädökset ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Vastaanottolaissa määritellään turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön ohjaus, suunnittelu ja valvonta, jotka kuuluvat Maahanmuuttovirasto Migrille. Sisäministeriö ja Migri laativat tätä koskien vuosittaisen tulossopimuksen. EU on hallinnollisesti ja alueellisesti Suomea laajempi toimija, mutta EU:n direktiivejä ja ohjeistusta tulkitaan Suomessa aina suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Se voi tarkentaa turvapaikanhakijoihin liittyviä seikkoja. Esimerkiksi Suomen perustuslaissa kielletään henkilön palauttaminen maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Kansalaisuuslakia tarkennetaan valtioneuvoston asetuksessa kansalaisuudesta (2013/293), valtioneuvoston asetuksessa Maahanmuuttovirastosta (2002/193) ja sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta (1522/2015). Lisäksi turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminnassa vaikuttavat henkilötietolaki (523/1999), laki talousarviosta (423/1988) ja kirjanpitolaki

**Taulukko 3.5. Suomen tärkeimmät muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakijoihin vaikuttavat lait.**

Laki/asetus	Sisältö
Henkilötietolaki (523/1999)	Yksityisyyden suoja henkilötietoja käsiteltäessä
Kansalaisuuslaki (2003/359)	Kansalaisuuden oikeudellinen määritelmä
Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (2011/746)	Viranomaisten tehtävät, vastaanottopalveluiden järjestäminen, toiminnasta aiheutuvien kustannusten korvaaminen
Laki kotoutumisen edistämisestä (2010/1386)	Kotoutumisen määrittely, kotouttamisohjelmat, kuntien velvoitteet
Laki Maahanmuuttovirastosta (1995/156)	Maahanmuuttoviraston tehtävät
Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (2002/116)	Määrittelee säilöönottoyksikön ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelun säilöönottoyksikössä
Laki ulkomaalaisrekisteristä (1997/1270)	Ulkomaalaisrekisteriin tallennettavat tiedot, niiden käyttö ja luovuttaminen
Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (2014/1327)	Lautakunta käsittelee yhdenvertaisuuslakiin liittyviä asioita
Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta (2014/1326)	Yhdenvertaisuusvaltuutetun määrittely; syrjinnän ehkäiseminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen
Perustuslaki (1999/731)	Kansalaisuus; minne voidaan palauttaa; oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä; perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen
Ulkomaalaislaki (2004/301)	Ulkomaalaisen oikeudet ja velvollisuudet, ihmis- ja perusoikeudet
Yhdenvertaisuuslaki (2014/1325)	Viranomaisten tulee edistää yhdenvertaisuutta ja (etninen) syrjintä kielletään

(1336/1997). Laki valtion talousarviosta (1988/423) vaikuttaa turvapaikanhakijoiden hallinnan budjettiin.

Turvapaikanhakijoihin liittyvän toimeenpanovallan keskeisenä toimijana valtioneuvosto osallistuu maahanmuuttopolitiikkaan ja -hallintoon hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja valtioneuvoston linjausten avulla. Sisäministeri vastaa muista maahanmuuttoasioista paitsi kotouttamisesta, joka on työministerin vastuulla. Sisäministeriön maahanmuutto-osaston tehtävinä ovat 1) laillisen maahanmuuton kehittäminen (työvoiman maahanmuutto, perhesihteet, opiskelijat jne.); 2) laittoman maahanmuuton torjunta; 3) kansainvälinen suojelu; 4) turvapaikanhakijoiden vastaanotto; 5) ulkomaan kansalaisten paluu ja palauttaminen; 6) kansalaisuusasiat; sekä 7) paluumuutto, maastamuutto ja ulkosuomalaiset (Sisäministeriö 2016a).

Sisäministeriö (SM) vastaa maahanmuuttopolitiikan ja maahanmuuttoa ja kansalaisuutta koskevan lainsäädännön valmistelusta (Sisäministeriö 2016b). Tämä sisältää turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan politiikan, ohjauksen ja lainsäädännön. Kansainvälisessä yhteistyössä ja EU:ssa sisäministeriö edustaa Suomea maahanmuuttoon liittyvissä asioissa. Se myös tulsohjaa Maa-



hanmuuttovirasto Migriä. Päätöksen vastaanottokeskuksen perustamisesta, perustamispaikasta sekä lakkauttamisesta tekee sisäministeriö (Migri 2016a).

Sisäministeriön alaisuudessa toimiva Maahanmuuttovirasto eli Migri toteuttaa Suomen valtion maahanmuuttopolitiikkaa (Sisäministeriö 2016b). Se vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton käytännön toiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta (Migri 2016b). Migri käsittelee turvapaikkahakemukset ja myöntää ensimmäiset oleskeluluvat. Lisäksi se päättää käännättämisestä ja karkottamisesta, vastaa kansalaisuushakemusten ja ulkomaalaislupa-asioiden käsittelystä ja muukalaispassien myöntämisestä sekä ohjaa vastaanottokeskusten toimintaa (Sisäministeriö 2016b).

Migrin toimivalta määrittyy vastaanottolain 8 §:n 1 momentin sekä Migrin ja vastaanottokeskusten välisten sopimusten kautta (Migri 2016b). Migri on laatinut turvapaikanhakijoiden vastaanottoon viranomaisohjeita, toimintamalleja ja menettelytapoja ja se kerää myös asiakaspalautetta. Migrin vastaanottoyksikkö on vastuussa vastaanottokeskusten toiminnan ohjauksesta. Migrin turvapaikka-yksikkö vastaa päätösten tekemisestä turvapaikanhakijoiden turvapaikkahakemuksiin (Migri 2016a).

Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valvontaohjelmassa määritellään valvonnan tavoitteita, sisältöjä ja menetelmiä. Valvonnalla pyritään takaamaan erityisesti vastaanotto toiminnan lainmukaisuus ja taloudellisuus. Valvontaa suunnataan ohjelmassa kolmella kokonaisuudella: vastaanottopalvelujen sisällön ja laadun, vastaanottokeskuksen toiminnallisten puitteiden ja edellytysten sekä vastaanottokeskuksen turvallisuuden kautta. Valvontaa määrittelevät Suomen kansallinen lainsäädäntö, EU:n lainsäädäntö, kansainväliset sopimukset, sisäministeriön ja Migrin tulostavoitteet, hallituksen turvapaikkapoliittiset toimenpiteet sekä vastaanottojärjestelmän strategia, joka ulottuu vuoteen 2020. Vastaanottojärjestelmän strategia on laadittu Migrin ja vastaanottokeskusten yhteistyönä vuonna 2013. Se määrittelee vastaanottojärjestelmän strategiset päämäärät nojaten yhdenvertaisuuden, joustavuuden, ammatillisuuden ja turvallisuuden arvoihin.

Vuonna 2015 Suomeen saapunut suuri turvapaikanhakijoiden määrä on johdantanut muutoksiin valvonnan tarpeessa, sisällössä ja vaatimuksissa (Migri 2016b). Pääministeri Sipilän johtama hallitus julkaisi 8.12.2015 turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman, jonka tavoitteena on turvapaikanhakijoiden määrän hallinta. Migri ja valtion vastaanottokeskukset tekevät ohjaus- ja arviointikäyntejä vastaanottokeskuksiin ja pyytävät tarvittaessa vastaanottokeskuksilta kirjallisia selvityksiä näiden toiminnasta. Migri seuraa valvontaohjelman toteutumista sekä arvioi vuosittain valvonnan vaikuttavuutta. Valvontaohjelma on luonteeltaan toistaiseksi voimassa oleva.

Poliisilta on vuoden 2016 alusta siirtynyt paljon tehtäviä Migrille eli poliisi ei enää vastaa oleskelulupia, oleskelulupakortteja, EU-rekisteröintejä tai oleskelukortteja koskevista asioista (Poliisi 2016). Poliisi on vastuussa turvapaikanhaki-

joiden ja muidenkin karkotus- ja käännetyispäätösten täytäntöönpanosta sekä ulkomaalaislain noudattamisen valvonnasta. Rajavartiolaitos on vastuussa maahanhantulon ja maasta lähtemisen valvonnasta ja passintarkastuksesta. Lisäksi rajavartiolaitos voi tarvittaessa tehdä rajalla viisumipäätöksiä (Sisäministeriö 2016b).

Ulkoasiainministeriö (UM) vastaa Suomen viisumipolitiikasta. Lisäksi Suomen ulkomaan edustustot vastaanottavat kansalaisuusilmoituksia ja esimerkiksi perheen yhdistämiseen liittyviä oleskelulupahakemuksia (Sisäministeriö 2016b). Yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toimivat oikeusministeriön (OM) yhteydessä.

Turvapaikanhakijoihin liittyy myös kotouttaminen. Kotouttamiseen liittyviä asioita johtaa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). TEM seuraa työvoiman maahanmuuton määriä ja rakennetta, ja kehittää seurantavälineitä yhdessä sisäministeriön kanssa (Sisäministeriö 2016b). Lisäksi TEM vastaa pakolaisten kuntiin sijoittamisen ohjauksesta. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa (ELY) on maahanmuuttoyksiköt, jotka ovat alueellisesti vastuussa maahanmuuttoon, kotouttamiseen ja hyviin etnisiin suhteisiin liittyvistä tehtävistä. Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) vastaavat osaltaan kotouttamisesta. Kunnilla on Suomessa turvapaikan saaneiden henkilöiden kuntiin sijoittamiseen liittyviä tehtäviä sekä kotouttamiseen liittyviä velvoitteita. Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) vastaa maahanmuuttajien koulutuksen kehittämisestä eri koulutusasteilla. Lisäksi OKM on vastuussa maahanmuuttajien uskontoa, kulttuuria, nuorisotyötä ja liikuntaa koskevista asioista. Opetushallitus puolestaan huolehtii maahanmuuttajien koulutus- ja kulttuuripalveluista sekä ulkomaalaisten tutkintojen tunnustamisesta. Turvapaikanhakijoista tulee maahanmuuttajia, mikäli he saavat oleskeluluvan Suomesta.

Maahanmuuttajien terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö (STM). Sen tehtävänä on tukea kotoutumista esimerkiksi kehittämällä sosiaali- ja terveyspalveluja siten, että niissä huomioidaan maahanmuuttajien tarpeet (Sisäministeriö 2016b). Lisäksi STM on vastuussa maahanmuuttajien toimeentuloon liittyvistä asioista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on itsenäisenä ja riippumattomana viranomaisena puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta. Yhdenvertaisuuslautakunta puolestaan käsittelee etnistä syrjintää koskevia tapauksia.

Turvapaikanhakijoihin liittyvä tuomiovalta toteutuu hallintotuomioistuinten kautta. Ne ovat Suomessa tuomioistuimia, joihin voidaan valittaa valtion tai kunnan viranomaisen tekemistä päätöksistä. Hallinto-oikeudet (HO) ovat turvapaikanhakijan kannalta keskeisiä tuomioistuimia Suomessa. Aiemmin kaikki Migrin päätöksistä tehdyt valitukset käsiteltiin Helsingin hallinto-oikeudessa, mutta 1.2.2017 alkaen tehtävä on hajautettu Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden yläpuolelle asettuu korkein hallinto-oikeus (KHO), johon voidaan valittaa hallinto-oikeuden tekemistä päätöksistä, tai ainakin pyytää valituslupaa. Myös Mig-

ri voi hakea valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta, mikäli hallinto-oikeus kumoaa Migrin tekemän turvapaikkapäätöksen.

### 3.4. Paikallinen hallinta

Turvapaikanhakijoiden paikallinen hallinta tapahtuu vastaanottokeskuksissa, jotka sijaitsevat kunnissa. Kunnat puolestaan sijaitsevat ELY-keskusten alueella. Vastaanottolain mukaan vastaanottokeskus hoitaa julkisia hallintotehtäviä riippumatta siitä, kenen kanssa sopimus vastaanottotehtävien hoitamisesta on tehty. Hallintolaki koskee kaikkia vastaanottokeskuksen palveluntuottajia, mutta valtion vastaanottokeskukset ovat vastaanottolain ja hallintolain lisäksi virkamieslain alaisia. Päämääränä on taata vastaanotto toiminnan lainmukaisuus ja yhdenmukaisuus (Migri 2016b). Oikeusministeriön alaisuudessa toimiva ETNO (Etnisten suhteiden neuvottelukunta) pyrkii tuomaan yhteen kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimijat.

Vastaanottokeskusten käytännön toiminnassa on eroja eri puolilla Suomea. Tämä johtuu muun muassa keskuksen sijainnista, koosta, henkilöstöstä sekä myös turvapaikanhakijoista. Lähellä suuria kaupunkeja sijaitsevilla vastaanottokeskuksilla on käytettävissään suurempi määrä toimijoita, jotka voivat tarjota erilaisia toimintoja vastaanottokeskuksille. Toisaalta myös turvapaikanhakijat voivat niissä itsenäisesti hyödyntää laajemmin erilaisia palveluja kuin syrjäseuduilla sijaitsevilla vastaanottokeskuksissa. Vuonna 2015 ja 2016 perustettiin nopeassa tahdissa kymmeniä uusia vastaanottokeskuksia eri puolille Suomea. Osassa niistä käytännöt eivät olleet yhtä toimivia kuin jo vakiintuneissa keskuksissa. Lisäksi osa keskuksista oli tarkoitettu lyhytaikaisen oleskelun transit-keskuksiksi, mutta käytännössä oleskelu niissä saattoi kestää pitkään. Turvapaikanhakijoiden täytyi myös vaihtaa keskuksista toiseen, mikä toi hankaluuksia kotoutumisen käynnistymiseen. Paikallisen hallinnan käytännöt vaihtelivat Suomen eri paikkakunnilla olevissa vastaanottokeskuksissa (katso luku 4).

### 3.5. Alueelliset tasot läpäisevä hallinta

Kansalaisjärjestöt auttavat ja neuvovat turvapaikanhakijoita sekä tarjoavat heille erilaisia palveluja. Lisäksi ne osallistuvat kotouttamiseen. Suomessa kansalaisjärjestöillä on tärkeä asema asiantuntijoina, ja niitä tarvitaan maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä ja lakien valmistelemissä (Sisäministeriö 2016b). Suomessa keskeisiä kansalaisjärjestöjä ovat muun muassa Suomen Punainen Risti (SPR) ja Pakolaisneuvonta ry. Pakolaisneuvonta ry tarjoaa muun muassa oikeudellista neuvontaa turvapaikanhakijoille ja pakolaisille. SPR puolestaan on aktiivisesti läsnä Suomen vastaanottokeskustoiminnassa ja on monen vastaanottokeskuksen palveluntarjoaja. Muita Suomessa vaikuttavia kansalaisjärjestöjä ovat esimerkiksi Pelastakaa lapset ry ja Sininauhasäätiö.

Suomessa myös kirkolla on aktiivinen rooli turvapaikanhakijoiden asioissa. Kirkko ja muun muassa kansalaisjärjestö Familia ry järjestävät kursseja luku- ja kirjoitustaidottomille turvapaikanhakijoille. Neuvontaa turvapaikanhakijoille Suomessa tarjoavat lisäksi muun muassa Infopankki, Infotori ja Pakolaisapu. Pakolaisavun toiminta on osin valtion rahoittamaa. Infopankki-verkkosivu on Helsingin kaupungin julkaisema ja sitä rahoittavat valtio ja Infopankin jäsenkunnat. Infotori puolestaan on Turussa toimiva neuvontapiste. Lisäksi erilaiset tutkimusjärjestöt, kuten ETMU (Etnisten suhteiden ja kansainvälisen muuttoliikkeen tutkimuksen seura) ja MPI (*Migration Policy Institute*) ylittävät hallinnan tasot.

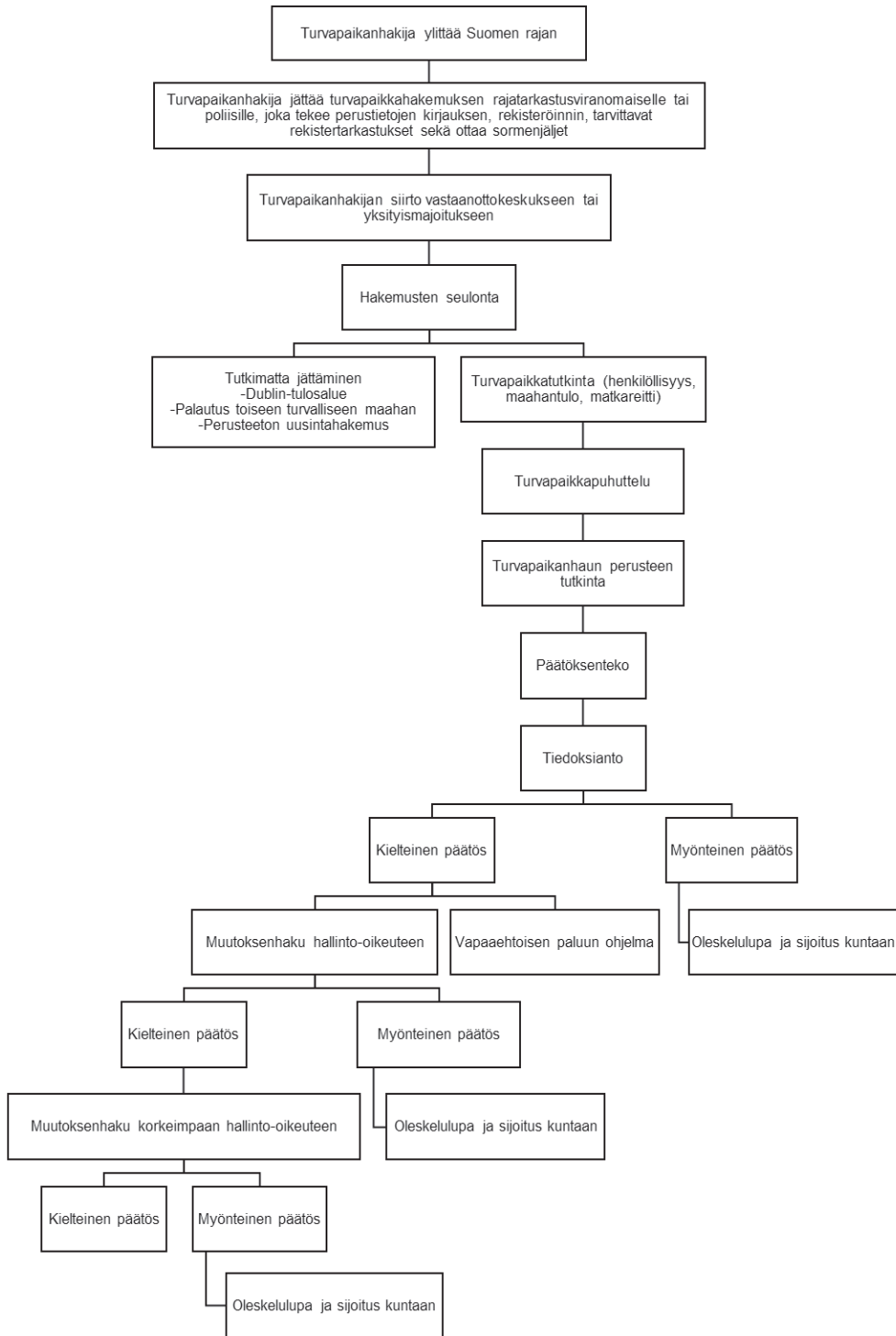
### 3.6. Turvapaikanhakijan hallinta

Yksi keskeinen kysymys koskien vuonna 2015 Suomeen tulleita 32 476 turvapaikanhakijaa on kuinka moni heistä saa turvapaikan Suomesta (katso luvut 1, 2 ja 8)? Tätä edeltää kysymys, miten ja millä perustein turvapaikanhakija saa turvapaikan Suomesta. Kuvassa 3.1 on esitetty turvapaikanhakuprosessi. Se alkaa siitä, että ulkomaalainen ylittää Suomen rajan ja ilmoittaa rajaviranomaiselle tai poliisille hakevansa turvapaikkaa Suomesta. Hakemuksen käsittely päättyy siihen, että kyseinen henkilö joko saa turvapaikan ja/tai oleskeluluvan Suomesta tai hänet käännytetään pois Suomesta.

Vastuunmäärittämisasetuksen eli Dublin-menettelyn mukaan EU:n jäsenvaltiot, Norja, Islanti, Liechtenstein ja Sveitsi ovat sopineet, että turvapaikkahakemus käsitellään vain yhdessä valtiossa (Sisäministeriö 2016c). Mikäli Suomeen saapunut turvapaikanhakija on hakenut aiemmin turvapaikkaa toisesta vastuunmäärittämisasetusta soveltavasta valtiosta, palautetaan hänet kyseiseen valtioon turvapaikkahakemuksen käsittelemistä varten. Kyseinen valtio on lähtökohtaisesti velvoitettu ottamaan hakija takaisin. Toisaalta Kreikkaan ja Unkariin ei tehty Dublin-palautuksia. Dublinin sopimuksen täytäntöön panemisessa hyödynnetään Eurodac-sormenjälkijärjestelmää.

Mikäli hakemus päätetään jättää tutkimatta Migrin Dublin-tulosalueen nojalla, voidaan tästä päätöksestä valittaa hallinto-oikeuteen 30 vuorokauden sisällä (Pakolaisneuvonta 2010). Päätös eli käännytys voidaan kuitenkin panna täytäntöön kahdeksantena päivänä siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Näistä viiden päivän tulee olla arkipäiviä. Kahdeksan vuorokauden määräajan puitteissa hallinto-oikeus voi hakemuksesta keskeyttää tai kieltää käännyttämissen täytäntöönpanon. Jos tutkimatta jättäminen tehdään sen perusteella, että turvapaikanhakija voidaan palauttaa toiseen turvalliseen maahan, voidaan tällöinkin valittaa 30 vuorokauden sisällä hallinto-oikeuteen. Kuitenkin tässä tapauksessa käännytys eli Migrin päätös voidaan panna täytäntöön välittömästi.

Turvapaikkapäätös voidaan tehdä normaalissa tai nopeutetussa menettelyssä. Vuonna 2016 turvapaikkapäätösten valitusaikoja lyhennettiin normaalissa menettelyssä 21 päivään (Pakolaisneuvonta 2010). Asian käsittely hallinto-oikeu-



**Kuva 3.1.** Turvapaikkaprosessi Suomessa normaalissa menettelyssä (Pakolaisneuvonta 2010; Makkonen & Koskeniemi 2013: 68; Infopankki 2015; Migri 2016c).

nessa on mahdollista myös suullisesti. Turvapaikanhakijalla on oikeus oleskella Suomessa, kunnes valitus on käsitelty. Mikäli Migrin päätöstä ei kumota hallinto-oikeudessa, on turvapaikanhakijalla mahdollisuus valittaa vielä korkeimpaan hallinto-oikeuteen (KHO), mikäli KHO antaa valituslupa. Lupaa tulee hakea 14 vuorokauden kuluessa hallinto-oikeuden päätöksestä. Turvapaikanhakijan käännytys voidaan panna täytäntöön jo hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. KHO:sta ei voida hakea muutosta ainoastaan täytäntöönpanoa koskevaan hallinto-oikeuden päätökseen. Valituslupa myönnetään käytännössä harvoin. Myös Migri voi valittaa viraston päätöksen kumonnesta tai sitä muuttaneesta hallinto-oikeuden päätöksestä. Tähänkin tarvitaan KHO:n valituslupa.

Turvapaikkahakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä, mikäli 1) kyseessä on toinen hakemus kielteisen päätöksen jälkeen; 2) hakija on tullut Suomeen turvalliseksi katsotusta alkuperämaasta; tai 3) hakemus määrittellään ilmeisen perusteettomaksi (Pakolaisneuvonta 2010). Ensimmäisessä tapauksessa hakija voi valittaa hallinto-oikeuteen 30 päivän kuluessa päätöksestä, mutta Migrin päätös voidaan panna täytäntöön välittömästi. Näin ollen turvapaikanhakijalla ei ole oikeutta oleskella Suomessa valituksen tekemiseen saakka tai siihen saakka, että valitus on ratkaistu hallinto-oikeudessa. Toisessa ja kolmannessa tapauksessa valittaminen hallinto-oikeuteen on myös mahdollista. Valitus tulee jälleen tehdä 30 päivän kuluessa päätöksestä, mutta käännytys voidaan panna täytäntöön kahdeksantena päivänä päätöksen tiedoksiannosta hakijalle. Näistä päivistä viiden on oltava arkipäiviä. Kahdeksan päivän määräajan puitteissa hallinto-oikeus voi hakemuksesta kieltää tai keskeyttää käännyttämisen täytäntöön panemisen. Jos hallinto-oikeus ei ole ehtinyt ratkaista määräajan sisällä hakemusta käännytyksen täytäntöönpanon keskeytyksestä, voidaan käännytys panna täytäntöön kahdeksantena päivänä tiedoksiannosta. Valitus kuitenkin käsitellään, vaikka hakija olisi jo käännytetty.

Kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija voi hakea IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelmaan, jonka kautta paluuseen on mahdollista saada taloudellista tukea. Osa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista turvapaikanhakijoista palaa omatoimisesti tai tuettuna kotimaahansa. Osa jää Suomeen vastaanottojärjestelmän ulkopuolelle odottamaan, mitä heille tapahtuu, eli pystyvätkö viranomaiset palauttamaan heidät pakkokeinoin. Näiden niin sanottujen paperittomien määrä lisääntyy vuoden 2017 aikana, kun merkittävä osa vuonna 2015 Suomeen saapuneiden kielteisistä turvapaikkapäätöksistä tulee lainvoimaisiksi.

Mikäli hallinto-oikeus kumoaa Migrin antaman kielteisen turvapaikkapäätöksen, asia palautuu Migrille uuteen käsittelyyn. Turvapaikkapäätös joko muutetaan Migrissä hallinto-oikeuden päätöksen mukaiseksi, tai Migri hakee valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta. On myös mahdollista saada oleskelulupa muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella (Pakolaisneuvonta 2010). Henkilöllä, jolle on myönnetty kansainvälinen suojelu Suomessa, on

oikeus saada perheensä Suomeen. Perheenjäsenten on mahdollista hakea oleskelulupaa Suomesta jättämällä hakemus Suomen edustustoon ulkomailla. Migrin kielteisistä perheenyhdistämispäätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Suomessa perheenjäseniksi katsotaan aviopuoliso, rekisteröity parisuhdekumppani, avopuoliso, alle 18-vuotiaan lapsen huoltaja sekä lapsi. EU:n kansalaisten osalta perheen määritelmä on laajempi (Migri 2016d). Vuoden 2015 lisääntyneen turvapaikanhakijamäärän myötä perheenyhdistämisen ehtoja on Suomessa tiukennettu, ja nykyään saadakseen perheensä Suomeen, on oleskeluluvan saaneen turvapaikanhakijan kyettävä elättämään itsensä ja perheensä (Migri 2016e).

### 3.7. Johtopäätökset

Monitasoiselle hallinnalle on ominaista, että eri tasojen toimijat pyrkivät yhteiseen päämäärään. Keinot päämäärän saavuttamiseksi voivat vaihdella eri tasoilla huomattavastikin. EU:n integraatiokehityksessä on perinteisesti pidetty tärkeänä subsidiariteettiperiaatetta, jonka mukaan päätökset pyritään tekemään mahdollisimman lähellä henkilöitä, joihin päätökset vaikuttavat. Turvapaikanhakijoihin liittyvissä asioissa periaate ei usein toteudu.

Turvapaikanhakijoiden hallinnassa on läsnä moninaisia toimijoita. Heidän toimintansa säätely on peräisin usealta eri hallinnan tasolta – ylikansalliselta, kansalliselta ja paikallis-alueelliselta tasolta. Lisäksi hallinnassa on mukana eri tasot läpäiseviä toimijoita, kuten kansalaisjärjestöjä, kirkko, tutkimusjärjestöjä, yksityinen sektori sekä media. Vaikka hallintaan liittyvät hierarkiat, on se pikemminkin verkostomainen prosessi. Turvapaikanhakijoita hallitaan monin tavoin eri aluetasoilla ja läpi aluetasojen.

Monitasoisen hallinnan periaate rakoilee EU:ssa, kun jäsenvaltiot tulkitsevat turvapaikanhaun kannalta keskeistä Dublinin yleissopimusta eri tavoin tai jättävät sen huomioimatta. Suomessa varsin suuri osa, jopa neljännes, Migrin tekemistä turvapaikkapäätöksistä on kumottu hallinto-oikeudessa (Migri 2017). Niinpä yksi ja sama turvapaikanhakija saa erilaisia ja jopa ristiriitaisia määritelmiä riippuen toimijoista eri alueellisilla tasoilla. Monitasoinen hallinta ei ole yhtenäinen optimaalinen järjestelmä turvapaikkamenettelyn käytännöissä.

Suomessa turvapaikanhakijoihin liittyvä politiikka ja normisto ovat monimutkaisia, osin epäselviä, ja muutoksessa. Tiedonkulun käytännöt nousevat esiin keskeisenä hallinnan elementtinä ja haasteena. Järjestäytyneellä medialla ja monenlaisella sosiaalisella medialla on keskeinen rooli mielipiteen muokkajana koskien turvapaikanhakijoita.

Turvapaikan saamisen ehtoja on kiristetty Suomessa vuonna 2015 Suomeen tulleiden suuren turvapaikanhakijoiden määrän myötä. Suomesta turvaa ja oleskelulupaa hakevaa tarkastellaan toisaalta yleisten humanien arvojen näkökulmasta, toisaalta taloudellisten ja poliittisten intressien kautta. Turvapaikanhakijoihin liittyvät ja liitettävät humanit, taloudelliset ja poliittiset näkökulmat ovat

usein ristiriitaisia. Pakolaisuuteen liittyvät humanit perusarvot ja perusoikeudet ovat varsin pysyviä, ja monet niistä vakiinnutettiin pian toisen maailmansodan jälkeen solmitussa Geneven pakolaissopimuksessa. Oikeus ihmisarvoiseen elämään on arvo, jota tuskin kukaan kyseenalaistaa Suomessa. Sen sijaan taloudelliset ja poliittiset arvot muuttuvat ajassa ja paikassa, nopeastikin.

Monitasoisessa hallinnassa käy toisinaan niin, että kiireinen päämäärien tavoittelu jättää varjoonsa yksilön – oikeudenmukainen, humani ja subjektin oikeuksia kunnioittava kohtelu unohtuu. Turvapaikanhakijan hakemuksen käsittely kestää kauan, jopa yli vuoden. Voidaankin pohtia, toteutuuko tässä perustuslaillinen oikeus saada asia käsiteltyä viipymättä. Turvapaikanhakijoihin kohdistuva hallinta pyrkii useissa tapauksissa myönteisiin päämääriin, mutta kaikissa järjestelmissä on varjopuolensa.

Turvapaikanhakijoihin kohdistuvan poliittisen ilmapiirin kiristyttyä on Suomessa nopeasti kavennettu turvapaikanhakumenettelyä. Oikeus turvalliseen elämään hämärtyy hallinnan päätöksissä. Esimerkiksi monia alueita Irakissa on määritelty turvallisiksi kurdeille, vaikka monille kurdeille asia näin ei käytännössä olisikaan. Tiukentuneen lainsäädännön mukaan turvapaikanhakijan tai turvapaikan saavan perheen yhdistäminen Suomessa ei ole arvo tai tavoite sinänsä, vaan perhe nähdään taloudellisesti toimeentulevana yksikkönä. Tiukentunut linja on ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa. Helsingin Sanomissa vuonna 2016 haastatellun IOM:n pääjohtaja William Lacy Swingin mukaan perheen yhdistäminen on keskeistä, jotta saadaan maahanmuuttajat tuottavaksi osaksi yhteiskuntaa (Helsingin Sanomat 2016). Turvapaikanhakijoiden hallinta on kiristynyt Suomessa vuoden 2016 aikana.

Turvapaikanhakijoiden hallinta on monimutkainen prosessi, jossa eri tasoilla voidaan tehdä pysyväksi tarkoitettuja päätöksiä, sopimuksia ja julistuksia. Käytännössä nämä tulkitaan aina tilanteen ja hallinnan tason mukaisesti. Turvapaikanhakijoihin liittyvien ilmiöiden ollessa nopeasti muuttuvia ja valtioiden sisäisiin ja ulkoisiin poliittisiin tilanteisiin liittyviä, tehdään usein nopeita määrittäytyn kontekstiin kytkeytyviä ratkaisuja. Hallinnan teoriassa korostetaan, että valtio ei ole ainoa hallinnan suorittaja, vaan mukana on paljon erilaisia toimijoita. Se, että valtiot vastustavat osin voimakkaastikin kansainvälisten sopimusten mukanaan tuomia sitoumuksia turvapaikkamenettelyssä, osoittaa että valtiotasolla vaikuttavat keskeiset toimijat kokevat tarpeen korostaa kyseisen valtion itsemääräämisoikeutta.

## Lähteet

Bache, I. & Flinders, M. (toim.) (2004). *Multi-level Governance*. Oxford University Press, Oxford.

BBC (2016). Why is EU struggling with migrants and asylum? 8.1.2017. <<http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286>>

Collyer, M. (2016). Geopolitics as a migration governance strategy: European Union bilateral relations with Southern Mediterranean countries. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42: 4, 606–624.



- EAP (2017). Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum. 25.1.2017. <<http://eapmigrationpanel.org/>>
- ECHR (2017). The Court in Brief. 7.1.2017. <[http://echr.coe.int/Documents/Court\\_in\\_brief\\_ENG.pdf](http://echr.coe.int/Documents/Court_in_brief_ENG.pdf)>
- ECRE (2016). Our work. 23.12.2016. <<http://www.ecre.org/our-work/>>
- EUSA (2017). Euroopan unionin sisäasioiden rahastot. 7.1.2017. <[http://www.intermin.fi/eusa/tietoa\\_rahastoista/turvapaikka\\_maahanmuutto\\_ja\\_kotouttamisrahasto](http://www.intermin.fi/eusa/tietoa_rahastoista/turvapaikka_maahanmuutto_ja_kotouttamisrahasto)>
- GFMD (2016). GFMD process. 9.12.2016. <<http://www.gfmd.org/process>>
- Gill, N. (2010). New state-theoretic approaches to asylum and refugee geographies. *Progress in Human Geography* 34, 626–645
- Helsingin Sanomat (2016). ”Perheenyhdistäminen on hyvä investointi” – Siirtolaisjärjestön johtajan mukaan maahanmuutokeskustelussa keskitytään liikaa kielteisiin asioihin. 7.11.2016. <<http://www.hs.fi/ulko-maat/art-200002929030.html>>
- Hyndman, J. (2012). The geopolitics of migration and mobility. *Geopolitics* 17, 243–255.
- Infopankki (2015). Turvapaikanhakija. 7.1.2017. <<http://www.infopankki.fi/fi/muutto-suomeen/olen-/turvapaikanhakija>>
- Lavenex, S. (2015). Multilevelling EU external governance: the role of international organizations in the diffusion of EU migration policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42: 4, 554–570.
- Makkonen, T. & Koskenniemi, E. (2013). Muuttoliikkeen ja maahanmuuttajien aseman oikeudellinen sääntely. *Teoksessa T. Martikainen, P. Saukkonen & M. Säävälä (toim.): Muuttajat: Kansainvälinen muuttoliike ja suomalaisen yhteiskunta*, 55–80. Gaudeamus, Helsinki.
- Migri (2016a). Vastuut ja roolit vastaanototoiminnan järjestämisessä Suomessa. 20.12.2016. <[http://www.migri.fi/turvapaikka-suomesta/vastaanototoiminta/vastuut\\_ja\\_roolit](http://www.migri.fi/turvapaikka-suomesta/vastaanototoiminta/vastuut_ja_roolit)>
- Migri (2016b). Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valvontaohjelma. 22.12.2016. <[http://www.migri.fi/download/67180\\_vastaanottojarjestelman\\_valvontaohjelma.pdf?b820657a9fc2d388](http://www.migri.fi/download/67180_vastaanottojarjestelman_valvontaohjelma.pdf?b820657a9fc2d388)>
- Migri (2016c). Turvapaikan hakeminen. 7.12.2016. <[http://www.migri.fi/turvapaikka-suomesta/turvapaikan\\_hakeminen](http://www.migri.fi/turvapaikka-suomesta/turvapaikan_hakeminen)>
- Migri (2016d). Perheenjäsenen luokse Suomeen. 22.12.2016. <[http://www.migri.fi/perheenjasenen\\_luokse-suomeen](http://www.migri.fi/perheenjasenen_luokse-suomeen)>
- Migri (2016e). Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että toimeentulosi on turvattu. 20.12.2016. <[http://www.migri.fi/perheenjasenen\\_luokse-suomeen/toimeentuloedellytys](http://www.migri.fi/perheenjasenen_luokse-suomeen/toimeentuloedellytys)>
- Migri (2017). Maatietoraportit päivitetty - Maahanmuuttovirasto tarkentunut päätöskäytäntöään pitkin syksyä. 23.1.2017. <[http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/maatietoraportit\\_paivitetty\\_maahanmuuttovirasto\\_tarkentunut\\_paatoskaytantaan\\_pitkin\\_syksya\\_71842?language=fi](http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/maatietoraportit_paivitetty_maahanmuuttovirasto_tarkentunut_paatoskaytantaan_pitkin_syksya_71842?language=fi)>
- Nordens välfärdscenter (2017). Nordiskt integrationssamarbete. 25.1.2017. <<http://www.nordicwelfare.org/Projekt/Nordiskt-integrations-samarbete/>>
- Pakolaisneuvonta (2010). Turvapaikkamenetely Suomessa. 11.12.2016. <<http://www.pakolaisneuvonta.fi/>>
- Poliisi (2016). EU – Euroopan unioni. 23.12.2016. <<http://poliisi.fi/ulkomaalaisluvat/eu>>
- Puumala, E. (2016). *Asylum Seekers, Sovereignty, and the Senses of the International: A Politico-corporeal Struggle*. Routledge, London.
- Sisäministeriö (2016a). Maahanmuutto ja sisäministeriön vastuualueet. 25.12.2016. <[https://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttohallinto/sisaministerion\\_tehtavat](https://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttohallinto/sisaministerion_tehtavat)>
- Sisäministeriö (2016b). Maahanmuuttohallinto. 15.11.2016. <<https://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttohallinto>>
- Sisäministeriö (2016c). Turvapaikanhakuprosessi. 23.12.2016. <<https://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat/turvapaikanhakuprosessi>>
- Thielemann, E. & Hobolth, M. (2016). Trading numbers vs. rights? Accounting for liberal and restrictive dynamics in the evolution of asylum and refugee policies. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42: 4, 643–664.

## 4. Vastaanottokeskukset, onnistuneet käytännöt ja turvapaikanhakijoiden kokemukset

### Lotta Koistinen

- Yhteistyö, sujuva arki, tasavertaisuus, henkilökohtaiset kontaktit ja tiedonvaihto koetaan vastaanottokeskuksissa hyviksi käytännöiksi
- Joka kahdeksas kaupunkimaisen kunnan vastaanottokeskus ei ole yhteistyössä kunnan hallinnon kanssa
- Mielenterveyspalveluiden saatavuutta vastaanottokeskuksissa tulee parantaa
- Turvapaikanhakijat kokevat olonsa turvalliseksi vastaanottokeskuksissa
- Kyselyymme vastanneista turvapaikanhakijoista joka viides turvapaikanhakija koki tulleen kohdelluksi huonosti Suomessa, ja heistä kaksi kolmesta oli saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen

### 4.1. Johdanto

Vuoden 2015 suuri turvapaikanhakijoiden määrä aiheutti uudenlaisia haasteita Suomen vastaanottojärjestelmälle. Tilanne oli varsin haastava, ja uusia vastaanottokeskuksia perustettiin nopeasti. Vuoden 2017 alkuun mennessä monet vastaanottokeskuksista oli jo lakkautettu, ja lakkautukset jatkuvat (kuva 4.1).

Tässä luvussa tarkastellaan, miten Suomen vastaanottokeskustoiminta suoriutui tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoita tuli yli kahdeksan kertaa enemmän verrattuna edelliseen vuoteen. Luvussa nostetaan esille kokemuksia ja parhaita käytäntöjä vastaanottokeskuksissa sekä heikkouksia ja vahvuuksia, joita kriisitilanne on paljastanut vastaanottojärjestelmässä. Samalla halutaan tuoda esiin turvapaikanhakijan kokemus Suomen vastaanottojärjestelmästä, sillä turvapaikanhakuprosessissa usein yksilö hukkuu ihmismassan hallinnan alle. Vuotta 2015 seuranneen poikkeuksellisen tilanteen myötä avautuu mahdollisuus tarkastella Suomen vastaanotto toimintaa poikkeavissa olosuhteissa.

Aineisto on peräisin 119 vastaanottokeskuksen johtajalle tehdystä haastattelusta koskien 128 vastaanottokeskusta sekä kyselystä, johon vastasi 311 turvapaikanhakijaa. Kaikista vastaanottokeskusten johtajista Suomessa haastatteluun osallistui 69 % ja Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista 1 %. Haastattelut tehtiin suomeksi ja kyselyt kurdin soraniksi, arabiaksi, dariksi, somaliksi, englanniksi ja suomeksi.

Luvussa tarkastellaan myös kaupunkimaisten, taajaan asuttujen ja maaseutu- maisten kuntien välisiä eroja vastaanottokeskusten toiminnassa. Maahanmuuttajiin ja turvapaikanhakijoihin suhtautumiseen vaikuttaa muun muassa vastaan-

ottavan kaupungin tai kunnan ”kulttuurinen kyvykkyys” (engl. *cultural armature*) (Jaworsky ym. 2012). Suurten ja kosmopoliittisten kaupunkien on yleensä helpompi ottaa vastaan maahanmuuttajat, kun taas pienet ja eristäytyneet kaupungit voivat kokea maahanmuuttajien tulon hankalammaksi. Pienten kuntien ja suurten kaupunkien julkilausumissa voidaan puhua multikulturalismista ja suvaitsevaisuudesta, mutta se miten tämä näkyy käytännössä, on yhteydessä kaupungin kulttuuriseen kyvykkyYTEEN. Näin ollen maahanmuuttajat saattavat tuntea olonsa enemmän tervetulleeksi kosmopoliittisissa kaupungeissa kuin pienissä kunnissa.

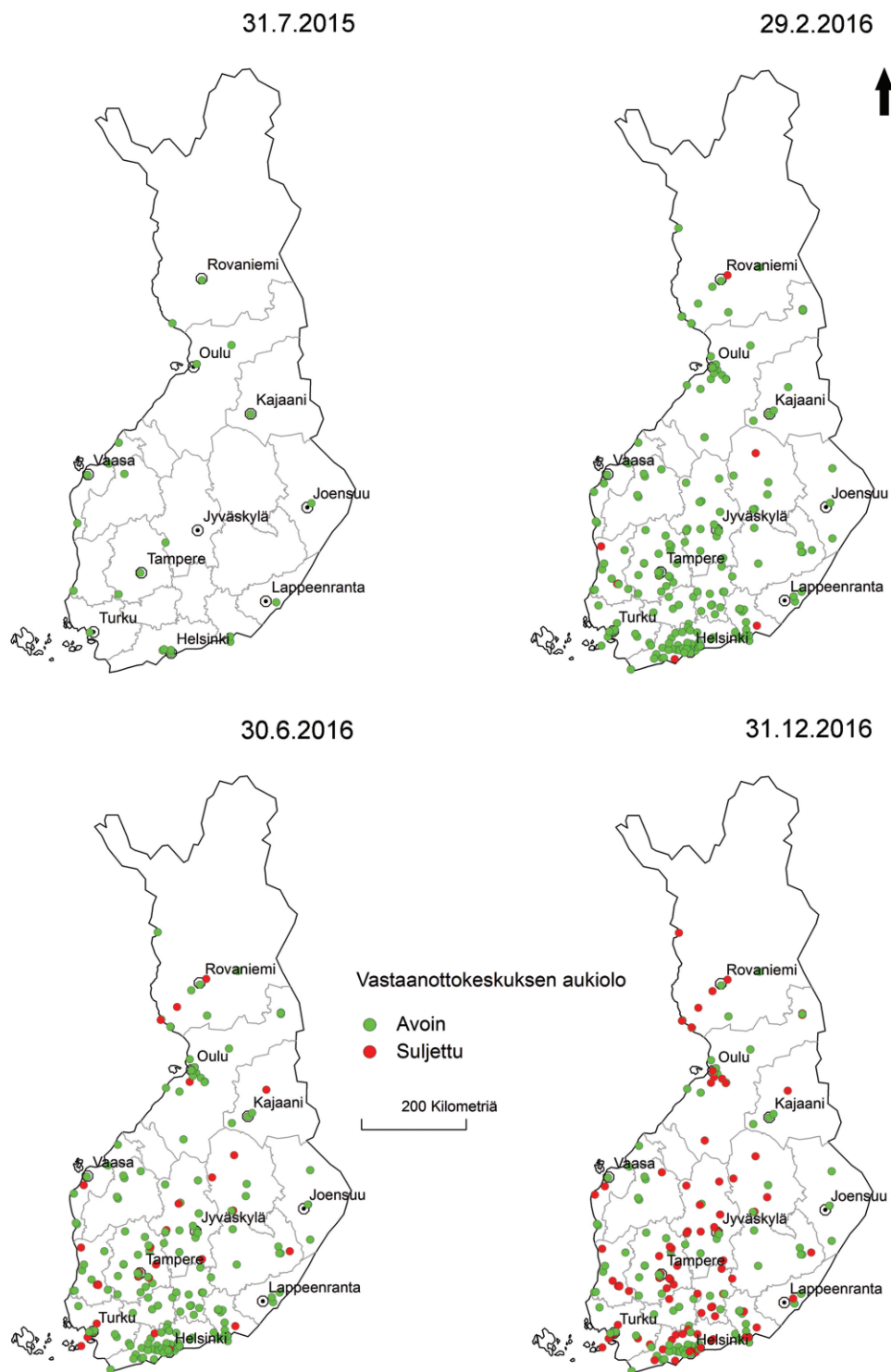
Tilastokeskuksen jaottelun mukaan kunta on kaupunkimainen, mikäli vähintään 90 % väestöstä asuu taajamissa tai kunnan suurimmassa taajamassa on vähintään 15 000 asukasta (Tilastokeskus 2015). Taajaan asuttu kunta on sellainen, jossa 60–89 % väestöstä asuu taajamissa. Lisäksi kunnan suurimmassa taajamassa on 4 000–14 999 asukasta. Maaseutumaisessa kunnassa alle 60 % väestöstä asuu taajamissa ja suurimmassa taajamassa on alle 15 000 asukasta tai taajamissa asuu 61–89 % väestöstä ja kunnan suurimmassa taajamassa on alle 4 000 asukasta.

## 4.2. Vastaanottokeskukset Suomessa

Suomen turvapaikanhakijoiden vastaanottoa määrittelee laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) eli vastaanottolaki. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto tarkoittaa kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottokeskuksia sekä näiden keskusten järjestämien vastaanottopalvelujen kokonaisuutta. Vastaanottopalvelut sisältävät majoituksen, sosiaali- ja terveystalvet, vastaanotto- ja käyttörahan, tulkkauksen sekä työ- ja opintotoiminnan. Vastaanottopalveluiden avulla pyritään turvaamaan turvapaikanhakijan toimeentulo ja hyvinvointi. Lapsille tarkoitetut ryhmäkodit ja tukiasuntolat ovat myös vastaanottokeskuksia. Näissä alaikäisyksiköissä voidaan järjestää täysi ylläpito. Vastaanottopalveluiden järjestämisestä vastaa se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi turvapaikanhakija on rekisteröity.

Kun turvapaikanhakija odottaa turvapaikkahakemuksensa käsittelyä, hän majoittuu vastaanottokeskuksessa. Turvapaikanhakijan on mahdollista myös järjestää asumisensa itse ja majoittua esimerkiksi ystävien tai sukulaisten luona. Käytännössä tätä mahdollisuutta ovat käyttäneet vain harvat. Asuminen vastaanottokeskuksen ulkopuolella vaatii rahaa, jota harvoilla turvapaikanhakijoilla on riittävästi.

Maahanmuuttovirasto eli Migri toimii turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valvontaviranomaisena, ja toiminnasta vastaa viraston vastaanottoyksikkö. Ennen vuotta 2015 Suomessa on ollut vastaanottokeskuksia vähän ja ne ovat olleet pitkään toiminnassa. Tämä on luonut perustan sille, että vastaanottojärjestelmän valvonta on painottunut proaktiivisiin luottamusperustaisiin ja ennakkolisiin menetelmiin enemmän kuin jälkikäteen suoritettavaan reaktiiviseen valvontaan tai toimintaan (Migri 2016a).



Kuva 4.1. Vastaanottokeskusten sijainti Suomessa vuosina 2015 – 2016 (tiedot Migriiltä).

Vuonna 2015 tapahtunut muutos turvapaikanhakijoiden määrissä aiheutti muutoksia Suomen vastaanottojärjestelmään. Syntyi uudenlaisia tarpeita ja vaatimuksia niin vastaanotto toimintaa kuin sen valvontaakin kohtaan. Nykyisin valvonnassa yhdistellään ennakoivia ja reaktiivisia toimia. Suomalaisessa vastaanottojärjestelmässä korostuu vastaanottokeskusten omavalvonnan merkitys. Valvonnan tavoitteena on korjata toiminnan puutteet, kehittää hyviä käytäntöjä ja osaltaan suunnata järjestelmän ohjaustoimintaa entistä paremmin. Itsesääntelyn menetelmät ja etäohjaus ovat nykyisille instituutioille ja julkiselle vallalle ominaisia (esim. Halsall & Powell 2016).

Vastaanottokeskusten valvonnan menetelmät ja sisällöt ovat: 1) toiminnasta laadittavat suunnitelmat ja omavalvonta; 2) ohjaus ja neuvonta; 3) ohjaus- ja arviointikäynnit sekä toiminnan tarkastus; 4) selvityspyynnöt; 5) laillisuusvalvonta; 6) talouden ohjaus ja valvonta. Lisäksi vastaanottokeskuksilta vaaditaan seuraavat suunnitelmat: 1) omavalvontasuunnitelma; 2) toimintasuunnitelma (ml. talousarvio) ja toimintakertomus; 3) turvallisuussuunnitelma; 4) pelastussuunnitelma; 5) poistumisturvaselvitys (alaikäisyksiköt); 6) valmiussuunnitelma; 7) lääkehoitosuunnitelma; 8) perehdytysuunnitelma; 9) tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma; 10) arkistonmuodostussuunnitelma (Migri 2016a). Vastaanottokeskusten toiminta on byrokratian sävyttämää.

Vastaanottokeskuksia jaotellaan Suomessa muun muassa sen mukaan, onko kyseessä niin sanottu transit-keskus vai normaali vastaanottokeskus eli odotuskeskus (taulukko 4.1). Transit-keskuksessa on tarkoitus oleskella turvapaikanhakijoiden suorittamiseen kuuluva aika, minkä jälkeen siirrytään odotuskeskukseen. Tosiasiassa transit-keskuksissakin on henkilöitä, jotka ovat olleet keskuksessa kauemmin. Vuonna 2015 Suomessa toimi yksi järjestelykeskus Torniossa. Sen tehtävänä oli toimia lyhytaikaisena turvapaikanhakijoiden rekisteröinnin yksikkönä, jossa turvapaikanhakijat viipyivät vain muutamia päiviä. Lisäksi tehdään jako alaikäisten yksiköihin, jotka koostuvat ryhmäkodeista ja tukiasuntoloista. Valtaosa vastaanottokeskuksista on aikuisyksiköitä (taulukko 4.2). Jaotteluja voidaan tehdä myös sen mukaan, onko kyseessä julkisen, yksityisen vai kolmannen sektorin tuottama vastaanottopalvelu. Julkinen sektori on merkittävässä roolissa vastaanottokeskusten ylläpidossa (taulukko 4.3). Suomen Punainen Risti vastaa monen vastaanottokeskuksen toiminnasta.

### **4.3. Viranomaisen näkemyksiä vastaanottokeskusten toiminnasta**

Näkemykset vastaanottokeskustoiminnasta riippuvat siitä, keneltä asiaa kysytään. Tässä osiossa kerrotaan vastaanottokeskusten johtajien näkemyksiä. Haastatelluista koskien 128 vastaanottokeskusta ilmeni, että 47 prosenttia oli aikuisten ja perheiden yksiköitä, 45 prosenttia alaikäisten yksiköitä, 6 prosenttia joko miehille tai naisille suunnattuja yksiköitä ja 2 prosenttia muunlaisia yksiköitä.

**Taulukko 4.1. Vastaanottoyksiköt vuonna 2016 (tiedot Migriltä).**

Järjestelykeskukset	1
Transit-keskukset	9
Vastaanottokeskukset	207
Yhteensä	217

**Taulukko 4.2. Vastaanottokeskusten jakautuminen aikuis- ja alaikäisyksiköihin (tiedot Migriltä).**

Aikuisyksiköt	141
Alaikäisyksiköt	76
Tukiasumisyksiköt	41
Ryhmäkodit	35
Yhteensä	217

**Taulukko 4.3. Vastaanottokeskusten jakautuminen palveluntuottajan mukaan (tiedot Migriltä).**

Julkinen sektori	27
Yksityinen sektori	57
Kolmas sektori	133
Yhteensä	217

Yhteistyö, sujuva arki, tasavertaisuus, henkilökohtaiset kontaktit ja tiedonvaihto koetaan vastaanottokeskuksissa hyviksi käytännöiksi (taulukko 4.4). Toimivat yhteistyösuhteet kunnan eri toimijoihin sekä yhteistyö asukkaiden kanssa on koettu hyödyllisinä. Sujuvien arkikäytäntöjen luominen on monessa vastaanottokeskuksessa tärkeää. Esimerkiksi alaikäisyksiköissä on pyritty luomaan kodinomaiset puitteet, joissa nuoria tuetaan itsenäistymään. Muissa vastaanottokeskuksissa arki rakennetaan kotouttamisnäkökulmaa silmällä pitäen siten, että turvapaikanhakija tottuu Suomen arkeen esimerkiksi varattaessa sosiaali- ja terveydenhuollon aikoja. Tasavertaisuuden näkökulmasta monissa vastaanottokeskuksissa keskeisenä koetaan yksityisyyden kunnioittaminen, henkilökohtainen suhtautuminen asukkaisiin, yhteisöllisyys, asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu, kuuntelu, ihmissläheisyys, sekä yhteisöllisyys. Joissain vastaanottokeskuksissa kotouttamista on pyritty tuomaan esille esimerkiksi koulun ja osallistavan toiminnan avulla. Suomen lainsäädännön mukaan kotouttamistoiminnan tulisi alkaa vasta, kun turvapaikanhakija saa oleskeluluvan. Todellisuudessa kotouttaminen alkaa jo vastaanottokeskuksessa.

Turvapaikanhakijoiden hajasijoitus on todettu toimivaksi, koska arki on enemmän ”normaalia”, ja näin ollen edesauttaa kotoutumista. Pienet yksikökoot ja perheiden sijoitus omiin asuntoihin koetaan tekijöinä, jotka tukevat asukkaan normaalia arkea. Hajasijoittamisen voidaan nähdä tukevan turvapaikanhakijoiden itsenäisyyttä ja auttavan kotoutumista muillakin tavoilla. Tähän

**Taulukko 4.4. Vastaanottokeskuksen parhaat käytännöt eri toimijoiden kanssa.**

Yleisesti	Turvapaikanhakijoiden kanssa	Poliisin kanssa	Paikallishallinnon kanssa	Kunnan asukkaiden kanssa
Yhteistyö	Vuorovaikutus	Yhteistyö	Yhteistyö	Yhteistyö
Sujuva arki	Tiedottaminen ja ohjeistus	Vuorovaikutus	Yhteydenpito	Infotilaisuudet
Tasavertaisuus	Tasavertaisuus	Tiedotus ja tiedonvaihto	Yhteyshenkilö	Tiedotus
Henkilökohtainen kontakti	Yksilöllinen kohtaaminen		Tapaamiset	Vapaaehtois-toiminta
Tiedonvaihto	Osallistaminen			Läpinäkyvyys ja avoimuus Sosiaalinen media

saattaa kuitenkin liittyä syrjäytymistä esimerkiksi huonosti huollettujen asuntojen muodossa (Hauge ym. 2017). Vapaa-ajan toimintaan panostaminen ja turvapaikanhakijoiden toimintaan osallistumisen aktivointi on tärkeää.

Hyviä käytäntöjä toiminnassa asukkaiden eli turvapaikanhakijoiden kanssa ovat muun muassa tiedottaminen ja ohjeistus erilaisissa asioissa, kuten vastaanottokeskuksen toimintaan liittyvissä asioissa sekä yksilötasolla tapahtuva tiedottaminen. Tasavertaisuus, vuorovaikutus ja asiakkaan yksilöllinen kohtaaminen korostuvat vastaanottokeskusten vastauksissa. Asukkaiden osallistaminen vastaanottokeskuksen toimintaan tai päivittäiseen arkeen koetaan tärkeäksi.

Poliisin kanssa vuorovaikutukseen liittyvät asiat koetaan erityisen tärkeinä. Tiedon vaihdon merkitys korostuu. Esimerkiksi poliisin päivittäminen vastaanottokeskuksen henkilömäärätilanteesta, ennakointi, säännöllinen yhteydenpito esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostitse ovat joitakin esiin nousseita teemoja. Lisäksi tiedotus, tapaamiset ja käynnit poliisin suunnalta nousevat esiin: poliisi pitää informaatiotilaisuuksia ja luentoja vastaanottokeskuksissa. Joissakin vastaanottokeskuksissa yhteyspoliisi käy säännöllisesti ja toisissa on viikoittaisia tai kuukausittaisia tapaamisia. Lähipoliisi/vastuupoliisi koetaan hyvänä asiana: tiedetään, kehen ottaa yhteyttä ja saadaan aikaan henkilökohtainen yhteys. Sana yhteistyö esiintyy vastauksissa usein. Yksittäisenä mainintana nousi esiin, että jotkut poliisit ovat olleet asenteellisia paikkakunnalla, jossa ei aiemmin ole ollut vastaanottokeskusta.

Yhteistyö ja erilaiset tapaamiset, kokoukset ja palaverit ovat tärkeitä toiminnassa paikallishallinnon kanssa. Vastauksissa puhutaan säännöllisestä yhteistyöstä, yhteistyöpalavereista, yhteistyöstä maahanmuuttotoimiston kanssa, kaupunginjohtajan vierailuista sekä palaverikäytännöistä ELY-keskusten ja lastensuojelun kanssa. Yhteistyön lisäksi myös yhteydenpito mainitaan usein. Tätä on säännöllinen tiedottaminen vastaanottokeskuksen asioista, avoin

yhteydenpito sekä kunnan kanssa yhteydenpito puhelimitse ja sähköpostitse. Myös koulut ja yhteistyö niiden kanssa mainitaan joissakin vastaanottokeskuksissa. Lisäksi yhteyshenkilö, joka toimii paikallishallinnon ja vastaanottokeskuksen henkilöiden välillä, todetaan hyödylliseksi. Mainintoja saavat myös avoimet ovet ja kaupunkilaisille järjestetyt keskustelutilaisuudet sekä Facebook-sivusto. Näiden kautta tiedotetaan yleisistä asioista.

Kunnan asukkaita koskien keskeisenä hyvänä käytäntönä nousee esiin yhteistyö ja yhteinen tekeminen. Yhteistyö paikallisten kyläyhdistysten kanssa mainitaan myös useamman kerran. Lisäksi tapahtumien ja retkien järjestäminen nousevat esiin. Avoimet ovet ja erilaiset tapahtumat saavat mainintoja. Tällaisia ovat esimerkiksi jalkapallo-ottelut kuntalaisten kanssa, koulujen kanssa tehtävä yhteistyö ja yhteistyö seurakunnan kanssa. Useat vastaanottokeskukset pyrkivät osallistumaan paikkakunnan tapahtumiin ja toisaalta järjestämään itse tapahtumia, joihin kuntalaiset voisivat osallistua. Tällaisia ovat esimerkiksi ravintolapäivä, tapahtumapäivä, keskustelutapahtumat, taideprojektit, talkoot ja teemapäivät. Tiedotus ja infotilaisuudet koetaan tärkeinä. Vastaanottokeskukset järjestävät info- ja keskustelutilaisuuksia paikkakuntalaisille vastaanottokeskuksen toimintaan liittyvistä asioista. Osa vastaanottokeskuksista on paikallislehtiin yhteydessä, jotta vastaanottokeskuksen tapahtumat näkyisivät kuntalaisille. Infotilaisuuksien koetaan vähentävän vastaanottokeskukseen kohdistuvia ennakkoluuloja. Tärkeänä pidetään myös vastaanottokeskusten saamaan palautteeseen vastaamista, läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Esille nousee myös, että vapaaehtoistoiminnan avulla on saatu osallistettua paikallisia vastaanottokeskuksen toimintaan. Internet ja sosiaalinen media ovat toimineet kanavina, joiden välityksellä voidaan muun muassa järjestää vapaaehtoistoimintaa ja tiedottaa vastaanottokeskuksen asioista, kuten talkoista ja tapahtumista. Vastaanottokeskuksesta pyritään luomaan myönteistä kuvaa, ja tässä hyödynnetään muun muassa myönteisesti koettuja tapahtumia. Erittäin pieni osuus vastaanottokeskuksista (6 vastaanottokeskusta) ilmoittaa, etteivät he ole juuri yhteydessä kunnan asukkaisiin. Yhdessä näistä kerrotaan syynä olevan tietoinen matalan profiilin pitäminen.

Vastaanotto- tai käyttörahaan liittyvien ongelmien koetaan pääosin liittyvän siihen, että turvapaikanhakijat ovat kokeneet kuukausittaisen summan – 314,91 euroa – olevan liian pieni verrattuna Suomen hintatasoon. Suuressa osassa vastaanottokeskuksia ongelmia ei ole ilmennyt. Yksittäistapauksina on mainittu toisten turvapaikanhakijoiden rahan varastaminen. Osassa vastaanottokeskuksia on otettu käyttöön maksukortit, jolloin varastamiseen liittyviltä ongelmilta on vältytty. Toisaalta korttien käyttöönotto on saattanut aiheuttaa esimerkiksi teknisiä ongelmia. Vastaanottokeskuksissa myös koetaan, että nuorten on vaikeaa säännöstellä raha riittämään koko kuukaudeksi. Laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamises-



ta määritellään vastaanottopalveluiden sisältävän muun muassa vastaanotto- ja käyttörahan. Vastaanottopalveluiden avulla pyritään turvaamaan turvapaikanhakijan toimeentulo ja hyvinvointi. Vastaanotto- ja käyttörahaan liittyy kuitenkin vastausten perusteella ongelmia.

Kaikista vastaanottokeskuksista lähes joka toisessa on havaittavissa uskonnollisiin ja etnisiin suhteisiin liittyviä jännitteitä (vrt. taulukko 4.9). Näihin jännitteisiin liittyen mainitaan, että sunnit ja shiit eivät aina tule toimeen keskenään. Tämän vuoksi heitä ei yleensä laiteta asumaan samaan huoneeseen. Esiin nousee myös, että kristittyjen ja muslimien välillä on joskus erimielisyyksiä, ja että muslimit voivat painostaa toisiaan uskonnollisissa asioissa, esimerkiksi ramadanin viettämisessä tai hunnun käyttämisessä. Joistakin vastaanottokeskuksista sanotaan, että erimielisyyksiä, kiusaamista ja jopa tappelua on ollut havaittavissa. Epäillään, että tämä voi johtua uskonnollisista tai etnisistä jännitteistä.

Kaupunkimaisissa kunnissa vastaanottokeskuksilla on paljon yhteistyötä poliisin kanssa verrattuna maaseutumaisiin kuntiin (taulukko 4.5). Myös kaksi viidestä (40 %) taajaan asuttujen kuntien vastaanottokeskuksista sanoo, että yhteistyötä poliisin kanssa on runsaasti. Yleisesti ottaen yhteistyötä poliisin kanssa on. Vain yksi prosentti kaupunkimaisten kuntien vastaanottokeskuksista sanoo, että tällaista yhteistyötä ei ole. ELY-keskusten kanssa yhteistyötä tehdään jonkin verran. Maaseutumaisissa kunnissa tällaista yhteistyötä on selkeästi vähemmän kuin kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa.

Kunnan hallinnon kanssa tehdään kaikissa kuntaluokissa yhteistyötä, mutta joka kahdeksas (12 %) kaupunkimaisten kuntien vastaanottokeskuksista ei tee tällaista yhteistyötä (taulukko 4.6). Runsaasti yhteistyötä kunnan hallinnon kanssa tehdään noin joka kolmannessa (31 %) vastaanottokeskuksessa, ja yli joka toisessa (57 %) yhteistyötä sanotaan olevan jonkin verran. Jokaisessa kuntatyyppissä on vastaanottokeskuksia, jotka ilmoittavat, että eivät tee lainkaan yhteistyötä kunnan hallinnon kanssa. Yritysten kanssa tehdään jonkin verran yhteistyötä. Joka neljäs (26 %) kaupunkimaisen kunnan vastaanottokeskuksista ei tee lainkaan yhteistyötä paikkakunnan yritysten kanssa. Tätä vastoin maa-

**Taulukko 4.5. Vastaanottokeskuksen yhteistyö poliisin ja ELY-keskuksen kanssa.**

	Poliisin kanssa			N	ELY-keskuksen kanssa		
	Ei lainkaan (%)	Jonkin verran (%)	Runsaasti (%)		Ei lainkaan (%)	Jonkin verran (%)	Runsaasti (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	1	51	48	N=86	5	65	31
Taajaan asutut kunnat (N=25)	0	60	40	N=25	0	72	28
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	0	77	24	N=17	0	94	6

**Taulukko 4.6. Vastaanottokeskuksen yhteistyö kunnan ja yritysten kanssa.**

	Kunnan hallinnon kanssa				Paikkakunnan yritysten kanssa		
	Ei lainkaan (%)	Jonkin verran (%)	Runsaasti (%)		Ei lainkaan (%)	Jonkin verran (%)	Runsaasti (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	12	57	31	N=86	26	72	2
Taajaan asutut kunnat (N=25)	4	64	32	N=25	16	72	12
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	6	65	29	N=17	6	82	12

seutumaisissa kunnissa yhteistyötä yritysten kanssa tekevät lähes kaikki vastaanottokeskukset.

Kaupunkimaisissa kunnissa joka kahdeksas (12 %) vastaanottokeskus tekee runsaasti yhteistyötä paikkakunnan asukkaiden kanssa (taulukko 4.7). Lähes kaikki vastaanottokeskukset tekevät tätä yhteistyötä vähintään jonkin verran. Yhteistyötä paikkakunnan järjestöjen kanssa tekee useampi kuin joka kolmas (35 %) vastaanottokeskus kaupunkimaisessa ja taajaan asutussa kunnassa, sen sijaan maaseutumaisissa kunnissa hyvin harvat (6 %). Kaiken kaikkiaan järjestöjen kanssa tehdään yhteistyötä, mikä kertoo myös järjestöjen aktiivisuudesta turvapaikanhakijoiden asioissa. Maaseutumaisissa kunnissa järjestöjen näkyvyys on vähäisempää kuin taajaan asutuissa ja kaupunkimaisissa kunnissa. Tämä osaltaan vaikuttaa siihen, että runsas yhteistyö on maaseutumaisissa kunnissa vähäisempää. Toisaalta moni vastaanottokeskus on järjestön ylläpitämä.

Useimmat vastaanottokeskukset tekevät yhteistyötä paikkakunnan kirkon kanssa jonkin verran (taulukko 4.8). Kysytyistä yhteistyökumppaneista kirkko oli kuitenkin useimmin osapuoli, jonka kanssa ei tehty yhteistyötä lainkaan. Näin vastasi 12–20 % vastaanottokeskuksista kuntatyyppistä riippuen. Paikkakunnan koulujen kanssa yhteistyötä on runsaasti useimmilla vastaanottokeskuksilla. Etenkin taajaan asutuissa ja kaupunkimaisissa kunnissa tämä

**Taulukko 4.7. Vastaanottokeskuksen yhteistyö asukkaiden ja järjestöjen kanssa.**

	Paikkakunnan asukkaiden kanssa				Paikkakunnan järjestöjen kanssa		
	Ei lainkaan (%)	Jonkin verran (%)	Runsaasti (%)		Ei lainkaan (%)	Jonkin verran (%)	Runsaasti (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	8	80	12	N=86	4	61	35
Taajaan asutut kunnat (N=25)	8	88	4	N=25	8	52	40
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	0	94	6	N=17	0	94	6

**Taulukko 4.8.** Vastaanottokeskuksen yhteistyö kirkon ja koulujen kanssa.

	Paikkakunnan kirkon kanssa				Paikkakunnan koulujen kanssa		
	Ei lainkaan (%)	Jonkin verran (%)	Runsaasti (%)		Ei lainkaan (%)	Jonkin verran (%)	Runsaasti (%)
Kaupunkimaaiset kunnat (N=86)	16	65	19	N=85	4	17	80
Taajaan asutut kunnat (N=25)	20	44	36	N=25	4	8	88
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	12	65	24	N=17	6	35	59

korostuu. Runsas yhteistyö selittynee muun muassa turvapaikanhakijalasten koulunkäynnillä.

Tulkauspalvelujen koetaan olevan riittävän hyvin resursoitunut (taulukko 4.9). Turvapaikanhakijat saavat käytännössä kaikissa vastaanottokeskuksissa turvapaikanhakuprosessiin liittyvää neuvontaa. Myös perussairaanhoidon ja erityissairaanhoidon ovat lähes kaikkien vastaanottokeskusten kohdalla riittävästi resursoitunut. Sen sijaan mielenterveyspalvelujen tarjoamisessa on enemmän puutteita. Kaupunkimaisten kuntien vastaanottokeskuksista joka viides (19 %) ja taajaan asuttujen kuntien vastaanottokeskuksista useampi kuin joka neljäs (28 %) ei pysty tarjoamaan mielenterveyspalveluja. Toisaalta Ylen teettämässä kyselyssä vuonna 2016 todettiin, että vakavasti psyykkisesti oireilevat asukkaat saavat vastaanottokeskuksissa hyvin apua (Yle 2016).

Uskonnollisiin ja etnisiin suhteisiin liittyviä jännitteitä on noin joka toisessa vastaanottokeskuksessa, enemmistössä maaseutumaisien kuntien vastaanottokeskuksia. Harvoissa (12–24 % kuntatypistä riippuen) vastaanottokeskuksissa on erityinen tila uskonnon harjoittamiselle. Suoraa yhteyttä uskonnollisen tilan puutteen ja uskonnollisten ja etnisten jännitteiden välillä ei ole. Lähes kolmessa neljästä (71 %) kaupunkimaisten kuntien vastaanottokeskuksesta koetaan, että kansallisuudet muodostavat ryhmiä. Sen sijaan useimmissa maaseutumaisien kuntien vastaanottokeskuksissa kansallisuus ei ole ryhmäytymisen perusta, vaan joku muu seikka, kuten sukupuoli tai ikä.

#### 4.4. Turvapaikanhakijan kokemuksia suomalaisen vastaanottotoiminnan onnistuneista käytännöistä

Kyselyn toteuttamishetkellä kyselyyn vastanneista 311 turvapaikanhakijasta joka 14. (7 %) oli saanut myönteisen turvapaikkapäätöksen, vajaa puolet (47 %) oli saanut kielteisen päätöksen ja päätöstä odotti vajaa puolet (47 %) vastaajista. Vastaajista lähes kaksi kolmesta (61 %) totesi aikovansa valittaa tai jo valittaneensa saamastaan päätöksestä.

**Taulukko 4.9. Vastaanottokeskusten resurssit ja ryhmytyminen.**

<b>Onko vastaanottokeskuksella riittävästi saatavilla olevia resursseja tulkkauspalveluihin?</b>	<b>Kyllä (%)</b>	<b>Ei (%)</b>
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	97	4
Taajaan asutut kunnat (N=25)	100	0
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	100	0
<b>Onko vastaanottokeskuksella riittävästi saatavilla olevia resursseja perussairaanhoidon?</b>	<b>Kyllä (%)</b>	<b>Ei (%)</b>
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	99	1
Taajaan asutut kunnat (N=25)	88	12
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	94	6
<b>Onko vastaanottokeskuksella riittävästi saatavilla olevia resursseja erityissairaanhoidon?</b>	<b>Kyllä (%)</b>	<b>Ei (%)</b>
Kaupunkimaiset kunnat (N=85)	95	5
Taajaan asutut kunnat (N=25)	92	8
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	88	12
<b>Pystytäänkö mielenterveyspalveluja tarjoamaan?</b>	<b>Kyllä (%)</b>	<b>Ei (%)</b>
Kaupunkimaiset kunnat (N=85)	81	19
Taajaan asutut kunnat (N=25)	72	28
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	88	12
<b>Saavatko vastaanottokeskuksen asukkaat turvapaikanhakuprosessiin liittyvää neuvontaa?</b>	<b>Kyllä (%)</b>	<b>Ei (%)</b>
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	99	1
Taajaan asutut kunnat (N=25)	100	0
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	100	0
<b>Onko vastaanottokeskuksessa havaittavissa uskonnollisiin ja etnisiin suhteisiin liittyviä jännitteitä?</b>	<b>Kyllä (%)</b>	<b>Ei (%)</b>
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	42	58
Taajaan asutut kunnat (N=25)	50	50
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	59	41
<b>Onko vastaanottokeskuksessa erityinen tila uskonnon harjoittamiselle?</b>	<b>Kyllä (%)</b>	<b>Ei (%)</b>
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	17	83
Taajaan asutut kunnat (N=25)	12	88
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	24	77
<b>Muodostavatko jotkin kansallisuudet ryhmiä keskenään?</b>	<b>Kyllä (%)</b>	<b>Ei (%)</b>
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	71	29
Taajaan asutut kunnat (N=25)	48	52
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	54	46
<b>Onko havaittavissa muuta ryhmytymistä (esimerkiksi sukupuolen tai iän perusteella)?</b>	<b>Kyllä (%)</b>	<b>Ei (%)</b>
Kaupunkimaiset kunnat (N=86)	49	51
Taajaan asutut kunnat (N=25)	42	58
Maaseutumaiset kunnat (N=17)	69	31

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö tekee vuosittain asiakaspalautekyselyn aikuisyksiköille (Migri 2016b) ja alaikäisyksiköille (Migri 2016c). Kyselimme turvapaikanhakijoilta heidän kokemuksistaan vastaanottokeskuksessa. Aiemmin myös Migri on tehnyt tähän liittyviä kyselyjä, joten vertaamme näitä keskenään niiltä osin kuin se on mielekästä. On huomattava, että Migrin alaikäisyksiköiden asukkaille teettämän kyselyn vastauksissa oli paljon neutraaleja vastauksia (taulukko 4.10).

Turvapaikanhakijat ovat päätyneet haasteellisista oloista vastaanottokeskukseen. Lähes kaikki kokevat olevansa siellä turvassa. Vain noin joka yhdeksäs tai kahdeksas turvapaikanhakija ei koe olevansa turvassa tai koe oloansa turvallisiksi. Turvattomuuden kokemiseen pureutuminen tarkemmin on hyvin oleellista, kuten myös siihen paneutuminen, millä tavoin vastaanottokeskuksessa voidaan tähän vaikuttaa.

Kyselyssämme joka seitsemäs (14 %) turvapaikanhakija koki että häntä ei kohdella hyvin. Suunnilleen saman verran koki Migrin kyselyssä, että työntekijät eivät kohtele turvapaikanhakijoita tasapuolisesti. Kyselyssämme joka neljäs (27 %) turvapaikanhakija koki, että työntekijöiden käytöksessä on ongelmia. Tämä osoittaa, että suuri enemmistö kokee vastaanottokeskuksen työntekijöiden kohtelevan turvapaikanhakijoita hyvin ja tasapuolisesti. Tässäkin olisi oleellista selvittää, mihin ongelmien kokeminen liittyy ja mikä on osapuolten näkemys konkreettisista syistä.

Kyselyssämme joka seitsemäs (14 %) turvapaikanhakija oli sitä mieltä, että häntä ei auteta terveysongelmissa. Migrin kyselyssä useampi kuin joka viides (22 %) koki, että terveydenhoitaja ei ole helposti saavutettavissa. Nämä luvut osoittavat tarvetta kohdentaa erityishuomiota turvapaikanhakijan terveydenhuollon palvelujen toteutumiseen henkilökohtaisella tasolla.

Turvapaikanhakuun liittyy pitkä odotus vastaanottokeskuksissa. Niinpä on ymmärrettävää, että kaksi viidestä (38 %) Migrin kyselyyn vastanneesta koki, että hänellä ei ole riittävästi tekemistä päivittäin. Kyselyssämme joka kolmas (30 %) koki, että hänellä ei ole riittävästi vapaa-ajanviettomahdollisuuksia. Kolme neljästä (73 %) osallistui turvapaikanhakijoille järjestettävään toimintaan.

Migrin kyselyn mukaan lähes kaikki turvapaikanhakijat ymmärtävät vastuunsa, velvollisuutensa ja oikeutensa vastaanottokeskuksessa ja toimivat sen mukaisesti ja tietävät miten vastaanottokeskuksessa tulee käyttäytyä. Toimintaan vastaanottokeskuksessa liittyy myös avunanto turvapaikanhakuun liittyvissä kysymyksissä. Kyselyssämme neljä viidestä (80 %) turvapaikanhakijasta koki, että hänelle kerrotaan oikeusturvasta Suomessa. Puolet (50 %) koki, että vastaanottokeskuksen työntekijät auttavat häntä turvapaikan hakemisessa ja vajaa puolet (44 %), että häntä autetaan työ- tai harjoittelupaikan etsimisessä. Kaikki eivät tarvitse apua näissä asioissa, mutta tämä on myös seikka, jota tehostamalla voidaan tukea turvapaikanhakijoiden kytkeytymistä suomalaiseen yhteiskuntaan.

**Taulukko 4.10.** Turvapaikanhakijoiden kyselyn ja Migrin asiakaspalautekyselyiden tulokset ja niiden vertailua. Taulukon luvuista on jätetty pois neutraalit vastaukset, joten prosenttien summaksi ei tule 100. Kaikki kysymykset koskevat turvapaikanhakijan kokemuksia vastaanottokeskuksessa (aikuis. = aikuisyksikkö, alaik. = alaikäisyksikkö).

		Migri aikuis-		Migri alaikäis-		Oma kysely	
		yksikkö		yksikkö		Samaa mieltä (%)	Eri mieltä (%)
Migri	Minä tunnen oloni turvalliseksi vastaanottokeskuksessa (aikuis. N=2494; alaik. N=620)	87	5	81	8	-	-
Oma	Vastaanottokeskuksessa olen turvassa (N=246)	-	-	-	-	89	7
Migri	Työntekijät kohtelevat minua hyvin (aikuis. N=2510; alaik. N=614)	82	6	68	13	-	-
Migri	Työntekijät kohtelevat asukkaita tasapuolisesti (N=2503)	74	13	-	-	-	-
Migri	Minä voin luottaa työntekijöihin (N=614)	-	-	65	15	-	-
Oma	Minua kohdellaan hyvin (N=240)	-	-	-	-	80	14
Oma	On ongelmia työntekijöiden käytöksessä (N=213)	-	-	-	-	27	40
Migri	Saan työntekijöiltä apua aina kun tarvitsen (aikuis. N=2498; alaik. N=614)	74	13	63	17	-	-
Migri	Vastaanottokeskuksen terveydenhoitaja on helposti tavoitettavissa (aikuis. N=2511; alaik. N=609)	66	22	65	19	-	-
Oma	Autetaan, jos minulla on terveysongelmia (N=238)	-	-	-	-	80	14
Migri	Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä on helposti tavoitettavissa (aikuis. N=2496; alaik. N=612)	72	16	69	15	-	-
Migri	Omaohjaajani on helposti tavoitettavissa, jos minulla on hänelle asiaa (N=604)	-	-	66	19	-	-
Oma	Työntekijät auttavat turvapaikan hakemisessa (N=218)	-	-	-	-	50	28
Oma	Autetaan työ- tai harjoittelupaikan etsimisessä (N=207)	-	-	-	-	44	38
Migri	Minulla on päivittäin tarpeeksi tekemistä (aikuis. N=2489; alaik. N=609)	43	38	53	30	-	-
Oma	On minulle riittävästi vapaa-ajanviettomahdollisuuksia (N=231)	-	-	-	-	62	30
Oma	Osallistun asukkaille järjestettävään toimintaan (N=213)	-	-	-	-	73	10
Migri	Minä ymmärrän vastuuni, velvollisuuteni ja oikeuteni vastaanottokeskuksen asiakkaana ja toimin sen mukaisesti (N=2499)	85	6	-	-	-	-
Migri	Minä tiedän kuinka pitää käyttäytyä vastaanottokeskuksessa (osaan säännöt) (N=603)	-	-	85	5	-	-
Oma	Kerrotaan oikeusturvastani Suomessa (N=216)	-	-	-	-	80	13

**Taulukko 4.11.** Turvapaikanhakijoiden kokemuksia olostaan vastaanottokeskuksessa.

Vastaanottokeskuksessa:	Samaa mieltä (%)	Ei koske minua (%)	Eri mieltä (%)
Viihdyn hyvin (N=234)	67	13	20
Koen oloni epävarmaksi vastaanottokeskuksen työntekijöiden seurassa (N=217)	31	22	47
Koen olevani jumissa ja haluaisin pois sieltä (N=223)	44	18	38
Koen oloni yksinäiseksi (N=237)	69	9	22

Turvapaikanhakijoilla on erilaisia kokemuksia olostaan vastaanottokeskuksessa (taulukko 4.11). Kaksi kolmesta (67 %) kokee viihtyvänsä hyvin siellä, mikä on varsin korkea luku. Joka viides (20 %) vastaajista ei viihtynyt hyvin. Yksinäisyys on monen arkipäivää. Useampi kuin kaksi kolmesta (69 %) turvapaikanhakijasta tuntee olonsa yksinäiseksi ja joka viides (22 %) ei tunne. Lisäksi useampi kuin kaksi viidestä (44 %) vastaajasta kokee olevansa vastaanottokeskuksessa jumissa ja että haluaa sieltä pois. Tähän vaikuttanee osaltaan suhteellisen hidas turvapaikkamenettely ja hakemusten käsittelyajan venyminen vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijamäärän seurauksena. Lähes joka kolmas (31 %) vastaaja kokee olonsa epävarmaksi vastaanottokeskuksen työntekijöiden seurassa. Osa turvapaikanhakijoista on maista, joissa luottamus viranomaisiin kohtaan on heikkoa. Tämä saattaa näkyä myös vastauksissa. Kuitenkin lähes puolet (47 %) vastaajista ei koe oloaan epävarmaksi vastaanottokeskuksen työntekijöiden seurassa.

Asuminen vastaanottokeskuksissa on merkittävä osa turvapaikanhakijan elämästä Suomessa. Tarkastelimme myös laajemmin turvapaikanhakijoiden kokemuksia heidän kohtelustaan Suomessa. Turvapaikanhakijoista valtaosa eli neljä viidestä (79 %) ei koe tulevaisuuden kohdelluksi huonosti Suomessa (taulukko 4.12). Kääntöpuolella on siis se, että joka viides (21 %) kokee tulevaisuuden kohdelluksi. Huono kohtelu liittyy vastaajien mielestä eniten siihen, että turvapaikanhakija ei ole suomalainen, vaan kotoisin jostain muusta maasta. Harvemmat kokevat huonon kohtelun syynä uskontonsa tai ihonvärinsä. Turvapaikanhakija on ulkopuolinen, sillä hän vasta hakee oleskelulupaa Suomesta. Syrjinnän tai rasmin kokemuksen viittaa se, että joka neljäs (27 %) turvapaikanhakija kokee että häntä kohdellaan huonosti nimenomaan sen takia, että hän ei ole suomalainen.

Kyselyymme vastanneista turvapaikanhakijoista, jotka ovat saaneet myönteisen turvapaikkapäätöksen, joka kahdestoista (8 %, 12 henkilöä) kokee tulleen

**Taulukko 4.12.** Turvapaikanhakijoiden kokemuksia kohtelustaan Suomessa.

	Kyllä (%)	Ei (%)
Kohdellaanko teitä mielestänne Suomessa huonosti? (N=243)	21	79
Alkuperänne (=maa, josta olette kotoisin) takia? (N=220)	25	76
Uskontonne takia? (N=224)	17	84
Ihonvärinne takia? (N=229)	16	84
Koska ette ole suomalainen? (N=216)	27	73

huonosti kohdelluksi Suomessa. Turvapaikkapäätöstä odottavista näin tuntee joka kahdeksas (13 %, 109 henkilöä). Sen sijaan lähes kolmannes (29 %, 97 henkilöä) kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista kokee tulleen huonosti kohdelluksi. Turvapaikanhakija kokee tulleen huonosti kohdelluksi Suomessa todennäköisemmin, mikäli hän vielä odottaa päätöstä tai on saanut kielteisen päätöksen. Turvapaikkapäätöksellä ja huonon kohtelun kokemuksella on tilastollisesti merkitsevä yhteys ( $\chi^2$ -testi, p-arvo = 0,009).

## 4.5. Johtopäätökset

Vastaanottokeskusten toimintaa määrittelevät Suomessa hallinnan eri tasoilta peräisin olevat byrokraattiset normit ja ideaalit. Päivittäiset tilanteet, joita vastaanottokeskuksissa kohdataan, poikkeavat usein siitä, mitä normeihin ja lakeihin on kirjattu. Vastaanottokeskuksissa toimitaan tulevien ja jatkuvasti muuttuvien tilanteiden mukaan, vaikka rutiineja myös on.

Vuoden 2015 suuri turvapaikanhakijoiden määrä näkyi Suomen vastaanotto-toiminnassa lisääntyneenä keskusten määränä. Kuten luku 5 osoittaa, monessa kunnassa ei ollut aiempaa kokemusta turvapaikanhakijoista ja käytännöt vastaanottokeskuksissa ovat edelleen kehittymässä. Toisaalta suuri osa perustetuista keskuksista on jo lakkautettu, joten käytäntöjen kehittyminen keskeytyy näissä kunnissa. Suomessa on ollut vähän vastaanottokeskuksia, ja uusien keskusten perustaminen uusiin kuntiin aiheutti haasteita.

Kaikilla kaupunkimaisissa kunnissa sijaitsevilla vastaanottokeskuksilla ei välttämättä ole lainkaan yhteistyötä kunnan hallinnon kanssa. ELY-keskusten kanssa yhteistyö vaikuttaa olevan tiiviimpää. Yhteistyö on tiivistä kouluihin ja moniin toimijoihin, mutta kirkon kanssa vähäisempää. Tähän synä saattaa olla käytäntöjen vakiintumattomuus ja se, että käytäntöjä ja yhteistyömalleja ei ole ehtinyt kehittyä. Toisaalta vastaanottokeskukset ovat olennainen osa kaupunkien ja muiden kuntien kulttuurista kyvykkyyttä ottaa vastaan erilaisia ihmisiä lyhyeksi tai pitemmäksi aikaa.

Vastaanottokeskusten johtajien haastatteluiden ja turvapaikanhakijoiden kyselyn perusteella vastaanotto toiminta vaikuttaa toimivan Suomessa varsin hyvin. Johtajien mukaan erilaiset yhteistyöhön, kasvokkain tapahtuviin tapauksiin ja tiedonvaihtoon liittyvät käytännöt korostuvat vastaanottokeskusten hyvinä käytäntöinä. Tasavertaisuus ja sujuva arki koetaan niin ikään tärkeinä ja toimivina toimintatapoina.

Vastaanottokeskusten johtajien haastatteluista ilmenee, että etnisiin suhteisiin liittyvät jännitteet ja ryhmäytyminen muun kuin kansallisuuden perusteella koetaan maaseutumaisten kuntien vastaanottokeskuksissa vahvemmin kuin kaupunkimaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Kyse saattaa olla myös siitä, että pienemmissä vastaanottokeskuksissa havaitaan erilaiset jännitteet helpommin kuin vastaanottokeskuksissa, joissa on enemmän asukkaita.



Suurin osa turvapaikanhakijoista kokee tulevansa Suomessa hyvin kohdelluksi ja tuntee olonsa turvalliseksi vastaanottokeskuksissa, kaksi kolmesta jopa viihtyy vastaanottokeskuksissa. Toisaalta joka viides turvapaikanhakija kokee tullessa kohdelluksi huonosti Suomessa, ja erityisesti sen takia että hän ei ole suomalainen. Päivittäisestä tekemisen puutteesta kärsitään vastaanottokeskuksissa. Terveydenhoitoon, erityisesti mielenterveyteen, tulisi kiinnittää aiempaa enemmän huomiota. Monessa vastaanottokeskuksessa ei pystytä tarjoamaan mielenterveyspalveluita. Vastaanottokeskuksilla erityisesti taajaan asutuissa ja kaupunkimaisissa kunnissa on runsaasti yhteistyötä paikkakunnan koulujen kanssa.

Lain mukaan vastaanottokeskusten tehtävät liittyvät nimenomaan turvapaikkamenettelyn aikaiseen prosessiin. Niinpä niiden lakisääteinen tehtävä ei ole opastaa turvapaikanhakijoita työpaikan etsimisessä tai muissa turvapaikanhakijan suomalaiseen yhteiskuntaan integroivissa toimituksissa. Toisaalta monet turvapaikanhakijoista ovat keskuksissa hyvin pitkään, jopa yli vuoden, joten integraatiota mahdollistavilla ja tukevilla toimilla tulisi olla suurempi asema vastaanottokeskuksissa. Toki tätä varten tarvitaan lisää resursseja.

Lähes puolet kyselyyn vastanneista turvapaikanhakijoista oli saanut kielteisen oleskelulupapäätöksen. Huomattava osa heistä oli jo valittanut tai aikoo valittaa päätöksestä. Niinpä heidän elämänsä vastaanottokeskuksessa jatkuu edelleen. Samalla heidän poistumisestaan vastaanottokeskuksesta tulee valmistella etukäteen, joko kohti suomalaiseen yhteiskuntaan integroitumista tai antamalla apua siihen, millä tavalla voi poistua Suomesta turvallisesti ja mielekkäästi. Muutoin turvaa Suomesta etsineet joutuvat uudelleen turvattomuuteen.

## Lähteet

- Halsall, J. & Powell, J. (2016). Contemporary debates on institutions: Governance, governmentality and power. *International Journal of Public Policy* 12 (1/2), 98–109.
- Hauge, Å., Støa, E. & Denizou, K. (2017). Framing outsidership – aspects of housing quality in decentralized reception centres for asylum seekers in Norway. *Housing, Theory and Society* 34 (1), 1–20.
- Jaworsky, B., Levitt, P., Cadge, W., Hejtmanek, J. & Curran, S. (2012). New perspectives on immigrant contexts of reception. The cultural armature of cities. *Nordic Journal of Migration Research* 2 (1), 78–88.
- Migri (2016a). *Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valvontaohjelma*. Maahanmuuttovirasto, Helsinki.
- Migri (2016b). *Vastaanottokeskusten asiakaspalautteen yhteenveto 2016*. Maahanmuuttovirasto/vastaanottoyksikkö, Helsinki.
- Migri (2016c). *Alaikäisyksiköiden asiakaspalautteen yhteenveto 2016*. Maahanmuuttovirasto/vastaanottoyksikkö, Helsinki.
- Tilastokeskus (2015). *Kunnat ja kuntapohjaiset aluejaot 2015*. Käsikirjoja 28. Tilastokeskus, Helsinki.
- Yle (2016). Ylen kysely: Lähes joka toisessa vastaanottokeskuksessa itsemurhayrityksiä. 16.1.2017. <<http://yle.fi/uutiset/3-8970525>>

## 5. Turvapaikanhakijoiden paikallinen ja alueellinen hallinta: Kunnat ja ELY-keskukset

### Lotta Koistinen

- Turvapaikanhakijoiden hallinnan käytännöt kunnissa ja ELY-keskuksissa ovat vielä kehittymässä
- Kuntien ja ELY-keskusten välinen yhteistyö toimii hyvin turvapaikka-asioissa
- Toimiva tiedonvälitys on keskeisin hyvä käytäntö niin kunnissa kuin ELY-keskuksissa
- Enemmistössä vastanneista kunnista pidetään turvapaikanhakijoita miellyttävänä lisänä kunnan arkeen ja katukuvaan, mutta turvapaikanhakijoiden myötä nationalismi ja pakolaisvastaisuus ovat lisääntyneet useissa niistä kaupunkimaisista kunnista, joissa on vastaanottokeskus
- Turvapaikanhakijan kotouttamisen tulisi alkaa jo turvapaikkamenettelyn aikana ja monet kunnat toivovat kotouttamisen toteuttamiseen enemmän resursseja valtiolta

### 5.1. Johdanto

Tässä luvussa tarkastellaan turvapaikanhakijoiden hallintaa Suomessa paikallis-alueellisella tasolla eli kunnissa ja ELY-keskuksissa (hallinnasta katso luku 3). Paikallistasolla on suuri merkitys turvapaikanhakijan kotoutumisessa, sillä sen nähdään tapahtuvan pikemminkin paikallisesti kuin valtiotasolla (Nicholls & Uitermark 2016). Toisaalta paikallistason merkitystä kotoutumis- ja integraatioprosessissa on myös kritisoitu, ja sanottu että valtiolla on kuitenkin siinä keskeisempi asema (Gebhardt 2016).

Turvapaikanhakijan matkalla Suomeen häneen vaikuttavat monen aluetason säädökset. Kun henkilö ilmoittautuu turvapaikanhakijaksi, hänet rekisteröidään ja siirretään turvapaikanhakijana jollakin paikkakunnalla sijaitsevaan vastaanottokeskukseen odottamaan ratkaisua hakemukseensa. Vastaanottokeskukset sijaitsevat paikallisesti kunnissa, jotka taas sijaitsevat alueellisesti ELY-keskuksissa. Kunnat ja ELY-keskukset ovat suoraan ja välillisesti tekemisissä vastaanottokeskusten ja turvapaikanhakijoiden kanssa, ja jos turvapaikanhakija saa oleskeluluvan, niin ne ottavat vieläkin aktiivisemmän roolin kotouttamisessa ja integraatiossa. ELY-keskusten ja kuntien toimintaan vaikuttavat Suomen valtion lait ja asetukset sekä kansainväliset säädökset ja sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut.

Luvussa tarkastellaan ELY-keskuksia ja kuntia osana turvapaikanhakijoiden hallinnan prosessia Suomessa ja keskitytään virkamiesten näkemyksiin turvapaikanhakijoista ja kotouttamisesta. Sobolewska ym. (2017) ovat havainneet, että kansan näkemys kotoutumisesta on moniulotteinen ilmiö, eikä rajaudu vain kulttuurisen yhdenmukaistamisen (assimilaation) toiveeseen. Kansalaisuuden puuttuminen ja vieras alkuperä vaikeuttavat maahanmuuttajan hyväksytyksi tulemistä vastaanottajamaissa (Waldinger 2017).

Luvun aineisto on kaksiosainen. Ensimmäinen osa koostuu turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttoa koskevasta haastattelusta, joka tehtiin 15 ELY-keskukselle puhelimitse loppuvuodesta 2016. Vastaajat olivat suurimmaksi osaksi ELY-keskusten maahanmuuttoasiantuntijoita tai maahanmuuttopäälliköitä. Toinen aineiston osa on samaan aikaan kunnille tehty turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttoa koskeva internet-kysely. Vastaajana oli useimmin kunnan maahanmuutosta vastaava henkilö. Kyselyyn vastasi 194 kuntaa. Aineistoa on analysoitu teemoittelun, luokittelun ja ristiintaulukoinnin avulla. Tutkimusavustajat Lotte Suveri ja Justus Jokela ovat huomattavasti edesauttaneet tämän luvun syntymistä analysoimalla huolellisesti ELY-haastatteluiden ja kuntakyselyn vastauksia.

## 5.2. ELY-keskukset ja kunnat Suomen hallintokentässä

Suomessa on 15 ELY-keskusta sekä KEHA-keskus. KEHA-keskus on ELY-keskusten ja työ- ja elinkeino (TE)-toimistojen kehittämisen ja hallintokeskus. Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) vastaa näiden yleishallinnollisesta ohjauksesta. Suomen ELY-keskukset ovat Etelä-Pohjanmaan, Etelä-Savon, Hämeen, Kaakkois-Suomen, Kainuun, Keski-Suomen, Lapin, Pirkanmaan, Pohjanmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Satakunnan, Uudenmaan, sekä Varsinais-Suomen ELY-keskukset.

Suomen valtion maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan suuntaviivat on luonnehdittu Maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategiassa (katso luku 10) sekä valtion kotouttamisohjelmassa. ELY-keskusten ja kuntien vastuulla on Suomessa pääasiassa kotouttamiseen liittyvä toiminta. Näin ollen turvapaikanhakija ei ennen oleskeluluvan saamistaan ole kunnan ja ELY-keskuksen kotouttamispalveluiden piirissä. Laissa kotoutumisen edistämisestä määritellään, että valtioneuvosto laatii valtion kotouttamisohjelman ja TEM vastaa sen valmistelusta. Lisäksi TEM on vastuussa kotouttamispolitiikan yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta ja ohjauksesta; kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen yhteensovittamisesta; sekä kotouttamispolitiikan ja hyvien etnisten suhteiden edistämisen valtakunnallisesta arvioinnista ja seurannasta. TEM on ELY-keskuksia ohjaava ministeriö kotouttamiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyvissä asioissa. Ministeriöiden välillä toimii yhteistyöelin, joka auttaa ministeriöiden välistä tiedonkulkua.

Kotoutumislaisissa säädetään, että ELY-keskuksen on toimittava yhteistyössä aluehallintoviraston (AVI) kanssa. AVI vastaa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien palveluiden ja toimenpiteiden suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi se huolehtii siitä, että maahanmuuttajien tarpeet huomioidaan muita AVI:n toimialaan kuuluvia toimenpiteitä ja palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä. ELY-keskus voi asettaa alueellisen maahanmuuttoasiain toimikunnan. Toimikunnan vastuulla on maahanmuuttajien kotouttamisen kehittäminen ja suunnittelu sekä yhdenvertaisuuden edistäminen. TE-toimisto on vastuussa maahanmuuttajien työllistymistä ja kotoutumista edistävästä ja tukevista työvoimapalveluista sekä muista toimenpiteistä työnhakijana oleville maahanmuuttajille. Lisäksi TE-toimiston on huolehdittava siitä, että sen palvelut soveltuvat maahanmuuttajille. Paikallistasolla turvapaikanhakijoihin liittyen TEM:llä on EU-rahoitteinen Sylvia-hanke (Kotouttaminen.fi 2016), joka tukee taloudellisesti kuntia ja informoi niitä pakolaisten asioihin liittyen.

### 5.3. ELY-keskusten ja kuntien tehtävät Suomessa

Kotoutumislaisissa säädetään tarkemmin ELY-keskusten tehtävistä maahanmuuttajien kotouttamiseen ja hyvien etnisten suhteiden edistämiseen liittyen. Tehtävät ovat: 1) kotouttamisen alueellinen kehittäminen, yhteistyö, yhteensovittaminen ja seuranta; 2) kuntien tukeminen ja neuvonta kotoutumisen edistämässä; 3) työ- ja elinkeinotoimistojen ohjaus, neuvonta, tukeminen ja osaamisen kehittäminen kotouttamisessa ja työllistymisen edistämässä; 4) työvoimakoulutuksena toteutettavan kotoutumiskoulutuksen suunnittelu, hankinta ja valvonta; 5) 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamisen alueellisen strategian laatiminen ja toimeenpano; 6) ilman huoltajaa maassa asuville lapsille ja nuorille tarkoitettujen perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopiminen ja niiden toiminnan valvonta; 7) hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistäminen; 8) muut sille tässä laissa erikseen säädetyt tehtävät. Lisäksi ELY-keskuksen tulee vuosittain toimittaa TEM:lle tiedot alueensa kotouttamisohjelmista sekä näiden toimeenpanosta.

Kunnilla on itsehallinto, joten ne voivat olla aktiivisempia tai passiivisempia maahanmuuttajiin ja turvapaikanhakijoihin liittyvissä asioissa. Aiemmin kunnilla oli erilaisia erillisiä strategioita, ja osalla kunnista myös erillinen maahanmuuttostrategia. Vuoden 2015 kuntalain muutoksen myötä määrätään, että kunnilla tulee olla yksi strategia, jossa määritellään kunnan pitkän aikavälin tavoitteita suhteessa nykytilanteeseen ja tuleviin toimintaympäristön muutoksiin. Näihin tulisi sisältyä maahanmuuttoon liittyvä asiat, vaikka sitä ei erikseen laissa määritetä (ks. Sisäministeriö 2015).

Kotoutumislain mukaan kunnan tai useamman kunnan on laadittava kotouttamisohjelma, joka tulee huomioida kuntalaissa määrätyn talousarvion ja taloussuunnitelman laadinnassa. ELY-keskusten, TE-toimiston sekä Kansan-

eläkelaitoksen tulee kunnan aloitteesta osallistua suunnitelman laadintaan, toimeenpanoon ja seurantaan. Myös järjestöt ja uskonnolliset yhteisöt voivat osallistua suunnitelmaan. Kunnilla on paikallistasolla yleisvastuu ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämiseen, suunnitteluun ja seurantaan liittyvistä asioista. Kunnan tulee huolehtia siitä, että sen palvelut ovat myös maahanmuuttajille soveltuvia. Kunta on vastuussa henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamiseen liittyvissä asioissa.

#### **5.4. ELY-keskusten näkemykset**

Turvapaikanhakija ei tiedä Suomeen tullessaan, mihin vastaanottokeskukseen, kuntaan ja ELY-alueelle hän päätyy Suomessa. ELY-keskuksilla on näkemys roolistaan kotouttamisprosessissa. ELY-keskusten haastatelluista huomattava osa oli sitä mieltä, että myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden kuntapaikoista sopiminen on hitaan poliittisen päätöksenteon vuoksi työlästä. Kuntapaikoista sopiminen on ollut ongelmattomaa useiden kuntien kanssa, mutta joissakin kunnissa asiaa ei ole lähdetty lainkaan edistämään poliittisen vastustuksen vuoksi. Kunnilla on erilaisia kotouttamisen käytäntöjä, jotka eivät ole aina yhtenäisiä ELY-keskusten linjausten kanssa. Jotkut kaupungit ja kunnat ovat valmiita tarjoamaan kuntapaikkoja vain esimerkiksi alaikäisille turvapaikanhakijoille. Kuntapaikat ovat useille kunnille uusi asia, minkä lisäksi tarvittavien kuntapaikkojen määrien arvioiminen on ollut osittain hankalaa. Kuntapaikkasopimusten tekeminen on ELY-keskusten näkökulmasta kuntien kannalta järkevää korvausten vastaanottamiseksi. Paljon on lisäksi solmittu avoimia kuntapaikkasopimuksia. Kuntapaikkasopimuksen merkitys ja valtion korvausmahdollisuudet ovat olleet asioita, joista ELY-keskukset ovat järjestäneet kunnille infotilaisuuksia.

ELY-keskukset johtavat alueellista yhteistyöryhmää. Haastatteluiden perusteella ryhmä on koettu hyvänä tiedonvälityksen ja tiedonjakamisen foorumina (taulukko 5.1). Yhteistyöryhmän suuret ryhmäkoot koettiin kuitenkin ongelmallisina, minkä vuoksi ehdotettiin alaryhmien perustamista ja tiiviimpää kokoontumistahtia. Ehdotettuja teemoja alaryhmiksi olivat muun muassa kotouttamistoiminta, työllisyys ja kouluttaminen. Jotta järjestelmä saataisiin yleisesti toimivammaksi, ehdotettiin, että alueellista pakolaisten vastaanottoa voisi kehittää. Esimerkkeinä mainittiin, että kunnat ilmoittaisivat vastaanottokeskuksille tyhjästä vuokra-asunnoista ja asettaisivat selkeät perusteet, joihin nojautuen pakolaisille annetaan viralliset kuntapaikat. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten itsenäinen kuntiin muutto koetaan joissakin ELY-keskuksissa ongelmalliseksi. ELY-keskusten toimintamallit perustuvat ajatukseen, että suurin osa turvapaikan saaneista jäisi ELY-keskuksen alueelle. Tätä ei kunta tai ELY-keskus voi määrätä, sillä jokainen saa valita asuinpaikkansa. Toivottiin suunnitellumpaa ja selkeämpää valtakunnallista ohjeistusta ja tehostamista. Se osaltaan selkeyttäisi yhteistyöryhmissä käsiteltäviä teemoja.

**Taulukko 5.1. ELY-keskusten haastatteluista esiin nousseita hyviä tiedonkulun käytäntöjä.**

Hyvä käytäntö	Muita seikkoja
Alueellinen yhteistyöryhmä	Suuret ryhmäkoot ovat haastavia
Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO)	Asenteiden muokkaaminen ja tiedon kulku
Työ- ja elinkeinoministeriön järjestämät videoneuvottelut	Samanaikainen neuvottelu kaikkien ELY-keskusten kanssa
Infotilaisuudet kunnille	Esimerkiksi kuntapaikkasopimuksiin liittyen
Vierailut ja tapaamiset	Esimerkiksi vastaanottokeskusten kanssa
Byrokriavapaa tiedonkulku ja ajatuksenvaihto	Erityisesti ELY-keskusten välillä

Valtioneuvosto on asettanut etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO). ETNO toimii oikeusministeriön yhteydessä ja käy keskustelua maahanmuuttajien, etnisten, kulttuuristen ja uskonnollisten vähemmistöjen, viranomaisten, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välillä (Oikeusministeriö 2016). Valtakunnallisen neuvottelukunnan lisäksi Suomessa on seitsemän alueellista etnisten suhteiden neuvottelukuntaa: Etelä-Suomen ETNO, Pirkanmaan ja Keski-Suomen ETNO, Länsi-Suomen ETNO, Itä-Suomen ETNO, Pohjanmaan ETNO, Pohjois-Suomen ETNO ja Lapin ETNO. ELY-keskukset kokivat ETNO:n tärkeänä tiedonkulkukanavana ja asenteiden muokkaajana.

TEM:n järjestämät videoneuvottelut on koettu hyvänä käytäntönä. Nämä neuvottelut pidetään kaikille ELY-keskuksille samanaikaisesti ja säännöllisin väliajoin. Yleisesti tiedonkulku TEM:n ja ELY-keskusten välillä on koettu hyväksi. ELY-keskusten näkökulmasta TEM:n ja Migrin välinen yhteistyö helpottaa ELY-keskusten työtä. Ulkomaalaisrekisterin (Umarek) koettiin helpottavan laskennallisten korvausten oikein kohdentamista. Joissakin ELY-keskuksissa on koettu yhteistyön Migrin kanssa olleen vähäistä. Toisissa on oltu yhteydessä Migriin vain kiintiöpakolaisten osalta. Esiin nousi myös, että eriävien ohjeistusten noudattaminen on haastavaa, sillä Migri ohjaa vastaanottokeskuksia ja ELY-keskukset kuntia. Yksittäisessä tapauksessa mainittiin hyvänä asiana, että Migrin edustaja on mukana alueellisessa yhteistyöryhmässä.

ELY-keskusten välinen yhteistyö koettiin toimivaksi, sillä tieto ja käytänteet vaihtuvat ilman byrokriatiaa. Esille nostettiin myös pyrkimys edistää työvoiman liikkuvuutta. Yhteiset työntekijät eri ELY-keskusten välillä nostettiin esiin synergiaetuna. Yksi yhteistyöteema ELY-keskusten välillä on alaikäisten sijoittaminen. Etelä-Savon ELY-keskus on toteuttanut yhteistyössä Pohjois-Karjalan ja Pohjois-Savon ELY-keskusten kanssa ”kotoutumiskoulutus verkossa” -projektin. Sen ideana on viedä kotoutumiskoulutusta taloudellisesti pienille paikkakunnille, joilla etäisyydet ovat suuria. Projekti perustuu kotouttamisen verkkokoulutukseen.

ELY-keskukset ovat tiiviissä ja säännöllisessä yhteydessä vastaanottokeskuksiin. Vierailut vastaanottokeskuksiin ja tapaamiset kasvokkain on koettu hyväksi käytänteiksi. Lisäksi ELY-keskukset välittävät vastaanottokeskuksille tietoa

TEM:n ja Migrin käytänteistä sekä selkeyttävät kuntiin siirtymisen prosessia. ELY-keskukset ovat myös tiiviissä yhteistyössä kuntien kanssa. Aihepiirit käsittelevät esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten korvausasioita. ELY-keskukset järjestävät kuntien työntekijöille työkokouksia ja koulutuksia, hankkivat kotouttamiskoulutusta TE-toimistoille ja vaihtavat tietoa, jotta kotouttamiskoulutus saadaan nopeasti alkuun.

Turvapaikanhakijoiden kanssa ELY-keskukset eivät ole juurikaan suoraan tekemisissä, eli ELY-keskusten rooli on heidän suhteensa epäsuora ja tekninen. Kanssakäyminen tapahtuu TE-toimistojen kautta. ELY-keskukset ovat välikäsiä – hankkivat kotouttamiskoulutusta TE-toimistoille sekä tiedottavat ja neuvovat kuntia. Kunnissa turvapaikanhakijat kohdataan paikallistasolla.

Vuoden 2015 aikana, kun Suomeen saapui poikkeuksellisen suuri määrä turvapaikanhakijoita, ELY-keskuksissa opittiin monia asioita. ELY-keskuksen tehtävät ja tehtävien jako kuntiin sijoittamisessa selkeytyivät. Toisaalta monia vastaanottokeskuksia perustettaessa ELY ja aluetason yhteistyöryhmä ohitettiin täysin, eikä tieto kulkenut ELY-keskukselle asti. Ehdotettiin, että ELY-keskuksen tulisi olla Migrin kanssa mukana niissä kuntaneuvotteluissa, joissa aiheena on vastaanottokeskuksen perustaminen. Myös median roolin tärkeys turvapaikanhakijoista tiedottamisessa nousi esiin. Lisäksi opittiin, että ELY-keskuksille määrätty laajamittaiseen maahantuloon varautuminen ei toimi: käytännössä Migri tekee töitä, jotka laissa kohdistetaan ELY-keskuksille.

Melkein jokaisella ELY-keskuksella oli ajatuksia toiminnan parantamisesta, jos vuoden 2015 kaltainen tilanne toistuisi. Useista keskuksista painotettiin vastaanottokeskusten sijainnin tärkeyttä sekä tulevaisuusajattelua. Vastaanottokeskuksia perustettaessa tulisi ottaa huomioon niiden tasainen sijoittaminen ELY-alueelle, kulkuyhteydet koulutuspaikkakunnille sekä kotouttamista tukevien palveluiden saatavuus. Kotoutumisen tulisi käynnistyä heti. Tämä nähtiin myös strategisesti tärkeänä työllistymisen kannalta. Mainittiin myös, että vastaanottokeskuksen alajotilanteissa olisi järkevää ratkaista kyseisen vastaanottokeskuksen turvapaikkapäätökset samassa paketissa, sillä tämä helpottaisi turvapaikanhakijoiden opiskelu- ja asumisprosesseja tulevaisuudessa. Esille tuotiin myös, että järjestelykeskukset tulisi ottaa kriisitilanteessa heti toimintaan etenkin syrjäisimmissä paikoissa. Yhteistyöryhmä pitäisi myös saada nopeasti koolle, jotta voitaisiin taata tiedonkulku ja yleiskuva tilanteesta. Tällaista alueellista koordinaatiota voisi johtaa Migri tai ELY-keskus. Lisäksi toivottiin parempaa tiedotusta ja ohjeita miten vastuu olisi jaettava. ELY-keskus koettiin hyvänä kanavana välittää tietoa maakuntiin. Työntekijöille tulisi myös järjestää käytännönläheistä koulutusta eri prosesseista – näitä tietoja voitaisiin koota ELY-keskuksille jaettavaksi prosessimanaaliksi.

Useat ELY-keskukset tarkastelivat järjestelmän toimivuutta etenkin kunta-  
paikkasopimusten osalta. Määrällinen kuntapaikkatavoite ei vielä velvoita kun-

tia siihen, että asunnot tai palvelut olisivat valmiina turvapaikan ja oleskeluluvan saaneille. Kuntapaikkojen tarkka määrällinen tarkastelu koettiin rajoittavaksi tekijäksi. Nykyisellään prosessi aiheuttaa paljon hämmennystä oleskeluluvan saaneiden keskuudessa. Eräässä ELY-keskuksessa nähtiin kaksi vaihtoehtoa. Viranomaiset järjestävät asunnon ja kotouttamiskoulutuksen sillä paikkakunnalla, jolla se pystytään järjestämään, jolloin kunnille tulisi velvoite ottaa oleskeluluvan saanut turvapaikanhakija vastaan ja hänelle velvollisuus ottaa tarjottu paikka vastaan. Toinen vaihtoehto olisi vapauttaa koko järjestelmä, sillä turvapaikan saaneiden itsenäinen muutto on jo nyt merkittävää.

Kaikilla ELY-keskuksilla on laajamittaisen maahantulon varautumissuunnitelma. Se on useissa ELY-keskuksissa tehty eri viranomaisien kanssa yhteistyöryhmissä. Ohjeet laajamittaiseen maahantuloon varautumisesta on saatu Migriltä. Haastatteluissa nousi esiin, että ELY-keskus ei voi vaikuttaa asioiden suunnitteluun alusta alkaen, koska Migri ja sisäministeriö päättävät vastaanotokeskusten sijoittamisesta. ELY-keskusten tehtäväksi jää asiaan liittyvän yhteistyösuhteen hoitaminen kuntien kanssa.

## 5.5. Kuntien näkemyksiä

Aineiston tarkastelussa käytetään Tilastokeskuksen jaottelua kaupunkimaisiin, taajaan asuttuihin ja maaseutumaisiin kuntiin. Kunta on kaupunkimainen, mikäli vähintään 90 % väestöstä asuu taajamissa tai sen suurimmassa taajamassa on vähintään 15 000 asukasta (Tilastokeskus 2015). Taajaan asuttu kunta on sellainen, jossa 60–89 % väestöstä asuu taajamissa. Lisäksi kunnan suurimmassa taajamassa on 4 000–14 999 asukasta. Kunta on maaseutumainen, mikäli alle 60 % väestöstä asuu taajamissa ja suurimmassa taajamassa on alle 15 000 asukasta, tai jos taajamissa asuu 61–89 % väestöstä ja kunnan suurimmassa taajamassa on alle 4 000 asukasta.

Vastaanotokeskuksen olemassaolo kunnassa – tai sen puute – vaikuttavat vastausten jakautumiseen. Lähes kaikissa kaupunkimaisissa (97 %) ja neljässä viidestä (79 %) taajaan asutusta kunnasta ollaan sitä mieltä, että yhteistyö vastaanotokeskuksen kanssa toimii hyvin tai kohtuullisesti. Maaseutumaisista kunnista enemmistö (59 %) ei tiennyt miten yhteistyö toimii. Vain yksittäiset kunnat olivat sitä mieltä, että yhteistyö vastaanotokeskukseen toimii huonosti (taulukko 5.2). Toisaalta neljäsosa vastaajista sanoo, että yhteistyössä vastaanotokeskusten kanssa on parannettavaa. Jotkut vastaajat toivoivat lisää tapaamisia, ja useat halusivat sujuvampaa tiedonsiirtoa ja kommunikaatiota. Muita asioita, jotka nousivat esille, ovat muun muassa toivomus tiedonkulun parantamisesta vastaanotokeskuksesta kunnille, kun turvapaikanhakijat muuttavat kuntaan sekä selkeämpi ohjeistus vastaanotokeskuksille tästä kuntaan siirtymisen prosessista. Toisaalta yhteistyön mainittiin kärsineen siitä, että vastaanotokeskuksia on perustettu ilman kunnan suostumusta. Kunnista, joissa on vastaanotokeskus,



**Taulukko 5.2.** Miten kuntanne yhteistyö toimii turvapaikanhakijoiden asioihin liittyen vastaanottokeskusten kanssa?

	Hyvin (%)	Kohtuullisesti (%)	Huonosti (%)	En tiedä (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=34)	56	41	0	3
Taajaan asutut kunnat (N=34)	32	47	6	15
Maaseutumaiset kunnat (N=63)	32	10	0	59
<b>Vastaanottokeskus kunnassa? (N=134)</b>				
Kyllä (N=44)	71	30	0	0
Ei (N=90)	23	27	2	48

lähes kolme neljästä (71 %) sanoi yhteistyön toimivan hyvin vastaanottokeskusten kanssa ja kaikkien mielestä vähintään kohtuullisesti (taulukko 5.2). Tätä vastoin puolet (48 %) kunnista, joissa ei ole vastaanottokeskusta, ei osannut vastata kysymykseen.

Yhteistyön ELY-keskusten kanssa koetaan toimivan hyvin tai kohtuullisesti (taulukko 5.3). Yksikään kunta ei kokenut yhteistyön toimivan huonosti. Maaseutumaisien kuntien vastaajista joka viides ei tiennyt yhteistyön toimivuudesta, mutta muut kunnat olivat tästä tietoisia. Vain joka kahdeskymmenes vastaaja kunnista kertoi, että yhteistyössä ELY-keskusten kanssa olisi parannettavaa. ELY-keskusten kanssa yhteistyön parantamiseksi ehdotettiin ELY-keskusten suunnalta tulevan tiedotuksen parantamista, ja muutama mainitsi ELY-keskuksen roolin olevan epäselvä. Kaikki vastaajat kunnista, joissa on vastaanottokeskus, kokivat yhteistyön ELY-keskuksen kanssa toimivan hyvin tai kohtuullisesti. Tätä vastoin niistä vastaajista, joiden kunnassa vastaanottokeskusta ei ole, joka seitsemäs ilmoitti, ettei tiedä yhteistyön toimivuudesta.

Poliisin kanssa yhteistyö toimii hyvin tai kohtuullisesti (taulukko 5.4). Kaupunkimaisissa kunnissa enemmistö (59 %) koki yhteistyön toimivan hyvin, mutta maaseutumaisissa näin koki noin joka neljäs (24 %). Oli vain yksittäisiä kuntia, joissa yhteistyö toimi huonosti. Kunnista 7 prosenttia ei osannut sanoa yhteis-

**Taulukko 5.3.** Miten kuntanne yhteistyö toimii turvapaikanhakijoiden asioihin liittyen ELY-keskuksen kanssa?

	Hyvin (%)	Kohtuullisesti (%)	Huonosti (%)	En tiedä (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=34)	77	24	0	0
Taajaan asutut kunnat (N=36)	69	28	0	3
Maaseutumaiset kunnat (N=67)	61	21	0	18
<b>Vastaanottokeskus kunnassa? (N=140)</b>				
Kyllä (N=44)	75	25	0	0
Ei (N=96)	65	22	0	14

**Taulukko 5.4.** Miten kuntanne yhteistyö toimii turvapaikanhakijoiden asioihin liittyen poliisin kanssa?

	Hyvin (%)	Kohtuullisesti (%)	Huonosti (%)	En tiedä (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=34)	59	32	0	9
Taajaan asutut kunnat (N=35)	40	29	6	26
Maaseutumaiset kunnat (N=62)	24	21	2	53
<b>Vastaanottokeskus kunnassa?</b>				
<b>(N=134)</b>				
Kyllä (N=44)	61	30	2	7
Ei (N=90)	28	23	2	47

työstä poliisin kanssa. Puolet (47 %) kunnista, joissa ei ole vastaanottokeskuksia, ei osannut vastata. Yhteistyöstä poliisin kanssa eivät tienneet varsin monet vastaajat. Tämä voi tarkoittaa, että yhteistyötä, käytäntöjä ja kokemuksia ei ole paljon. Niissäkin kunnissa, joissa on vastaanottokeskus, on epätietoisia ja tyytymättömiä vastaajia koskien yhteistyötä poliisin kanssa. Yksittäisiä suhteen kehittämiseen liittyviä toivomuksia esitettiin koskien tiedonvälityksen parantamista sekä poliisin runsaampaa näkyvyyttä kunnassa.

Yhteistyö turvapaikanhakijoiden kanssa koetaan eri tavoin eri kuntatyypeissä. Yhteistä on se, että juuri mikään kunta ei kokenut tämän toimivan huonosti. Kaupunkimaisista kunnista tunsu yhteistyön toimivan hyvin noin puolet (49 %), taajaan asutuista reilu kolmannes (36 %) ja maaseutumaisista vajaa kolmannes (31 %). Kaksi kolmesta (64 %) maaseutumaisesta kunnasta ei tiennyt yhteistyön toimivuudesta (taulukko 5.5). Jälleen saattaa olla kyse siitä, että kokemuksia ja käytäntöjä ei vielä ole. Joka 12. kunta totesi, että yhteistyössä turvapaikanhakijoiden kanssa on parannettavaa. Toivottiin esimerkiksi kunnan ja turvapaikanhakijoiden yhteistyön lisäämistä, koska sitä ei juuri ollut. Lähes kaikki (95 %) vastaajat kunnista, joissa on vastaanottokeskus, kokivat yhteistyön toimivan vähintään kohtuullisesti. Tätä vastoin yli puolet (54 %) niiden kuntien vastaajista, joissa ei ole vastaanottokeskusta, ei osannut sanoa kunnan yhteistyöstä turvapaikanhakijoiden kanssa.

**Taulukko 5.5.** Miten kuntanne yhteistyö toimii turvapaikanhakijoiden asioihin liittyen turvapaikanhakijoiden kanssa?

	Hyvin (%)	Kohtuullisesti (%)	Huonosti (%)	En tiedä (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=33)	49	39	0	12
Taajaan asutut kunnat (N=33)	36	46	3	15
Maaseutumaiset kunnat (N=61)	31	5	0	64
<b>Vastaanottokeskus kunnassa?</b>				
<b>(N=130)</b>				
Kyllä (N=44)	61	34	0	5
Ei (N=86)	27	19	1	54

**Taulukko 5.6.** Onko kunnalle muodostunut erityisen hyviä toimintatapoja, ns. parhaita käytäntöjä, turvapaikanhakijoiden asioissa?

	Tiedonvälitys	Yhteistyö	Vierailut ja tapaamiset	Prosessit ja toimintatavat
Vastaanottokeskuksen kanssa	Yhteistyöryhmät	Oppilaitokset	Vierailut vastaanottokeskuksiin	Kuntiin siirtymisen käytännöt
	Sujuva ja ripeä kommunikointi	Yritykset	Kuntaan muuttavien tapaaminen etukäteen	
	Säännölliset tapaamiset	Ryhmäkodit	Kunnan ja vastaanottokeskusten henkilö-kuntien väliset vierailut	
		Hankkeet	Tutustumiskäynnit kuntaan turvapaikan saaneiden kanssa	
ELY-keskuksen kanssa	ELY-keskuksen tarjoama tietoisessään	ELY-keskuksen vetämät yhteistyöryhmät	Säännölliset tapaamiset	Sujuva kuntaan siirtyminen
	Luottamus		Vierailut	Toimintasuunnitelmat
	Yhteyshenkilöt			Kotouttamissuunnitelmat
	Selkeä tehtävänjako henkilöiden välillä ELY-keskusten tarjoamat koulutukset			
Poliisin kanssa	Säännölliset kokoukset	Yhteistyöryhmät		Ennaltaehkäisevä toiminta
	Hyvät ja nopeat yhteydet Yhteyshenkilöt Alkuinfot ja koulutukset			
Turvapaikanhakijoiden kanssa	Opiskelu ja työ	Auttaminen asunnon saamisessa	Turvapaikanhakijoiden esiintyminen kaupungin kotouttamisryhmässä	Matalan kynnyksen palvelut turvapaikanhakijoille
		Hyvät suhteet		Osallistaminen Kuntaan siirtymisen hyvät käytännöt

Tiedonvälityksen käytännöt koetaan kuntien parhaina käytäntöinä turvapaikanhakijoihin liittyen (taulukko 5.6). Yhteistyö, erilaiset vierailut ja tapaamiset sekä prosessit ja toimintatavat nousevat myös esiin hyvinä käytäntöinä. Joka viides kunta toteaa, että hyviä käytäntöjä ei ole syntynyt ELY-keskusten kanssa. Va-

jaa puolet kunnista sanoo, että erityisen hyviä toimintatapoja poliisin kanssa ei ole syntynyt tai että kunnassa ei ole asiasta kokemusta. Turvapaikanhakijoiden kanssa ei ole muodostunut erityisen hyviä käytäntöjä, tai asiasta ei ole kokemusta, joka kolmannessa kunnassa. Ne, joiden mukaan hyviä käytäntöjä on syntynyt, korostavat erilaisia tapaamisia ja vierailuja. Epätietoisten määrässä näkyy jälleen se, että vastaanottokeskuksista ei ole läheskään kaikissa kunnissa kokemuksia, koska kaikissa kunnissa ei ole eikä ole ollut vastaanottokeskusta.

Hyviä kuntiin siirtymisen käytäntöjä ovat muun muassa vastaanottokeskusten kanssa sovitut ja hallitut siirtymisprosessit sekä saattaen vaihtaminen (taulukko 5.6). ELY-keskusten kohdalla vain muutama kuntien vastaaja ei ole tyytyväinen ELY-keskukseensa. He ihmettelevät, mikä on ELY-keskuksen rooli aiheeseen liittyen ja ehdottavat, että turvapaikka-asiat hoidettaisiin kunta-pohjaisesti. Lisäksi ruotsinkielisen palvelun puute mainitaan ja se, että turvapaikanhakijat eivät ole ELY-keskuksen vastuulla. Joidenkin vastaajien mukaan yhteistyötä on ollut vähäisesti. Poliisin kohdalla joissakin kunnissa poliisin tavoitettavuutta kritisoidaan. Toisaalta toisissa kunnissa kehutaan lähipoliisi- tai kummipoliisitoimintaa. Turvapaikanhakijoiden kohdalla käsitellään myös turvapaikanhakijoiden kanssa esiin nousseita ongelmia, kuten kieli- ja kulttuuriongelmia, heidän liian suurta omatoimisuuttaan, turvapaikanhakijoiden vastaisia mielipiteitä kuntalaisissa ja tulkkipalvelujen puutetta. Turvapaikanhakijoiden kanssa kuntaan siirtymisen hyviä käytäntöjä ovat muun muassa aloituspalaverit, yhteydenotot ja kummiperheet. Osallistamisella puolestaan viitataan muun muassa omatoimisuuteen, tilaisuuksien järjestämiseen, asukasraatitoimintaan sekä liikuntayhdistyksiin. Opiskeluun ja työhön liitetään koulutukseen ohjaaminen ja esiopetuksen järjestäminen.

Kuntien näkemykset vaihtelivat sen suhteen, halutaanko niihin lisää turvapaikanhakijoita. Suhtautuminen on erilaista riippuen siitä, onko kunnassa vastaanottokeskusta (taulukko 5.7). Kuntiin, joissa on vastaanottokeskus, toivotaan useammin turvapaikanhakijoita kuin kuntiin, joissa ei ole vastaanottokeskusta. Vastanneista kunnista, joissa on vastaanottokeskus, vajaat kymmenen kuntaa ei toivo turvapaikanhakijoita kuntaansa ja parikymmentä toivoo. Vastanneista kunnista, joissa ei ole vastaanottokeskusta, parikymmentä kuntaa ei toivo tur-

**Taulukko 5.7. Kuntaamme toivotaan turvapaikanhakijoita.**

Vastaanottokeskus kunnassa	Samaa mieltä (%)	Eri mieltä (%)	En osaa sanoa (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=22)	41	18	41
Taajaan asutut kunnat (N=12)	58	17	25
Maaseutumaiset kunnat (N=8)	50	13	38
<b>Ei vastaanottokeskusta kunnassa</b>			
Kaupunkimaiset kunnat (N=12)	33	25	42
Taajaan asutut kunnat (N=20)	30	5	65
Maaseutumaiset kunnat (N=60)	35	18	47

**Taulukko 5.8.** Turvapaikanhakijat ovat miellyttävä lisä kunnan arkeen ja katukuvaan.

Vastaanottokeskus kunnassa	Samaa mieltä (%)	Eri mieltä (%)	En osaa sanoa (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=22)	59	5	36
Taajaan asutut kunnat (N=12)	92	0	8
Maaseutumaiset kunnat (N=8)	75	0	25
<b>Ei vastaanottokeskusta kunnassa</b>			
Kaupunkimaiset kunnat (N=12)	50	0	50
Taajaan asutut kunnat (N=22)	68	0	32
Maaseutumaiset kunnat (N=59)	37	5	58

vapaikanhakijoita kuntaansa ja kolmisenkymmentä toivoo. Tämän kysymyksen suhteen suurempi osa epätietoisia on kunnista, joissa ei ole vastaanottokeskusta.

Suurin osa kunnista, joissa on tai on ollut vastaanottokeskus, pitää turvapaikanhakijoita miellyttävänä lisänä kunnan arkeen ja katukuvaan (taulukko 5.8). Tähän vastanneista 42 kunnasta ainoastaan yksi oli eri mieltä ja 11 ei osannut sanoa. Kunnissa, joissa ei ole vastaanottokeskusta, on tämän kysymyksen suhteen paljon enemmän epätietoisia. Vastanneista 93 kunnasta, joissa ei ole vastaanottokeskusta, vain kolme oli sitä mieltä, että turvapaikanhakijat eivät ole miellyttävä lisä kunnan arkeen ja katukuvaan.

Turvattomuuden kokee lisääntyneen kunnissa turvapaikanhakijoiden myötä vain muutama kunta (taulukko 5.9). Eri mieltä tämän suhteen on lähes kaksi kolmesta (62 %) ja loput kolmannes ovat epätietoisia. Merkille pantavaa on, että kaupunkimaisissa kunnissa, joissa on vastaanottokeskus, vain vajaa puolet (46 %) on selkeästi eri mieltä väitteen kanssa, että turvattomuus on lisääntynyt kunnassa turvapaikanhakijoiden myötä. Vain yhdessä kunnassa, joissa ei ole vastaanottokeskusta, on koettu turvattomuuden lisääntyneen turvapaikanhakijoiden myötä. Epätietoisia tästä oli lähes puolet (46 %).

Turvapaikanhakijoiden saapuminen on lisännyt joidenkin kuntalaisten keskuudessa nationalismia ja pakolaisvastaisuutta. Niissä kaupunkimaisissa kunnissa, joissa on vastaanottokeskus, on turvapaikanhakijoiden myötä vastaajien mielestä joidenkin kuntalaisten keskuudessa lisääntynyt nationalismi ja pakolaisvastaisuus (taulukko 5.10). Taajaan asutuista kunnista, joissa on

**Taulukko 5.9.** Turvapaikanhakijoiden myötä turvattomuus on lisääntynyt kunnassamme.

Vastaanottokeskus kunnassa	Samaa mieltä (%)	Eri mieltä (%)	En osaa sanoa (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=22)	14	46	41
Taajaan asutut kunnat (N=12)	0	83	17
Maaseutumaiset kunnat (N=8)	0	63	38
<b>Ei vastaanottokeskusta kunnassa</b>			
Kaupunkimaiset kunnat (N=12)	0	50	50
Taajaan asutut kunnat (N=21)	0	67	33
Maaseutumaiset kunnat (N=58)	3	45	52

**Taulukko 5.10.** Turvapaikanhakijoiden myötä on joidenkin kuntalaisten keskuudessa lisääntynyt nationalismi ja pakolaisvastaisuus.

Vastaanottokeskus kunnassa	Samaa mieltä (%)	Eri mieltä (%)	En osaa sanoa (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=22)	73	5	23
Taajaan asutut kunnat (N=11)	46	9	46
Maaseutumaiset kunnat (N=8)	13	25	63
<b>Ei vastaanottokeskusta kunnassa</b>			
Kaupunkimaiset kunnat (N=12)	50	8	42
Taajaan asutut kunnat (N=22)	41	14	46
Maaseutumaiset kunnat (N=58)	21	22	57

vastaanottokeskus, nationalismin ja pakolaisuusvastaisuuden katsoo lisääntyneen noin joka toinen kunta, kun taas vain joka kymmenes maaseutuvaltainen kunta kokee näin. Joka neljäs maaseutumainen kunta on sitä mieltä, että nationalismi ja pakolaisvastaisuus ei ole lisääntynyt turvapaikanhakijoiden myötä. Epätietoisten osuus on suuri erityisesti maaseutumaisissa ja taajaan asutuissa kunnissa. Kunnista, joissa ei ole vastaanottokeskusta, suuri osa ei osaa sanoa ovatko nationalismi ja pakolaisvastaisuus lisääntyneet. Epätietoisten osuus kuitenkin lisääntyy vain kaupunkimaisissa kunnissa verrattuna kuntiin, joissa on vastaanottokeskus. Kysymys jakaa vastaajia, kenties poliittisen herkkyytensä vuoksi.

Kahdessa vastanneessa kaupunkimaisessa kunnassa katsotaan, että vastaanottokeskusten myötä levottomuudet ja laittomuudet olisivat lisääntyneet kunnassa ja viisi vastaajaa oli tämän suhteen epätietoisia (taulukko 5.11). Sen sijaan kaikki vastaajat niistä taajaan asutuista ja maaseutumaisista kunnista, joissa on vastaanottokeskus, olivat tämän suhteen eri mieltä, eli laittomuudet ja levottomuudet eivät ole heidän mukaansa lisääntyneet vastaanottokeskusten myötä. Niissä kunnissa, joissa ei ollut vastaanottokeskusta, vastaajat olivat joko epätietoisia tai sitä mieltä että laittomuuksia tai levottomuuksia ei ollut syntynyt. Havaitut erot vastauksissa olivat tilastollisesti merkitseviä sen suhteen, olivatko vastaajat kunnista, joissa on tai ei ole vastaanottokeskusta.

**Taulukko 5.11.** Vastaanottokeskusten myötä levottomuudet ja laittomuudet ovat lisääntyneet kunnassamme.

Vastaanottokeskus kunnassa	Samaa mieltä (%)	Eri mieltä (%)	En osaa sanoa (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=21)	10	67	24
Taajaan asutut kunnat (N=12)	0	100	0
Maaseutumaiset kunnat (N=8)	0	100	0
<b>Ei vastaanottokeskusta kunnassa</b>			
Kaupunkimaiset kunnat (N=11)	0	36	64
Taajaan asutut kunnat (N=21)	0	57	43
Maaseutumaiset kunnat (N=57)	0	40	60

**Taulukko 5.12.** Kuntamme alueelle toivotaan vastaanottokeskuksia.

Vastaanottokeskus kunnassa	Samaa mieltä (%)	Eri mieltä (%)	En osaa sanoa (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=22)	18	27	55
Taajaan asutut kunnat (N=12)	17	33	50
Maaseutumaiset kunnat (N=8)	25	25	50
<b>Ei vastaanottokeskusta kunnassa</b>			
Kaupunkimaiset kunnat (N=12)	8	67	25
Taajaan asutut kunnat (N=21)	5	29	67
Maaseutumaiset kunnat (N=59)	9	59	32

Vain harvoihin kuntiin toivotaan uusia vastaanottokeskuksia (taulukko 5.12). Niistä kunnista, joissa on jo vastaanottokeskus, kuusi (14 %) toivoi kunnan alueelle vastaanottokeskuksia. Epätietoisten ryhmä on vastaajista suurin eli noin puolet (52 %). Niistä kunnista, joissa ei ole ainakaan vielä vastaanottokeskusta, vain neljä kuntaa eli erittäin harvat (4 %) toivoivat kunnan alueelle vastaanottokeskuksia. Puolet kunnista (48 %) ilmaisi selkeästi, että kuntaan ei toivota vastaanottokeskuksia. Taajaan asutuista kunnista kaksi kolmesta (67 %) oli tämän suhteen epätietoisia. Kunnissa, joissa ei ole kokemusta vastaanottokeskuksista, on vastaanottokeskuksia toivovien osuus kaikissa kuntaluokissa huomattavan pieni verrattuna osuuteen, joka ei toivo vastaanottokeskuksia. Jyrkät erot mielipiteiden välillä kunnissa, joissa ei ole vastaanottokeskuksia, saattavat kertoa vastaanottotoimintaan liittyvistä ennakkoluuloista. Suuri epätietoisten osuus kunnissa, joissa on kokemusta vastaanottokeskuksista, osaltaan kertoo siitä, että kysymys koetaan haasteellisenä vastata. On myös mahdollista, että näissä kunnissa on vuoden 2015 tilanteen jälkeinen epätietoisuuden tila.

Kotouttamista toteutetaan yli puolessa kunnista yhteistyönä, jonka osapuolia ovat julkinen, yksityinen ja kolmas sektori (taulukko 5.13). Kotouttamisen toteuttaa pelkästään julkinen sektori joka viidennessä (21 %) kaupunkimaisessa kunnassa, joka neljännessä (23 %) maaseutumaisessa kunnassa ja vajaassa kolmanneksessa (30 %) taajaan asutuista kunnista. Pelkästään julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä tapahtuva kotouttaminen on paljon harvinaisempaa, ja yhdessäkään kunnassa tätä ei ole ulkoistettu pelkästään yksityiselle sektorille tai järjestöille. Kotouttaminen on monimutkainen, eri toimijoiden yhteistyönä syntyvä prosessi, joka pitää sisällään monia erilaisia ulottuvuuksia (katso esim. Krutova ym. 2016). Kotouttamisen ja kotoutumisen välillä on eroja – ensin mainitulla viitataan maahanmuuttajaan kohdistuviin toimiin ja jälkimmäisellä maahanmuuttajan omiin tuntemuksiin (katso luvut 6 ja 7).

Kuntien näkemykset valtion korvausten riittävydestä kunnan järjestämiin kotouttamispalveluihin vaihtelevat paljon (taulukko 5.14). Yhdessäkään vastaajaryhmässä ei ole suurimpana joukko, joka katsoo että valtiolta saatavat korvaukset olisivat riittäviä suhteessa kunnan järjestämiin kotouttamispalveluihin.

**Taulukko 5.13. Kotouttamisen toteuttaa kunnassanne?**

	Vain julkinen sektori (%)	Vain järjestöt (%)	Vain yksityinen sektori (%)	Julkinen ja yksityinen sektori (%)	Julkinen ja yksityinen järjestöt (%)	Yksityinen sektori ja järjestöt (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=33)	21	0	0	3	70	6
Taajaan asutut kunnat (N=30)	30	0	0	10	60	0
Maaseutumaiset kunnat (N=61)	23	0	0	16	56	5

Kaupunkimaisista kunnista yli kaksi viidestä (43 %) kokee, että korvaukset ovat riittämättömiä, joka kolmas (31 %) taas on sitä mieltä, että korvaukset ovat riittäviä. Maaseutumaisien kuntien vastaajista epätietoisia tästä on yli kaksi viidestä (43 %). Taajaan asutuissa kunnissa mielipiteet jakautuvat melko tasaisesti.

Tarkasteltaessa korvausten riittävyyttä vain niiden kuntien osalta, joissa on vastaanottokeskus, nousee esille eroja (taulukko 5.15). Kaupunkimaisissa (18 %) ja maaseutumaisissa (13 %) kunnissa valtiolta saatavien korvausten riittävänä pitävien vastaajien osuus on selvästi pienin. Sen sijaan kaksi viidestä (42 %) taajaan asutuista kunnista, joissa on vastaanottokeskus, pitää valtiolta saatavia resursseja riittävinä suhteessa kunnan järjestämiin kotouttamispalveluihin. Maaseutukunnissa on lähes kaksi kolmesta (63 %) vastaajasta epätietoisia. Vastauksissa näkyy Suomen kaupunkialueille kohdistuva suuri turvapaikanhakijoiden määrä, sillä korvausten riittämättömyys korostuu useiden (59 %) kaupunkimaisien kuntien vastauksissa. Maaseutumaisien kuntien suuri epätietoisten osuus saattaa puolestaan kertoa siitä, että vastaanottokeskukset ovat joissakin kunnissa täysin uusi asia. Taulukon 5.14 erilaisuus taulukkoon 5.15 puolestaan kielii hallinnan ideaalien erilaisuudesta todellisuuteen verrattuna. On mahdollista, että osassa niitä taajaan asuttuja kun-

**Taulukko 5.14. Ovato valtiolta saatavat korvaukset riittäviä suhteessa järjestämiinne kotouttamispalveluihin?**

	Kyllä (%)	Ei (%)	En tiedä (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=35)	31	43	26
Taajaan asutut kunnat (N=33)	30	33	36
Maaseutumaiset kunnat (N=58)	19	38	43

**Taulukko 5.15. Ovato valtiolta saatavat korvaukset riittäviä suhteessa järjestämiinne kotouttamispalveluihin? Vastaajina kunnat joissa on nykyään tai on ollut vastaanottokeskus.**

	Kyllä (%)	Ei (%)	En tiedä (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=22)	18	59	23
Taajaan asutut kunnat (N=12)	42	42	17
Maaseutumaiset kunnat (N=8)	13	25	63



tia, joissa on vastaanottokeskus ja joissa valtiolta kotouttamiseen saataviin resursseihin ollaan tyytyväisiä, on kotouttamistoiminta niukempaa.

Useimmin mainittu toimiva turvapaikanhakijoihin liittyvä linjaus kunnissa oli kunnan päätös ottaa vastaan turvapaikanhakijoita ja pakolaisia. Tämän mainitsi lähes joka viides kysymykseen vastannut kunta. Tämä selkiyttää tilanteen, ja voidaan ryhtyä vastaaviin toimiin. Kuntapaikkasopimuksia pidettiin usein hyvänä asiana. Noin joka kymmenes kunta piti eri toimijoiden välistä yhteistyötä hyvänä linjauksena. Muita varsin usein mainittuja asioita olivat lapsiin ja nuoriin sekä lapsiperheisiin keskittyminen. Ongelmallisena kunnan turvapaikanhakijoihin liittyvänä linjauksena pidettiin useimmin sitä, että kuntaan ei haluta turvapaikanhakijoita. Tähän esitettiin syynä joko kuntalaisten kielteiset asenteet tai se, että kunta ei yksinkertaisesti halua turvapaikanhakijoita. Samoin todettiin, että tiedonkulussa on epäselvyyksiä. Tässä yhteydessä mainittiin muun muassa kunnan velvoitteiden epäselvyys, kun vastaanottokeskuksista poistetaan kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita. Myöhemmin vuoden 2016 lopussa sisäministeriö linjasi, että näille henkilöille turvataan välitön toimeentulo ja huolenpito, jonka valtio korvaa kunnille (Sisäministeriö 2016). Noin joka kymmenes kunta mainitsi resursien puutteen, erityisesti lastensuojeluun ja terveydenhuoltoon. Todettiin myös, että kuntapaikkoja on liian vähän. Oleellista kunnassa on siis tehdä päätös, että otetaanko vastaan turvapaikanhakijoita vai ei.

Suomen valtion toimivimpana turvapaikanhakijoihin liittyvänä linjauksena mainittiin useimmin hallittu maahanmuutto tai turvapaikan saamisen kriteereiden kiristäminen. Tämän mainitsi joka kymmenes kunta. Tähän liittyen puhuttiin yhteistyöstä EU:n kanssa sekä itärajan turvaamisesta. Myös nopeutettua turvapaikkamenettelyä kehuttiin. Joka 12. kunta totesi oleskeluluvan saaneille järjestettyjen kuntapaikkojen toimivuuden ja toivoi, että turvapaikanhakija jäisi omalle ELY-alueelle. Lähes 90 % kunnista arvioi, että oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat tulevat kuntaan omalta ELY-alueelta (taulukko 5.16). Tosin maaseutumaisissa kunnissa viidennes (20 %) vastaajista arvioi oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden tulevan kuntaan muualta Suomesta. Vastaukset heijastelevat suurten kaupunkien vetovoimaa ja näissä sijaitsevia asiakasmäärältään suuria vastaanottokeskuksia. Kysymys koettiin lisäksi haasteellisena vastata maaseutumaisissa kunnissa, sillä niistä siihen vastasi vain 44 kuntaa (39 %).

**Taulukko 5.16.** Arvionne, mistä oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat siirtyvät kuntaanne?

	Pääosin omalta ELY-alueelta (%)	Pääosin muualta Suomesta (%)
Kaupunkimaiset kunnat (N=33)	88	12
Taajaan asutut kunnat (N=27)	89	11
Maaseutumaiset kunnat (N=44)	80	20

Valtion ongelmallisimpana linjauksena oli paperittomien asian ratkaisemattomuus. Tämän mainitsi useampi kuin joka viides kunta. Sisäministeriön linjaus vuoden 2016 lopussa saattaa tarjota joitakin käytännön ratkaisuja tähän. Lähes joka viides kunta kritisoi perheenyhdistämisen vaikeutumista, minkä nähdään hankaloittavan kotoutumisprosessia. Noin joka seitsemäs kunta mainitsi kunta- paikkoihin liittyviä ongelmia. Toiset kunnat kokevat, että pitää ottaa liian paljon oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita, kun taas toisiin kuntiin ei ole näitä tullut toivotusti. Lisäksi mainitaan turvapaikanhakijoiden ja ongelmien keskittyminen suuriin kaupunkeihin. Vastaajat ovat sitä mieltä, että turvapaikanhakijoihin liittyvät päätökset tehdään suuria kaupunkeja silmällä pitäen. Joka kahdeksas kunta mainitsee ongelmallisena päätösten käsittelyaikaisten pituuden tai ennakoimattomuuden. Lähes yksi kymmenestä vastaajasta kritisoi valtiovallan uusia linjauksia turvallisista maista ja niiden osista. Seitsemän prosenttia vastanneista arvostelee hallitsematonta maahantuloa. Kuntavastaajien mielipiteet siis vaihtelevat turvapaikanhakijoihin liittyen voimakkaasti.

EU:n toimivimpana turvapaikkapolitiittisena linjauksena pidetään yhteisiä sopimuksia ja yhteistyötä; muun muassa taakanjakoa ja vastuunjakoa turvapaikkakäytöksissä. Yhteiset sopimukset ja yhteistyö mainitaan joka kolmannessa vastauksessa. Joka viides vastaaja mainitsee turvapaikanhakijoiden määrän rajoittamiseen liittyvän toiminnan, kuten sopimuksen Turkin kanssa, Australian mallin ja uuden turvapaikkadirektiivin. Lähes joka kymmenes vastaaja korostaa, että apua tulisi tarjota jo pakolaisten lähtömaissa. EU:n ongelmallisina linjauksina pidettiin kansainvälisten sopimusten ongelmia. Nämä mainittiin lähes viidesosassa vastauksista. Esiin nousevat Dublinin sopimuksen ongelmat ja Turkki. Lähes joka viides puhui myös yhtenäisten linjausten puutteesta tai linjauksissa olevista ongelmista. Joka kahdeksas vastannut kunta mainitsi turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen liittyvät ongelmat, kuten vuotavat rajat ja yksittäisten valtioiden liian suuren kuorman pakolaisasiassa. Kuormalla viitattiin erityisesti Välimeren maihin. Tätä harvemmat vastaajat mainitsivat turvapaikkaa tarvitsevien huonot leiriolosuhteet ja eri osapuolten sopimukseen sitoutumisen heikkouden.

## 5.6. Johtopäätökset

Turvapaikanhakijoiden hallinnassa on läsnä monia toimijoita ja normisto on peräisin kansainväliseltä, Euroopan unionin, valtiolliselta ja paikallis-alueelliselta hallinnan tasolta. Lisäksi hallinnassa on mukana esimerkiksi kansalaisjärjestöjä, yrityksiä ja kirkko. Kuntien ja ELY-keskusten välinen yhteistyö koetaan pääosin hyvin toimivana. Ylipäänsäkin eri organisaatioiden välinen yhteistyö vaikuttaa sujuvan melko hyvin turvapaikka-asioissa Suomessa. Kehitysehdotuksina esiin nostettiin toiveita sääntöjen ja tiedon selventämisestä ja yhdenmukaistamisesta.

Erilaiset yhteistyöhön ja tiedon kulkuun ja jakamiseen liittyvät käytännöt koetaan toimiviksi sekä kunnissa että ELY-keskuksissa. Monenlaisten yhteistyöryhmien, neuvottelufoorumien ja infotilaisuuksien toimivuutta korostetaan. ELY-keskuksen rooli turvapaikanhakijoiden asioissa on lähinnä tekninen, sillä se tulee mukaan hallintaan vasta kuntiin siirtymisen ja kotouttamisen käytäntöjen myötä. Myös kuntien keskeisimpiä tehtäviä ovat kotouttamiseen liittyvät asiat. ELY-keskusten keskinäinen yhteistyö ja yhteistyö kuntien kanssa toimivat hyvin.

Vuoden 2015 suuri turvapaikanhakijoiden määrä on ollut suomalaisittain poikkeuksellinen ilmiö. Kunnat ja ELY-keskukset ovat joutuneet reagoimaan nopeasti muuttuvaan tilanteeseen. Useimmat kunnat eivät toivo alueelleen vastaanottokeskuksia, mutta suurin osa kunnista pitää turvapaikanhakijoita miellyttävänä lisänä kunnan arkeen ja katukuvaan ja toivoo turvapaikanhakijoita kuntaansa. Tämä ristiriitainen tulos saattaa kertoa vastaanottokeskuksiin liittyvistä ennakkoluuloista ja haasteista. Suhtautuminen turvapaikanhakijoihin on pääosin myönteistä. Vain harvat kunnat kokevat levottomuuksien ja laittomuuksien lisääntyneen kunnissa turvapaikanhakijoiden myötä. Monissa kunnissa ei vielä ole kokemusta turvapaikanhakijoista.

Turvapaikanhakijoihin liittyvä politiikka ja normisto ovat osittain jäsentymätömiä. Tiedonkulun käytännöt nousevat esiin keskeisenä hallinnan elementtinä ja hyvänä käytäntönä. Samaan aikaan näihin liitetään paljon ongelmia. Erityisesti hallinnan tasoilla ylöspäin noustaessa, valtion ja EU:n tasolle, käytännöt ja linjaukset tuntuvat kuntien mielestä kaukaisilta, eikä esimerkiksi Dublinin sopimuksen koeta toimivan. EU:n läheisyysperiaatteen mukaisesti ratkaisut tulisi tehdä mahdollisimman lähellä asukkaita. Kuntien vastaukset kansainvälistä turvapaikkapolitiikkaa koskien ovat hyvin yleisluontoisia ja koskevat yhteistyötä, sopimuksia ja esimerkiksi turvapaikanhakijoiden liikkumisen hillintää. Tämä vahvistaa osaltaan näkemystä siitä, että kunnissa kansainvälinen toiminnan taso koetaan varsin etäisenä.

## Lähteet

- Gebhardt, D. (2016). When the state takes over: civic integration programmes and the role of cities in immigrant integration. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (5), 742–758.
- Kotouttaminen.fi (2016). TEM:n kuntia pakolaisten vastaanotossa tukeva Sylvia-hanke saa jatkoa. 5.1.2017. <[http://www.kotouttaminen.fi/kotouttaminen/info/uutiset/tem\\_n\\_kuntia\\_pakolaisten\\_vastaanotossa\\_tukeva\\_sylvia-hanke\\_saa\\_jatkoa.120980.news](http://www.kotouttaminen.fi/kotouttaminen/info/uutiset/tem_n_kuntia_pakolaisten_vastaanotossa_tukeva_sylvia-hanke_saa_jatkoa.120980.news)>
- Krutova, O., Lipiäinen, L. & Koistinen, P. (2016). Patterns of integration: A longitudinal view of the labour market attachment of immigrants in Finland. *Nordic Journal of Migration Research* 6 (2), 102–114.
- Nicholls, W. & Uitermark, J. (2016). Migrant cities: place, power, and voice in the era of super diversity. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (6), 877–892.
- Oikeusministeriö (2016). Etnisten suhteiden neuvottelukunta. 5.1.2017. <<http://oikeusministerio.fi/fi/index/ministerio/neuvottelu-jalautakunnat/etnistsuhteidenneuvottelukunta.html>>
- Sisäministeriö (2015). Maahanmuuton ja kotouttamisen suunta 2011–2014. *Sisäministeriön julkaisu 2/2015*. Sisäministeriö ja Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki.

- Sisäministeriö (2016). Toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan hyväksyttiin. 12.1.2017. <[http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/toimenpidesuunnitelma\\_laittoman\\_maassa\\_oleskelun\\_ehkaisyyn\\_ja\\_hallintaan\\_hyvaksyttiin\\_71318](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/toimenpidesuunnitelma_laittoman_maassa_oleskelun_ehkaisyyn_ja_hallintaan_hyvaksyttiin_71318)>
- Sobolewska, M., Galandini, S. & Lessard-Phillips, L. (2017). The public view of immigrant integration: multidimensional and consensual. Evidence from survey experiments in the UK and the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (1), 58–79.
- Tilastokeskus (2015). Kunnat ja kuntapohjaiset aluejaot 2015. *Käsikirjoja* 28. Tilastokeskus, Helsinki.
- Waldinger, R. (2017). A cross-border perspective on migration: beyond the assimilation/transnationalism debate. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (1), 3–17.



## 6. Turvapaikanhakijoiden arkipäivä

Camilla Marucco

- Arkipäivän tilat, kohtaamiset ja käytännöt ovat tärkeitä turvapaikanhakijan kotoutumisessa
- Turvapaikanhakijoiden arkipäivä on toimintaa vastaanottokeskuksessa ja sen ulkopuolella
- Turvapaikanhakijat on huomioitava yksilöinä turvapaikkaprosessissa ja -menettelyssä
- Nykyistä joustavimmat hallinnon käytännöt auttaisivat turvapaikanhakijaa, häntä ympäröivää yhteisöä ja yhteiskuntaa kohtaamaan toisensa mielekkäästi
- Tulee helpottaa turvapaikanhakijoiden pääsyä suomalaiseen yhteiskuntaan työn, opiskelun, vapaaehtoistoiminnan ja muun mielekkään tekemisen avulla

### 6.1. Johdanto

Tässä luvussa tarkastelen turvapaikanhakijan arkipäivää. Arkipäivä tarkoittaa tässä sitä, mitä yksilöt tekevät päivittäin. Tähän kuuluvat tavalliset toimet, kuten oleskelu kotona, kävely ulkona, kaupassakäynti ja työskentely; tilat, joita yksilöt käyttävät; ihmiset, joita he tapaavat; ja tavat, joilla he pyrkivät saavuttamaan tavoitteensa.

Turvapaikanhakijoiden arkipäivä on erityinen. He ovat ulkomaalaisia ja heillä on erityinen lakiin perustuva asema, joka vaikuttaa heidän mahdollisuuksiinsa ja tapoihinsa toimia asuinpaikkakunnallaan Suomessa. Myös henkilökohtaiset tavoitteet ja arkipäiväiset käytännöt, suhteet ja vuorovaikutukset suhteessa ympäristöön muotoilevat näiden muualta tulleiden aikoja ja tiloja ja heidän yhteyksiään informaatioon, resursseihin ja verkostoihin.

Integraatiokeskustelu liittyy usein kansallisiin ohjelmiin, joissa korostetaan muualta tulleen vastuuta sopeutua vastaanottavaan yhteiskuntaan. On tärkeää huomioida turvapaikanhakijoiden yksilölliset tavoitteet, kokemukset ja käytännöt, jotta voimme ymmärtää heidän polkujaan yhteiskuntaan. Kaupunkielämässä ovat mukana mielikuvat ja tunteet. Näitä kansalliset ja muutkin integraatio-ohjelmat eivät usein huomioi riittävästi. Epämuodollinen arkinen vuorovaikutus on integraatioprosessin osa. Se tapahtuu arkisessa ympäristössä, johon kuuluvat esimerkiksi katu, kaupat, toimistot, palvelupisteet jne. Integraatio niissä tiloissa tapahtuu eri nopeudella verrattuna virallisiin integraatio-ohjelmiin. Arkipäivän onnistuminen estää haitallisen eriytymisen kehittymistä. Jokapäiväiset arkiset toimet ovat tärkeitä yhteenkuuluvuuden toteutumisessa kaupungeissa ja yhteiskunnissa.

Tutkimuskohteena on Turku ja siellä oleva Pansion vastaanottokeskus, kaupungin keskusta ja kodit. Aineisto koostuu viiden turvapaikkaa Suomesta hakeen haastatteluista ja osallistuvan havainnoinnin muistiinpanoista. Teemoina olivat haastateltujen prioriteetit, tavoitteet ja toiveet; heidän elämänsä myönteisi-

set ja kielteiset piirteet Suomessa, arkipäiväiset käytännöt, suhde ympäristöön ja muut heidän näkökulmastaan oleelliset asiat.

Haastatellut olivat nuoria miehiä, jotka olivat kotoisin Irakista. Yksi oli saanut turvapaikan ja asui nykyään Turun keskustassa. Yksi asui Pansion kaupunginosassa vastaanottokeskuksen omistamassa asunnossa. Kolme asui yksityismaajoituksessa Turussa. Kaikki olivat asuneet aiemmin vastaanottokeskuksessa, ja he muistivat hyvin siihen liittyviä käytäntöjä. Haastattelut tehtiin englanniksi.

Osallistuvaa havainnointia tehtiin Pansion vastaanottokeskuksessa useina kertoina kuukauden aikana loppuvuodesta 2016. Tähän liittyi vapaamuotoista keskustelua turvapaikanhakijoiden kanssa sekä osallistumista joihinkin järjestettyihin tilaisuuksiin. Näitä olivat muun muassa perhetapahtumat, iltapäiväteehtetki ja taidekerho. Päähavainnot kirjoitettiin ylös teemakohtaisesti. Havainnointi keskittyi nuoriin Irakista tulleisiin miehiin.

Laajempaa vastaanottokeskusten johtajien haastatteluja, turvapaikanhakijoille tehtyä kyselyä ja kunnille tehtyä kyselyä, jotka kaikki tehtiin loppuvuodesta 2016, hyödynnettiin muun aineiston tulkinnessa. Yhteensä 311 turvapaikanhakijaa vastasi kyselyyn, joka tehtiin kahdeksassa vastaanottokeskuksessa Etelä- ja Lounais-Suomessa. Tässä luvussa sana ”informantti” tarkoittaa havainnointiin osallistunutta ja näitä viittä haastateltua; ”vastaaja” tarkoittaa kyselyyn vastannutta turvapaikanhakijaa.

## 6.2. Turvapaikanhakijoiden prioriteetit, tavoitteet ja toiveet

Kaikki informantit kertoivat, että heidän prioriteettinsa on saada oleskelulupa Suomeen. Tähän liittyen ”paperien” saamista pidetään edellytyksenä normaalille elämälle: ”Nyt haluan saada dokumentin, jotta voin elää täällä normaalisti” (haastattelu 1). Usein oleskeluluvan saaminen on jatkuvasti turvapaikanhakijan mielessä. Se vaikuttaa mahdollisuuksiin ja haasteisiin, joita he kohtaavat sekä heidän tulevaisuuden suunnitelmiinsa. Kaksi informanttia kiinnittävät huomiota ”paperien” arvoon asiakirjana, jonka avulla voi jäädä Eurooppaan. Sillä on sinällään poliittista painoarvoa: ”Lähi-idästä tullessa me ajattelemme oleskelulupaa ja kansalaisuutta: jos saat luvan, sinua ei voida lähettää takaisin Irakiin” (haastattelu 5).

Kaivatut paperit vaikuttavat syntyviin rutiineihin. ”Haluan vain kuluttaa aikaa”, sanoi yksi informantti Pansiosta. Ihmisten tapaaminen, eri paikoissa käyminen ja muu tekeminen vievät ajatuksia pois turvapaikanhakuprosessista ja siitä syntyvästä voimattomuuden tunteesta, kun pitää vain odottaa. Ilman rutiineja ihmiset menettävät motivaationsa ja ajautuvat lähinnä nukkumaan suu-  
rimman osan ajasta. Liikkumattomuus vaikuttaa kielteisesti toimintaan.

*Aikaisemmin hän kävi koulua ja opiskeli suomea. Kuulleessaan monista kielteisistä päätöksistä ja yhä odottaessa omaansa hänen motivaationsa alkoi laskea. Hän sanoi, ettei pysty tekemään mitään, vain odottamaan. Odottaminen on tavallaan olemassa olemista, etenkin keskuksessa (osallistuvan havainnoinnin muistiinpanoja).*

Turvapaikkamenettely on ainoa nähtävissä oleva polku monille turvapaikanhakijoille. Tällä polulla he odottavat päätöstä, joka voi kestää jopa yli vuoden, ja olla lopulta kielteinen. Joku muu päättää heidän tulevaisuudestaan. Tämä lannistaa monia edes suunnittelemaan rutiineja: ”Hän sai kielteisen päätöksen heinäkuussa ja valitti siitä. Hän odottaa yhä... kun hän saa oleskeluluvan, hän miettii tarkemmin... miten organisoii aikansa, tekee uuden aikataulun itselleen. Niin, hän vain odottaa papereitaan” (haastattelu 3).

Asunnon saaminen on myös monien turvapaikanhakijoiden tavoitteena. ”Miksi halusimme vuokrata asunnon? Koska halusimme olla normaaleja” (haastattelu 1). Pansion vastaanottokeskus (turvapaikanhakijat kutsuvat sitä leiriksi) omistaa muutamia yhteisasuntoja asukkaille, mutta ne eivät riitä kaikille. Monet turvapaikanhakijat eivät odottaneet turvapaikkapäätöstä, vaan muuttivat omaan asuntoon, usein ystävien kanssa. Tällöin vuokra pitää maksaa itse, mutta kaikilla ei ole siihen varaa. Asunto löytyy usein epävirallisten kanavien kautta. Mahdollisuus elää normaalimpaa elämää riippuu siis turvapaikanhakijan omista resursseista. Menettelyn mukaan, oleskeluluvan saatuaan apua asunnon löytämiseen saa viranomaisilta. Useimmiten oleskeluluvan saanut löytää asunnon itse. Toisaalta tähän tarvitaan verkostoja, joita kaikilla ei ole.

Toinen tavoite monilla turvapaikanhakijoilla on työn tai vapaaehtoistyön löytäminen. ”En halua odottaa muilta jotain, haluan tehdä jotain ilmaiseksi” (haastattelu 5). Monet turvapaikanhakijat ovat kuitenkin riippuvaisia vastaanotto- ja käyttörahasta, joten vapaaehtoistyön tekeminen keskuksen ulkopuolella on lähes mahdotonta johtuen matkakuluista. Osa turvapaikanhakijoista etsii myös kouluja ja kursseja, etenkin suomen kielen kursseja.

Vältelläkseen odottamisen olotilaa, turvapaikanhakijat tarvitsevat aktiviteetteja, ihmisiä ja paikkoja vastaanottokeskuksen ulkopuolelta. Jokseenkin samalla tavoin monet mainitsivat sosiaalisessa mediassa ajan viettämisen ja elokuvien katselun tavaksi kuluttaa aikaa. Tämäkin voidaan nähdä tilapäiseksi tavaksi olla jossain muualla. Ottaen huomioon heidän tärkeimmät tavoitteensa – oleskelulupa, asunto ja työpaikka – ja saavuttaakseen tyydyttävän elämän Suomessa, turvapaikanhakijoiden on päästävä pois vastaanottokeskuksesta. Tämä vaikuttaa myös integraation etenemiseen ja segregaaion ehkäisemiseen, mikä on merkittävää koko yhteiskunnalle.

### **6.3. Suomessa elämisen myönteiset ja kielteiset piirteet**

Tärkeimmät myönteiset seikat, jotka nousivat haastatteluissa esille, liittyivät hyvien ystävien tapaamiseen, turvallisuuteen, rauhaan, sananvapauteen ja koulutukseen.

Informantit sanoivat, että ei ole helppoa ystäväystyä suomalaisten kanssa: ”On vaikeaa saada uusia ystäviä, mutta yritämme. Ystävät (myös suomalaiset) auttavat niin paljon... niin monella tavalla” (haastattelu 1). Monille, jotka eivät puhu englantia, kieli nousee suurimmaksi esteeksi.



Keskinäinen auttaminen nousi kiinnostavaksi teemaksi haastatteluissa. Neljä viidestä haastateltavasta kertoi löytäneensä ystäviä, joita he auttavat vastavuoroisesti. Turvapaikanhakijat tarvitsevat apua saavuttaakseen tavoitteensa Suomessa, ymmärtääkseen miten järjestelmä toimii ja saadakseen tietoa, jota on tarjolla vain suomeksi. Suurin osa kyselyyn vastanneista turvapaikanhakijoista kertoivat saaneensa ystäviä tai tuttuja Suomessa. Useimmat eli kuusi seitsemästä (85 %) oli saanut ystäviä tai tuttuja toisista turvapaikanhakijoista. Lähes kolme neljästä (71 %) oli saanut tuttuja tai ystäviä myös henkilöistä, jotka olivat peräisin samasta maasta kuin turvapaikanhakija. Tietojen mukaan, yhtä monet (72 %) olivat saaneet tuttuja tai ystäviä myös suomalaisista.

Monille, jotka ovat paenneet vainoa, turvattomuutta, väkivaltaa ja sotaa, Suomi edustaa turvallisuutta: ”Hän tuntee olonsa turvalliseksi täällä. Tämä on kaikkein tärkeintä. Rauha” (haastattelu 4). Samaan aikaan sanallinen ja fyysinenkin väkivalta on tullut joillekin turvapaikanhakijoille ongelmaksi Suomessa.

Kouluissa turvapaikanhakijat vahvistavat suomenkielen osaamista ja saavat apua arkiongelmiiin: ”Koulu ... se on hieno asia Suomessa, koska opettaja yrittää auttaa meitä monin tavoin, hän yrittää auttaa meitä ymmärtämään kaikkea... Oikein hyvä, tämä on todella myönteinen asia Suomessa, erittäin hyvä koulu” (haastattelu 1). Samalla he voivat viettää aikaa poissa vastaanottokeskuksesta eli ”leiristä”, ja kääntää ajatukset pois papereiden saamisesta.

Merkittävimmät kielteiset seikat olivat vuorovaikutuksen hankaluudet, sanallinen häirintä ja jopa suora fyysinen väkivalta. Kaksi informanttia totesi, että on vaikeaa löytää yhteyttä suomalaisten kanssa johtuen kulttuurieroista. Tämä liittyi etenkin kohtaamisiin julkisissa tiloissa – siihen miten vietetään aikaa, ollaan vuorovaikutuksessa ja käytetään tilaa: ”Me emme saa heihin kontaktia, se on niin vaikeaa... me sanomme hei kadulla, eikä kukaan vastaa. Kyllä, me emme pysty luomaan kontaktia heihin” (haastattelu 1).

Kolme informanttia sanoi tunteneensa olonsa ei-toivotuksi tai että näin oli heille suoraan sanottu: ”miksi tulit Suomeen?, miksi et osaa suomea?, oletko terroristi?”. Useimmiten he eivät nähneet tälle selitystä. Tosin yksi sanoi syyksi eräiden irakilaisien kielteisen käytöksen. Kolme informanttia raportoi joutuneensa sanallisen häirinnän kohteeksi viikoittain tai päivittäin kaupungilla.

Reaktiot aggressiivisuutta kohtaan ovat kietoutuneet yhteen yhteiskunnallisen aseman kanssa. Asema ei ole pysyvä, eikä annettu vaan neuvoteltavissa – riippuen myös siitä miten koemme muiden näkevän itsemme. Informantti, jonka kimppeun oli ensin hyökätty ja toinen kerta ryöstetty väkivaltaisesti, eikä hän saanut apua ohikulkijoilta, kuittasi tapahtuneet sanomalla: ”He ryöstivät minut, mutta ei se haittaa, otin paljon Suomelta. He maksavat minulle paljon” (haastattelu 2). Toisessa tapauksessa informantit tunsivat itsensä voimattomiksi, koska ovat pakolaisia. Tämä voi olla sekä yksilön kokemus hankaluudesta vaatia omia oikeuksiaan tai tulkinta enemmistön näkemyksistä pakolaisia kohtaan. Päivit-

täisessä keskustelussa pakolaiset ja turvapaikanhakijat esiintyvät usein turvallisuusuhkana. Toisaalta kyselyssä vain joka viides vastaaja (21 %) totesi, että eivät tunne tullessa kohdelluksi hyvin Suomessa. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet kokivat tuleensa kohdelluksi huonosti muita useammin.

## 6.4. Turvapaikanhakijan arkipäivän toiminta

Useimmin toistuvia tapahtumia informanttien elämässä olivat suomen kielen tunnit. Turvapaikanhakijoilla on velvollisuus osallistua suomen kielen tunneille ja ottaa osaa työtehtäviin, joihin kuuluu esimerkiksi yhteisten tilojen siivousta (Pakolaisneuvonta 2016). Vastanneista vastaanottokeskuksista (128) kaksi kolmesta (64 %) järjesti suomen kielen kursseja. Useampi kuin joka kolmas vastaanottokeskus (37 %) antoi opetusta suomalaisesta yhteiskunnasta ja kulttuurista. Joka neljäs (23 %) keskuksista järjesti kursseja liittyen työhön ja koulutukseen. Vapaa-ajan toimintaa järjestivät lähes kaikki (97 %) keskuksset kuten myös liikuntaa ja virkistystoimintaa (88 %).

Turvapaikanhakijoiden osallistuminen näihin toimintoihin vaihtelee riippuen monista seikoista, lähinnä kuitenkin hänen kiinnostuksestaan. Osallistuminen on myös sukupuolittunutta: esimerkiksi naiset jäävät useammin pois liikunnallisesta toiminnasta. Asukkaiden fyysinen ja psyykinen kunto vaikuttaa myös heidän osallistumiseensa järjestettyyn ohjelmaan: liikuntakyvyttömyys ja masennus voivat olla esteenä osallistumiselle. Yksi merkittävä syy osallistumattomuudelle on motivaation tai kiinnostuksen puute. Muita merkittäviä syitä ovat sairaudet, stressi, voimattomuus, mielenterveysongelmat ja syvä masennus.

Kysymys turvapaikkaa odottavien psyykkisestä hyvinvoinnista, myös niiden osalta, jotka asuvat yksityisasunnoissa, nousi esiin haastattelussa. Eräs informantti korosti tätä erityisesti: [Minulla on viesti] ”Migrille: päätöksen tekeminen ei saa kestää kauan, koska jos päätöksen tekeminen vie pitkän aikaa, pakolaiset... saavat masennuksen [kirjaimellisesti: ”saavat sairauden, joka saa tuntemaan yksinäiseksi”] ja psyykkisiä oireita” (haastattelu 3).

Masennus on monien turvapaikanhakijoiden ongelma. Muutamissa tapauksissa informantit joko puhuivat tai olivat hiljaa puhuttaessa masennuksesta ja liikkumattomuudesta. Joskus he nauroivat asialle, joskus viivyttelivät aiheeseen siirtymistä ja joskus he reagoivat siihen. Tämä voidaan tulkita tarpeena säilyttää tai vahvistaa omaa toimijuutta. Toisinaan maskuliinisuus nousi pintaan: ”Älä huolehdi minusta, olen mies”.

”Toisinaan muistot elämästäni Irakissa tulevat mieleeni, kun olen huoneesani: perheeni, ystävien vierailut, juhlat ja ruoka... kun näin tapahtuu, en pysty”, totesi eräs informantti. *Hän sulkee kädet nyrkkiin ja huomaan hänen kiihtyneen. Hän keskeyttää lauseen yllättäen.* Hän jatkaa: ”en pysty – sitten puolen tunnin kuluttua se on ohi” (osallistuvan havainnoinnin muistiinpanoja).

Turvapaikkaprosessi vaikuttaa myös ajan kokemukseen. Se ei ilmene vain kuu-kausien pituisena odotuksena, vaan myös vuorokauden aikojen sekoittumisena. Kysyin turvapaikanhakijalta, että mitä hän teki vastaanottokeskuksessa yöllä ja menikö hän jonnekin. Tulkki vastasi: [Vastaanottokeskuksessa] ”Hän nukkuu yöllä ja herää yöllä, joo... aamukuudelta hän menee nukkumaan ja herää iltapäivällä kolmelta tai neljältä; hän käyttää puhelinta, Facebookia...” (haastattelu 3).

Kysyttäessä mitä yleensä teet, monet vastasivat: ”Et voi tehdä mitään. Odotan koko ajan. Ajattelen vain päätöstä.” Kyselyyn vastanneista turvapaikanhakijoista vajaa puolet (44 %) kertoi lähtevänsä vastaanottokeskuksen tiloista harvemmin kuin kerran viikossa, joka viides (20 %) kerran viikossa ja joka neljäs (27 %) päivittäin. Tämä tilanne oli samanlainen kaikissa kyselyyn osallistuneissa vastaanottokeskuksissa. Asukkaiden kesken on suuria eroja. Jotkut ovat aktiivisia ja työskentelevät vapaaehtoisina vastaanottokeskuksessa johtuen osaltaan heidän kyvyistään ja päättäväsyydestään. Toiset taas nukkuvat, syövät, ostavat ruokaa, katsovat televisiota ja hengailevat sosiaalisessa mediassa. Tekeminen riippuu paljon yksilön motivaatiosta, mikä voi myös muuttua ajan mukaan.

Useat informantit ilmaisevat halunsa lähteä keskukselta tai että heitä on kehotettu tekemään niin. Fyysinen liikunta keskuksen ulkopuolella oli yleistä lähes kaikilla haastatelluilla. Tämä antaa mielenkiintoisen viitteen toimijuudesta, kehosta ja rutiineista. On syytä muistaa, että kulkeminen liikuntapaikalle Pansiossa on esteenä joillekin: ”Olimme onnekkaita, koska emme viettäneet aikaa [vastaanottokeskuksessa], me vain nukuimme siellä, sen jälkeen lähdimme aina ulos... Myös [kun muutimme keskukselta yhteiseen asuntoon Pansiossa] yritimme lähteä ulos... Emme kyllästyneet, jos kävimme joka päivä jossain paikassa. Koska meillä ei ollut mitään, tarvitsimme useampia paikkoja joihin mennä. Tämän avulla emme jääneet kotiin” (haastattelu 1).

Omien verkostojensa kautta yksityisasunnoissa asuvat turvapaikanhakijat voivat kutsua vastaanottokeskuksissa asuvia ystäviään ”katsomaan jotain uutta” (haastattelu 1). Monet kenellä on tuttuja tai sukulaisia lähellä, yrittävät viettää aikaa heidän luonaan – tosin kaikki eivät ole niin onnekkaita. *Perjantaisin hän menee ystävänsä luokse kaupunkiin. Hän on siellä lauantaihin tai sunnuntaihin saakka ennen kuin tulee takaisin keskukseseen. Vain nähdäkseen jotain muuta, hän sanoo, saadakseen uutta katseltavaa* (osallistuvan havainnoinnin muistiinpanoja).

Todennäköisesti tärkein syy yksityisasunnossa asumiseen on se, että silloin turvapaikanhakija tuntee elävänsä enemmän normaalia elämää. Informanteille oma asunto merkitsi taukoa vastaanottokeskuksesta, joka tuntui olevan kyllästetty odottamisella, epävarmuudella ja liikkumattomuudella. On yleistä, että ryhmä turvapaikanhakijoita vuokraa yhteisen asunnon. Heidän ystävytensä täyttää tilan, tarjoten yksityisyyttä, lohtua ja lämpöä. Vastaanottokeskuksen huoneet ovat täynnä ihmisiä, jotka eivät usein tunne toisiaan ja voivat olla keskenään hyvin erilaisia. Asukkaiden pitää tehdä vuorotellen ruokaa ja joskus tulee

erimielisyyksiä siivoamisesta. Vastakohtana tälle on yksityisasunnossa mahdollisuus rentoutua, saada omaa tilaa ja läheisyyttä, jota he tarvitsevat. He laittavat ruokaa ja syövät yhdessä saman pöydän ääressä. He juttelevat, vitsailevat, kuuntelevat musiikkia ja voivat valvoa yli puolen yön, joka on valojen sammuttamisai-ka joissain keskuksissa. Kodissaan turvapaikanhakijoilla on tilaa vaatteilleen ja tavaroilleen, ja he jakavat tilan valitsemiensa ihmisten kanssa ja voivat jatkaa harrastuksiaan: ”Menen kouluun ja jos minulla on vapaata, menen salille. Sit-ten menen kotiin, teen ruokaa ja kavereiden kanssa istutaan ja jutellaan. Kaverit avaavat Facebookissa ”Live” -toiminnon. Katselen heitä ja vietämme mukavaa aikaa” (haastattelu 1).

Toisin sanoen he organisoivat aikansa ja tilansa yksilöinä; tämä on jyrkkä vas-takohta vastaanottokeskuksen tiloille, jotka on tarkoitettu ryhmien ohjailuun eikä yksilön ilmaisuun tai tarpeisiin vastaamiseen. Oma asunto antaa turva-paikanhakijalle mahdollisuuden kutsua ihmisiä luokseen. Tällä tavoin asunnon merkitys kasvaa myös suhteiden paikkana, auttaen turvapaikanhakijoita nor-malisoimaan elämäänsä. Kodista tulee voimavara, joka on tehty yksityisyydestä, rentoudesta, siisteydestä ja lämmöstä, joka voidaan jakaa muiden keskuksissa elävien kanssa. Tämän voi olettaa lisäävän turvapaikanhakijan toimijuutta ja es-tää masennusta.

## 6.5. Turvapaikanhakijan suhde ympäristöön

Turvapaikanhakijoille suunnatun kyselyn perusteella kolme neljästä (75 %) vastaa-jasta on asunut suurimman osan elämästään kaupungeissa. Eri tavat, joilla ihmiset käyttävät tilaa (”tervehtiminen, istuminen, jutteleminen, työskenteleminen, min-kä tahansa tekeminen”), voivat lisätä tyhjyyden ja etäisyyden kokemuksia.

Keskusteltaessa syrjäisistä vastaanottokeskuksista, jotka sijaitsevat kaukana Helsingin tai Turun kaltaisista kaupungeista, eräs informantti totesi: ”Kun ne lait-tavat jonkun tähän metsään, se on kuin suuri vankila, ikään kuin hän olisi tehnyt jotakin väärää. Jos ne sanovat meille: ”Sinun pitäisi lähteä Suomesta, mennä Ira-kiin, painua helvettiin”, se on sama asia. ... Bagdad ei ole niin suuri, mutta siel-lä on paljon ihmisiä. Yhdellä Bagdadin alueella on 5 miljoonaa ihmistä ... [Siellä] Tällä pienellä alueella näet aina kadulla jonkun tervehtivän, istuvan, juttelevan, työskentelevän, tekevän mitä tahansa. Täällä?! Tällainen suuri alue ja ei [ihmisiä ja edellä kuvatun kaltaista vuorovaikutusta]. Antakaa ihmisille lupa jäädä tänne, rakentaa tätä aluetta, tehdä tästä paikasta normaali. Heidän pitäisi ajatella tätä: miten voi olla mahdollista, että menet ulos ja näet [vain] kolme ihmistä? Puhun omasta puolestani: En pysty olemaan ilman ihmisiä – nyt [kun asun Turussa] näen rakennuksia, autoja, näen kaikkea, ok? Ei ole mahdollista olla siellä yksin” [jossa-kin kaukaisessa ja etäisessä vastaanottokeskuksessa] (haastattelu 1).

Tämä katkelma on mielenkiintoinen, koska siihen sisältyy ajatuksia kaupun-gistumisesta, urbaanista elämästä, ”normaaliudesta”, jotka auttavat ymmärtä-

mään kenen tahansa turvapaikanhakijan suhdetta ympäristöönsä. Monet irakilaiset tulevat kaupungeista, joissa on huomattavasti enemmän asukkaita kuin useimmissa suomalaisissa kaupunkikeskuksissa.

Yksi haastateltava mainitsi, että erityisesti irakilaiset ovat helposti tunnistettavissa: visuaalisuuden kautta heidät asemoidaan ”pakolaisiksi”, vähemmistöksi julkisessa urbaanissa tilassa. Yhdistettynä siihen, että he ovat ulkomaalaisia, saattaa tämä voimistaa heihin kohdistuvaa painetta ja estää tai heikentää vuorovaikutusta kaikilta puolilta. Myös haastatellut vastaanottokeskusten johtajat totesivat, että kaupungin koetaan tarjoavan enemmän mahdollisuuksia saavuttaa tavoitteita sekä paremman pääsyn ihmisverkostoihin, resursseihin ja informaatioon.

Turvapaikanhakijoiden kyselyyn vastanneista kaksi kolmesta (64 %) käy kaupassa, puolet (51 %) kirjastossa ja lähes puolet jalkapallokentällä (45 %) ja kuntosalilla (41 %). Nämä ovat tiloja, joita vastaanottokeskuksen asukkaat käyttävät eniten. Kuitenkin useampi kuin joka kolmas kävi kahviloissa (39 %) ja kaupungin keskustassa iltaisin (35 %).

Haastattelujen ja havainnoinnin aikana informantit mainitsivat Turusta paikkoja, kuten kirjaston, keskustan kauppvoja (Hansa, Lidl, ns. etniset kaupat), jokirannan, kauppatorin, Myllyn ja Skanssin. Nämä paikat tuntuvat olevan läheisesti kietoutuneita turvapaikanhakijoiden ajatuksiin miellyttävistä tai ”normaaleista” urbaaneista tiloista. Jokiranta, kauppatori, ostoskeskukset ja kirjasto muodostavat tiloja, joissa erilaiset ihmiset voivat olla samassa tilassa ja viettää aikaa yhdessä, usein hengailun, juttelun tai lepäämisen muodossa. Käveleminen mainitaan usein päivittäisenä ajan viettämisen tapana.

Erityisesti Hansa on tapaamispaikka monille turvapaikanhakijoille, jotka kuultavat aikaa hengailun siellä tai lämmittelevät siellä oleskellessaan keskustassa syksyllä ja talvella: ”Hansa on kuin asema meille: siellä odotamme esimerkiksi ystäviä. Koska jotkut ihmiset – tai minä – eivät tiedä katujen nimiä täällä. Jos sanon jollekin ”Nähdään osoitteessa Linnankatu 25”, hän aloittaa ”???”. Pihalla. Joten se on helppoa, Hansa.” [Haastattelija: Miltä sinusta tuntuu siellä?] Tavallisesti, ei mitenkään erityiseltä. Minä vain menen sinne; siellä on lämmin. Kesällä tapaamme joen äärellä, talvella Hansassa: toimimme vuodenajan mukaan” (haastattelu 1).

Haastattelukatkelma maaseudulla sijaitsevista vastaanottokeskuksista ja kaupungista kertoo myös pakolaisten hallinnasta ja siirtämisestä. ”Me menimme poliisiin luo. Sitten poliisista ne lähettivät meidät vastaanottokeskukseen Pansioon. Olimme siellä ehkä yhden viikon, kymmenen päivää, en muista ... Sitten ne siirsivät meidät suureen taloon Nummessa, mutta se oli myös vastaanottokeskus [camp]... Olimme siellä kolme ja puoli kuukautta. Sitten ne siirsivät meidät [vastaanottokeskuksen omistamaan] asuntoon Pansiossa. Sitten ne yrittivät siirtää meidät toiseen kaupunkiin, tammikuussa” (haastattelu 1). Lisäksi osallistuvan havainnoinnin kautta Pansiossa nousi esiin, että monia vastaanottokeskuksen asukkaita siirrellään säännöllisesti huoneesta toiseen, mikä lisää heidän epävarmaa oloaan.

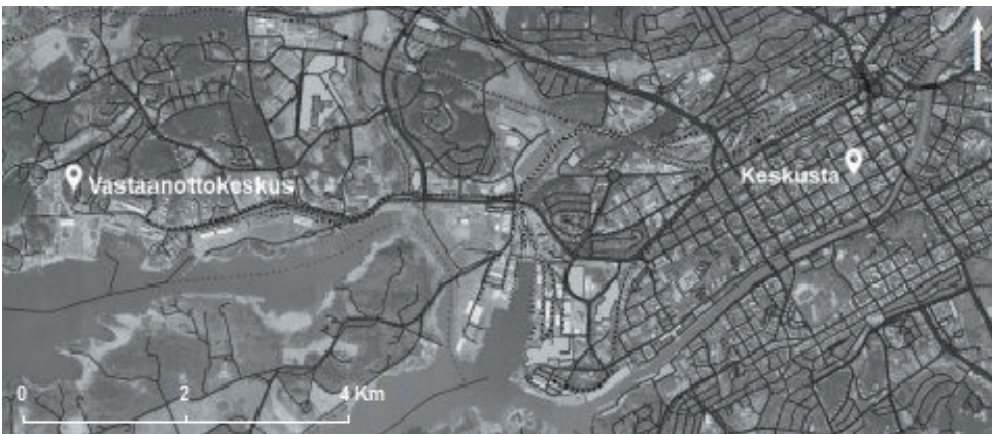
Tällaiset prosessit voidaan nähdä turvapaikanhakijoiden hajauttamisena, vaikkakin tilapäisenä. Vaikka jotkut suomalaiset maaseutumaiset ja pienet kunnat ovat toivottaneet tulokkaat tervetulleeksi pyrkimyksensä elvyttää kuntia, monet turvapaikanhakijat pelkäävät tulevansa siirretyksi tällaisiin pieniin keskuksiin. Kuten Darling (2016: 5) pani merkille, tällainen hajauttaminen usein kehystetään ainoana (engl. *no choice*) vaihtoehtona. Niiden, joilla on varaa, on etsittävä itse asunnot omia verkostojaan ja välikäsiään käyttäen. Turvapaikkaprosessin ja vastaanottokeskuksen sisällä turvapaikanhakijoiden kuvaukset muuttuvat aktiivisesta passiiviseksi, toimijuudesta ja liikkumisesta passiivisuuteen ja liikkumattomuuteen.

Ilmastolla ja vuodenajoilla on myös osansa turvapaikanhakijoiden suhteessa ympäristönsä kanssa ja heidän liikkuvuudessaan. Monet informantit kokivat ongelmia siitä, että talvi hidastaa tai estää heidän liikkumistaan kaupungin läpi, joko fyysisesti ("On niin kylmä", haastattelut 1 ja 3) tai henkisesti ("Talvella, hän istuu kotona. Talvi, kotona"; "Nuku ja ruoka"; "Nuku ruoka nuku ruoka. Tämä on talvi"; "Nukupäivä", haastattelu 4). Talven voidaan kokea alkavan jo loka-marraskuussa, kun sää viilenee ja pimenee.

## 6.6. Vastaanottokeskus paikkana

Vastaanottokeskus yhdistetään vahvasti epämotivoivaan ja etäännyttävään odottamisen tilaan. Tämä liittyy usein ajatukseen vastaanottokeskuksesta kuviteltuna tilana, mikä pitää sisällään tunteet, halut ja kokemukset (Lyytinen 2015), mutta mihin kuitenkin myös fyysinen tila vaikuttaa.

Pansion vastaanottokeskus sijaitsee seitsemän kilometrin päässä Turun keskustasta (kuva 6.1). Kahdella bussilinjalla pääsee Kauppatorille noin kaksi-kolme kertaa tunnissa, matka kestää noin puoli tuntia. Tämä on huomattava aika asukkaille, jotka yrittävät hoitaa asiansa keskustassa sen kahden tunnin aikana, jonka yksi bussilippu on voimassa (Korhonen ym. 2016).



Kuva 6.1. Pansion vastaanottokeskus sijaitsee 7 km Turun keskustasta.



**Kuva 6.2.** Matkalla keskukseseen: sähköpylväitä.

Vierailin keskuksessa marraskuussa ja joulukuussa (kuva 6.2 ja 6.3): sää oli sateinen, jäinen ja myöhemmin lämpimämpi (+2° – +5°). Suorin reitti bussipysäkiltä vastaanottokeskukseen on pellon yli, jonka halki kulkee kaksi päällystämätöntä polkua. Samaan aikaan kun kaupungin keskusta oli melkein sula lumesta ja jäädästä, Pansiossa monet alueet olivat edelleen jäisiä. Paljon käytetty polku vastaanottokeskukseen oli sekin jäinen, sillä sitä ei oltu hiekoitettu.

Vanha rakennus – ehkä aiempi sisäoppilaitos – on ollut vastaanottokeskuksen käytössä lähes 20 vuotta. Julkiset tilat ovat hieman hämärästi valaistuissa sisätiloissa. Vastaanotto on suuressa aulassa, joka on sisustettu muutamien tuolein. Vasemmalla, lasiovien vieressä, ovat wc-tilat ja suomen kielen luokkahuone. Lasiovien takana olevat portaat johtavat asukkaiden huoneisiin. Luokkahuoneessa on liitutaulu, opettajan pöytä ja oppilaiden tuoleja ja pulpetteja neljässä rivissä. Oven vieressä seinällä on Euroopan kartta, muuten seinät ovat täynnä suomenkielisten lauseiden täyttämiä papereita.

Aulan oikealla puolella on pieni harrastuhuone, jossa muutamat asukkaat piirtävät maanantai-iltaisin yhdistetyissä pöydissä. Harrastehuoneen oikealla puolella on suuri kirkkosali jossa on pelejä (pöytäjalkapallo ja pöytäjääkiekko, biljardi sekä pingispöytä), penkkirivejä sivuilla, joitain sohvia ja nojatuoleja. Perällä tiiliseinät reunustavat korotettua aluetta, joka näyttää pieneltä alttarilta. Nämä ovat yhteistiloja, eikä niissä vaikuta olevan yksityisyyttä. Havainnointikäynneillä oli huomattavissa että vain harva, lähinnä miehet käyttivät tiloja. Yläkerran asuinhuoneissa kolme tai jopa useampi henkilö nukkuu samassa huoneessa, eikä huoneissa täten ole yksityisyyttä. Huoneiden ollessa näin täysiä, on vaikeaa suunnitella toimia tai on siirryttävä muualle tekemään asioita: yöllä jäl-



**Kuva 6.3.** Näkymä tien toiselta puolelta.

kimmäinen ei ole vaihtoehto sillä keskus on ”nukkumistilassa” jolloin pitää olla hiljaa:

*Hän mainitsi että huoneet ovat täynnä... Moni ihminen asuu samassa ja haluaa tehdä eri asioita eri aikoihin päivästä. On niitä, jotka menevät nukkumaan aikaisin, klo 22 tai 23, on niitä jotka skypettävät, on niitä jotka katsovat elokuvia ja niin edelleen (osallistuvan havainnoinnin muistiinpanoja). Huoneiden ahtaus on luultavasti suurin syy erimielisyyksille vastaanottokeskuksen asukkaiden kesken. Erimielisyydet liittyvät jokapäiväisiin asioihin kuten vessan käyttöön ja siivoukseen. Lisäksi, jännitteitä ilmenee usein liittyen sääntöihin, jotka rajoittavat elämänrytmiä keskuksessa, kuten nukkumaanmeno- ja heräämisajat, keskuksesta poistuminen ja sinne paluu.*

“Vastaanottokeskuksessa kuuntelin vain uutisia pakolaisista, siitä kuinka joku sai kielteisen tai myönteisen turvapaikkapäätöksen” (haastattelu 3). Keskuksessa pakolaiset ovat yhteyksissä lähinnä muiden turvapaikanhakijoiden ja keskuksen työntekijöiden kanssa. Keskuksen tila ja aika on turvapaikanhakuprosessin kyllästämä. Tutkijoita ja vapaaehtoisia lukuun ottamatta, on harvinaista että kukaan muu käy keskuksessa. Myös vapaa-ajan toiminnot järjestetään vain keskuksen asukkaita varten. Vastaanottokeskus on tila, jossa asioita tapahtuu vain yhdelle ihmisryhmälle, joka on tiettyssä asemassa: he odottavat turvapaikkapäätöstä. Monille keskuksen asukkaille on erittäin vaikeaa tai lähes mahdotonta elää sosiaalista elämää kuten kaikki muut.

Vastaanottokeskuksen asukkaat ovat jotain aivan muuta kuin yhtenäinen ryhmä: ”Minut laitettiin samaan huoneeseen jonkun sellaisen kanssa, jonka elämästä en tiedä mitään: mitä jos hän varastaa? Jos hän juo (alkoholia), kuinka voin nukkua hänen vieressään? Olimme onnekkaita, sillä me neljä ystävää pää-



simme samaan huoneeseen, ja vain kaksi tuntematonta tuli samaan, voimme siis hallita tilannetta, mutta kaikki eivät voi” (haastattelu 1).

Turvapaikanhakijoille suunnatussa kyselyssä kahdeksan vastaanottokeskuksen vastaajista suurin osa vastaajista kertoi tuntevansa olonsa turvalliseksi (89 %) ja tuli kohdelluksi hyvin (80 %). Neljä viidestä (81 %) tutustui suomalaiseen kulttuuriin vastaanottokeskuksessa, ja he saivat tarvittaessa apua turvapaikkahakemuksen kanssa. Edellä mainittujen asioiden osalta vastaanottokeskusten työntekijöiden toiminta on hyvin tärkeää. Luultavasti ulkopuolisen ja epävarman statuksen takia, kaksi kolmesta (69 %) vastaajista tunsu olonsa yksinäiseksi keskuksessa. Keskusten asukkaat nähdään ryhmän jäsenenä, ei niinkään yksittäisinä ihmisinä henkilökohtaisine kokemuksineen, tarpeineen ja taitoineen. Luultavasti monilla vastaanottokeskuksilla ei ole aikaa eikä resursseja toimia toisin kuin nyt, vaikkakin yksilöllisempi suhtautuminen olisi hyväksi asukkaiden hyvinvoinnille ja suomalaiselle yhteiskunnalle.

## 6.7. Minkälaisia turvapaikanhakijat ovat?

Tekemiäni kenttätöiden aikana tarve välttää ”pakolaisia” koskevia yleistyksiä nousi esiin monella tavalla: ”Heidän ei pitäisi sanoa ‘kaikki pakolaiset’, koska me tulemme eri asioista ja eri taustoista” (haastattelu 1 kysyttäessä, onko hänellä lopuksi jotain tärkeää sanottavaa) sekä ”Henkilökohtaisesti, minun on selitettävä ... sanoakseni suomalaisille ihmisille, että olemme hyviä – moni ei ole hyvä, mutta moni on hyvä ... Teidän on puhuttava kaikille, koska olemme ryhmä, tulimme maahanne, ja vaikka monet meistä ovat väärässä [huonoja], ette voi uskoa että kaikki ovat samanlaisia” (haastattelu 2).

Jotkut haastateltavat olivat aiemmin levittäneet viestiä, että kaikki pakolaiset eivät ole terroristeja (sic!), että he ovat ”normaaleja ihmisiä” ja ”ihmisiä”. Tällainen aktivismi, täysin itseorganisoitu ja ylläpidetty, pyrkii muokkaamaan pakolaisiin liitettäviä mielikuvia, jotka pohjautuvat pelkoon, ennakkoluuloihin, rasismiin, islamofobiaan ja jotka ovat pitkälti mediasta ja poliittisesta diskurssista rakennettuja ja yhdisteltyjä.

Kaksi haastateltavaa kritisoi pakolaisiin liittyviä yleistäviä mielikuvia muiden heidän tuntemiensa turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kielteisen käytöksen perusteella – nämä henkilöt tietojen mukaan käyttäytyvät seksistisesti tai ovat kytkeytyneitä laittomaan toimintaan. He kehystivät nämä kielteiset esimerkit pääosin ”arabeiksi” tai ”irakilaisiksi”. Heidän lisäksi, haastateltavien mukaan, on paljon henkilöitä, jotka asuvat Suomessa rehdisti. Nämä kaksi haastateltavaa kehystivät ongelman tällä tavalla luultavasti koska Suomen silmissä he eivät ole yksilöitä, vaan ”irakilaisia”, ”arabeja”, ”turvapaikanhakijoita”, ”pakolaisia”. Yksilöllinen arvostus on hyvin harvinaista ja vaikeaa.

Ensimmäinen haastateltava joutui pienen suomalaisista koostuvan ryhmän fyysisten hyökkäysten kohteeksi ruuhkaisessa kaupungin keskustassa päiväsai-

kaan: poliisi sulki tapauksen todistajien puutteen vuoksi (sic!), nuori mies ei saanut korvausta, eikä hyökkääjiä löydetty tai tavoitettu: ”Koska olet pakolainen ja et voi tehdä mitään.” Lisäksi haastateltava selitti, miksi kukaan (hän itse mukaan luettuna) ei hakisi oikeutta tapahtuneen johdosta, hän vetosi joidenkin irakilaisen huonoon maineeseen poliisien keskuudessa, vaikka hänellä itsellään ei ollut mitään tekemistä näiden kanssa: ”Minä vain kuulen kahden miehen sanovan... Kyllä, se on kurjaa, olen pahoillani, ja he poistuivat. Siinä se on, laki. Se on järjestelmä. Koska – mutta he ovat oikeassa. He ovat oikeassa, koska me teemme kaikkea pahaa.” [Haastattelija: Ketkä?] Irakilaiset” (haastattelu 2).

Haastateltavan väitteiden laajempaa kontekstia ei tulisi jättää huomiotta. Status, passi, kulttuuri ja muut asiat eivät voi selittää ihmisten sortavia ja epäoikeudenmukaisia toimia. Yhteisökin voi tehdä paljon kannustaakseen kaikkia elämään reilua ja oikeudenmukaista elämää. Lokeron tai nimikkeen (”irakilainen”, ”shiia/sunni”, arabi”) näkemisellä ennemmin kuin yksilön, ihmisen, on kielteisiä seurauksia oikeudelle, olivatpa sitten kyseessä aggressioon tai turvapaikkapäätökseen liittyvät asiat. Toinen informantti kertoi miten hänen mukaansa joidenkin irakilaisen turvapaikanhakijoiden huonon käytöksen vuoksi, Migri ei myöntänyt turvapaikkaa ihmisille, jotka olisivat sen ansainneet.

Edellä mainitulla on yhteys mielikuvaan siitä, ketkä ovat pakolaisia: ”Älä unohda, että olemme eri maista ja eri kaupungeista Irakissa ... Kaikki pakolaiset [tästedes tässä otteessa luultavasti haastateltava tarkoitti ”turvapaikanhakijat”] eivät ole oikeita pakolaisia ... Monet ihmiset olivat kyllästyneet elämään Irakissa, heillä oli hyvä asema Irakissa, ja he valehtelivat saavuttaakseen unelman [elämästä Euroopassa] ... Kun he tulivat tänne, he eivät löytäneet mitään [siitä, mistä he olivat unelmoineet]: suurin osa ihmisistä täältä tuli sosiaalisen median kautta ja salakuljettajat motivoivat heitä tulemaan etsimään parempaa elämää [Euroopasta]. Siksi niin moni pakolainen meni takaisin Irakiin: luuletko, että he kaikki ovat vaarallisissa tilanteissa? Monet heistä ovat todella onnellisia! ... [Nämä ihmiset] motivoivat Migriä antamaan sellaisen päätöksen, he eivät ajatelleet muita ... Suurin osa ihmisistä, jotka saapuivat tänne, ovat Etelä-Irakista ja Bagdadista. ... Minä pakenin kaupungista, joka joutui ISIS:n hallintaan. Kukaan täällä ei ole minun kaupungistani: he menettivät kaiken, joten he eivät voineet tulla tänne, heillä ei ollut rahaa edes salakuljettajiin. Mutta Bagdad on jotenkin turvallinen tai ei turvallinen” (haastattelu 5).

Turvapaikkaprosessi perustuu tarinaan (Kymäläinen & Nordström 2010, 80), joka on tapahtunut aiemmin toisessa tilassa. On vaikea tietää miten tämä yksilön kannalta oleellinen tarina ymmärretään turvapaikkamenettelyssä. Tässä prosessissa ei ole kyse vain asetetuista turvapaikkakriteereistä, vaan myös siitä, miten näitä kriteerejä tulkitaan ja millainen kuvitelu, odotettu, haluttu, pakolainen on. Pakolaisten tietämys tällaisista kuvitelmista ja odotuksista voi johtaa pakolaistarinoiden ja kehojen kehittymiseen. Suomalaiset ja eurooppalaiset

mielikuvat ja kriteerit siitä, kuka on ”laillinen pakolainen”, voivat painostaa ja muovata turvapaikanhakijoiden tarinoita.

Joissakin tapauksissa tällaisen paineen tuloksena ihmiset kääntyvät paikalliseen hallitsevaan uskontoon, esimerkiksi luterilaisuuteen Suomessa tai jopa seksuaaliin vähemmistöihin toiveenaan parantaa mahdollisuuksiaan saada turvapaikka. Tällaisten ”kääntymisten” koetaan parantavan mahdollisuuksia saada turvapaikka. Joskus näitä muutoksia koskevia tarinoita ei ole asetettu kontekstiin tai riittävästi todennettu. Samoin kovassa paineessa ja kiireessä laadituissa turvapaikkapäätöksissä on ollut ongelmia, mitä osoittaa se, että hallinto-oikeus on kumonnut runsaasti Maahanmuuttoviraston kielteisiä päätöksiä. Silloinkin, kun kaikkia tekijöitä on asianmukaisesti arvioitu, kriittinen kysymys on, kenen määritelmiä turvallisuudesta, ihmisoikeuksista ja elämän mahdollisuuksista tulee käyttää turvapaikkaprosessissa? Vaikka jotkut henkilöt eivät täyttäisi turvapaikan kriteereitä, elämä kotimaassansa on monille liian vaikeaa. Muuttaminen Eurooppaan ja Suomeen muilla perusteilla voi antaa sitä turvallisuutta ja vapautta, jota he kaipaavat.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen ja auttaminen ovat yhteydessä mielikuviin pakolaisista. Miten pakolaisen odotetaan matkustavan Suomeen, käyttäytyvän, pukeutuvan, viettävän aikaa saavuttuaan? Tätä vastoin nämä mielikuvat ovat tekemisissä pakolaisten neuvotellun ja koetun toimijuuden ja itsetunnon kanssa: ”Se aika [kun asuin vastaanottokeskuksessa], en pitänyt siitä – arvostin todella paljon sitä kun he antoivat meille ruokaa, mutta olin niin alakuloinen, siinä ei ollut arvokkuutta. Arvostin, mutta me olemme Lähi-idän kansaa, haluamme tehdä itsestämme jotain” (haastattelu 5).

Jotkut haastateltavat mainitsivat kiistanalaisen teeman pakolaisten kiitollisuudesta ja asemoitumisesta suhteessa Suomeen. Haastateltava 2 oli sitä mieltä, että pakolaisten tulisi olla kiitollisia (Jumalalle) siitä, että heidät on otettu vastaan ja siitä, että heille on annettu ”kaikki”. Hän määritteli ”todellisen pakolaisen” sellaiseksi, joka tulee paikasta, jossa hänellä ei ole mitään; näin ollen hänen tulisi olla kiitollinen siitä, mitä hän saa. Hän väitti, että turvapaikanhakijoiden on tutustuttava sen maan järjestelmään, josta he hakevat turvapaikkaa, miten ihmiset elävät siellä ja heidän täytyy ”kunnioittaa kaikkea mitä heillä on, koska [pakolaisten] ei täydy tulla tänne ... koska [he ovat] pakolaisia” (sic). Miten edistävää on integraatioprosessin kannalta kohdella pakolaisia tyhjinä tauluina? Miten kallista on mille tahansa maalle sivuuttaa näiden ihmisten tausta ja kyvyt, pitää heidät vailla toimijuutta, käyttöä tai kontribuutiota uudelle yhteisölleen?

Viimeiseksi mutta ei vähäisimpänä, turvapaikanhakijoiden välillä on eroja heidän verkostoissaan, taloudellisissa resursseissaan ja motivaatioissaan, jotka muokkaavat heidän polkujaan ja toimijuuttaan. Heidät asemoidaan Suomessa vain turvapaikanhakijoina, joiden tarinan ja oikeuden jäädä arvioi joku toinen. Heidän välillään on eroa myös kyvyssä kuvitella ja luoda muita tapoja olla Suomessa ja toimia tulevaisuutensa suhteen. Kaksi haastateltavaa jakoi, miten

heidän näkemyksensä muuttui, ainakin joksikin aikaa, kun he keksivät merkityksellistä tekemistä: ”Ennen kuin aloin käydä koulussa, minulle oli tärkeää saada se paperi ... elääkseni kuten normaali ihminen. ... [Päätin opiskella suomen kieltä ja nyt käyn ammattikorkeakoulukursseilla], koska tavallaan, jos saan sen paperin, en voi tehdä mitään, vain odottaa täällä, ja opiskella, ja käydä suomen kielen tunneilla enkä tehdä mitään vain rahaan liittyen” (haastattelu 2).

”Tein kaikkia näitä asioita [useita vapaaehtois- ja palkallisia töitä] ennen kuin sain päätöksen, itse asiassa. Suurin osa suomalaisista ystäväistäni, kun he näkivät minut turhautuneena, sanoivat minulle ’Sinun täytyy odottaa, odota vain päätöstä’. Minä sanoin ’Minä teen päätökseni’. En pitänyt odottamisesta ... enkä tekemättömyydestä” [ei minkään tekemisestä] (haastattelu 5).

## 6.8. Johtopäätökset

Turvapaikanhakijoita kohdellaan usein yhtenä samankaltaisena ryhmänä. Tämä on ongelmallista, sillä he ovat yksilöitä, kuten kaikki muutkin yhteisöissä ja yhteiskunnassa. Tällä näkökulmalla on merkitystä koko turvapaikkaprosessin ja turvapaikkamenettelyn aikana. Käytännöt luodaan usein ajatellen koko ryhmää, esimerkiksi erilaiset yleisemmät integraatiopolitiikat ja vaikkapa käytännön tavat toimia vastaanottokeskuksissa. Poliitiikat ja käytännöt eivät ole aina tarpeeksi joustavia yksilön tai yhteiskunnan kannalta. Normaalin elämän tavoittelu ja polkujen luominen laillisesti Suomessa pysymiseksi on hyvin pitkälle turvapaikanhakijan sekä hänen motivaationsa, taloudellisten ja sosiaalisten resurssiensa varassa. Tässä yhteiskunta voisi tulla paremmin vastaan.

Virallisen integraatioprosessin katsotaan useissa politiikkalinjauksissa alkavan vasta kun henkilö saa turvapaikan ja oleskeluluvan Suomeen. Monet heistä ovat kuitenkin olleet Suomessa jo yli vuoden tähän mennessä. Koko aika Suomessa tulisi käyttää mielekkäästi niin turvapaikanhakijan kuin häntä ympäröivän yhteisön ja yhteiskunnan kannalta. Haastattelemieni kahden henkilön kokemukset osoittivat, että on mahdollista löytää keinoja elää oikeudenmukaista ja antoisaa elämää Suomessa taitojen, paikkojen, verkostojen ja rutiinien kautta. Tässä korostuivat heidän henkilökohtaiset ominaisuutensa, kyky ymmärtää turvapaikkajärjestelmää ja sinnikkyys pyrkiä elämässä eteenpäin. Turvapaikanhakijoista kaikki eivät tähän pysty, joten olisi oleellista madaltaa turvapaikanhakijoiden kynnystä osallistua suomalaiseen yhteiskuntaan työn, opiskelun, vapaaehtoistoiminnan ja muun mielekkään tekemisen avulla. Kotimaassa koetun turvattomuuden, omista piireistä lähdön ja vaarallisen matkan jälkeen yli vuosi vastaanottokeskuksessa on liian pitkä aika odotettavaksi. Sekä yksilön että yhteiskunnan resurssit menevät osaksi hukkaan.

Paperien, kodin ja rutiinien voidaan nähdä olevan olennaisia oman kehon, tilan ja ajan haltuun ottamisessa. Ottaen huomioon kielimuurin ja erilaisten taitojen tuomat rajoitukset, on tärkeää ottaa turvapaikanhakijat mahdollisimman

ajoissa mukaan työhön, vapaaehtoistoimintaan sekä erilaisiin muihin toimiin yhteiskunnan eri osa-alueilla. Tämä vahvistaa ”kaikkien ihmisten oikeutta ottaa osaa merkitykselliseen toimintaan, joka vaikuttaa myönteisesti sekä heidän omaan että heidän yhteisönsä hyvinvointiin” (Ingvarsson ym. 2016, 422). Näin autetaan rakentamaan verkostoja, luottamusta ja keräämään tietoa turvapaikanhakijoista yksilöinä. Vapaaehtoistyö voi auttaa vähentämään joitain vastaanoton kustannuksia ja rohkaista monitasoiseen, joka suuntaan tapahtuvaan kotouttamiseen.

Saavuttaakseen yhtenäisen ja turvallisen yhteiskunnan ja vähentääkseen turvapaikanhakijoihin kohdistuvaa eriytymistä, Suomen tarvitsee luoda lisää fyysisiä ja sosiaalisia tiloja, joissa turvapaikanhakijat ja muut yhteiskunnan jäsenet voivat kohdata ja kehittää verkostoja. Yksilölliset näkökulmat kotoutumiseen, erityisesti epäviralliset käytännöt, kuten avuliaisuuden ilmapiiri, ovat mahdollisia keinoja tämän saavuttamiseksi.

Vastaanottokeskukset näyttäytyvät edelleen monille turvapaikanhakijoille epämiellyttäviä paikkoina, joista heidän tulee päästä usein pois elääkseen ja toimiakseen. Kulttuuriset toimet, kuten vaikkapa tanssi, teatteri, jonglööraus ja ruuanlaitto voivat saattaa erilaisia ihmisiä yhteen, antaen turvapaikanhakijoille rutiinia ja kannustaa ilmaisuun ja kommunikaatioon tilassa ja tilojen läpi. Nämä käytännöt vaikuttavat läpi yhteiskunnan, eivätkä kohdistu vain ”maahanmuuttajiin”, ”pakolaisiin” tai ”suomalaisiin”, vaan yksilöihin. Yksilöiden tarpeet, taidot ja harrastukset voisivat olla lähtökohta toimintojen järjestämiselle turvapaikanhakijoille tai kenelle tahansa Suomessa asuvalle. Toimintoja voitaisiin järjestää vastaanottokeskuksissa, mikä edistäisi keskuksen kuvitellun tilan monipuolistumista ja kannustaisi suomen kielen oppimiseen, mikä on olennaista kotouttamisessa. Lisäksi, tiedon jakaminen vastaanottokeskuksissa liittyen kulttuuriin ja vapaa-ajan ympäröiviin mahdollisuuksiin voisi olla hyödyllistä. Epäviralliset tapahtumat ja kulttuurien käytäntöihin tutustuminen auttavat molemminpuolisen pelon ja epävarmuuden vähentämisessä.

Koulut, yliopistot ja koulutukset voivat olla merkityksellisiä, sillä ne voivat auttaa ihmisiä tapaamaan toisiaan ja saamaan tietoa elämästä Suomessa ja toisistaan. Tämä antaa merkitystä päivän viettämiselle, luo lyhyen ja pitkän ajan suunnitelmia ja kääntävät huomion pois turvapaikkapäätöksen odottelemisesta. Taitojen kehittäminen voi olla hyödyllinen investointi turvapaikanhakijoille ja heitä ympäröivälle yhteisölle. Tällaisen läpinäkyvän tekemisen kautta syntyy luottamuksen verkostoja, yhteiskunnan yhtenäisyys kasvaa ja turvapaikanhakijoiden kotoutuminen onnistuu paremmin.

Turvapaikanhakijan ja muidenkin kotoutumisessa ovat olennaisia arkipäivän tilat. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yksilöt arkipäivässään voivat lopullisesti määrätä, onnistuuko kotoutuminen aina ja millä tavoin – yksilöiden ei myöskään pitäisi olla ainoita, jotka kantavat vastuuta tästä. Valtio on keskeinen toimi-

ja määritellessään lakeja, politiikkoja ja toimenpiteitä siitä, miten kotoutumista tulee edistää, myös yksilön arkipäivässä. Nykyisellään turvapaikanhakija ja mahdollisuudet oleskella Suomessa muilla perusteilla kuin saamalla turvapaikka ovat usein liian kaukana toisistaan. Tulee löytää joustavampia käytännön keinoja, joissa niin yksilöt kuin heitä ympäröivät yhteiskunnat voivat kohdata toisensa mielekkäästi ja molempia hyödyttävällä tavalla. Tällä tavalla yksilöt tulevat osaksi yhteisöjä, joilla on mielekäs asema yhteiskunnassa.

## Lähteet

- Darling, J. (2016). Forced migration and the city: Irregularity, informality, and the politics of presence. *Progress in Human Geography* (forthcoming).
- Ingvarsson, L., Egilson, S. & Dis Skaptadottir, U. (2016). "I want a normal life like everyone else": Daily life of asylum seekers in Iceland. *Scandinavian Journal of Occupational Therapy* 23 (6), 416-424.
- Korhonen, S., Lehrbäck, O., Kaukinen, M. & Mäkelä, N. (2016). *Turvapaikanhakijoiden liikkuvuus Turun kaupungissa kehollisuuden ja vallan näkökulmasta*. Raportti, Turun yliopisto, Maantieteen ja geologian laitos.
- Kymäläinen, P. & Nordström, P. (2010). Temporary geographies of the city: the experienced spaces of asylum seekers in the City of Turku, Finland. *Fennia* 188 (1), 76-90.
- Lyytinen, E. (2015). Refugees' conceptualisations of "protection space": geographical scales of urban protection and host-refugee relations. *Refugee Survey Quarterly* 34, 45-77.
- Pakolaisneuvonta (2016). Social conditions for asylum seekers. [www.pakolaisneuvonta.fi/index.html?lid=76&lang=eng](http://www.pakolaisneuvonta.fi/index.html?lid=76&lang=eng)



## 7. Internet, sosiaalinen media ja mobiilisovellukset turvapaikanhakijoiden kotoutumisessa ja muuttopäätöksissä Suomessa

Maria Merisalo

- Turvapaikanhakijat Suomessa hyödyntävät internetiä, sosiaalista mediaa ja mobiilisovelluksia kotoutumisprosessissaan ja muuttopäätöksissään
- Yhdeksän kymmenestä kyselyyn vastanneesta turvapaikanhakijasta käyttää mobiilisovelluksia oppiakseen suomea
- Neljä viidestä kyselyyn vastanneesta turvapaikanhakijasta käyttää internetiä joka päivä ja useampi kuin kaksi kolmesta etsii internetistä tietoa tulevista mahdollisista asuinpaikoistaan Suomessa
- ELY-keskukset ja kunnat eivät hyödynnä internetiä, sosiaalista mediaa ja mobiilisovelluksia oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisen prosessissa
- Kotouttamiskoulutuksessa tulee hyödyntää paremmin internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten mahdollisuuksia

### 7.1. Johdanto

Internetistä, sosiaalisesta mediasta ja mobiilisovelluksista on tullut monin tavoin tärkeitä tiedon ja vuorovaikutuksen kanavia ja palveluita, joiden kautta ihmiset etsivät ja jakavat tietoa ja ylläpitävät omia sosiaalisia verkostojaan. Näiden kanavien ja palvelujen hyödyntämisen on havaittu tuottavan käyttäjilleen hyötyjä, esimerkiksi sosiaalisiin suhteisiin ja luottamukseen liittyvää sosiaalista pääomaa (esim. Merisalo 2016). Ne ovat merkityksellisiä myös turvapaikanhakijoille alkaen muuttopäätöksestä ja -matkasta kotimaastaan kohdemaahan, vastaanottokeskuksessa vietettyyn aikaan ja oleskeluluvan saamisen jälkeisessä kotoutumisessa. Internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten tuottamien mahdollisten hyötyjen entistä parempi tunnistaminen onkin tärkeää turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden kotoutumisen nopeuttamiseksi, mikä on tärkeää paitsi inhimilliseltä kannalta myös taloudellisten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten takia.

*Kotoutumisen* kannalta keskeistä on, että oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat löytävät paikkansa yhteiskunnassa (Saukkonen 2013). Tämä prosessi alkaa jo varhaisena kotoutumisena maahan saapumisen jälkeen vastaanotto-keskuksissa. Se vaikuttaa oleskeluluvan saaneiden kuntiin siirtymiseen ja jatkuu tämän jälkeen useiden vuosien ajan. Tässä internetin, sosiaalisen median



ja mobiilisovellusten hyödyntämisen mahdollisuuksien tunteminen on tärkeää onnistuneiden kotoutumispolkujen rakentumisessa ja rakentamisessa. Näiden teknologioiden avulla voidaan esimerkiksi helpottaa omia tarpeita vastaavan asuinpaikan löytämistä, pitää yhteyttä kotimaassa oleviin perheenjäseniin, rakentaa ja ylläpitävää uusia sosiaalisia verkostoja Suomessa, saada tietoa oikeuksista ja löytää osaamista vastaavaa työtä (esim. Khvorostianov ym. 2012; Alam & Imran 2015).

Tässä luvussa tutkitaan, miten turvapaikanhakijat Suomessa hyödyntävät internetiä, sosiaalista mediaa ja mobiilisovelluksia kotoutumisprosessissaan ja muuttopäätöksissään. Ensinnäkin tässä huomioidaan turvapaikanhakijoiden omat ja vastaanottokeskusten tarjoamat mahdollisuudet näiden teknologioiden hyödyntämiselle. Toiseksi tarkastellaan turvapaikanhakijoiden internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten hyödyntämisen tapoja kotoutumisessaan ja muuttopäätöksissään Suomessa. Kolmanneksi selvitetään ELY-keskusten ja kuntien internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten hyödyntämistä turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisessä ja kotouttamisessa.

Aineistona hyödynnetään ensinnäkin vastaanottokeskusten johtajien puhelinhaastatteluna toteutettua kyselyä; toiseksi kahdeksasta vastaanottokeskuksesta kerättyä turvapaikanhakijoiden kyselyä sekä kolmanneksi kaikille Suomen kunnille suunnattua sähköistä kyselyä. Näiden lisäksi tässä luvussa hyödynnetään ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköille toteutetun puhelinhaastattelun tuottamaa aineistoa. Kaikki aineistot kerättiin loppuvuodesta 2016. Kyselyjen strukturoidut kysymykset analysoitiin epäparametrisia tilastollisia menetelmiä hyödyntäen: frekvenssejä tarkastelemalla, ristiintaulukointia ja khiin neliö -testiä käyttämällä. Avovastaukset analysointiin sisällönanalyysin ja teemoittelun avulla.

Pohdittaessa, miten turvapaikanhakijat voivat hyödyntää internetiä, sosiaalista mediaa ja mobiilisovelluksia kotoutumisprosessissaan ja muuttopäätöksissään, onkin ensin tarkkailtava ja havaittava, kenellä on ja kenellä ei ole mahdollisuutta, osaamista ja halukkuutta näiden teknologioiden hyödyntämiseen (esim. Alam & Imran 2015). Turvapaikanhakijoiden ja turvapaikan saaneiden kotouttamisen ja kuntiin siirtymisen ohjaamisen osalta sama pätee viranomaisiin: onko kunnilla mahdollisuutta, osaamista ja/tai halukkuutta tuottaa internet-sivuilleen tietoa eri kielillä kunnan mahdollisuuksista turvapaikanhakijoille tai kotouttamiskoulutuksen tarjoajilla mahdollisuus, osaaminen ja/tai halukkuus kotouttaa digitaalisia teknologioita hyödyntämällä.

Turvapaikanhakijat ovat sisäisesti erilainen ryhmä. Heidän joukossaan on niin luku- ja kirjoitustaidottomia (7–8 % työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan) kuin korkeakoulutettuja, ihmisiä erilaisista taloudellisista, sosiaalisista ja kulttuurisista taustoista. Digitaalisten teknologioiden hyödyntäminen vaatii tietyt resurssit käyttäjiltään. Ensinnäkin, mahdollisilla käyttäjillä pitää olla fyy-

sinen *mahdollisuus* näiden teknologioiden hyödyntämiseen. Tarvitaan fyysistä ja taloudellista pääomaa. Käytännössä esimerkiksi älykännykän hyödyntämiseksi on oltava saatavilla tarvittava infrastruktuuri, esimerkiksi langaton internetyhteys sekä rahaa laitteen ostamiseksi ja infran (internetyhteyden) saavuttamiseksi. Toiseksi, mahdollisuuden lisäksi tarvitaan *osaamista* eli inhimillistä pääomaa, jonka vaihtelu merkitsee eroja hyödyntämisen laadussa. Kielitaito on turvapaikanhakijoiden kannalta oleellinen osaamisresurssi. Sen tarvetta voi lieventää yksilön sosiaalinen pääoma. Omien verkostojen kautta voi päästä sellaisen tiedon äärelle, johon ei ilman verkostoja pääsisi. Toisaalta ilman tarvittavaa kielitaitoa ei välttämättä voi tarkistaa tietojen oikeellisuutta. Kolmanneksi, tarvitaankin *halukkuutta* hyödyntää digitaalisia teknologioita. Tässä sosiaalinen ja kulttuurinen pääoma eli sosiaaliset suhteet ja kulttuuriset tavat ja tottumukset ovat keskeisiä taustatekijöitä (ks. esim. Alam & Imran 2015; Merisalo 2016).

## 7.2. Internet, sosiaalinen media ja mobiilisovellukset turvapaikanhakijoiden kotoutumisessa Suomessa

Kotoutuminen ja kotouttaminen ovat saman asian kääntöpuolia. Tässä luvussa *kotoutumisesta* puhuttaessa tarkoitetaan uuteen elinympäristöön muuttaneen yksilön paikan löytämistä uudessa yhteiskunnassa. *Kotouttamisesta* puhuttaessa tarkoitetaan viranomaisen tai muun tahon aktiivista toimintaa, jolla yritetään edistää yksilön oman paikan löytämistä yhteiskunnassa eli *kotoutumista* (Saukkonen 2013).

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa käytetään erilaisia kotoutumiseen ja kotouttamiseen viittaavia käsitteitä, kuten ”*integration*” (suom. integraatio eli yhdentyminen), ”*social inclusion*” (suom. yhteiskuntaan sopeutuminen), ”*assimilation*” (suom. assimilaatio eli sulautuminen)”, ”*multiculturalism*” (suom. monikulttuurisuus) ja ”*diaspora*” (suom. yhteisö, joka asuu alkuperäisistä juuristaan eroavassa sijainnissa). Näillä käsitteillä on erilainen kaikupohja eri yhteiskuntien kotouttamispolitiikoissa. Saukkosen (2013) mukaan Suomen kotouttamispoliittinen linja on noudattanut perinteisesti monikulttuurisuuden periaatetta. Siinä täydellisen sulautumisen vaatimuksen sijaan tuetaan maahanmuuttajan sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan tukemalla hänen kulttuurista taustaansa. Ei siis vaadita, että maahanmuuttajan tulisi unohtaa tai häivyttää oma taustansa ja kulttuurinen identiteettinsä.

Millaisia hyötyjä turvapaikanhakijat voivat saavuttaa internetiä, sosiaalista mediaa ja mobiilisovelluksia hyödyntämällä? Länsimaiseen yhteiskuntaan muutettaessa informaatio- ja kommunikaatioteknologian perustaitojen osaaminen on tärkeää kotoutumisen kannalta, koska teknologioiden peruskäyttötaitojen merkitys on läpäissyt länsimaiset yhteiskunnat kokonaisvaltaisesti (esim. Codagnone & Kluzer 2011). Kantäväestön taidoissa ja käytön tavoissa on toki huomattavia eroja mahdollisuuksien, osaamisen, halukkuuden tai iän mukaan.

Turvapaikanhakijoiden digitaalisten teknologioiden käytön ja taitojen täydellinen puuttuminen tai polarisoituminen resurssien, sukupuolen tai lähtömaan mukaan voi merkittävästi haitata yhteiskuntaan sopeutumisen prosessia. Tämä on tärkeää huomioida kotouttamisen suunnittelussa (Alam & Imran 2015).

Internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten käytön on konkreettisesti havaittu hyödyttävän käyttäjiään, koska sen avulla käyttäjä voi kerryttää itselleen taloudellista, inhimillistä (osaamiseen liittyvää), sosiaalista ja kulttuurista pääomaa (Merisalo 2016). Käytännössä tämä voi tarkoittaa työpaikan ja koulutusmahdollisuuksien löytämistä, osaamisen kehittymistä, terveyteen liittyvien tietojen ja sähköisten palvelujen hyödyntämistä ja kulttuurista sopeutumista ympäröivään yhteiskuntaan (esim. Khvorostianov ym. 2012; Alam & Imran 2015). Erityisesti sosiaalisen pääoman ylläpitäminen ja kerryttäminen sosiaalista mediaa hyödyntämällä (ks. esim. Ellison ym. 2014) on keskeinen maahanmuuttajien kotoutumista edistävä prosessi. Tähän tulee kiinnittää enemmän huomiota tutkimuksessa ja kotouttamisessa. Kotoutumisen kannalta on tärkeää saada ylläpidettyä toimiva yhteydenpito ystäviin ja perheeseen ja luoda uusia sosiaalisia suhteita ja verkostoja. Tulee myös huomioida se, voiko sosiaalisen median käyttö estää kotoutumista, jos sen käyttö kotimaassa asuvien perheen ja ystävien kanssa tyydyttää uusien sosiaalisten suhteiden ja verkostojen rakentamisen tarpeen uudessa kotimaassa (Alam & Imran 2015).

### **7.3. Internet, sosiaalinen media ja mobiilisovellukset turvapaikanhakijoiden muuttopäätöksissä Suomessa**

*Muuttopäätös* asetetaan tässä luvussa kotoutumisen kontekstiin. Sitä tarkastellaan Suomessa vastaanottokeskuksesta kuntaan muuton osalta (katso luku 8). Tällöin muuttopäätös liitetään osaksi kotoutumisen prosessia, jossa omista tarpeista lähtöisin tehdään päätös muuttaa tietylle paikkakunnalle. Tässä on turvapaikanhakijoiden osalta huomioitava viranomaisten tarjoama vuokratakuu, joka on mahdollista vain muutettaessa vastaanottokeskuksesta saman ELY-alueen sisälle.

Internetistä on tullut jokapäiväisen tiedonetsinnän väline ja sosiaalisesta mediasta keskeinen vuorovaikutuksen väylä, joten muuttopäätöksiin liittyvä tiedonetsintä ja vuorovaikutus ovat yhteydessä näiden teknologioiden hyödyntämiseen. Internetin ja sosiaalisen median hyödyntämisen onkin havaittu helpottavan ihmisten muuttopäätöksiä ja vaikuttavan muuttokohteen valikoitumiseen. Internet-sivujen, sosiaalisen median palvelujen, keskustelufoorumien ja blogien kautta muuttoa harkitsevat saavat ja vaihtavat tietoa liittyen kansainvälisiin (esim. Dekker ym. 2016) ja maan sisäisiin muuttopäätöksiinsä (esim. Vilhemson & Thulin 2013).

Käytännössä muuttajat hyödyntävät internetiä etsiessään tietoa asumisen mahdollisuuksista, asuinalueista, paikallisista elinympäristöistä, koulutusmah-

dollisuuksista ja työpaikoista. Internetin hyödyntäminen laajentaa mahdollisen muuttokohteen alueellista sijaintia niin, että muuttosuunnitelmat voivat koskea entistä kaukaisempaa ja tuntemattomampaa sijaintia. On oleellista, minkälaista tietoa eri paikoista internetissä on tarjolla ja kenen tuottamaa tämä tieto on. Nämä seikat taas vaikuttavat paikan muodostumisen mielikuviin, jotka joko edistävät tai vähentävät mahdollisen muuttajan kiinnostusta tiettyyn paikkaan. Internetin hyödyntämisen on havaittu nopeuttavan muuttopäätöksiä. Sosiaalisen median palvelujen, blogien ja keskusteluforumien kautta tapahtuva sosiaalinen vuorovaikutus mahdollistaa entistä laajemman pääsyn paikallisen, satunnaisen ja epävirallisen tiedon äärelle (Vilhemson & Thulin 2013; Dekker & Engbersen 2014; Thulin & Vilhemson 2016).

Sosiaalisen median avulla täydennetään yhteydenpitoa perheen ja ystävien kanssa (vahvat siteet), mikä on tärkeää muuttajan sopeutuessa elämään erossa perheestä ja ystäväistä; ja yhteydenpitoa tuttavien (heikot siteet) kanssa, mikä on erityisen tärkeää muuton järjestämisessä ja sen jälkeisen käytännön asioiden järjestämisessä. Sosiaalisen median hyödyntäminen muodostaa piileviä siteitä, jotka ovat teknisesti mahdollisia, mutta eivät ole vielä toteutuneet. Sosiaalisen median käyttö onkin siis yhteydessä sosiaalisen pääomaan ja sen muodostumiseen muuttoliikkeeseen liittyvissä verkostoissa (Dekker & Engbersen 2014; Dekker ym. 2016).

Juntunen (2016: 57) on havainnut, että Suomeen vuonna 2015 saapuneiden irakilaisien turvapaikanhakijoiden muuttoliikettä leimasi ”ennen kokematon murros irakilaisien turvapaikanhakijoiden liikkuvuuden teknologisoitumisessa”. Sosiaalinen media nousi keskeiseksi oikean ja väärän tiedon kanavaksi, jonka kautta esimerkiksi salakuljettajat ennen näkemättömän avoimesti mainostivat palvelujaan, matkaan lähteneet jakoivat neuvojaan matkaa harkitseville ja pitivät yhteyttä kotimaahan jääneisiin. Lisäksi sosiaalisen median kautta Suomi nousi esille nuorten tuottamassa populaarikulttuurisessa materiaalissa. Tämä osaltaan vaikutti Suomen valikoitumiseen muuton kohdemaaksi suurelle joukolle turvapaikanhakijoita.

Kotoutumisen ja kotouttamisen näkökulmasta tulee internetin ja sosiaalisen median merkitys tunnistaa erityisesti koskien oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden muuttopäätöksiä. Voidaan kysyä, missä määrin eri alueista ja paikkakunnista ylipäänsä on tietoa internetissä ja sosiaalisessa mediassa saatailla eri kielillä ja kenen tuottamaa tämä tieto on? Onko tietoa turvapaikanhakijoille ollut tarjolla pääasiassa suurimmilta kaupunkiseuduilta heidän sosiaalisten verkostojensa kautta vai ovatko julkiset tahot (kuten ELY-keskukset ja kunnat) tuottaneet itse aktiivisesti alue-/paikkakohtaista sisältöä, jota myönteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat ovat voineet hyödyntää kuntiin siirtymisen prosessissaan ja jota he edelleen voivat hyödyntää siirtyessään asumispolullaan Suomessa? Myös näitä kysymyksiä tarkastellaan syksyllä 2016 kerätyn aineiston avulla tässä luvussa.

## 7.4. Turvapaikanhakijoiden mahdollisuudet hyödyntää internetiä, sosiaalista mediaa ja mobiilisovelluksia vastaanottokeskuksissa

Turvapaikanhakijoiden internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten hyödyntäminen vastaanottokeskuksissa riippuu asukkaiden omista ja vastaanottokeskuksen tarjoamista mahdollisuuksista näiden teknologioiden hyödyntämiselle.

Vastaanottokeskusten johtajilta kysyttiin arviota siitä, kuinka suurella osalla turvapaikanhakijoista on kännykkä, älykännykkä, tablettitietokone tai tietokone. Vastaajien mukaan lähes kaikilla (96 %) turvapaikanhakijoilla on kännykkä tai älykännykkä (93 %). Sen sijaan he arvioivat että vain hyvin harvoilla on oma tabletti-tietokone (7 %) tai tietokone (5 %) (taulukko 7.1). Vastaanottokeskusten johtajista kaksi kolmesta arvioi, että kaikilla turvapaikanhakijoilla on kännykkä ja yli puolet arvioi, että kaikilla on älykännykkä. Sen sijaan noin kaksi viidestä arvioi, että kenelläkään turvapaikanhakijoista ei ole tablettia/tietokonetta.

Turvapaikanhakijoille tehdyn kyselyn mukaan lähes kaikilla (92 %) turvapaikanhakijoista on älykännykkä, mikä täsmää vastaanottokeskusten johtajien arvion kanssa (taulukko 7.2). Turvapaikanhakijoista joka neljäs (28 %) vastasi, että heillä on omassa käytössään tietokone ja joka kuudes (17 %), että heillä on omassa käytössään tablettitietokone. Turvapaikanhakijoiden mahdollisuudet käyttää teknologisia laitteita ovat paremmat kuin vastaanottokeskusten johtajat arvioivat. Vastaanottokeskusten johtajista kaksi kolmesta arvioi, että turvapaikanhakijoiden väliset suhteet entisestään parantavat mahdollisuuksia, koska asukkaat lainaavat laitteitaan (kännyköitä/tietokoneita) aktiivisesti toisiltaan.

Vastaanottokeskusten johtajilta kysyttiin myös vastaanottokeskusten tarjoamista resursseista. Lähes yhdeksässä vastaanottokeskuksessa kymmenestä on langaton internetyhteys ja yli 70 prosentissa vastaanottokeskuksista on vapaassa käytössä tietokone (keskimäärin kaksi konetta), joissa on internetyhteys (taulukko 7.3). Hieman yli puolessa vastaanottokeskuksista opetetaan asukkaille internetin käyttöä. Tosin haastattelutilanteessa osa vastaajista tarkensi erikseen, että internetin käyttöön liittyvää opetusta annetaan turvapaikanhakijoille tarvittaes-

**Taulukko 7.1.** Vastaanottokeskusten johtajien arvio turvapaikanhakijoiden käytössä olevista laitteista (\*kaikista suuruusjärjestykseen asetetuista vastauksista keskimääräinen, \*\*arvo, jonka vastaajat sanoivat useimmiten).

	Kuinka suurella osalla kännykkä (%)	Kuinka suurella osalla älykännykkä internetillä (%)	Kuinka suurella osalla tabletti (%)	Kuinka suurella osalla tietokone (%)
Keskiarvo	96	93	7	5
Mediaani*	100	100	3	2
Moodi**	100	100	0	0
N	120	108	98	100

**Taulukko 7.2.** Turvapaikanhakijoilla omassa käytössään olevat laitteet (vastaajina turvapaikanhakijat).

Minulla on omassa käytössäni:	Älykännykkä (%)	Kannettava tietokone (%)	Tablettitietokone (%)
Kyllä	92	28	17
N	210	142	137

sa. Turvapaikanhakijoista neljä viidestä (82 %) kertoi käyttäneensä Suomessa viime viikkoina internetiä joka päivä (taulukko 7.4). Fyysinen mahdollisuus käyttää internetiä vastaanottokeskuksessa on hyvin tärkeä turvapaikanhakijoille. He käyttävät internetiä huomattavasti useammin Suomessa kuin kotimaassaan tai pakomatallaan Euroopassa. Monet ovat myös alkaneet käyttää internetiä Suomessa (vertaa taulukot 7.3 ja 7.4).

Vastaanottokeskusten johtajilta kysyttiin arvioita turvapaikanhakijoiden välisistä eroista älypuhelimien ja internetin käytössä. Vajaa kolmannes arvioi, että turvapaikanhakijoiden välillä on ikään, sukupuoleen tai kansallisuuksiin liittyviä eroja älypuhelimien ja internetin käytön osalta, ja kaksi kolmannesta arvioi, että eroja ei ole. Turvapaikanhakijoista miehistä 85 prosenttia ja naisista 57 prosenttia käyttää joka päivä internetiä ( $p=0,004$ ). Suomen kieltä hyvin, kohtalaisesti tai vähän taitavista lähes yhdeksän kymmenestä käyttää internetiä päivittäin, kun taas heistä, jotka eivät osaa suomea lainkaan vain kaksi kolmannesta käyttää internetiä päivittäin ( $p=0,001$ ). Vastaanottokeskusten johtajat kertoivat havainnoistaan myös omin sanoin: nuoret miehet, erityisesti Irakista lähtöisin olevat, arvioitiin osaavimmiksi sosiaalisen median käyttäjiksi. Muutamia kertoja mai-

**Taulukko 7.3.** Mahdollisuus hyödyntää internetiä vastaanottokeskuksessa (vastaajina vastaanottokeskusten johtajat).

	Kyllä (%)	Ei (%)	N
Langaton verkko	88	12	121
Vapaassa käytössä tietokoneita, joissa internetyhteys	72	28	122
Internetin käyttöä opetetaan	58	42	116

**Taulukko 7.4.** Turvapaikanhakijoiden internetin käyttö kotimaassa, matkalla Euroopassa ja Suomessa viime viikkoina (vastaajina turvapaikanhakijat).

(%)	Kotimaassani käytin internetiä	Matkallani Euroopassa käytin internetiä	Olen käyttänyt Suomessa viime viikkoina internetiä
Joka päivä	43	40	82
Monta kertaa viikossa	12	13	7
Kerran viikossa	5	6	2
Harvemmin	21	22	5
En käyttänyt	19	19	4
N	266	263	264

nittiin osavimmiksi henkilöt, jotka ovat koulutettuja ja osaavat englantia. Tämä ero ei ole tilastollisesti merkitsevä turvapaikanhakijoiden kyselyssä.

Yleisesti vastaanottokeskusten johtajat kokivat turvapaikanhakijoiden sosiaalisen taustan, korkeamman koulutustason ja suuremman varakkuuden lisäävän jonkin verran älypuhelimien, internetin ja sosiaalisen median käyttöä. Heikoimmiksi sosiaalisen median käyttötaidoiltaan vastaajat arvioivat luku- ja kirjoitustaidottomat sekä iäkkäät, erityisesti naiset. Vähän koulutetut sekä maaseudulta tulevat mainittiin myös muutaman kerran taidoiltaan heikoimmiksi sosiaalisen median käyttäjiksi. Viimeksi mainittu ei näy tilastollisesti merkitsevästi erona turvapaikanhakijoiden kyselyssä. Kansalaisuuksien osalta afgaanit, eritrealaiset ja somalit mainittiin muutamia kertoja heikoimmiksi sosiaalisen median käyttäjiksi.

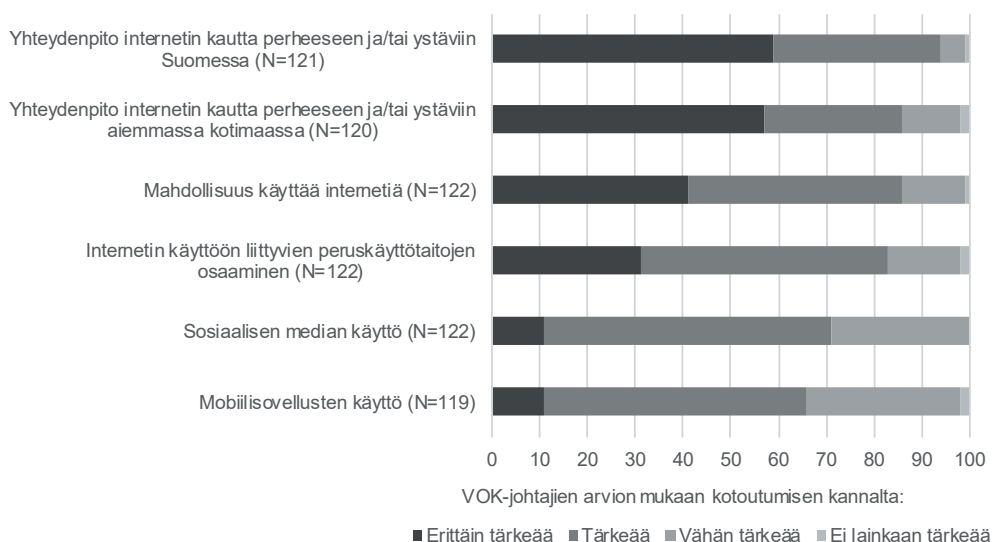
## 7.5. Turvapaikanhakijoiden internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovelluksien hyödyntämisen tavat kotoutumisessa ja muuttopäätöksissä Suomessa

Vastaanottokeskusten johtajia pyydettiin arvioimaan omin sanoin, mitä sosiaalista mediaa turvapaikanhakijat hyödyntävät ja mihin tarkoituksiin. Vastauksista nousi selkeästi esille seuraavassa järjestyksessä Facebook, WhatsApp, Instagram, Skype, Youtube, Snapchat, Viber ja Twitter. Yleisin arvio hyödyntämisen tavoista oli, että turvapaikanhakijat hyödyntävät sosiaalista mediaa pitämällä yhteyttä kavereihinsa, kantasuomalaisiin ja erityisesti omaisiinsa kotimaassaan. Lisäksi sosiaalista mediaa käytetään yleisesti kotimaata koskevien uutisten seuraamiseen. Myös viihdekäyttöön liittyvät käytön tavat, kuten musiikin kuuntelu, elokuvien katselu sekä deittipalvelut nousivat esille vastauksissa kuten myös kuvien jakaminen, tiedonhaku, kontaktien luominen ja verkostoituminen, harrastuksiin liittyvät asiat, kirpputori, asunnon etsintä, tiedon levitys ja videopuhelut.

Johtajilta kysyttiin näkemystä siitä, hyödyttääkö internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten käyttö kotoutumista. Lähes kaikki arvioivat mobiilisovellusten käytön (97 %) ja sosiaalisen median (90 %) hyödyttävän kotoutumista (taulukko 7.5). Annetuista vaihtoehdoista tärkeimpänä kotoutumisen kannalta vastaajat pitivät internetin kautta tapahtuvaa yhteydenpitoa ystäviin ja perheeseen Suomessa (yli 90 % vastaajista piti sitä erittäin tärkeänä/tärkeänä) ja aiemmassa kotimaassa (vastaajista yli 80 % piti erittäin tärkeänä/tärkeänä). Myös internetin käyttöön liittyvien peruskäyttötaitojen osaamista pidettiin erittäin tärkeänä tai tärkeänä kotou-

**Taulukko 7.5.** Vastaanottokeskusten johtajien näkemykset sosiaalisen median ja mobiilisovellusten käytön hyödyllisyydestä kotoutumisessa.

	Kyllä (%)	Ei (%)	N
Hyödyttääkö sosiaalisen median käyttö kotoutumista?	90	10	97
Hyödyttääkö mobiilisovellusten käyttö kotoutumista?	97	3	100



**Kuva 7.1.** Vastaanottokeskusten johtajien näkemykset internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten tärkeydestä kotoutumisessa.

tumisen kannalta (yli 80 % vastaajista). Yli kaksi kolmesta vastaajasta piti sosiaalisen median ja mobiilisovellusten käyttöä erittäin tärkeänä/tärkeänä (kuva 7.1).

Turvapaikanhakijoista yhdeksän kymmenestä ilmoitti käyttävänsä mobiilisovelluksia oppiakseen suomea (kuva 7.2). Lähes yhtä moni kokee yleisesti internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten käytön helpottavan heidän elämäänsä Suomessa. Useampi kuin kolme neljästä turvapaikanhakijasta etsii internetistä tietoa oikeuksistaan ja työpaikoista Suomessa ja yli kaksi kolmesta etsii internetistä tietoa turvapaikanhausta Suomessa. Vastaanottokeskusten johtajat nostivat esille tiettyjä mobiilisovelluksia, joita turvapaikanhakijoilla on käytössään kotoutumisen tueksi. Nämä voidaan jakaa yleisimmin mainittuihin kielten oppimiseen liittyviin sovelluksiin (esim. ekapeli, Opi Suomea-sovellus, Yle: suomen kielen opiskelumateriaali, Funtsi: suomen kotoutuminen ja opiskelu); sanakirjoihin ja kääntämissovelluksiin; tulkkaussovelluksiin (esim. vertaistulkkipalvelu Tülka-tulkkauspalvelu); julkisen liikenteen palveluihin liittyviin sovelluksiin (esim. VR, reittiopas, matkahuolto) sekä karttapalveluihin (esim. Google Maps). Lisäksi mainittiin 112-sovellus ja Infopankki sekä työnhakuun liittyvät sovellukset, kuten myös poliisin infosivut ja laki-infosivut.

Internetin ja sosiaalisen median käyttö vaikuttavat myös turvapaikanhakijoiden muuttopäätöksiin (taulukko 7.6 ja kuva 7.2). Vastaanottokeskusten johtajista lähes kaksi kolmesta arvioi, että internetin ja sosiaalisen median käyttö ovat vaikuttaneet siihen, että asukkaat ovat valinneet kohdemaakseen Suomen. He perustelivat näkemystään siten, että sosiaalisen median kautta on saatu tietoa Suomesta jo täällä asuvien ystävien tai tuttujen kautta. Turvapaikanhakijoista

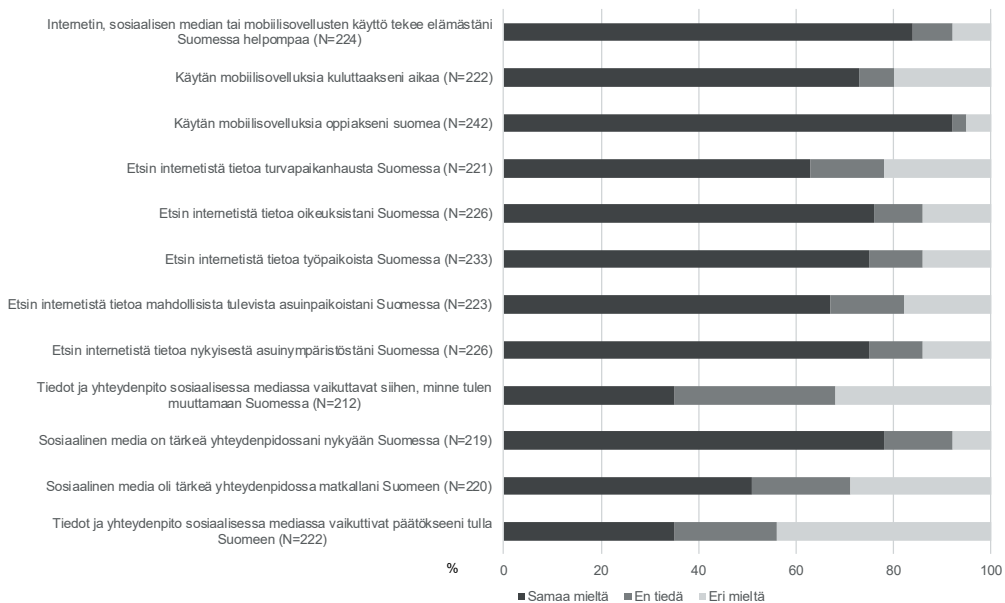


**Taulukko 7.6. Internetin ja sosiaalisen median käyttö ja muuttopäätökset (vastaajina vastaanottokeskusten johtajat).**

	Kyllä (%)	Ei (%)	N
Ovatko internetin ja/tai somen käyttö vaikuttaneet siihen, että turvapaikanhakijat ovat valinneet kohdemaakseen Suomen?	64	36	114
Vaikuttavatko internet ja some turvapaikanhakijoiden muuttopäätöksiin Suomessa?	65	35	99

kolmannes ilmoitti tietojen ja yhteydenpidon internetissä ja sosiaalisessa mediassa vaikuttaneen päätökseensä tulla Suomeen (kuva 7.2). Vastaanottokeskusten johtajat arvioivat, että internetin ja sosiaalisen median kautta Suomesta on saatu erilaisia käsityksiä: mm. hyvä sosiaalihuolto, koulutus ja helppous tulla Suomeen. Esimerkiksi salakuljettajat ovat mainostaneet Suomea kohdemaana. Suomesta on levinnyt valheellisen myönteisiä mielikuvia, jotka ovat aiheuttaneet pettymyksiä koskien perheiden yhdistämistä, töiden saantia ja turvapaikan saamisen helppoutta. Eräs vastaanottokeskuksen johtaja totesi, että on:

*”Mainostettu Suomea paratiisina, sivustoilla vaaleita naisia ja ruotsinlaivoja ja kaikki on erittäin hienoa ja kerrotaan että kaikki saavat työtä ja vähintään 1700 euroa kuukaudessa käteen, salakuljettajien omat sivut”.*



**Kuva 7.2. Internetin ja sosiaalisen median käyttö, kotoutuminen ja muuttopäätökset (vastaajina turvapaikanhakijat).**

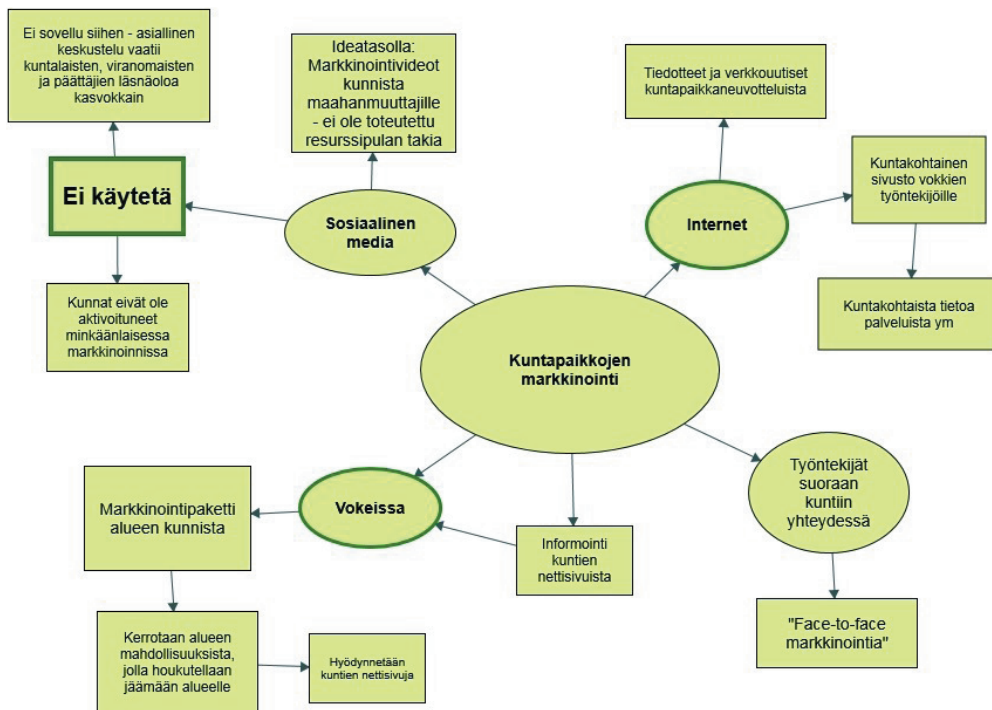
Kotoutumisen kannalta on merkittävämpää tarkastella, miten internetin ja sosiaalisen median käyttö vaikuttavat turvapaikanhakijoiden muuttopäätöksiin Suomessa. Vastanneista vastaanottokeskusten johtajista lähes kaksi kolmesta arvioi, että internetin ja sosiaalisen median käyttö vaikuttavat turvapaikanhakijoiden muuttopäätöksiin Suomessa (taulukko 7.6). Sosiaalisen median ja internetin koettiin antavan tietoa paikkakunnista, kuten asunnoista, eduista (tuista), koulutusmahdollisuuksista sekä turvallisuudesta. Internetin ja sosiaalisen median kautta saadaan myös tietoa alueista, joilla asuu ystäviä ja tuttuja, esimerkiksi millaista tietyillä paikkakunnilla on elää ja mistä löytyy oman kansallisuuden yhteisöjä. Sosiaalisen median ja internetin avulla tietyt paikat, kuten suuret kaupungit, näyttävät vetovoimaisina ja niistä luodaan mielikuvia. Turvapaikanhakijoista yli kaksi kolmesta etsiikin internetistä tietoa nykyisestä asuinympäristöstään tai mahdollista tulevasta asuinpaikoistaan (kuva 7.2). Kolmannes ilmoitti, että tiedot ja yhteydenpito sosiaalisessa mediassa vaikuttavat hänen tuleviin muuttopäätöksiinsä Suomessa.

## **7.6. ELY-keskusten ja kuntien internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten hyödyntäminen turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisessä ja kotouttamisessa**

ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköiltä kysyttiin haastatteluissa, hyödynnettäänkö ELY-alueella kuntapaikkojen markkinoinnissa internetiä ja/tai sosiaalista mediaa (kuva 7.3). Kuntapaikkoja ei varsinaisesti markkinoida eikä siihen ainakaan hyödynnetä sosiaalista mediaa. Internetin kautta on tiedotettu ja tehty verkkouutisia kuntapaikkaneuvotteluista ja kehoitettu vastaanottokeskusten työntekijöitä hyödyntämään kuntien internet-sivuja heidän kertoessaan kuntapaikoista turvapaikanhakijoille. Suoraa yhteyttä turvapaikanhakijoihin ei ole luotu muutoin kuin ideatasolla ilman laajempia resursseja.

ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköiden näkemys internetin ja sosiaalisen median hyödyntämisestä ELY-alueella kuntapaikkojen markkinoinnissa jakautuu kolmeen osaan. Ensiksi on selvästi kielteinen suhtautuminen, jota perustellaan sosiaalisen median haitoilla (vihapuhe, rasismi). Kyse on asenteesta, jonka mukaan sosiaalisen median kautta ei voi jakaa asiallista tietoa.

*”Ei käytetä – mielestäni ei sovellu siihen. Meillä on ollut kunnanvaltuuston tai kuntalaisille järjestettyjä infotilaisuuksia, jossa on ollut jännitteitä... On ollut Odin ja rajat kiinni ja tällaiset porukat. Ja sitten siel on käyty keskustelua siitä mistä tässä on kyse... Niin, jos keskustelu olisi netissä niin se olis aika villiä. Jos halutaan päästä asialliseen keskusteluun viranomaisina kuntalaisten ja päättäjien kanssa niin täytyy tehdä kasvotusten.”*



Kuva 7.3. Internetin ja sosiaalisen median hyödyntäminen kuntapaikkojen markkinoinnissa ELY-alueilla. Kuvan on laatinut Lotte Suveri.

Toiseksi, ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköiden haastatteluissa nousi esille sävyltään realistinen suhtautuminen. Siinä sosiaalisen median hyödyntäminen koetaan liian raskaana tilanteessa, jossa tiedon kerääminen perinteisäkin menetelmiä hyödyntäen on vaikeaa.

*”Ei taatusti hyödynnetä. Yhteistyöryhmissä ollaan puhuttu useasti, että kuntien pitäisi aktivoida ja saada edes perinteistä A4:stä koottua työpaikoista, asunnoista, palveluista, kouluista yms. ELYlle, jotta voisivat toimittaa niitä VOKkeihin. Pienemmät kunnat eivät ole aktivoituneet jostain syystä. Isommilla kunnilla ei ole tarvetta, koska ihmisiä tulee ovista ja ikkunoista.”*

Kolmanneksi, ELY-keskusten maahanmuuttopäälliköiden haastatteluissa nousi esille sävyltään myönteinen suhtautuminen. Siinä ymmärretään internetin ja sosiaalisen median hyödyntämisen mahdollisuudet, joita ei kuitenkaan ole voitu hyödyntää resurssien puutteen takia.

*”Tällä hetkellä ei. Meillä on ollut keskustelua siitä hyvin paljonkin, mutta tämä on ollut taas vähän näitä resurssikysymyksiä. Tämä asia olisi kiva tehdä. Meillä oli toiveena että -- (poistettu tunnistamisen*

välttämiseksi) me oltaisiin voitu esim. tehdä tällaisia videoita VOKkeihin, että oltaisiin haluttu tehdä mainos alueen kunnista ja siitä mitä kaikkea kivaa täällä on, koska ihmisillä on luonnollisesti tietynlainen näkemys, useimmat ihmiset ei ole kuullut -- ('tästä alueesta' poistettu tunnistamisen välttämiseksi) tai ainakaan pienemmistä alueista. Heillä on se ajatus, että heidän kaverit asuu Helsingissä, Espoossa tai Lahdessa. Eli sitten kun he saavat päätöksen he menevät sinne, koska siellä on kavereita tai sukulaisia. Tämä päätös tehdään siinä odotusajalla. Heillä on siinä paljon aikaa miettiä näitä asioita siinä odotellessa. Se muutama viikko sen jälkeen, kun hän saa sen luvan on todella lyhyt aika vaikuttaa ihmiseen. Aika harvalla nyt on silleen, että minäpä muutan nyt mieleni, kun puhut puoli tuntia. Oli ajatuksena, että oltaisiin saatu sinne vokkeihin intranetteihin näitä mainospaloja. -- Tämä on yksi esimerkki siitä, että meillä on paljon ideoita, mutta meillä on paljon muutakin työtä nyt, eli tarvittaisiin lisää resursseja. Ei se nyt niin kamalan kallista olisi tehdä jokaiselle maakunnalle oma videonsa, joissa sit jos kertoisi niistä hyvistä asioista, että meillä on hyvä kotoutumispolku, kieltenopetus, ammattikoulutus ja lyhyet jonot --. Me ollaan hyvä alue siinä kotoutumisen alkuvaiheessa. Me yritetään sitä kovasti kertoa, että jos vaikka haluat Helsinkiin, niin kyllä sinne vielä ehtii. Mutta tule nyt ensin kotoutumaan ja vaikka kouluttautumaan tänne. Sitten jos vielä haluaa lähteä, niin on ainakin paremmat mahdollisuudet saada työpaikka.”

Kuntakyselyssä kysyttiin kuntien internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten hyödyntämisestä turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisessä ja kotouttamisessa (taulukko 7.7). Vastanneista kunnista joka seitsemäs (15 %) vastasi houkuttelevansa oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita asukkaikseen. Näistä vain yksi (!) prosentti totesi hyödyntävänsä tähän sosiaalista mediaa. Sen sijaan huomattavasti yleisempää oli kunnan tarjoamista palveluista tiedottaminen internet-sivuilla (42 % vastanneista) ja sosiaalisessa mediassa (14 %). Lisäksi vastanneista reilu kolmannes (35 %) arvioi, että internetiä, sosiaalista mediaa ja mobiilisovelluksia hyödynnetään kotouttamisessa.

Käytännössä internetiä, sosiaalista mediaa ja mobiilisovelluksia hyödynnetään erityisesti tiedottamiseen ja yhteydenpitoon, mutta myös muihin kotouttamisen toimintoihin. Yleisimpinä hyödyntämisen kanavina mainittiin Facebook, Infopankki ja erilaiset mobiilisovellukset kuten WhatsApp. Hyödyntämisen tavoista saatiin runsaasti erilaisia esimerkkejä, kuten eri järjestöjen tapahtumista tiedottaminen; kielen oppimiseen ja kotoutumiseen tarkoitettun ”Suomi taskussa” -sovelluksen hyödyntäminen; WhatsAppin hyödyntäminen asiakastyössä; suomen kielen internet-kurssien (esimerkiksi Finnish Courses) ja Infopankin sekä muiden valmiiden, esimerkiksi järjestöjen tuottamien, kotouttamissisäl-

**Taulukko 7.7. Kuntien internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten hyödyntäminen turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisessä ja kotouttamisessa (vastaajina kunnat).**

	Kyllä (%)	Ei (%)	En tiedä (%)	N
Houkutteleeke kunta tietoisilla toimillaan oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita asukkaikseen?	15	80	5	135
Jos houkuttelee niin hyödynnetäänkö tässä sosiaalista mediaa?	1	88	11	72
Tarjoaako kunta oleskeluluvan saaneille tietoa kunnan tarjoamista palveluista internet-sivuillaan?	42	58	-	122
Tarjoaako kunta oleskeluluvan saaneille tietoa kunnan tarjoamista palveluista sosiaalisessa mediassa?	14	86	-	104
Hyödynnetäänkö internetiä, sosiaalista mediaa tai mobiilisovelluksia kotouttamisessa?	35	45	20	124

töjen hyödyntämiseen ohjaaminen; kunnan Facebook-sivujen hyödyntäminen; Facebookin ryhmäsivujen hyödyntäminen maahanmuuttajille ja muille kuntalaisille; vapaaehtoisten järjestäytyminen Facebookin kautta; Funzi-sovelluksen hyödyntäminen; sekä älypuhelimien tarkoitettun Tulka-tulkkauspalvelusovelluksen hyödyntäminen. Lisäksi vastauksista ilmeni, että kotouttamisen ja internetin ynnä muiden teknologioiden hyödyntämisessä ollaan vielä suunnittelu- vaiheessa.

## 7.7. Johtopäätökset

Sekä aikaisempi tutkimus että tässä luvussa hyödynnetty empiirinen aineisto osoittavat internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten hyödyntämisen olevan tärkeää turvapaikanhakijoiden kotoutumisessa ja muuttopäätöksissä. Näiden teknologioiden entistä paremmalla hyödyntämisellä voidaan parhaimmillaan saavuttaa entistä nopeampia ja parempia kotoutumisen polkuja, mikä on tärkeää sekä inhimilliseltä että yhteiskunnan kannalta.

Aineiston perusteella ELY-keskukset ja kunnat eivät hyödynnä internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten mahdollisuuksia oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntiin siirtymisen prosessissa. Yksikään ELY-keskus ei arvioinut keskuksen alueella hyödynnettävänä näitä mahdollisuuksia. Hyödyntämisen mahdollisuuksia oli ideoitu ja niihin suhtauduttiin myönteisesti, mutta resursseja ideoiden toteuttamiseen ei ollut. Vastaanottokeskusten johtajista kaksi kolmasosaa arvioi ja turvapaikanhakijoista kolmannes ilmoitti, että tiedot internetissä ja sosiaalisessa mediassa vaikuttavat turvapaikanhakijoiden muuttopäätöksiin Suomessa. Lisäksi kyselyistä turvapaikanhakijoista yli kaksi kolmesta ilmoitti etsivänsä internetistä tietoa tulevista mahdollisista asuinpaikoistaan Suomessa. Nämä havainnot osoittavat ristiriidan oleskeluluvan saaneiden muuttoliikkeen todellisuuden ja julkisen vallan toiveiden (kuntiin siirtyminen vastaanottokeskuksesta samalle ELY-alueelle) välillä. On epärealistista

olettaa, että tuhansien ihmisten muuttoliikkeeseen pystyttäisiin vaikuttamaan vastaanottokeskuksissa tapahtuvan tiedonannon kautta pelkästään kasvokkain ja julkishallinnon keppiä (vuokratakuun menetys, jos muutto ei kohdistu samalle ELY-alueelle) heiluttamalla.

ELY-keskusten ja kuntien lisäksi tärkeitä kotoutumisen toimijoita ovat kotouttamiskoulutusta tarjoavat tahot, TE-toimistot, kolmas sektori ja yksityinen sektori. Kotouttamiskoulutusta tarjoavia tulee ohjata enenevässä määrin hyödyntämään internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten mahdollisuuksia. Kotouttamiskoulutuksessa on erityisen tärkeää tuntee ja ymmärtää oleskeluluvan saaneiden heterogeenisuus suhteessa heidän mahdollisuuksiinsa, osaamiseensa ja halukkuuteensa hyödyntää näitä teknologioita. On lähdettävä perustaitojen opettamisesta omaehtoisten hyödyntämisen mahdollisuuksien lisäämiseksi. Mielenkiintoisen tarkastelukohteen tulevaisuudessa tarjoavat järjestöjen ja yritysten tarjoamat mahdollisuudet kotouttamisen edistämiseen internetin, sosiaalisen median ja mobiilisovellusten avulla.

## Lähteet

- Alam, K. & Imran, S. (2015). The digital divide and social inclusion among refugee migrants. *Information Technology & People* 28 (2), 344–365.
- Codagnone, C. & Kluzer, S. (2011). ICT for the social and economic integration of migrants into Europe. *JRC Scientific and Technical Reports*. European Commission, Luxembourg Publication Office, Luxembourg.
- Dekker, R. & Engbersen, G. (2014). How social media transform migrant networks and facilitate migration. *Global Networks* 14 (4), 401–418.
- Dekker, R., Engbersen, G. & Faber, M. (2016). The use of online media in migration networks. *Population, Space and Place* 22, 539–551.
- Ellison, N., Steinfield, C. & Lampe, C. (2014). Social capital and resource request on Facebook. *New Media and Society* 16 (7), 1104–1121.
- Juntunen, M. (2016). Poikkeustilan sukupolvet. Irakilaispakolaisuus Suomessa. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Alueiden kehittäminen* 31/2016.
- Khvorostianov, N., Elias, N. & Nimrod, G. (2012). 'Without it I am nothing': The internet in the lives of older immigrants. *New Media & Society* 14 (4), 583–599.
- Merisalo, M. (2016). Electronic capital: Economic and social geographies of digitalization. *Department of Geosciences and Geography A43*. Unigrafia, Helsinki.
- Saukkonen, P. (2013). Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka. Teoksessa: Martikainen, T., Saukkonen P. & Säävälä, M. (toim.) *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*, 81–97. Gaudeamus, Helsinki.
- Thulin, E. & Vilhemson, B. (2016). The internet and desire to move: the role of virtual practices in the inspiration phase of Migration. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 107 (3), 257–269.
- Vilhemson, B. & Thulin, E. (2013). Does the Internet encourage people to move? Investigating Swedish young adults' internal migration experiences and plans. *Geoforum* 47, 209–216.



## 8. Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden muuttoliike Suomessa

Jussi S. Jauhiainen

- Turvapaikanhakija voi itse valita asuuko Suomessa vastaanottokeskuksessa tai muualla
- Kaikki turvapaikanhakijat muuttavat Suomessa turvapaikkamenettelyn aikana, ja monet useita kertoja, vähintäänkin vastaanottokeskuksesta toiseen
- Lähes kaikki vuonna 2015 Suomeen jääneistä turvapaikanhakijoista asuivat suurimman osan ajastaan vastaanottokeskuksessa, ja vuoden 2017 alussa enemmistö heistä asuu vastaanottokeskuksissa paitsi Helsingissä ja Turussa yksityismajoituksessa
- Turvapaikanhakijan muutto yhdelle tai toiselle paikkakunnalle Suomessa tai Suomen ulkopuolella turvapaikkamenettelyn päätyttyä on yhteydessä hänen taustaansa ja sosiaalisiin verkostoihinsa, paikkakunnan vetäviin ja työntäviin tekijöihin sekä suoriin kokemuksiin tästä paikkakunnasta turvapaikkamenettelyn aikana, myös Internetin välityksellä
- Kukaan ei tiedä, missä kaikki vuonna 2015 Suomeen saapuneet turvapaikanhakijat ovat vuoden 2017 alussa tai tulevat olemaan myöhemmin, mutta todennäköisesti enemmistö Suomeen jäävistä tulee asumaan ennemmin tai myöhemmin kolmella suurimmalla kaupunkiseudulla

Vuoden 2015 aikana Suomeen saapui suuri määrä turvapaikanhakijoita. Heistä oli vuoden 2016 alussa yli 30 000 eri puolille Suomea perustetuissa yli 200 vastaanottokeskuksessa. Kaikki turvapaikanhakijat muuttavat Suomessa. Useat heistä ovat muuttaneet jo monta kertaa turvapaikanhakuprosessin aikana esimerkiksi vastaanottokeskuksesta toiseen tai vastaanottokeskuksesta muualle samaan tai toiseen kuntaan asumaan. Jokainen turvapaikanhakija lähtee ennemmin tai myöhemmin pois vastaanottokeskuksista.

Turvapaikanhakijoiden muuttoliike on merkittävä asia monille toimijoille. Kaikkein merkittävin se on turvapaikanhakijoille, joista jokainen lähtökohtaisesti etsii turvaa vieraasta paikasta. Nykyinen ja tuleva asuinpaikka ovat suurimmalle osalle hyvin erilaisia kuin mihin he ovat tottuneet elämänsä aikana (katso luku 6). Kieli, ympäristö ja ihmiset ovat vieraita. Välttämättä arkipäivässä ei ole yhteistä kieltä kuin joidenkin muiden turvapaikanhakijoiden kanssa ja jossain muualla Suomessa asuvien, samalta alueelta kotoisin olevien ihmisten kanssa. Osa hakijoista osaa englantia, mikä helpottaa yhteydenpitoa, tai ranskaa, josta voi olla jonkin verran hyötyä Suomessa.

Paikallisyhteisö ja kunta, jonne turvapaikanhakijat saapuvat, ovat myös muutoksen kohteena. Syntyy uusia kohtaamisia, joista osa on toivottuja ja osa johtaa



kielteisiin kokemuksiin. Viranomaiset suunnittelevat kuntiin monia lyhytaikaisia ja pitkäkestoisia toimia turvapaikanhakijoiden majoittamiseksi ja kotouttamiseksi. Vaikka turvapaikanhakijoille on luotu tarpeellinen perusinfrastruktuuri, niin he tulevat tai jättävät tulematta osaan näistä kunnista riippuen monista seikoista. Yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan kannalta on hyödyllistä tietää, minkälaisista on vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden muuttoliike.

Tässä luvussa tarkastellaan vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden muuttoliikettä Suomessa. Tarkastelen turvapaikanhakijoiden muuttoliikkeen peruseriaatteita sekä muuton toteutumista turvapaikkamenettelyn alku- ja loppuvaiheessa. Lisäksi pohdin sitä, minkälaiseksi turvapaikan saaneen tai kielteisen päätöksen saaneen muuttopolku voi muotoutua Suomessa tai Suomen ulkopuolella. Turvapaikan sijaintia koskeva aineisto on peräisin Migrin tilastoista: muuna aineistona on hyödynnetty loppuvuonna 2016 turvapaikanhakijoille suunnattua kyselyä, johon vastasi 311 turvapaikanhakijaa kahdeksasta vastaanottokeskuksesta Lounais- ja Etelä-Suomesta.

## **8.1. Vuonna 2015 Suomeen saapuneen turvapaikanhakijan muuttoliikkeen peruspiirteet**

Kaikki turvapaikanhakijat muuttavat Suomessa, mikäli muuttamisella tarkoitetaan asuinpaikan vaihtamista. Toisaalta turvapaikanhakija tulee osaksi väestörekisteriä vasta jos ja kun hän saa oleskeluluvan. Tätä ennen hän on kuitenkin vaihtanut asuinpaikkaansa ja asuinpaikkakuntaansa, jopa useita kertoja. Viranomaisten ohjaaman muuttoliikkeen ja turvapaikanhakijan itsensä valitseman muuttoliikkeen suhteen on monia mahdollisuuksia. Turvapaikanhakijoiden muuttoliike Suomessa on toteutunut ja tulee toteutumaan monin tavoin ja monille paikkakunnille.

Turvapaikanhakijan muuttoliikettä voidaan yleistää liittyneenä turvapaikkaprosessin vaiheisiin (katso luvut 2 ja 3). Ensiksi turvapaikanhakija saapuu Suomeen. Suomeen saavuttuaan turvapaikanhakija sijoitetaan vastaanottokeskukseen tai otetaan ensiksi poliisin säilöön tarkempien henkilö- ja matkatietojen hankkimista varten. Suurimman ruuhkan aikana syksyllä 2015 turvapaikanhakijoita pidettiin muutamia päiviä järjestelykeskuksessa Torniossa.

Turvapaikanhakija asuu vastaanottokeskuksessa, joka voi myös vaihtua hakemuksen käsittelyprosessin aikana. Myös keskuksessa asumisen aika vaihtelee. Joillekin se on viikkoja, toisille kuukausia tai jopa yli vuoden. Myöhemmin voi olla edessä siirto transitkeskukseen odottamaan seuraavaa muuttoa jollekin paikkakunnalle Suomessa. Toisaalta monet olivat transitkeskuksessa pitkiäkin aikoja. Turvapaikanhakija voi myös siirtyä itsenäisesti asumaan vastaanottokeskuksen ulkopuolelle. Tällöin hänen yhteytensä keskukseseen voi rajoittua siihen, että hän esimerkiksi käy kerran kuukaudessa kuittaamassa rahan, johon hän on oikeutettu. Tässä tapauksessa turvapaikanhakija voi asua missä tahansa Suomessa,

ja periaatteessa voi oleskella Suomen ulkopuolellakin. Hän voi myös muuttaa, useitakin kertoja riippuen asumisolosuhteista ja muista tekijöistä.

Turvapaikkapäätöksen tultua on hakijalla mahdollisuus asua edelleen lyhyen aikaa keskuksessa, kunnes asuinpaikka löytyy. Monille myönteisen päätöksen saaneille viranomaiset ovat järjestäneet asuinpaikan määrättyyn kuntaan. Kielteisen päätöksen saaneella on oikeus valittaa päätöksestä ja anoa käännetyksen keskeyttämistä. Valituksen käsittelyn aikana hakija ei ole oikeutettu asuinpaikkaan vastaanottokeskuksessa. Käytännössä enemmistö on saanut asua vastaanottokeskuksissa.

Mikäli turvapaikkamenettelyn lopullinen päätös on kielteinen, niin hakija käännytetään, ja hänen tulee poistua Suomesta kuukauden sisällä. Hänen on mahdollista tuon ajan kuluessa myös mennä ”maan alle” eli piiloutua viranomaisilta ja poliisilta. Tämä onnistuu helpommin isossa kaupungissa verrattuna pieneen kuntaan.

Osa vuonna 2015 Suomeen tulleista ja kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista on jäänyt laittomasti Suomeen. Näiden paperittomien määrän odotetaan kasvavan edelleen vuoden 2017 aikana. Erityisesti on kasvanut niin sanottujen uuspaperittomien määrä. He ovat henkilöitä, jotka ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen ja joilla ei ole oleskelulupaa Suomessa, mutta Suomen valtio ei pysty täysimääräisesti panemaan täytäntöön käännytystä Suomesta (katso luku 9). Näitä ovat muuan muassa Irakista tulleet, joita oli kaksi kolmesta vuoden 2015 turvapaikanhakijasta. Irakista tulleet on Suomessa jo entuudestaan yli 10 000, joten sosiaalisia verkostoja syntyy turvapaikanhakijoiden ja Suomessa olevien välillä. Näitä monet hyödyntävät turvapaikkamenettelyn aikana ja sen päätyttyä, koskien niin laillisesti kuin laittomasti Suomeen jääviä.

Vuonna 2015 Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden muuttoliikkeen selvittäminen on haasteellista, varsinkin kun heitä käsittelevät viranomaiset eivät selvitä yksilötasoisia tietoja turvapaikanhakijoiden asuinpaikoista ja niiden muutoksista turvapaikkaprosessin aikana. Myöskään poismuutto Suomesta ei välttämättä rekisteröidy minnekään.

Vuoden 2016 lopussa tästä noin 32 500 Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista joka kahdeksas (12 %) eli noin 4 000 henkilöä oli kadonnut rekisteristä eli viranomaiset eivät tiedäneet, ovatko he Suomessa tai ulkomailla (Sisäministeriö 2016). Turvapaikan saaneita ja Suomeen jääneitä oli vajaa kolmannes (30 %) eli 9 500 henkilöä. Suomesta oli poistettu poliisin avustamana noin joka yhdestoista (9 %) eli 3 000 henkilöä ja arviolta vajaa viidennes (18 %) eli 6 000 henkilöä oli poistunut itse, osa Suomen viranomaisten taloudellisesti tukemana. Arviolta kaksi viidestä (40 %) eli 13 000 hakijaa oli edelleen Suomessa viranomaisten tiedossa joko odottamassa lopullista turvapaikkapäätöstä tai sitä pystyvätkö viranomaiset poistamaan heidät Suomesta. Viranomaiset ovat luoneet erilaisia taloudellisia houkuttimia niille, jotka vapaaehtoisesti jättävät Suomen taakseen. Noin 500–1000 hakijaa (3 %)

on jäänyt ilman lupaa Suomeen viranomaisten tästä tietämättä. Tämän perusteella vuoden 2016 lopussa Suomessa oli edelleen reilu kaksi kolmesta (71 %) eli 23 500 henkilöä vuonna 2015 tulleista turvapaikanhakijoista. Nämä luvut ovat arvioita, sillä kukaan ei tiedä tilannetta ja lukuja tarkkaan.

## 8.2. Muuttoliike turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa

Suurin osa turvapaikanhakijoista saapui Suomeen vuoden 2015 alkusyksystä. Kiireisimpinä viikkoina heitä tuli Suomeen tuhansia (katso luku 2). Enemmistö tuli Tornioon, jonne piti järjestää väliaikainen hätämajoitus järjestelykeskuksen muodossa. Järjestelykeskus toimi tehokkaasti ja turvapaikanhakijoita lähetettiin päivittäin bussilasteittain eteenpäin. Tornioista käsin turvapaikanhakijoita alettiin sijoittaa muualle Suomeen olemassa oleviin ja juuri perustettuihin vastaanottokeskuksiin. Myöhemmin turvapaikkamenettelyn edetessä vastaanottokeskusten sulkeminen tarkoitti myös niissä olevien turvapaikanhakijoiden muuttamista toiselle paikkakunnalle. Uusien turvapaikanhakijoiden määrän vähetessä tavanomaiseksi suljettiin myös Tornion järjestelykeskus.

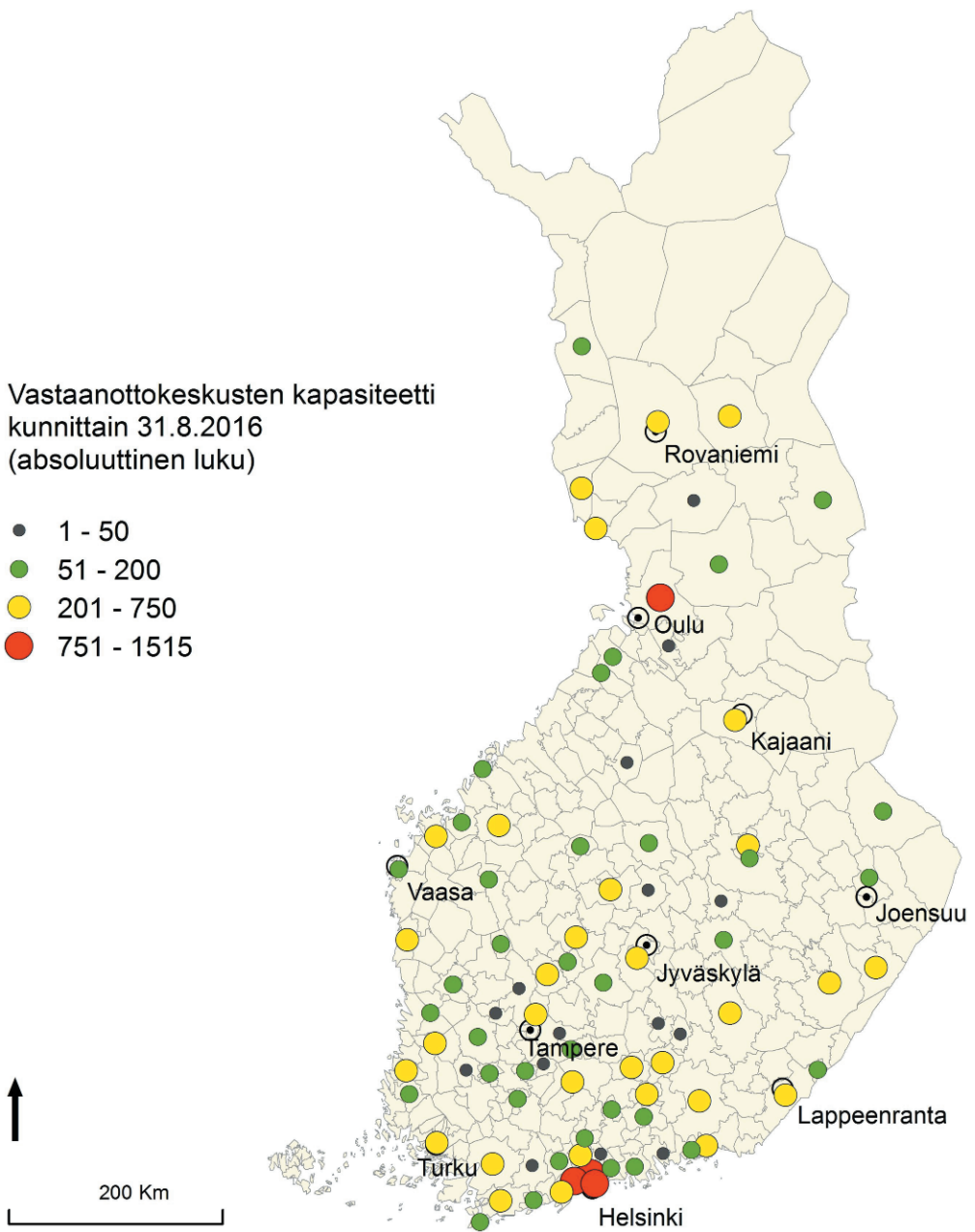
Vastaanottokeskuksia oli Suomessa 25 vuonna 2014. Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntyessä keskuksia perustettiin nopeasti lisää, ja niitä oli 217 kesällä 2016. Tämän jälkeen keskusten määrä alkoi vähentyä, ja niitä oli 119 vuoden 2016 lopussa. Vastaanottokeskuksia oli eri puolilla Suomea, yli joka toisessa kunnassa. Keskuksia oli eniten Uudenmaan (26), Pirkanmaan (14) ja Pohjois-Pohjanmaan (12) maakunnissa ja vähiten Etelä-Karjalan (2), Pohjois-Savon (2) ja Kainuun (3) maakunnissa. Vastaanottokeskuksia ylläpitivät julkinen sektori, yksityiset toimijat ja erilaiset järjestöt (katso luku 4).

Kiireisenä aikana perustetut yksityiset vastaanottokeskukset tarkoittivat turvapaikanhakijoiden viemistä mitä erilaisimpiin sijainteihin, konteksteihin ja majoitukseen. Monessa tapauksessa majoitus oli alun perinkin ajateltu näissä paikoissa vain väliaikaiseksi. Niinpä turvapaikanhakijoita yöpyi esimerkiksi turismisesongin ulkopuolella paikoissa, jotka ovat suomalaisten ja ulkomaalaisten turistien suosikkikohteita kesällä. Tutkijat ovat osoittaneet turvapaikanhakijoiden majoituksen järjestämisessä yksityisen sektorin toimijoille uusliberaalin politiikan piirteitä, jossa kilpailutus, taloudellinen tehokkuus ja vastuun hajauttaminen pois julkiselta sektorilta on olennaista (Darling 2016). Usein nämä sesongin ulkopuoliset paikat tarkoittivat myös sitä, että turvapaikanhakijat olivat poissa kantaväestön silmistä.

Vastaanottokeskuksia oli Suomessa noin joka neljännessä kunnassa. Lähes kaikki turvapaikanhakijat asuivat vastaanottokeskuksissa, joten tämän perusteella voidaan arvioida heidän sijaintiaan Suomessa vuonna 2016. He keskittyivät vastaanottokeskusten sijainnin perusteella enemmistönä eteläiseen Suomeen. Heitä oli erityisen runsaasti pääkaupunkiseudulla, ja useimpien suurimpien kaupunkiseutujen tuntumassa. Toisaalta esimerkiksi Turun kaupunkiseudulla keskuskau-pungin ulkopuolella heitä oli vähän. Vastaanottokeskuksia oli paljon myös syrjäi-

Vastaanottokeskusten kapasiteetti  
kunnittain 31.8.2016  
(absoluuttinen luku)

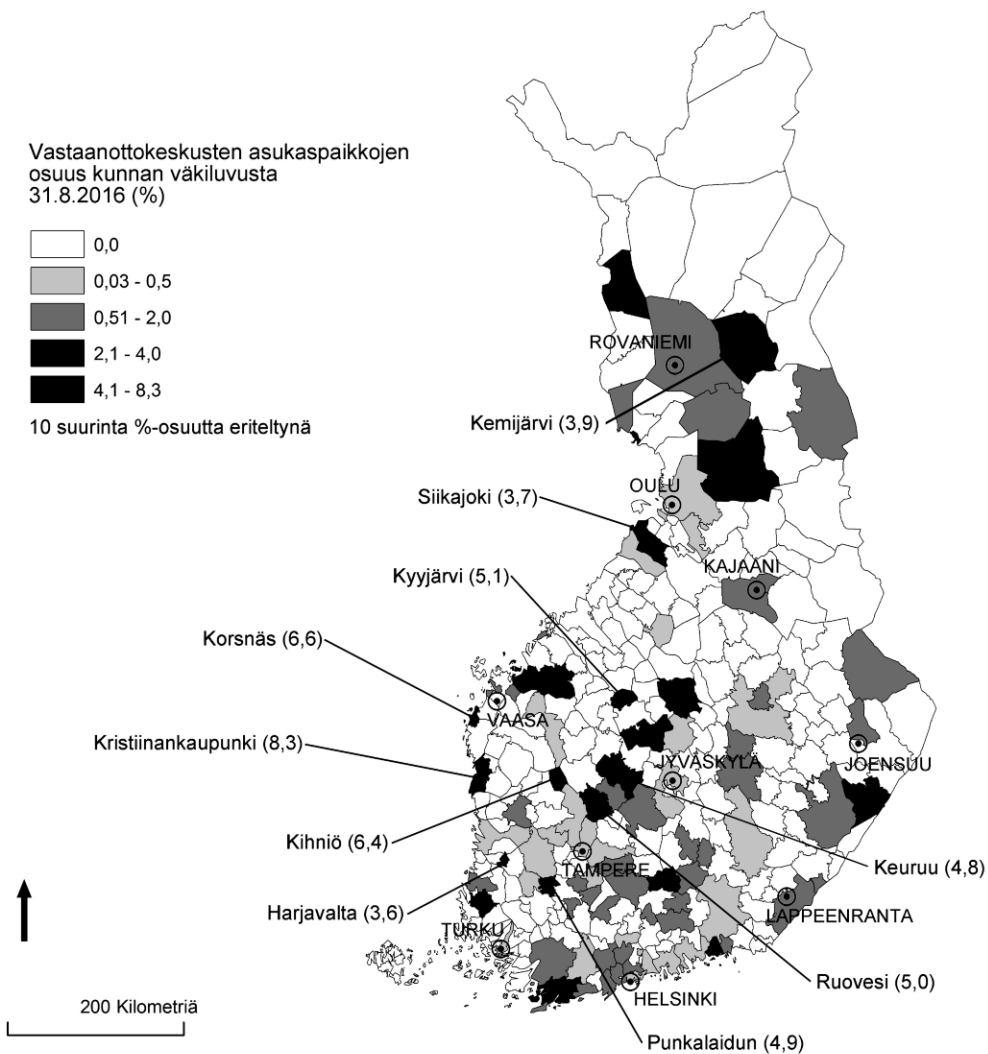
- 1 - 50
- 51 - 200
- 201 - 750
- 751 - 1515



Kuva 8.1. Vastaanottokeskukset Suomessa 2016 majoituskapasiteetin perusteella. Aineisto on peräisin Migristä.

sillä alueilla muutoin väkirikkaissa maakunnissa ja yleisemminkin syrjäseuduilla. Itäisessä Suomessa vastaanottokeskuksia on varsin vähän (kuva 8.1).

Vastaanottokeskusten majoituskapasiteetin, koon ja täyttöasteen perusteella voidaan arvioida, että vuonna 2016 Suomen kaikista kunnista alle joka kym-



**Kuva 8.2.** Vastaanottokeskukset Suomessa 2016 suhteessa kunnan väkilukuun. Aineisto on peräisin Migristä ja Tilastokeskuksesta.

menennessä eli alle 30 kunnassa oli enemmän kuin sata turvapaikanhakijaa ja vain kahdessa – Helsingissä ja Espoossa – heitä oli yli tuhat. Turvapaikanhakijoita oli määrällisesti eniten suurissa kaupungeissa, mutta suhteellisesti heidän osuutensa kunnan kokonaisväestöstä ei noussut korkeaksi. Niissä turvapaikanhakijoiden näkyvyys kaupunkikuvassa ei ollut kovinkaan merkittävä paitsi vastaanottokeskusten tuntumassa. Suuremmissa kaupungeissa oli myös paljon maahanmuuttajia, eivätkä paikalliset välttämättä erottaneet arkipäivässä että kuka oli maahanmuuttaja ja kuka oli turvapaikanhakija. Alle 20 kunnassa turvapaikanhakijoita oli yli kaksi prosenttia kunnan väestöstä eli 1

turvapaikanhakija suhteessa 50 paikalliseen asukkaaseen. Suhteessa väkilukuun turvapaikanhakijoiden määrä oli suurin Kristiinankaupungissa, Korsnäsissä ja Kihniössä, joissa se oli yli 5 prosenttia kunnan väestöstä (kuva 8.2). Näissä kunnissa oleskelevista joka 20. henkilö oli siis turvapaikanhakija.

### 8.3. Muuttoliike turvapaikanhakumenettelyn loppuvaiheessa

Turvapaikanhakijoiden muuttoliike muuttuu ajan myötä, kun turvapaikkamenettely etenee. Kuukausien kuluessa he saavat lisää tietoa Suomesta, saavat kontakteja Suomessa asuviin, varsinkin oman taustayhteisönsä jäseniin ja tutustuvat itse johonkin paikkakuntaan, usein ainakin siihen mikä on vastaanottokeskuksen lähellä.

Osa hakijoista muuttaa asumaan vastaanottokeskusten ulkopuolelle. Erityisesti heille syntyy tarkempi käsitys yhdestä paikkakunnasta ja arkielämästä siellä. Mikäli kyse on suuremmasta kaupungista, niin suora tieto siitä voi rajoittua asuinalueeseen sekä arkielämän kannalta keskeisiin sijainteihin (katso luku 6). Käytännössä asuminen vastaanottokeskuksen ulkopuolella vaatii rahaa ja kontakteja, joten heidän osuutensa turvapaikanhakijoista oli pieni. Määrällisesti voidaan kuitenkin puhua tuhansista turvapaikanhakijoista, jotka asuivat muun väestön keskuudessa ainakin jossain vaiheessa turvapaikkamenettelyä (taulukko 8.1).

Monet turvapaikanhakijoista muodostivat tiiviitä sosiaalisia verkostoja niiden samassa kaupungissa asuvien maahanmuuttajien kanssa, joilla oli heidän kanssaan samankaltainen tausta. Siirtyminen vastaanottokeskuksesta yksityismajoitukseen turvapaikkamenettelyn aikana tapahtui paikkakuntaan tutustumisen ja näiden sosiaalisten verkostojen kautta. Turvapaikanhakijoiden asuminen yksityismajoituksessa oli yleistä Helsingissä ja Turussa, mutta se oli paljon harvinaisempaa muissa suurissa kaupungeissa (taulukko 8.1). Vuoden 2015 turvapaikanhakijoista kuusi seitsemästä (85 %) oli tullut Irakista, Afganistanista tai Somaliasta. Juuri heitä oli paljon Helsingissä ja Turussa. Helsingissä vastaanottojärjestelmässä olevista turvapaikanhakijoista asui kesällä 2016 jo yli puolet (60 %) yksityismajoituksessa. Vuoden 2016 lopussa heidän määränsä oli kohonnut jo kolmeen neljästä (77 %) eli

**Taulukko 8.1.** Turvapaikanhakijat suurissa kaupungeissa vuonna 2016. Lähde: Migri.

1.7.2016	Helsinki	Espoo	Tampere	Turku	Oulu	Vantaa	Lahti
Turvapaikanhakijoita	2 450	1 450	360	800	900	900	650
Vastaanottokeskus	450	1 320	200	220	420	860	600
Transit-keskus	550	-	-	250	360	-	-
Yksityismajoitus	1 450	130	160	330	120	40	50
31.12.2016							
Turvapaikanhakijoita	1 950	1 150	600	650	750	800	500
Vastaanottokeskus	50	950	400	40	270	670	420
Transit-keskus	400	-	-	250	250	-	-
Yksityismajoitus	1 500	200	200	360	230	130	80

arviolta 1 500 turvapaikanhakijaa asui yksityismajoituksessa Helsingissä. Turussa vuoden 2016 lopussa turvapaikanhakijoista hieman yli puolet (55 %) asui yksityismajoituksessa (taulukko 8.1).

Viimeisin vaihe turvapaikkamenettelyssä alkaa turvapaikkapäätöksen myötä. Päätös tarkoittaa, että viimeistään pian sen jälkeen hakija siirtyy pois vastaanottokeskuksesta. Myönteisen päätöksen saaneelle etsitään asuinpaikka jostain kunnasta tai hakija etsii asuinpaikan itse. Kuntapaikkoja ei ole joka kunnassa saatavilla, joten tämän perusteella syntyviä muuttokohteita on vähemmän. Lisäksi monet pakolaisia vastaanottamaan sitoutuneet kunnat ovat esittäneet toiveiksi tai reunaehdoiksi joitakin pakolaisten piirteitä. Näitä ovat esimerkiksi alaikäiset turvapaikan saaneet tai perheet.

Periaatteessa yli 200 kuntaa on kuntapaikkojen kautta turvapaikan saaneen mahdollisena kohteena. Harvat suuret kaupungit ovat sitoutuneet kuntapaikkoihin. Niissä arvioidaan, että joka tapauksessa vuoden 2015 turvapaikanhakijoista tulee suurimpiin kaupunkeihin muuttamaan satoja, jos ei tuhansia turvapaikan saaneita.

Kielteinen turvapaikkapäätös johtaa haasteellisempaan tilanteeseen turvapaikanhakijan näkökulmasta. Hänellä on oikeus valittaa päätöksestä ja odottaa hallinto-oikeuden päätöstä. Hallituksen kiristettyä kansallista maahanmuuttopolitiikkaa, ei hakijalla ole enää oikeutta asua vastaanottokeskuksessa odottamassa valituksen päätöstä. Samoin hän ei saa enää taloudellista tukea asumiseensa tai elämiseensä Suomessa turvapaikanhakijan aseman kautta.

Käytännössä osa vastaanottokeskuksista ei ole noudattanut tätä tiukennettua politiikkaa. Kielteisen päätöksen saanut hakija on saanut edelleen asua vastaanottokeskuksessa. Sen sijaan hyvin harvoin heitä on pystytty enää tukemaan taloudellisesti. Erityisen joustavasti on tulkittu jonkin Suomessa olevan hakijan perheenjäsenen saamaa kielteistä päätöstä. Vain harvoin perheitä on hajotettu siinä vaiheessa, kun kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen valitusprosessi on käynnissä. Käytäntö ei ole kuitenkaan ollut sama jokaisessa vastaanottokeskuksessa. Samaa maahanmuuttopolitiikkaa sovelletaan käytäntöön hyvinkin eri tavalla. Tämä asettaa turvapaikanhakijat eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, missä vastaanottokeskuksessa he sattuvat asumaan ja minkälainen on esimerkiksi heidän perhetaustansa.

Pakotettu siirtyminen pois vastaanottokeskuksesta kielteisen päätöksen jälkeen vie monet turvapaikanhakijat harmaalle alueelle. Kaikilla heistä on oikeus olla Suomessa ainakin jonkin aikaa päätöksestä tiedon saamisen jälkeen, viikosta kuukauteen. Tämän jälkeen heidän on lain mukaan poistuttava maasta. Muutama viikko ei ole pitkä aika, varsinkin jos ei ole varsinaisesti paikkaa, minne mennä ulkomailla tai aiemmassa kotimaassa. Turvapaikanhakijoiden kyselyymme vastanneista käytännössä kaikki (97 %) halusivat jäädä Suomeen – huolimatta siitä oliko hän saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen, odotti päätöstä tai oli saanut turvapaikan. Kotimaahan paluu on hyvin harvalla millään tavalla mielekäs tai edes mahdollinen vaihtoehto. Kyselyyn vastanneista kaksi kolmesta (65 %) oli ehdottoman varma, että

ei aio palata kotimaahansa. Satunnainen EU:n jäsenvaltio ei myöskään ole mielekäs vaihtoehto, sillä Suomesta saatu kielteinen turvapaikkapäätös on voimassa koko EU:n alueella. Oleskelulupaa näihin maihin turvapaikanhakijalla ei ole.

Tiukempi turvapaikkapolitiikka, viisumien myöntämisehtojen kaventaminen ja pakotetut käännytykset eivät uusimpien tutkimusten (katso Czaika & Hobolt 2016) mukaan tuo ratkaisua turvapaikanhakijoiden tuloon Eurooppaan ja sen jäsenvaltioihin. Turvapaikkahakemusten hylkäysprosentin lisäys johtaa siihen, että maahan tullaan ilman lupaa ja voidaan jäädä sinne myös paperittomaksi. Mikäli kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija on saanut sopivia sosiaalisia verkostoja haku-prosessin aikana, on Suomeen laitton jääminen mahdollista ja se voi onnistuakin. Kaikille turvapaikanhakijoille Suomi ei ollut varsinainen kohdema. Tästä huolimatta eläminen laittomanakin Suomessa on lähes kaikille kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille parempi vaihtoehto kuin palata aiempaan kotimaahan tai lähtömaahan pakomatkan varrella (katso myös Kuschminder & Siegel 2016).

Elämä ”paperittomana” Suomessa on hyvin haasteellista, joskaan ei välttämättä turvatonta (katso luku 9). Suomessa erilaiset vapaaehtoisjärjestöt ja kirkko ovat huolehtineet osasta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista turvapaikanhakijoista muun muassa tarjoamalla heille väliaikaista majoitusta illasta aamuun tai terveyspalveluja. Sisäministeriön vuoden 2016 asiaa koskevan linjauksen myötä paperittomista aiheutuvat välttämättömät sosiaali- ja terveyskulut korvataan kunnille täysimääräisesti. Syynä tähän on osaksi se, että käännytystä ei voida panna täytäntöön. Suomen turvapaikanhakijoiden rekisteristä olikin vuoden 2016 loppuun mennessä kadonnut jo 4 000 turvapaikanhakijaa. Osa heistä on jäänyt laittomasti Suomeen (Sisäministeriö 2016). Toisaalta useimmilla Irakista tulleilla on sukulaisia tai tuttavita jossakin suurella EU:n jäsenvaltiossa, jonne yksi ”paperiton” ”häviää” Suomea helpommin.

Vuoden 2017 aikana mahdollisesti tapahtuvat muutokset maailmanpolitiikassa ja erityisillä riskialueilla Afganistanissa, Irakissa ja Somaliassa vaikuttavat siihen, palautetaanko näihin maihin Suomeen vuonna 2015 tulleita turvapaikanhakijoita. Esimerkiksi vuoden 2017 alkuun saakka Irak ei ollut halukas ottamaan vastaan Suomesta käännyttettäviä Irakin kansalaisia, joten heidän poistamisensa Suomesta Irakiin ei ole mahdollista. Käytännössä Suomen viranomaiset pystyivät saattamaan Irakiin vain yksittäisiä henkilöitä viikoittain. On myös keskusteltu siitä, onko varmaa, että esimerkiksi kurdivähemmistöön kuuluvan palauttaminen Irakiin ja hänen myöhempi elämänsä siellä on turvallista. Tilanteet konfliktierkissä maissa muuttuvat jatkuvasti, eikä kukaan voi kertoa varmasti turvallisuustilannetta etukäteen.

## **8.4. Oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden muuttoliike**

Suomalaisen yhteiskunnan ja paikallisten yhteisöjen kannalta on merkittävä kysymys minne vuonna 2015 Suomeen tulleet ja oleskeluluvan saavat turvapaikan-



hakijat sijoittuvat Suomessa, kun turvapaikkamenettely on ohi. Turvapaikkamenettely tätä joukkoa koskien saadaan päätökseen vuoden 2017 aikana, joten vasta vuoden 2018 aikana eli yli kaksi vuotta heidän saapumisensa jälkeen voidaan tarkemmin arvioida laillisesti ja laittomasti Suomeen jäävien määrää ja sijaintia.

Minne sitten vuoden 2015 turvapaikanhakijat muuttavat? On todennäköistä, että turvapaikanhakuprosessia edeltäneet kontaktit ja prosessin aikana syntyneet kokemukset määrätuille Suomen ja ulkomaiden paikkakunnille vaikuttavat oleellisesti muuttopäätökseen. Tässä turvapaikanhakijoiden aktiivisella internetin ja sosiaalisen median käytöllä on suuri merkitys. Nykyaikainen nopea vuorovaikutus tapahtuu älykännyköiden kautta.

Kyselyymme vastanneista turvapaikanhakijoista lähes kaikilla (92 %) on älykännykkä. Heillä on myös internetyhteys, koska melkein kaikissa (88 %) vastaanottokeskuksista on ilmainen langaton internetyhteys saatavilla. Vastanneista kaksi kolmesta (67 %) myös etsii internetistä aktiivisesti tietoa mahdollisista paikkakunnista, jonne sijoitautua oleskeluluvan saatuaan (katso luku 7). Suurin osa turvapaikanhakijoista on kotoisin kaupungeista, ja kyselyymme vastanneista kolme neljästä (75 %). Suomalainen kaupunki on asumisen kannalta monille tuntuksi lähiympäristö kuin harvaan asuttu maaseutu ja sen taajamat.

Kysyimme turvapaikanhakijoilta vuoden 2016 loppupuolella heidän muuttoaikeistaan ja -kohteistaan Suomessa. Suuret paikkakunnat Suomessa olivat suosituimmat mahdolliset muuttokohteet. Kysyttäessä paikkakunnista, joka kolmas (34 %) kyselyyn vastanneista mainitsi erikseen Helsingin ja joka neljäs (26 %) Turun. Joensuun mainitsi vain yksi prosentti vastaajista. On huomioitava, että kysely toteutettiin vastaanottokeskuksissa, jotka sijaitsivat Lounais-Suomessa ja pääkaupunkiseudulla.

Asuminen suuren kaupungin vastaanottokeskuksessa vaikuttaa siihen, että hakija haluaa myöhemminkin asua siellä tai toisessa suuressa kaupungissa. Toisaalta, kaupungeista on tullut kasvaneen pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän myötä kansainvälisestikin niitä paikkoja, joihin he kiinnittyvät ja joissa turvapaikanhakijoiden asema heidän läsnäolonsa kautta määritellään (Darling 2017). Turvapaikan saaneet turvapaikanhakijat muuttavat usein kaupunkiseuduille, joissa jo on suurempia määriä heidän kanssa samaan etniseen ryhmään kuuluvia. Tämä luo parempia mahdollisuuksia työn saantiin oman etnisen ryhmän avustuksella ja erilaisten sosiaalisten verkostojen kautta (Damm 2009). Heidän parempi pääsy työmarkkinoille on etu myös yhteiskunnan kannalta, sillä se tukee pakolaisten integraatiota ja vähentää heistä aiheutuvia kustannuksia yhteiskunnalle (Dustmann ym. 2016; Hatton 2016).

Monille ensimmäinen muutto voisi suuntautua oikeastaan minne tahansa, jossa olisi asunto saatavilla. Useille asunto löytyykin kohtuullisen läheltä nykyistä vastaanottokeskusta viranomaisjärjestelyjen tuloksena. Tämä ei kuitenkaan merkitse välttämättä sitä, että turvapaikan saanut jäisi tälle paikkakunnalle pitem-

mäksi aikaa. Työpaikalla on suuri merkitys. Enemmistö kyselyymme vastanneista turvapaikanhakijoita kertoi, että muuttaisivat sille paikkakunnalle, josta he saisivat töitä. Kolme neljästä (72 %) piti työpaikkaa tärkeämpänä kuin asumista oman etnisen taustayhteisön parissa. Muutto minne tahansa Suomessa voi olla liiankin helposti annettu vastaus, sillä harvoilla Suomen suurilla kaupunkiseuduilla asuvista turvapaikanhakijoista on kokemusta tai edes aavistusta, minkälaista elämä voisi olla syrjäseudulla. Toisaalta monet, esimerkiksi turvapaikanhakijoista lapsiperheet voivat olla tyytyväisiä viranomaisten puolelta tarjottuihin mahdollisuuksiin, joita pakolaisiin myönteisesti suhtautuvilla pikkupaikkakunnilla on tarjolla. Vastanneista kaksi viidestä (42 %) aikoi jäädä vähintään vuodeksi paikkakunnalle, jonne hän muuttaa vastaanottokeskuksesta. Monet vastanneista asuivat Turun tai Helsingin lähellä, joten tästä ei voi tehdä koko Suomea koskevia päätöksiä. Joka toinen (47%) vastaaja oli epätietoinen asumissuunnitelmistaan.

On hyvin todennäköistä, että suurin osa vuonna 2015 turvapaikkaa Suomesta hakeneista ja Suomeen jäävistä päätyy Suomen kolmelle suurimmalle kaupunkiseudulle eli Helsingin, Turun ja Tampereen kaupunkiseuduille. Toisaalta juuri nämä kaupunkiseudut pystyvät ottamaan määrällisesti parhaiten vastaan nämä tulokkaat. Helsinkiin, Turkuun ja Tampereelle on muuttanut ulkomailta vuosittain yhteensä 9 800 henkilöä nettomuuttovoiton ollessa 3 850 henkilöä vuodessa (Tilastokeskus 2017). Jos vaikka noin joka kolmas 10 000 vuonna 2015 Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista muuttaisi näille kolmelle kaupunkiseudulle muutaman vuoden kuluessa, niin sitä voisi olla määrällisesti jopa vaikea havaita. Näiden kolmen kaupungin ja niitä ympäröivien kaupunkiseutujen kannalta kyse on siis enemmänkin siitä, ketkä tulevat ja millä tavalla, ja miten integroituminen paikallisyhteisöön ja yhteiskuntaan onnistuu. Kaupunkiseuduilla on mahdollisuus onnistua tässä, jolloin ne saavat aktiivisia oppimiskykyisiä ja työssäkäyviä asukkaita, jotka sopivalla tavalla tulevat uuden asuinpaikkansa jäseniksi. Epäonnistumisen riskit ovat olemassa, jolloin näillä kaupunkiseuduilla haitallinen eriytyminen lisääntyy.

Paperittomien suuri joukko vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden seurauksena tarkoittaa vääjäämättä sosiaalisia, poliittisia, taloudellisia ja eettisiä ongelmia niin kunnissa kuin kuntalaisten keskuudessa. On vaikea hyväksyä, että hyvinvointivaltiossa suuri joukko ihmisiä jätettäisiin yhteiskunnan turvaverkon ulkopuolelle. Ilman minkäänlaista säännöllistä tuloa monet paperittomat ovat pakotettuja toimimaan laillisen ja laittoman rajapinnassa harmaalla vyöhykkeellä. Heidän hyväksikäyttönsä on varmaa, eli mikäli työtehtäviin päästään kiinni, niin niistä saata-va palkka ja työehdot eivät vastaa suomalaista käytäntöä. Sama koskee asumista ja asumisen ehtoja. Kuten aina turvapaikanhakijoiden tapauksessa, hyötyvät heistä monet taloudellisesti. Tässä tapauksessa heistä hyötyjiä ovat monenlaiset työnantajat sekä työpaikkojen ja asuntojen epäviralliset välittäjät sekä pimeisiin töihin ot-tavat ja pimeää vuokraa huonoin ehdoin tarjoavat vuokranantajat.

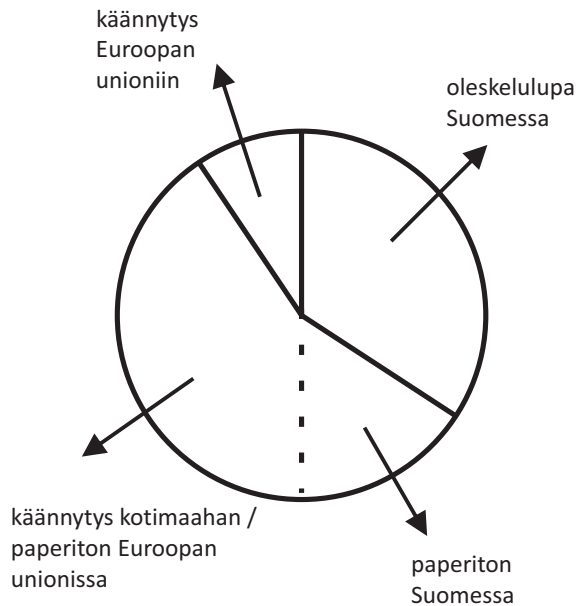
## 8.5. Johtopäätökset

Kukaan ei tiedä, missä kaikki vuonna 2015 Suomeen saapuneet turvapaikanhakijat ovat tai tulevat olemaan. Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden muuttoliikkeestä on viranomaisilla Suomessa yleistä tietoa turvapaikkamenettelyn aikana. Monien kohdalla tämä on jo päättynyt ja tiedetään kuka siirrettiin mihinkin vastaanottokeskukseen ja mihin kuntaan vastaanottokeskuksesta. Tätä ei ole järjestelmällisesti analysoitu, eikä selvitetty muuttajien tarkempia taustatietoja. Tarkemmin tutkimatta on myös se, minkälaiset taustatekijät olivat niillä, jotka muuttivat pois vastaanottokeskuksista turvapaikkamenettelyn aikana. Tarkkoja tietoja tästä ei ole ainakaan vielä saatavilla tutkimuskäyttöön. Yleiskuva on puutteellinen, vaikka yksittäisissä vastaanottokeskuksissa syntyi hyvä näppituntuma asiasta, ketkä muuttivat ja minne turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa. Tarkkaa tietoa tarvittaisiin, jotta pystyttäisiin arvioimaan vastaanottokeskuksesta poismuuton vaikutusta siihen, minne ja miksi turvapaikan saanut tai kielteisen päätöksen saanut Suomessa aluksi sijoittuu.

Monet myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneista hakijoista muuttavat vastaanottokeskuksesta pakolaisille varatuille kuntapaikoille. Tätä ohjaavan ELY-keskuksen tavoitteena on, että vastaanottokeskuksesta muutetaan ELY-keskuksen alueella olevaan kuntaan. Suomessa jokainen saa valita asuinpaikkansa, joten varmuutta asiasta ei ole. Turvapaikanhakijoita käsittelevät viranomaiset eivät ole tutkineet myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden muuttoa vastaanottokeskuksista kuntiin, eivätkä näiden edelleen muuttoa ensimmäisestä kunnasta toiseen tai mahdollisesti ulkomaille. Tilastoitu tieto tästä on niukkaa. Tosin merkittävä osa turvapaikan saaneista vasta rekisteröityy johonkin asuinpaikkaan vuoden 2017 aikana.

Osa heistä on vuoden 2017 alussa edelleen vastaanottokeskuksissa odottamassa päätöstä siitä, saavatko he jäädä Suomeen. Osa heistä on saanut myönteisen päätöksen, ja odottaa vastaanottokeskuksessa pääsyä asuntoon jossain kunnassa. Osa on vuoden 2016 aikana päätöstä odotellessaan muuttanut johonkin suurempaan kaupunkiin itsensä kannalta mielekkään yhteisön pariin ja jäänyt sinne saatuaan myönteisen päätöksen. Osa on saanut kielteisen päätöksen Suomeen jäämisen oikeudesta, on tehnyt valituksen, ja on vuoden 2016 aikana mennyt viranomaisilta piiloon hallinto-oikeudesta mahdollisesti tulevan kielteisen päätöksen ja käännytyksen pelossa. Monet ovat lähteneet Suomesta vapaaehtoisesti ja pienen osan ovat kääntäneet tai karkottaneet viranomaiset. Turvapaikanhakijoiden muuttoliikkeeseen liittyy lukuisia erilaisia tekijöitä ja tämän seurauksena muuttoliike itsessään ja sen seuraukset ovat myös erilaisia.

Vaikuttaa siltä, että vajaa puolet vuonna 2015 Suomeen tulleista eli noin 16 000 turvapaikkaa hakenutta jäisi Suomeen, joista kolmasosa huolimatta kielteisestä turvapaikkapäätöksestä (kuva 8.3). Heistä osa muuttaa myöhemmin ulkomaille, ja osa nopeamminkin jos Suomen viranomaiset pystyvät heidän käännytyksensä



**Kuva 8.3.** Vuonna 2015 Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden sijoittuminen.

panemaan täytäntöön. Vasta jälkepäin saadaan tietää, miten erilaisia turvapaikanhakijat ovat muuttajina ja mikä merkitys on hakijan taustalla (sukupuoli, ikä, perhesuhde, kielitaito, sosiaaliset verkostot) ja vastaanottokeskuksen sijainnilla (saavutettavuus suhteessa palveluihin, isompiin kaupunkeihin Suomessa, hakijan kanssa saman etniseen yhteisöön) sekä muuttokohteena olleen kaupungin tai kunnan etnisellä koostumuksella, palveluilla, asumismahdollisuuksilla ja työpaikkojen saatavuudella.

## Lähteet

- Czaika, M. & Hobolt, M. (2016). Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? *European Union Politics* 17 (3), 345–365.
- Damm, A. (2009). Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-experimental evidence. *Journal of Labor Economics* 27 (2), 281–314.
- Darling, J. (2016). Privatising asylum: neoliberalisation, depoliticisation and the governance of forced migration. *Transactions of the Institute of British Geographers* 41, 230–243.
- Darling, J. (2017). Forced migration and the city. Irregularity, informality, and the politics of presence. *Progress in Human Geography* (forthcoming)
- Dustmann, C., Fasani, F., Frattini, T., Minale, L. & Schönberg, U. (2016). On the economics and politics of refugee migration. *CEPR Discussion Paper No. DP11557*.
- Hatton, T. (2016). Refugees, asylum seekers, and policy in OECD countries. *American Economic Review: Papers & Proceedings* 106 (5), 441–445.
- Kuschminder, K. & Siegel, M. (2016). Rejected Afghan asylum seekers in the Netherlands: Migration experiences, current situations and future aspirations. *Maastricht University and United Nations University Working Paper Series* 7/2016.
- Sisäministeriö (2016). *Toimenpidesuunnitelma laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan 16.12.2016*. Sisäministeriö, Helsinki.



## 9. Paperittomat

Katri Gadd

- Paperittomiksi voidaan kutsua henkilöitä, jotka oleskelevat laittomasti jossain maassa
- Paperittomiin kuuluvat uuspaperittomat ovat Suomessa henkilöitä, jotka ovat tulleet tai jääneet Suomeen laittomasti ja joiden käännyttämistä tai karkottamista heidän kotimaahansa viranomaiset eivät voi panna täytäntöön – esimerkkeinä ovat Suomessa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet, joiden kotimaihin Suomella ei ole palautussopimusta
- Paperittomia oli Suomessa vuoden 2017 alussa 4 000–5 000 riippuen määritelmistä
- Paperittomien määrä kasvaa Suomessa vuonna 2017, kun suuri osa vuoden 2015 turvapaikanhakijoista saa kielteisen päätöksen ja heidät poistetaan vastaanottokeskuksista
- Paperittomat elävät arkipäiväänsä yhteiskunnan marginaalissa ja heidän integraationsa Suomeen on hyvin haasteellista

### 9.1. Johdanto

Laiton maahan tulo ja maassa oleskelu eli niin kutsuttu paperittomuus ei ole Euroopassa uusi ilmiö. Se on tunnistettu poliittisena haasteena jo kauan sitten (De Genova 2002). Huoli paperittomien määrän kasvusta ja heidän tilanteestaan on noussut puheenaiheiksi myös Suomessa erityisesti vuoden 2015 jälkeen. Paperittomien henkilöiden määrää ei kukaan voi tietää tarkkaan, koska he eivät rekisteröidy yhtenäisesti mihinkään viranomaisten tai järjestöjen ylläpitämiin rekistereihin. Kunnat, ELY-keskukset ja muut alan asiantuntijat arvioivat, että heidän määränsä kasvaa, kun Suomesta vuonna 2015 turvapaikkaa hakeneet saavat kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen.

Vuonna 2017 tuhannet vuonna 2015 Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista saavat kielteisen turvapaikkapäätöksen ja jäävät ilman oleskeluoikeutta Suomeen. Pieni osa heistä jää Suomeen laittomasti, ilman että viranomaiset tietävät heistä. Suurempi osa jää Suomeen uuspaperittomina, joiden käännyttämistä heidän kotimaahansa viranomaiset eivät voi panna täytäntöön. Esimerkkeinä ovat Suomessa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt niistä maista, joihin Suomella ei ole palautussopimusta. Vuoden 2017 alussa näitä olivat muuan muassa Irakista tulleet. Heistä merkittävä osa oli kurdeja.

Tässä luvussa käsitellään paperittomia Suomessa, keitä niin kutsutut paperittomat ovat ja kuinka paperittomaksi päädytään. Tämän lisäksi tarkastelen sitä, miten kunnissa ja ELY-keskusten alueilla odotetaan tilanteen kehittyvän. Pohdin, miten paperittomien elinmahdollisuuksia tulisi tutkia, jotta voisimme paremmin ennustaa miten ilmiö tulee vaikuttamaan yksittäisiin ihmisiin ja sitä kautta laajemmin suomalaiseen yhteiskuntaan.

## 9.2. Paperittomat Suomessa

Termi paperiton on siinä mielessä harhaanjohtava, että niin sanottu paperittomuus ei tarkoita sitä, että ihminen tosiasiallisesti olisi välttämättä ilman henkilöpapereita. Käsitettä paperiton ei ole määritelty myöskään missään laissa tai asetuksissa, sillä paperittomia koskevaa erillistä lainsäädäntöä ei ole. Näin ollen eri tahot ovat määritelleet paperittoman omalla tavallaan.

Paperiton on henkilö, joka asuu ja elää jossakin valtiossa ilman täyttä laillista oleskeluoikeutta, ja jonka oleskelua kyseisessä valtiossa tämän valtion viranomaiset eivät hyväksy. Usein viranomaiset eivät tiedä paperittoman oleskelusta kyseisessä maassa. Paperittomiin kuuluvat myös uuspaperittomat, joiden erityispiirteenä on se, että viranomaiset tietävät heidän oleskelevan valtiossa, mutta eivät voi laillisin keinoin poistaa heitä valtiosta.

Kaikkia määritelmiä yhdistää se, että henkilöllä ei ole oikeutta samoihin palveluihin kuin niillä, joilla on täysi oikeus oleskella Suomessa. Suomessa paperittomaksi voi päätyä monin eri tavoin, kuten esimerkiksi saamalla kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen, vanhan viisumin tai oleskeluluvan umpeuduttua tai joskus lupaa oleskeluun ei ole edes haettu. Poliisi ei pidä käsitteen paperiton käyttöä oikeana, vaan heitä tulisi kutsua laittomasti maassa oleskeleviksi.

Ruotsissa, jossa paperittomia on ollut pidempään, ei ennen ollut tarjolla mitään palveluja paperittomille. Palveluiden tarjoamisen katsottiin viestivän hiljaista hyväksyntää täysin järjestelmän ulkopuolella elämiselle (Hellgren 2014). Ruotsissa tehtiin muutos kesällä 2013, mikä mahdollisti paperittomien lasten koulunkäynnin sekä takasi kaikille paperittomille samat sosiaali- ja terveyspalvelut kuin turvapaikanhakijoille (Hellgren 2014; Lundberg & Strange 2016). Suomessa Suomen Punaisen Ristin lisäksi paperittomia auttavat järjestöt kuten Global Clinic ja Pakolaisneuvonta ry. Ne tarjoavat terveydenhuollon palveluita tai oikeusapua paperittomille tai paperittoman asemassa oleville henkilöille.

Ruotsissa on ilman oleskeluoikeutta kymmeniä tuhansia henkilöitä, joita ei ole kyetty poistamaan maasta. Asiantuntijoiden arviot paperittomien määrän kehityksestä vaihtelevat, ja vain harvat haluavat antaa mitään tarkkoja arvioita paperittomien määrästä Suomessa. Vuonna 2014 viranomaiset arvioivat heitä olevan Suomessa noin 3 500. Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden myötä paperittomien määrä nousi aluksi muutamilla sadoilla ollen noin 4 000 vuonna 2016.

Vuoden 2017 aikana paperittomien määrän voidaan arvioida kasvavan. Monet Irakista tulleet turvapaikanhakijat saavat lopullisen kielteisen turvapaikkapäätöksen, mutta heidän käännyttämistään Suomesta ei voida panna täytäntöön, koska Irak ei suostu ottamaan heitä vastaan. Kyse on siitä, jääkö heitä Suomeen lisää satoja vai tuhansia?

### 9.3. Paperittomat, Suomen kunnat ja ELY-keskukset

Loppuvuodesta 2016 teimme kuntakyselyn ja ELY-keskusten haastattelut, joissa kysyimme keskeisiltä toimijoilta paperittomista. Tuolloin joka 12. kunta (8 %) katsoi paperittomien olevan ongelma kyseisessä kunnassa. Toisaalta joka neljäs (26 %) kunta auttoi paperittomia suoraan ja lähes yhtä monessa kunnassa (22 %) oli havaittu muita toimijoita, jotka auttoivat paperittomia. Paperittomat eivät ole siis pelkästään pääkaupungin ja muutaman suuren kaupungin haaste. Erityisesti Etelä-Suomen kunnissa ja ELY-keskuksissa epäillään, että haasteita saattaa tulla lisää lähitulevaisuudessa. Valtaosa vastanneista piti todennäköisenä, että suurin osa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista, joita ei onnistuta poistamaan maasta, hakeutuu Etelä-Suomen kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin siellä olevien sosiaalisten verkostojen takia. Suurten kaupunkien ja kasvukeskusten ulkopuolella paperittomista aiheutuvia haasteita pidetään epätodennäköisempinä.

Suomessa tehtiin lakimuutos koskien vapaaehtoista paluuta kotimaahan. Tämän myötä poistettiin mahdollisuus saada tilapäinen oleskeluoikeus tapauksessa, jossa henkilö on saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen, mutta on kieltäytynyt poistumasta maasta. Aikaisemmin tämä tilapäinen oleskelulupa mahdollisti työnteon. Nyt järjestelmä luo uusia paperittomia, jotka ovat vailla palveluita ja toimeentuloa. Kysymys miten paperittomien tilanteeseen tulisi suhtautua, on vaikea. Toisaalta koetaan, ettei palveluja voida tarjota niille henkilöille, jotka ovat maassa ilman varsinaista lupaa. Toisaalta on tutkimuksia, jotka ovat osoittaneet, että kiristystoimet saattavat myös kasvattaa paperittomien määrää sekä lisätä laitonta maahantuloa (Czaika & Hobolth 2016).

Loppuvuodesta 2016 Suomen kunnissa oltiin hyvin epä tietoisia siitä, minäkalaisia palveluita paperittomille tulisi tarjota vai tulisiko niitä tarjota lainkaan. ELY-keskukset ja kunnat kokivat olevansa vailla tarkempia toimintaohjeita paperittomien varalle. Suuressa osassa kunnista kaivattiin lisäohjeistusta siitä, miten tulisi menetellä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden kanssa, jotka ovat jääneet kuntaan.

Ministerityöryhmä antoi vuoden 2016 lopussa ohjeistuksen, jonka mukaan laittomasti maassa oleskeleville turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kunnat antavat välttämättömän ja kiireellisen avun, ja valtio korvaa kustannukset täysimääräisesti. Mikäli turvapaikanhakija tai muu vastaava henkilö ei enää saa vastaanottopalveluita ja hän tarvitsee välttämättömää kiireellistä apua, hänet ohjataan kuntaan hakemaan tilapäistä asumispalvelua.



Tähän hätämajoituspalveluun sisältyvät myös ruoka ja muu akuutti apu, kuten välttämättömät lääkkeet. Kunnat selvittävät hätämajoitukseen hakeutuvan oleskeluoikeuden Maahanmuuttoviraston tilannekeskuksesta. Laittomasti maassa oleskelevat ohjataan palautusjärjestelmän piiriin (Sisäministeriö 2016).

Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut vastaanottokeskuksia poistamaan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet turvapaikanhakijat vastaanottopalveluiden piiristä. Eräs ELY-keskuksen maahanmuuttovastaava oli tietoinen tapauksesta, jossa perhe oli poistettu vastaanottokeskuksesta heidän saatuaan kielteisen turvapaikkapäätöksen. Tämän jälkeen vastaanottokeskuksen johtaja oli tehnyt vastaanottokeskuksesta lastensuojeluilmoituksen ja perheen lapset oli otettu huostaan. ”Varsinkin tällaisessa tilanteessa tuntuu epätodennäköiseltä, että perheen muut jäsenet lähtisivät maasta mihinkään”, maahanmuuttovastaava pohti. Tällaisissa tapauksissa myös kustannukset ovat korkeammat kuin perheen asuttaminen vastaanottokeskuksen tiloissa. Erään kunnan maahanmuuttovastaava puolestaan kertoi, että vuonna 2016 ensimmäinen Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan vastaanottokeskuksesta poistettu henkilö oli saanut parikymmentä muuta hänen kanssaan samankaltaisessa tilanteessa olevaa turvapaikanhakijaa puolelleen. Myös he olivat uhanneet lähteä vastaanottokeskuksesta, mikäli häädön saaneen henkilön vastaanottopalvelut lakkaisivat. Moni turvapaikanhakija on tehnyt suunnitelmia sen varalle, että kielteisestä turvapaikkapäätöksestä tehdyn valituksenkin tulos olisi kielteinen.

Vuoden 2016 lopussa kunnat suhtautuivat varsin eri tavoin paperittomiin. Kuntien auttamismahdollisuudet olivat erilaisia. Joissain kunnissa oli alettu tehdä omia linjauksia, kun ministeriötason ohjeistusta ei ollut vielä tullut. Osa kunnista ei antanut mitään palveluja paperittomille. Kunnilla ei tähän tavallaan ollutkaan velvoitetta, mutta useammasta kunnasta vastattiin, ettei kunnan vastaanottokeskuksista tulla häätämään alaikäisiä kadulle kielteisestä turvapaikkapäätöksestä huolimatta. Oli myös kuntia, jotka ilmoittivat antavansa paperittomille samat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut kuin muillekin kunnan asukkaille. Terveydenhuollon palveluista voidaan silti akuuteissakin tapauksissa periä täysi hinta. Eräs raskaana ollut nainen kertoi saaneensa noin 6 000 euron laskun synnytettyään poikansa Suomessa keisarinleikkauksella.

Suurimmassa osassa kuntia, joissa paperittomia on tai joissa heihin varaudutaan, linjattiin, että paperittomia ei tulla jättämään heitteille. Joissain kunnissa kaavailtiin toimeentulotuen myöntämistä, maksusitoumuksia ruokaan ja yösijaan tai erillisen ruokarahan antamista. Toisissa kunnissa valmistauduttiin osoittamaan paperittomille paikkoja asunnottomien yömajoissa tai tarjottiin majoitusta seurakuntien tiloissa. Suomen Punainen Risti ei pysty muuttamaan jo suljettuja vastaanottokeskuksia hätämajoituspaikoiksi. Useat kunnat pyrkivät tarjoamaan vähintään ohjausta ja neuvontaa tai tekemään yhteistyötä seurakuntien, yhdistysten ja seurojen kanssa, jotka ovat useassa kunnassa tarjoutuneet

vapaaehtoisiksi auttajiksi. Joissain kunnissa on myös niin sanottua tukihenkilötoimintaa, jonka puitteissa tarjotaan jopa akuuttia majoitusapua vuokra-asunnoissa. Kuntakyselyssä ilmeni, että monen kunnan sosiaalityöntekijät ovat huolissaan tilanteesta.

Ruotsissa on huomattu ristiriita kansallisen lainsäädännön ja paperittomiin liittyvien ohjeistusten välillä (Jönsson 2014). Yhtäältä palveluja ei saisi tarjota, mutta toisaalta tiedostetaan esimerkiksi YK:n laatimat lapsen oikeuksien vaatimukset. Kuntien erilaiset valmiudet auttaa asettavat apua tarvitsevat eriarvoiseen asemaan. Myös Ruotsissa puutteelliset toimintaohjeet ovat mahdollistaneet erilaiset käytännöt eri kaupungeissa (Jönsson 2014). Muutamassa Suomen kunnassa on herännyt huoli siitä, että paperittomille tarjotut palvelut houkuttelevat lisää samassa tilanteessa olevia ihmisiä kunnan alueelle.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet, joita ei ole onnistuttu poistamaan maasta, ovat arkipäivässään kuntien vastuulla. Kunnat saavat tästä korvausta, jonka riittävydestä ei vielä tiedetä. Monissa ELY-keskuksissa todettiin, että tämä asia ei kuulu niille, koska ELY-keskukset ovat ensisijaisesti vastuussa maahanmuuttajien kotouttamispalveluista, eivätkä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet kuulu suoraan niiden piiriin. Muutaman ELY-keskuksen maahanmuuttovastaavat näkevät paperittomat myös ELY-keskusten haasteena. Tästä tulisi keskustella tähänastista enemmän, koska paperittomien määrä kasvaa jo lähitulevaisuudessa. Kaupunkien tasolla suurimpien vaikutusten odotetaan kohdistuvan pääkaupunkiseutuun, Turkuun, Tampereelle ja Ouluun. Niissä paperittomien suuremman määrän pelätään aiheuttavan turvallisuushaasteita ja kielteistä ilmapiiriä. Tämä pelko on perusteltu, jos paperittomien määrä kasvaa olennaisesti. Ruotsissa paperittomista on muodostunut oma sosiaalinen luokansa. Ilmiö on lisännyt etenkin suurissa kaupungeissa sosiaalisia ongelmia, kuten köyhyyttä, kodittomuutta ja prostituutiota (Jönsson 2014). Monissa Suomen kunnissa ja ELY-alueilla muistutetaan, että kysymys on ensisijaisesti inhimillisestä tragediasta, joka koskee nimenomaan paperittomia itseään. Näiden henkilöiden pelätään joutuvan hyväksikäytön uhreiksi niin asunto- kuin työmarkkinoillakin. Tämä ei ole ihmisen itsensä eikä myöskään suomalaisen yhteiskunnan etu. Vaikeat työolosuhteet yhdistettynä terveydenhuollon ja tuen puutteeseen ovat omiaan aiheuttamaan sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia (Jönsson 2014).

Erityisesti Irakista tulleiden epäselvä tilanne askarruttaa. Jos Irakiin ei ole palautussopimusta, paperittomien määrä voi kasvaa useisiin tuhansiin Suomessa. Varsinais-Suomen ELY-keskuksen maahanmuuttokoordinaattori Kalle Myllymäki veti yhteen kunnissa ja ELY-keskuksissa ilmenneitä huolia. Hän huomautti, että pakolaisten vastaanottojärjestelmä saattaa halvaantua, jos kunnat joutuvat ottamaan vastuun sadoista tai jopa tuhansista ihmisistä. Tämä vaikuttaa myös ELY-keskuksiin, joiden tehtävänä on sopia kuntien kanssa niin sanotuista kunta-paikoista. ”Mitä järkeä kuntien on sopia ELY-keskusten kanssa pakolaisten vas-

taanotosta, jos kuntiin tulee kuitenkin ihmisiä, joille täytyy tarjota palveluita?” kysyy Myllymäki. Hän arvioi, että Suomella ei ole varaa tuhansien henkilöiden suoranaiseen heitteillejättöön. Hän huomauttaa, että tilanteesta saattaa tulla kestämaton ihmisten itsensä ja kuntien palveluiden kannalta.

## 9.4. Elämää yhteiskunnan marginaalissa

Paperittoman ihmisen asemassa elämistä on vaikea täysin ymmärtää, jos ei itse ole kokenut samaa. Erilaiset asiat, kuten byrokratia tai henkilön omat tavoitteet ja pelot kietoutuvat toisiinsa. Ne muodostavat moninaisia haasteita vaikuttaen henkilön toimintaan ja koettuihin mahdollisuuksiin. Kielteinen oleskelulupapäätös ei tarkoita sitä, että ihmiseltä poistuisivat halut tai tavoitteet elää kyseessä olevassa maassa, tässä tapauksessa Suomessa. Useat, jotka ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen, ovat valittaneet päätöksestä, eivätkä aio lähteä pois maasta vaikka päätös olisi kielteinen valituksenkin jälkeen. Monet vapaaehtoisuustyöntekijät itse asiassa uskovat valtaosan valituksen tehneistä saavan uuden kielteisen päätöksen. Tällöin, jos henkilö tekee päätöksen jäädä Suomeen tai hänellä ei ole mahdollisuutta poistua, hän joutuu elämään yhteiskunnan marginaalissa kehittäen itsenäisesti edellytykset selviytyä.

Elämää yhteiskunnan marginaalissa ei voida tarkastella yksinomaan siitä näkökulmasta, millaisia rakenteita ja toimintamahdollisuuksia me tiedämme yhteiskunnassamme olevan. Paperittomien, tai paperittomien asemassa elävien elinoloja on tarpeen tutkia selvittämällä, minkälaisia tavoitteita näillä ihmisillä on ja tarkastella niitä haastekategorioiden kautta. Näin on helpompi ymmärtää, kuinka vaikeaa yhteiskunnan ulkopuolella itse asiassa on elää. Samoin ymmärretään, mitä suuri yhteiskunnan ulkopuolella elävien ihmisten määrä tarkoittaa yhteiskuntamme kannalta, puhumattakaan yksittäisten ihmisten ahdingosta. Näitä haastekategorioita, joiden kautta ihmisten tavoitteita pitäisi tarkastella, ovat kyky-, auktoriteetti-, yhdistymis- sekä henkiset rajoitteet. Nämä kategoriat ovat hyvin tiiviisti toisiinsa yhteydessä ja vaikuttavat toinen toisiinsa.

Kykyrajoitteet tarkoittavat sitä, että kaikilla ihmisillä on tarve lepoon ja ravintoon säännöllisin väliajoin. Oli siis kunnassa tarjolla turvallista yöpaikkaa ja ruoka-avustusta tai ei, nämä tarpeet täytyy saada tyydytetyiksi. Varsinkin kunnissa, joissa ei ole riittävästi apua paperittomille, tulee paperittomista erittäin haavoittuvassa asemassa oleva ryhmä. Kuntakyselystä kävi ilmi, että joissain kunnissa on toimijoita, jotka tarjoavat apuaan paperittomille. Mikäli paperiton henkilö saa tietoa kunnista, joissa palveluja paperittomillekin tarjotaan, saattaa se vaikuttaa päätökseen hakeutua tällaiseen kuntaan, kuten joissain kunnissa epäillään tapahtuvan.

Auktoriteettirajoitteilla tarkoitetaan ihmisiä ohjaavia sääntöjä ja lakeja tai esimerkiksi kauppojen ja virastojen aukioloaikoja. Eri käytänteet ja toimintatavat, joilla paperittomiin suhtaudutaan ja lait, jotka eri toimijoita ohjaavat, ovat myös

auktoriteettirajoitteita. Suomessa henkilö, joka saa valituksensa jälkeen uuden kielteisen oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksen, voidaan poistaa vastaanottokeskuksesta ja sen palvelujen piiristä. Vastaanottokeskuksen johtajalla on oman harkintansa mukaan mahdollisuus antaa henkilön jäädä vastaanottokeskukseen. Kolmenkymmenen päivän aikana hänen tulisi poistua maasta. Kuntakyselystä käy ilmi, että joissain kunnissa vastaanottokeskukset ovat linjanneet, että ne eivät tule häätämään kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneita vastaanottokeskuksesta.

Kun ihmisellä ei ole virallista lupaa olla Suomessa, vaikeutuu monen asian hoitaminen virallisten keinojen kautta. Suomessa suuri osa toiminnoista vaatii jonkunlaisen luvan, kirjautumisen tai tunnistautumisen järjestelmissä. Tällaisia toimintoja ovat muun muassa työnteko, hotellissa yöpyminen tai jopa elokuvan vuokraaminen, puhumattakaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Paperiton henkilö on ulkona suuresta osasta palveluita ja mahdollisuuksia. Ruotsissa tämä on näkynyt paperittomien ajautumisena näkymättömään marginaaliin. Esimerkiksi Espanjassa, jossa laillisen ja laittoman työnteon määritelmä on esimerkiksi Ruotsia (ja Suomea) löyhempi, mahdollisuus tehdä töitä on aikaansaanut paperittomienkin jonkinasteisen yhteiskuntaan integroitumisen (Hellgren 2014). Toisaalta tämä voi tarkoittaa myös paperittoman taloudellista hyväksikäyttöä.

Yhdistymisrajoitteilla tarkoitetaan ihmisten tarvetta tavata, syystä tai toisesta, muita henkilöitä saadakseen hoidettua päivittäisiä asioitaan ja saavuttaakseen omia tavoitteitaan. Aika, joka tapaamisiin menee, on pois jostain toisesta toiminnasta ja näin ollen rajoittaa toimintaa ja vaatii organisointia. Tällaisia yhdistymistä vaativia asioita ovat esimerkiksi käynti lääkärillä tai kaupassa, rikosilmoituksen tekeminen, lapsilla koulunkäynti ja aikuisilla työnteko. Luvallisesti Suomessa oleville nämä ovat ”vain” askareita, jotka ovat ajallisesti pois muusta toiminnasta. Paperittomille nämä palvelut eivät ole avoimia. Suomessa on kuntia, kuten kuntakyselystämme käy ilmi, jotka ovat ilmoittaneet hoitavansa lapset ja raskaana olevat naiset vaikka he olisivatkin paperittomia. Monessa muussakin kunnassa on ilmoitettu, että akuuttia hoitoa tarvitseville potilaille tarjotaan palveluita. Tällöin potilas joutuu kertomaan henkilöllisyytensä, mikä saattaa aiheuttaa epäröintiä hoitoon hakeutumisessa. Myös akuuteilta potilailta voidaan periä sairaanhoidon kustannukset, kuten kävi eräälle naiselle joka synnytti Suomessa. Ihminen, joka ei halua tulla löydettyksi, joutuu keksimään epävirallisia toimijoita, joiden puoleen kääntyä. Tämä tilanne on omiaan ajamaan ihmisiä epätasa-arvoiseen asemaan. Se myös luo tilauksen rinnakkaisille, yhteiskunnan valvonnan ulkopuolella oleville markkinoille. Suomessa on jo nyt pimeitä asunto- ja työmarkkinoita, joita paperittomat hyödyntävät. Niissä voidaan myös käyttää paperittomia hyväksi. Paperittomien kannalta on etu, että järjestöt ja kirkot ovat useissa kunnissa ottaneet asiakseen auttaa heitä.

Henkiset rajoitteet rajoittavat ihmisten toimintaa joskus enemmän kuin muut yllämainitut rajoitteet. Laittomasti maassa olevilla pelot liittyvät usein siihen, että heidät saadaan kiinni ja poistetaan maasta. Mahdolliset traumaattiset kokemukset vaikuttavat valtavasti ihmisen henkilökohtaisiin voimavaroihin. Nämä kokemukset liittyvät yhtäläillä pakolaisiin ja muihin turvapaikan saaneisiin, ei yksinomaan paperittomiin turvapaikanhakijoihin. Kiinnijäämisen pelko vaikuttaa tiloihin, joissa ihminen uskaltaa oleskella. Poliisien tai muiden viranomaisten läsnäolo koetaan joskus pelottavana. Julkisia tiloja saatetaan jopa vältellä kiinnijäämisen pelossa. Mediassakin esillä olleet keskustelut poliisien oikeuksista tarkastaa ihmisten henkilöllisyys, saattavat vaikuttaa ihmisen rohkeuteen liikkua julkisessa tilassa. Ruotsissa tämä tilanne on aiheuttanut paperittomien varovaisuutta. Siellä heille tarjotaan enemmän palveluita vuoden 2013 uudistusten jälkeen, mutta toisaalta poliiseja on kehoitettu aktivoitumaan maasta karkotuksissa. Tämä on lisännyt ratsioita muun muassa terveyspalveluita tarjoavissa paikoissa ja kouluissa (Lundberg & Strange 2016). Pakoprosessi on ollut monelle rankka, ja kielteinen turvapaikkapäätös saattaa aiheuttaa suurta turhautumista. Turhautuminen, huoli toimeentulosta, pelko omaisten puolesta sekä tunne, että ei ole tervetullut mihinkään, ovat vaarallinen yhdistelmä kielteisiä tunteita. Ne vaikuttavat pitkällä aikavälillä ihmisen käytökseen.

Nämä erilaiset rajoitteet ovat tiiviisti liitoksissa toisiinsa. Henkiset rajoitteet, kuten pelot, saattavat tehdä auktoriteettirajoitteista suurempia kuin osaamme kuvitellakaan. Kykenemättömyys tyydyttää fyysisiä tarpeita on usein yhteydessä henkiseen hyvinvointiin ja yleiseen jaksamiseen. Tämä puolestaan heijastuu helposti siihen, miten aktiivisesti henkilö jaksaa ajaa omaa asiaansa byrokratian eri vaiheissa. Ihmisen asema yhteiskunnassa vaikuttaa suuresti siihen, mitä hän ympäristössään havaitsee ja miten hän ympäristön kokee. Tämä kokemus ympäristöstä saattaa muuttua siis yhden päivän aikana, kun ihminen saa turvapaikkapäätöksensä. Ympäristö näyttäytyy aivan eri lailla ihmiselle, jolla on oikeus olla ja liikkua tilassa hyödyntäen yhteiskunnan palveluita kuin niille, joiden täytyy pysyä tunnistamattomissa. Paperittomien ihmisten elämää tulisi tarkastella tutkimalla heidän edellytyksiään elämiseen, jotta voisimme ennustaa paremmin, minkälaisia ongelmia ja haasteita paperittomien suuri määrä voi saada aikaan yhteiskunnalle ja mitä yhteiskunta heille tuottaa.

## 9.5. Yhteenveto

Suomessa paperittomia on Euroopan ja maailman mittakaavassa vielä vähän. Mitä tapahtuu, kun yli 10 000 vuonna 2015 Suomeen tullutta turvapaikanhakijaa saavat kielteisen turvapaikkapäätöksen? Heistä monet ovat Irakin kurdeja, joita viranomaiset eivät voi väkisin palauttaa Irakiin. Monille heistä Irak ei myöskään ole turvallinen paikka. Kunnissa ja ELY-keskuksissa toivottiin syksyllä 2016 poliittisia linjauksia ja ohjeistuksia siitä, kuinka toimia tilanteessa, jossa paperitto-

mien määrä kasvaa. Sisäministeriö laatikin ohjeistuksen vuoden 2016 lopussa, ennen kuin paperittomien ja erityisesti uuspaperittomien määrän ennustettiin alkavan kasvaa. Huolet paperittomien määrän kasvamisesta liittyvät kunnissa ja ELY-alueilla etupäässä sosiaalisten ongelmien lisääntymiseen ja kielteisen ilma-  
piirin syvenemiseen.

Linjauksia tehdessä ja sovellettaessa tulee tarkkaan miettiä, onko tarkoituksena tehdä paperittoman henkilön elämä Suomessa niin vaikeaksi, että henkilö tekee itse päätöksen lähteä maasta. Jos vapaaehtoiseen maasta poistumiseen tähdätään kiristyskeinoin, tulee selvittää myös ne vaikutukset, jotka seuraavat tilanteesta, jossa henkilö ei kiristyksistä huolimatta poistukaan. Näitä seurauksia pystytään arvioimaan, kun selvitetään paperittomien omia tavoitteita sekä sitä, miten paperittomat Suomessa järjestävät asiansa saavuttaakseen tavoitteensa ja kyetäkseen elämään niin normaalia elämää kuin mahdollista.

## Lähteet

- Czaika, M. & Hobolth, M. (2016). Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? *European Union Politics* 17 (3), 345–365
- De Genova, N. P. (2002). Migrant “illegality” and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology* 31, 419–47.
- Hellgren, Z. (2014). Negotiating the boundaries of social membership: undocumented migrant claims-making in Sweden and Spain. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40 (8), 1175–1191.
- Jönsson, J. (2014). Local reactions to global problems: Undocumented immigrants and social work. *British Journal of Social Work* 44, 1–18.
- Lundberg, A. & Strange, M. (2016). Struggles over human rights in local government – the case of access to education for undocumented youth in Malmö, Sweden. *Critical Policy Studies* (forthcoming)
- Sisäministeriö (2016). Toimenpideohjelma lait-  
toman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan. Helsinki.



## 10. Varautuminen tuleviin turvapaikanhakijoihin

Hanna Heino

- Tulevaisuuteen varautumalla ja ennakkoinnilla voidaan ratkaista turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin liittyviä haasteita
- Suomessa ei varauduttu etukäteen riittävästi vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden määrään
- Sisäministeriön, ELY-keskusten ja kuntien tulee varautua turvapaikanhakijoiden saapumiseen monin tavoin
- Ennakointityö ja tulevaisuudentutkimus ovat apuvälineitä, joilla arvioidaan tulevia tapahtumia ja niiden mahdollisia vaikutuksia, ja sitä kautta helpotetaan päätöksentekoa
- Kunnat arvioivat maahanmuuttajien määrän kasvavan Suomessa noin 70 % seuraavan kymmenen vuoden aikana eli noin 240 000 maahanmuuttajalla

### 10.1. Johdanto

Tulevaisuus yllättää usein. Tulevaisuutta ei voi koskaan tietää tarkasti etukäteen. Yllättäviinkin tilanteisiin voidaan varautua ennakkoinnin avulla. Ennakointi ei ole ennustamista, vaan olemassa olevan tiedon hyödyntämistä, sen kautta tavoiteltavissa olevan tulevaisuuden rakentamista ja tulevaisuustietoista päätöksentekoa. Kun tulevaisuuteen varaudutaan, ongelmiin vastaaminen helpottuu ja usein haasteet kääntyvät mahdollisuuksiksi. Turvapaikanhakijoiden suuri määrä vuonna 2015 oli yksi suurista muutoksista Suomessa. Suomessa ei varauduttu tähän etukäteen riittävästi, mikä hankaloitti ja hidasti turvapaikkamenettelyn käynnistämistä ja tehokasta läpivientä.

Pakolaisia on maailmassa tällä hetkellä enemmän kuin koskaan ennen (UNHCR 2016). Euroopan lähialueilla on miljoonia ihmisiä, jotka etsivät turvaa kotimaansa ulkopuolelta. Monelle heistä Eurooppa ja Suomi ovat mahdollisia muutokohteita (katso luku 2). Turvapaikanhakijoiden suuren määrän saapuminen Euroopan unioniin ja Suomeen vuonna 2015 ei jää ainutkertaiseksi tapahtumaksi. Turvapaikanhakijoiden tuloon Suomeen pitää varautua huolellisesti.

Tässä luvussa tarkastelen varautumista turvapaikanhakijoihin Suomessa. Tarkastelen, miten ELY-keskukset ja kunnat ovat varautuneet turvapaikanhakijoihin, millä tavoin maahanmuutto näkyy kuntien strategioissa ja minkälaiseksi kunnat arvioivat maahanmuuttajien määrän 10–20 vuoden kuluessa. Aineistona ovat kaikkien Suomen 15 ELY-keskusten maahanmuuttoasioista vastaavien henkilöiden haastattelut loppuvuodesta 2016. Vastaajat olivat asemaltaan ELY-kes-



kusten maahanmuuttoasiantuntijoita tai maahanmuuttopäälliköitä. Toisena aineistona on loppuvuodesta 2016 Suomen kunnille tehty kysely, johon vastasi 194 kuntaa. Laajempaa taustana esitän turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin liittyviä kansallisia ennakoiteja, strategioita ja ohjeistuksia.

Turvapaikanhakijat, pakolaiset ja muut maahanmuuttajat tulevat asumaan Suomessa kunnissa. Kunnat ja niiden paikalliset päätöksentekijät eivät itse päättä kaikista turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin liittyvistä asioista. Kuntia ohjeistavat monet viranomaiset ja valtionhallinto. Loppujen lopuksi turvapaikanhakijat ja maahanmuuttajat itse valitsevat, minne he muuttavat asumaan ja kuinka pitkäksi aikaa. Tulevaisuuteen varautumalla ja ennakkoinnilla voidaan ratkaista monia turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin liittyviä haasteita.

## 10.2. Tulevaisuudentutkimus ja ennakointi Suomessa

Elämme maailmassa, jossa muutosten nopeus kiihtyy. Tulevaisuuden haasteet ovat laajoja ja monimutkaisia sekä toisistaan riippuvaisia. Suomi on osa maailmanlaajuista toimintakenttää, eikä voi eristyä muualla tapahtuvien asioiden vaikutuksilta. Päätöksenteossa vaaditaan laajaa ymmärrystä näistä moniulotteisista kokonaisuuksista. Ennakointityö ja tulevaisuudentutkimus ovat apuvälineitä, joilla arvioidaan tulevia tapahtumia ja niiden mahdollisia vaikutuksia, ja sitä kautta helpotetaan päätöksentekoa.

Tulevaisuudentutkimus kartoittaa ilmiöiden mahdollisia, todennäköisiä ja toivottavia tulevaisuuksia. Tarkastelemalla nykyistä toimintaympäristöä ja havainnoimalla heikkoja signaaleja muutoksista, on mahdollista muodostaa käsityksiä tulevasta tapahtumista. Tulevaisuudentutkimuksessa tulevaisuus on avoin ja siihen voidaan vaikuttaa. On mahdollista arvioida, mitä todennäköisesti tulee tapahtumaan. Tulevaisuudentutkimus ei tarkastele yhtä tulevaisuutta, vaan kartoittaa mahdollisia tulevaisuuksia. Tulevaisuuteen vaikutetaan tämän päivän valinnoilla ja teoilla. Siksi tulee tietää mikä on mahdollista, todennäköistä ja toivottavaa. Arvojen ja arvokeskustelun merkitys on väistämätöntä tulevaisuuden vaihtoehtojen pohtimisessa (Kuusi ym. 2013).

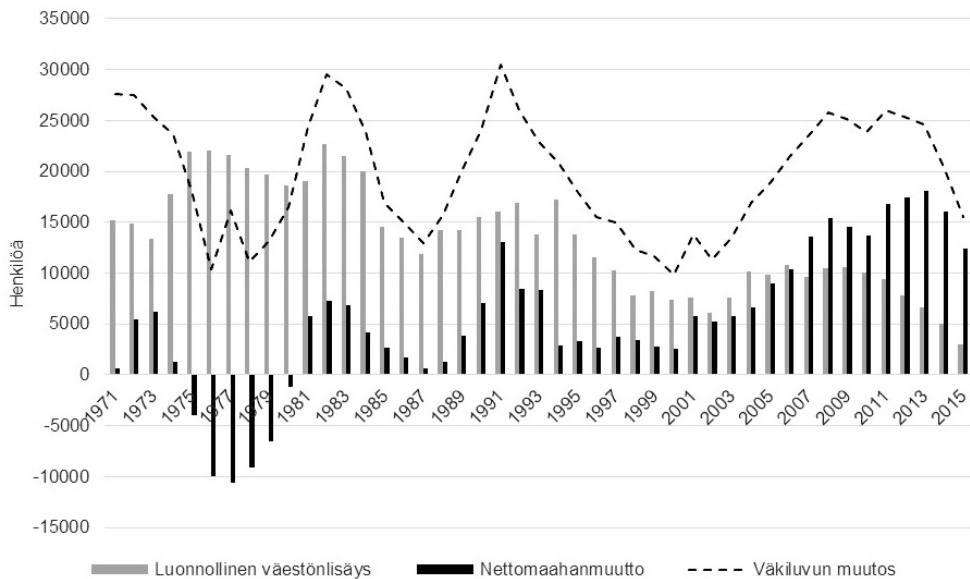
Tulevaisuusajattelu tarkoittaa tulevaisuuteen suuntautunutta, tulevaisuutta koskevista asioista ja ilmiöistä kiinnostunutta tai huolestunutta ajattelutapaa (Kuusi ym. 2013, 331). Lähtökohtana on saada selvyyttä siitä, mitä tulevaisuudessa tapahtuu, ja löytää perusteet valinnoille. Tulevaisuusajattelu auttaa suuntautumaan siihen, missä olemme tällä hetkellä. Tulevaisuudentutkija Bell (1997) toteaa, että meillä pitää olla näkemys siitä missä olemme olleet, missä olemme nyt ja minne olemme menossa. Muutoksen nopeus ympärillämme saattaa aiheuttaa epäselvyyttä siitä mitä tapahtuu nyt tai tapahtui lähimenneisyydessä. Tulevaisuusajattelu on välttämätöntä, jotta voimme tulkita mennyttä, ymmärtää ja tehdä päätöksiä koskien nykyisyyttä ja arvioida tulevia resursseja.

Ennakoinnilla on Suomessa pitkät perinteet, ja alalla on useita toimijoita. Kansallisella tasolla keskeisiä toimijoita ovat Valtioneuvoston kanslia, tulevaisuusvaliokunta, Suomen Akatemia, Sitra ja kansallinen ennakoitiverkosto. Monet muutkin, kuten työnantajajärjestöt, ammattiyhdistysliike ja ajatushautomot ("think tankit") osallistuvat kansalliseen ennakoititoimintaan. Nämä keskeiset toimijat ovat huomioineet osaltaan maahanmuuton oleellisena tulevaisuuden tekijänä. Valtioneuvoston kanslia tukee aktiivisesti kansallista ennakoitityötä ja verkostoitumista. Esimerkiksi hallituksen tulevaisuusselonteko valmistellaan kerran vaalikaudessa. Lisäksi kanslia koordinoi ministeriöiden valmistelemaa tulevaisuuskatsauksia. Valtioneuvosto julkaisi vuonna 2016 maahanmuuton vaikutuksia turvallisuustilanteeseen avaavan selvityksen ja perheen yhdistämisen kiristämisen vaikutuksia maahanmuuttoon tarkastelevan raportin. Turvallisuusselvityksessä todetaan, että ennaltaehkäisy ja ennakointi tuottavat turvallisuutta kestävästi ja kustannustehokkaasti, ja että turvapaikanhakijoiden näkökulma näihin asioihin tulee huomioida (Laitinen ym. 2016).

Valtioneuvoston kanslia ja Sitra koordinoivat yhteistyössä kansallisen ennakoitiverkoston toimintaa ja tukevat suomalaista ennakoitityötä ja verkostoitumista. Kansallinen ennakoitiverkosto kokoaa yhteen suomalaiset ennakoititiedon tuottajat. Verkosto on ennakoijien keskustelu- ja koordinaatiofoorumi, joka edistää tulevaisuutta koskevan tiedon ja näkemysten käyttöä päätöksenteossa. Päämääränä on nostaa suomalaisen yhteiskunnan uudet haasteet ja mahdollisuudet keskusteltaviksi, tutkittaviksi ja päätettäviksi (Valtioneuvoston kanslia 2016). Sitra on julkisoikeudellinen rahasto, jonka tehtävänä on yhteiskunnan muutosvoimien ennakointi ja niiden vaikutusten arviointi. Sitra käynnisti yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa maahanmuuttajien työllistymistä lisäävän hankkeen. Siinä hyödynnetään tulosperusteista rahoitus sopimusta eli niin sanottua *Social Impact Bond* -mallia. Kolmevuotisen hankkeen tavoitteena on saada ainakin 2 000 maahanmuuttajaa mukaan työelämään (Sitra 2016). Näistä osa on Suomesta turvapaikan saaneita.

Tulevaisuusvaliokunta on eduskunnan pysyvä elin, joka käsittelee tulevaisuuden kehitystekijöiden ja kehitysmallien arviointia. Valiokunta valmistee ehdotuksen valtioneuvoston tulevaisuusselonteosta, joka annetaan eduskunnan lausunnoksi. Tulevaisuusvaliokunta esitti kannanotoissaan (TuVMI/2015) vuonna 2015, että Suomessa tulee harjoittaa aktiivista maahanmuutto- ja ulkomaa-  
lainsäädäntöä, jotta Suomen yhteiskunta säilyy toimintakykyisenä (Tulevaisuusvaliokunta 2016).

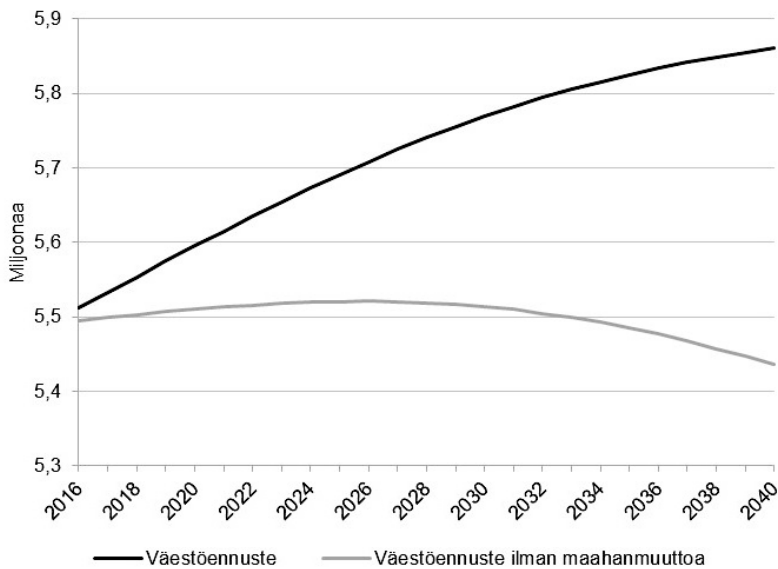
Maahanmuuton kasvu ja yhteiskunnan moninaistuminen ovat osa suomalaista tulevaisuutta. Siihen liittyvien ilmiöiden seuraaminen ja maahanmuuttokysymysten pohtiminen ovat tulevaisuusajattelua. Maahanmuutto on kasvanut tasaisesti 2000-luvulla (kuva 10.1). Se on pitänyt Suomen kaupungit kasvussa ja nuorentanut väestöä jo yli kaksikymmentä vuotta. Ilman maahanmuuttoa vä-



**Kuva 10.1.** Luonnollinen väestönlisäys, nettomaahanmuutto ja väkiluvun muutos Suomessa 1971–2015 (Tilastokeskus 2015a).

estönkehitys Suomessa johtaa väestön laskuun (kuva 10.2). Tilastokeskuksen väestöennusteen (2013) mukaan Suomen väkiluku ylittää 6 miljoonan rajan 2040-luvun alkupuolella, mikäli maahanmuutto säilyy nykyisellään. Maahanmuutto vaikuttaa suomalaisten ikärakenteeseen, sillä suurin osa muuttajista on työikäisiä. Suurin osa maahanmuuttajista muuttaa Suomeen perheen, opiskelupaikan tai työn takia. Maahanmuuttajien joukossa turvapaikanhakijat ovat vain yksi ryhmä.

Suomi on osa Euroopan unionia (EU), joten sen poliittiset päätökset vaikuttavat Suomeen. Kansainvälisen maahanmuuttopolitiikan haasteet ovat laajoja ja ylittävät kansalliset rajat. Unioniin muuttaa jatkuvasti ihmisiä sen ulkopuolelta, eikä EU:n maahanmuuttopolitiikka pysty muuttumaan yhtä nopeasti. Tämän seurauksena poliittinen vastakkainasettelu lisääntyy ja kansalliset ratkaisut korostuvat (Laitinen ym. 2016). Turvapaikanhakijoiden määränpäänä Suomi ei ole halutuim kohde, mutta EU:n yhteiset päätökset vaikuttavat myös Suomeen. EU:n turvapaikka- ja rajapolitiikalle voidaan nähdä kaksi tulevaisuutta. Liikkumisen rajoittaminen lisää muita ongelmia, kuten ihmisten salakuljetusta, paperittomuutta ja kuolemia EU:n rajaseuduilla. Eurooppaan tulon estäminen totaalisesti ei ole mahdollista. Yhden reitin sulkeminen avaa toisen reitin, mikä on ollut havaittavissa koko 2000-luvun ajan (Kynsilehto 2016). Liikkumisen vapauttamisessa pakolaisille luodaan laillisia ja turvallisia reittejä Eurooppaan tai poistetaan viisumivaatimuksia. Tämäkään ei ole ongelmaton vaihtoehto, sillä monenlaisia turvapaikanhakijoita on miljoonia Euroopan lähialueilla. Muuttoliikkeen jat-



**Kuva 10.2.** Väestöennuste 2016–2040 ja maahanmuuton vaikutus väestönkasvuun (Tilastokeskus 2015a).

kuessa kohti Eurooppaa, ei tämänhetkinen kontrollipainotteinen rajapolitiikka pysty hallitsemaan ihmismassojen liikkumista aiheuttamatta humanitäärisiä kriisejä (Himanen & Könönen 2016).

### 10.3. Turvapaikanhakijoiden saapumisen ennakointi kansallisesti

Päävastuu turvapaikanhakijoiden Suomeen saapumiseen liittyvissä asioissa on sisäministeriöllä. Sen strategiaan tehtäviin kuuluvat maahanmuuton hallinta, rajaturvallisuuden ylläpito sekä laajamittaisen maahantulon hallinta. Sisäministeriö ohjaa Maahanmuuttovirastoa (Migriä) ja kehittää maahanmuuttohallintoa. Turvapaikanhakijoiden saapumisen ennakointi kuuluu siis kansallisella tasolla pääasiassa sisäministeriölle. Sisäministeriöllä on vastuu maahanmuuttoa koskevien lakien säätämisestä ja ministeriö myös edustaa Suomea kansainvälisessä yhteistyössä maahanmuuttoasioissa (Sisäministeriö 2016).

Muillakin ministeriöillä on joko suoraan tai välillisesti turvapaikanhakijoihin liittyviä tehtäviä. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa kotouttamisasioiden johtamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää maahanmuuttajien koulutusta eri koulutusasteilla. Sosiaali- ja terveysministeriölle kuuluvat terveyden ja hyvinvointiin liittyvät asiat. Kansallisten toimijoiden työnjako on kuvattu luvussa 3.

Sisäministeriön julkaisemassa Suomen maahanmuuttostrategiassa ”Turvallisesti avoin Suomi” esitetään maahanmuuttopolitiikan suuntaviivat vuosille 2013–2020. Strategia näyttää tietä ennakoivammalle ja aktiivisemmalle

maahanmuuttopolitiikalle päämäärien saavuttamiseksi. Strategian keskeiset politiikkalinjaukset ovat: 1. Suomi on turvallisesti avoin; 2. Jokainen löytää paikkansa; ja 3. Moninaisuus on arkea. Ihmisten liikkuvuutta pidetään Suomelle erittäin tärkeänä mahdollisuutena, mutta se edellyttää maahanmuuton hallintaa. Kotoutuminen on toinen merkittävä tekijä maahanmuuton myönteisten vaikutusten kasvattamiseksi. Kolmas tavoite on yhtäläisten oikeuksien ja ihmisarvon kunnioittaminen moninaistuvassa yhteiskunnassa. Maahanmuuttoa tarjotaan myös ratkaisuksi väestön ikärakenteen nuorentamiseksi sekä työvoimapulaan esimerkiksi sosiaali- ja terveystalalla (Sisäministeriö 2013a).

Maahanmuuttostrategian avulla pyritään kasvattamaan suunnitelmallista ja kohdennettua työperäistä maahanmuuttoa. Suomen vahvuuksia markkinoinnalla pyritään saamaan koulutettua työvoimaa maahan etenkin aloille, joita uhkaa työvoimapula. Toisaalta todetaan, että Suomi sitoutuu antamaan kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville. Viranomaisten yhteistyöllä pyritään torjumaan maahanmuuton kielteisiä ilmiöitä, kuten laiton maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa. Tämä strategia koskee vain osittain turvapaikanhakijoita, sillä strategiassa pyrkimyksenä on työperäisen maahanmuuton lisääminen. Maahanmuuttajien osaaminen ja innovaatiot ovat tärkeä osa Suomen tulevaisuutta ja kehitystä. Maahanmuuttajat kehittelevät uusia liiketoimintoja, tuotemerkkejä ja patenteja EU:n jäsenvaltioissa varsin aktiivisesti. Heillä on tärkeä rooli uudistumisen ja innovatiivisuuden kannalta (ks. Kaivo-oja 2016). Näitä myönteisiä asioita voivat myös turvapaikanhakijat tuoda Suomelle.

Toinen suuntaviiva – Jokainen löytää paikkansa – korostaa kotoutumisen tärkeyttä ja keinoja sen saavuttamiseksi. Maahanmuuttajien osallistumismahdollisuuksia on lisättävä ja kotimaisten kielten opetukseen on panostettava. Kotoutumisen rahoitus on siirrettävä hanketoiminnasta pysyvämpiin malleihin. Mahdollisuus perheen yhdistämiseen on tärkeä osa kotoutumista.

Kolmannessa suuntaviivassa – Moninaisuus on arkea – pidetään tärkeänä suomalaisen yhteiskunnan perusarvojen ja oikeuksien kunnioittamista. Kaikkea syrjintää tulee ehkäistä ja torjua. Tähän kuuluvat myös ennakkoluulojen murtaminen sekä asumisen eriytymisen pysäyttäminen. Moninaisuuden hyväksymistä tulee tukea ja maahanmuutosta on käytävä asiallista ja vastuullista keskustelua.

Maahanmuuttostrategian toteuttamisen tueksi on laadittu toimenpideohjelma, jota viranomaiset toteuttavat (Sisäministeriö 2013b). Sisäministeriö koordinoi toimeenpanon seuranta- ja raportointia. Vuoden 2015 laajamittaisen maahantulon jälkeen on tehty päätöksiä, jotka ovat joiltakin osin maahanmuuttostrategian vastaisia. Ne eivät tue kotoutumista ja perusarvojen ja -oikeuksien kunnioittamista. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi perheen yhdistämisen käytäntöjen kiristäminen, kansainvälisen suojelun kategorian poistaminen lainsäädä-

dännöstä ja ehdotus oleskeluluvan saaneen turvapaikanhakijan peruspäivärahan alentamisesta, mikä ei kuitenkaan toteutunut.

Valmiuslaki velvoittaa kaikki valtion viranomaiset valmistautumaan ja varautumaan poikkeuksellisiin tilanteisiin ja olosuhteisiin. Viranomaisten tulee etukäteen miettiä, miten tehtäviä hoidetaan poikkeustilanteissa. Ministeriöt ja niiden yksiköt vastaavat omalla toimialallaan poikkeusoloihin varautumisesta ja valmiussuunnittelusta. Maahanmuuton hallinta kuuluu sisäministeriölle, ja siihen sisältyy myös turvapaikanhakijoiden saapumiseen varautuminen. Sisäministeriössä toimivat valmiuspäällikkö ja valmiuskoordinaattori. Valmiustoimikunta koostuu ministeriön osastopäälliköistä. Toimikunnan apuna on valmiustyöryhmä, johon kuuluu ministeriöiden osastojen ja yksiköiden lisäksi edustus Rajavartiolaitoksesta, Poliisihallituksesta ja Maahanmuuttovirastosta (Sisäministeriö 2016). Varautumiseen ja valmistautumiseen on siis resursseja ja siihen on panostettu. Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen mainitaan myös laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. Laajamittaisessa maahantulossa on varauduttu lähinnä itärajan takaa kasvavaan maahanmuuttoon, jota lisäävänä tulevaisuuden näkymänä mainitaan mahdollinen viisumivapaus Venäjän kanssa (Sisäministeriö 2013b). Suomen pitäisi siis olla varautunut laajamittaiseen maahantuloon. Toisaalta maahanmuuttoasioita hoitavat niin monet tahot, että varautuminen ja toiminta poikkeustilanteissa on haasteellista. Oikeisiin signaaleihin ei osata kiinnittää huomiota, eikä varautuminen kata riittävän monia tilanteita. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ohjaaminen Venäjältä Suomeen on seikka, johon ei ole merkittävästi varauduttu (Laitinen ym. 2016).

Syksyllä 2015 Suomeen saapunut suuri turvapaikanhakijoiden määrä osoitti, että valmius laajamittaiseen maahanmuuttoon ei ollutkaan odotetulla tasolla kansallisesta strategiasta huolimatta. Toimijoiden välisessä yhteistyössä oli ongelmia, ja keskeisten prosessien omistajuus oli epäselvä. Maahanmuuttovirastolla, poliisilla, kunnilla, ELY-keskuksilla, Suomen Punaisella Ristillä, yrityksillä, yhdistyksillä ja muilla toimijoilla on omat tehtävänsä ja tapansa toimia. Näiden yhteensovittaminen on tärkeää myös siksi, että turvapaikkaa hakevan ja koko suomalaisen yhteiskunnan toimivuus ja turvallisuus voidaan taata. On myös todettu tarve tuottaa parempaa tilannekuvaa kansallisesti ja kansainvälisesti. Tutkimustietoa ja kokemuksia tulisi hyödyntää paremmin, sillä monimutkaiset maailmanpoliittiset tilanteet edellyttävät laaja-alaista tulkintaa. Sisäiset ja ulkoiset haasteet sekoittuvat toisiinsa ja vaikuttavat toimijoihin valtakunnallisesti ja paikallisesti, joten sisä- ja ulkopoliitiikka ovat yhteydessä toisiinsa (Laitinen ym. 2016, 169–172).

On syytä tarkastella myös sitä, miten ja millaisin seurauksin maahanmuuton hallinta toimii. Kansainväliset sopimukset ohjaavat maahantulon rajoittamista.

Pakolaissopimuksen mukaan turvapaikanhakijoiden maahantuloa ei saa estää ja sellaisille alueille, joissa on riski epäinhimillisestä kohtelusta, ei saisi palauttaa ihmisiä. Tiukka rajavalvonta ei vastaa ihmisten hätään. Turvapaikanhakijoiden palauttaminen lähtömaihin ei myöskään ole kestävä ratkaisu, sillä suurin osa palautetuista lähtee uudestaan liikkeelle (Himanan & Könönen 2016; Kynsilehto 2016.). Suomeen tulevaisuudessa mahdollisesti kohdistuvien laajojen muutto-liikkeiden arviointi edellyttää siis globaalia tarkastelua.

Maahanmuuttostrategia ja sen tavoitteet ovat selkeitä ja ymmärrettäviä, mutta käytännön toiminta ei toteuta strategiaa riittävästi. Kansallisella tasolla suunniteltu varautuminen ei aina toimi käytännön tilanteissa. Lainsäädäntö vaikuttaa maahanmuuttoon suhtautumiseen sekä siihen, miten maahanmuuttoa hallitaan ja tuetaan, tai minkälaisiin ongelmiin se ei tarjoa ratkaisua. Esimerkiksi paperittomien ihmisten määrä lisääntyy Suomessa (Himanan & Könönen 2016). Perheenyhdistämisen ehtojen kiristäminen vaikuttaa oleskeluluvan saaneiden hyvinvointiin ja sitä kautta integroitumiseen ja yhteiskuntarauhaan. Itsensä ulkopuoliseksi tunteva henkilö radikalisoituu tai turvautuu rikollisuuteen muita helpommin. Tarvitaan lisää innovatiivisia toimia integraation tukemiseksi ja yleisen hyvinvoinnin lisäämiseksi, myös taloudellinen näkökulma huomioiden. Tarvitaan myös selkeää ja hyvin johdettua pakolaispolitiikkaa, joka on kaikille osapuolille turvallista kansallisesti ja Euroopan unionin tasolla (Laitinen ym. 2016).

## 10.4. Turvapaikanhakijoiden saapumisen ennakointi alueellisesti

Maahanmuuttoon ja turvapaikanhakijoihin liittyvät asiat kuuluvat alueellisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskukset). Aluehallintavirastojen vastuulle kuuluu osittain tähän liittyen varautuminen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen omalla alueellaan. Lisäksi aluehallintaviraston tehtäviin kuuluu tilannekuvan tuottaminen. Nämä kuuluvat lähinnä pelastustoimen alle, joten aluehallintavirastojen toimintaa ei tässä yhteydessä tarkastella enempää. Aluehallintavirastot tekevät kuitenkin yhteistyötä ELY-keskusten kanssa valmistautumiseen liittyvissä asioissa. ELY-keskuksia on 15 ja aluehallintavirastoja 6. Eri ministeriöt ohjaavat näitä omilla toimialueillaan.

ELY-keskuksille on säädetty tehtäviä monilta eri toimialoilta. Yksi tehtäväkenttä on maahanmuutto, kotouttaminen ja hyvät etniset suhteet. Sisäministeriö ohjaa ELY-keskuksia näissä tehtävissä. Lain mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton suunnittelu, ohjaus ja seuranta kuuluvat ELY-keskuksille. ELY-keskukset ovat periaatteessa mukana turvapaikanhakijoiden saapumisessa, oleskeluluvan saaneiden sijoittamisessa sekä kotoutumispalveluiden järjestämisessä. Tarkempi kuvaus keskusten tehtävistä käydään läpi luvussa 5. Työ- ja elinkeinotoimistot toimivat ELY-keskusten alaisuudessa. Niiden paikallisena tehtävänä on edistää maahanmuuttajien kotoutumista.

Laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa ELY-keskuksilla on etukäteissuunnittelijan rooli. ELY-keskukset suunnittelevat ja sopivat siitä, mihin voidaan perustaa vastaanottokeskuksia turvapaikanhakijoiden majoittamiseksi. Jos tuloja on niin paljon, että rekisteröinti normaalilla menettelyllä ei ole mahdollista, tulee perustaa myös järjestelykeskuksia. Lain kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta mukaan ”Sisäasiainministeriö voi määrätä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen sopimaan varautumissuunnitelman laatimisesta kunnan kanssa vastaanoton järjestämiseksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Varautumissuunnitelma laaditaan aiesopimuksen muotoon.”. Varautumissuunnitelman tehneisiin kuntiin voidaan silloin tarpeen vaatiessa perustaa järjestely- ja vastaanottokeskuksia. Käytännössä ELY-keskuksilla on haasteita tässä tehtävässä.

Kaikilla ELY-keskuksilla on ollut varautumissuunnitelma, vaikka sen olemassaolo ja toimivuus ei olekaan kaikilla alueilla ollut aivan selvää. Vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijamäärän seurauksena varautumissuunnitelmia on päivitetty ja Maahanmuuttovirasto on antanut uusia ohjeita suunnitelman tekoon vuonna 2016. Kaikki ELY-keskukset tuntevat nyt olevansa ainakin periaatteessa varautuneita uusiin suurin turvapaikanhakijoiden määriin. Laajamittaisen maahantulon työryhmät ovat aktivoituneet ja toimineet uutena ELY-keskusten alueella vuonna 2016. Laajamittaisen maahantulon työryhmään kuuluvat ELY-keskusten lisäksi aluehallintaviraston, rajavartioston, poliisin, pelastustoimien, terveysalan ja kuntien edustajia. Työryhmä voi olla myös kahden ELY-alueen yhteinen, kuten esimerkiksi Satakunnalla ja Varsinais-Suomella. Työryhmän kokoonpano hieman vaihtelee eri alueilla, mutta sen toiminta on nähty hyödylliseksi. Kolme haastateltua asiantuntijaa korostivat, että vuoden 2015 kokemuksista opittiin paljon. Yhden ELY-keskuksen alueella varautuminen on nähty panostamisena erityisesti kotoutumistyön kehittämiseen. Tämä on strateginen valinta, sillä he katsovat että asiantuntijoiden työpanos tulee käyttää niihin asioihin, joilla on todellinen vaikutus kotoutumiseen. Näin voidaan parantaa työllisyyttä ja tulevaisuus näyttää alueella valoisammalta.

Toisaalta syksyn 2015 tapahtumien aikana osa ELY-keskuksista arvioi, että heidät ohitettiin täysin tai että heillä ei ollut mahdollisuuksia hoitaa tehtäväänsä kunnolla. Osa toteaaakin, että laki ei ole toimiva, sillä ELY-keskukset eivät olleet mukana perustamassa vastaanottokeskuksia, vaan toimintaa ohjasi Migrin. ELY-keskukset kritisoivat myös tiedotusta Migrin ja ministeriön suunnalta. Keskuksien kokivat jääneensä ilman riittävää tietoa alueensa tapahtumista, esimerkiksi juuri vastaanottokeskusten perustamisesta.

ELY-keskukset kertoivat loppuvuonna 2016 tehneensä kohtalaisen onnistuneesti sopimuksia alueensa kuntien kanssa oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden kuntapaikoista. Yksikään ELY-keskus ei saanut tehtyä sopimusta alueensa kaikkien kuntien kanssa. Tosin yhdellä keskuksella puuttui



sopimus vain yhden ja kahdella keskuksella kolmen kunnan kanssa. Toisaalta yhdellä ELY-keskuksella oli sopimus vain kolmen kunnan kanssa. Osa kunnista on tehnyt avoimen sopimuksen, jossa kunta sitoutuu vain vastaanottamaan pakolaisia, mutta määristä ei ole sopimusta. Sopimusten teko on helpottunut vuoden 2016 aikana. ELY-keskukset arvioivat tämän johtuvan siitä, että kunnatkin ovat reagoineet vuonna 2015 kasvaneeseen turvapaikanhakijoiden määrään. Aikaisemmin sopimusten tekeminen oli haasteellisempaa, sillä päätösprosessit kunnissa ovat hitaita, jolloin ELY-keskukset kokivat tehtävän turhauttavaksi.

ELY-keskusten mukaan tulevaisuudessa pitäisi huomioida esimerkiksi vastaanottokeskusten sijainti, jotta terveys- ja kotoutumispalvelujen järjestäminen olisi sujuvaa, eivätkä palvelut ruuhkautuisi tai olisi vaikeasti saatavissa. Näin on käynyt esimerkiksi silloin kun vastaanottokeskus sijaitsee syrjäisellä alueella tai pienellä paikkakunnalla, jolla ei ole resursseja palveluiden tarjoamiseen. Lisäksi turvapaikan saaneiden sijoittuminen myöhemmin kuntiin olisi joustavaa, jos kunta jossa vastaanottokeskus sijaitsee, olisi halukas ottamaan nämä henkilöt vastaan. Etenkin alaikäisten suhteen todettiin hankalaksi, jos nuori ei voikaan jäädä asumaan samalle paikkakunnalle jossa on asunut turvapaikkaprosessin aikana. Muutamasta ELY-keskuksesta esitettiin toive, että hyvin toimivia vastaanottokeskuksia ei lakkautettaisi, vaan niiden asiantuntemus säilytettäisiin.

Myös ELY-keskusten asema kuntiin sijoittamisessa tulevaisuudessa nousi esiin. Kunnat voivat itsenäisesti päättää, paljonko ja keitä oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita ne ottavat vastaan. Kunnilla ei aina ole tarjolla asuntoja, vaikka ne ovatkin tehneet avoimen sopimuksen ELY-keskuksen kanssa. Oleskeluluvan saaneet voivat myös itsenäisesti muuttaa valitsemaansa kuntaan. Itsenäinen muutto, etenkin suuriin kuntiin, vähentää näiden kuntien halukkuutta tehdä sopimuksia. Toisaalta suurilla kunnilla olisi parhaat edellytykset palveluiden tarjoamiseen. ELY-keskuksilla ei ole varsinaisesti keinoja vaikuttaa kuntiin tai itsenäisesti muuttaviin, vaikka suurin osa ELY-keskuksista koki voivansa vaikuttaa asiaan.

Turvapaikanhakijoiden saapumisen paikallinen ennakointi on vuoden 2015 jälkeen selvästi parantunut. Laajamittaisen maahantulon alueelliset työ- ja yhteistyöryhmät ovat toimineet aktiivisesti ja varautumissuunnitelmia on päivitetty. Tiedon välittäminen ja jakaminen on työryhmien tärkeä tehtävä. Aiemmin pirstaleinen työnjako on selkiytynyt ja yhteistyömuodot ovat lisääntyneet. Uusiin laajamittaisiin maahantulomääriin on valmistauduttu niin suunnitelmisissa kuin henkisesti. Kaksi ELY-keskusta kertoo myös seuraavansa maailman tilannetta aiheeseen liittyen. Toisaalta tuleva maakuntauudistus muuttaa tilannetta. Oletuksena on, että ELY-keskuksia ei silloin enää ole. Tämän hetken järjestelmien parantaminen nähdään myös tärkeänä seikkana tulevaisuuteen varautumisessa.

## 10.5. Maahanmuuton ennakointi paikallisesti

Kaikki turvapaikanhakijat elävät paikallisesti kunnissa. Paikalliselle eli kuntatasolle saapuvat turvapaikanhakijat ovat aluksi turvapaikanhakijoita ja myönteisen oleskelupäätöksen saatuaan maahanmuuttajia. Toki turvapaikanhakijakin voi muuttaa vastaanottokeskuksesta muualle kuntaan.

Turvapaikanhakijoista maahanmuuttajiksi muuttuneiden henkilöiden kohdalla kuntien vastuulle tulee peruspalveluiden tarjoamisen lisäksi kotouttaminen, joka tapahtuu monialaisena yhteistyönä esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimiston kanssa. Kunta voi sopia ELY-keskuksen kanssa, montako kuntapaikkaa se tarjoaa oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille. Tämä on yksi tapa kunnille ennakoida maahanmuuttajien määrää. Suuriin kuntiin saapuu paljon itsenäisesti muuttavia, jolloin kuntapaikkasopimukset eivät ole keino ennakoida tulevaa. Esimerkiksi Helsinkiin asettuu paljon itsenäisesti muuttavia oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita. Helsinkiin saapuu myös paljon maahanmuuttajia muilla perusteilla, jolloin oleskeluluvan saaneet entiset turvapaikanhakijat muodostavat vain kolmasosan maahanmuuttajista.

Kunnille vuoden 2016 lopussa tehdyn kyselyn mukaan kunnilla on pääasiassa myönteisiä odotuksia koskien maahanmuuttoa. Suurimmat myönteiset odotukset kohdistuvat kunnan kulttuurin monimuotoistumiseen, sosiaalisen virkeyteen ja elinvoimaan, työvoiman lisäykseen ja väestörakenteen nuorentumiseen. Kulttuurin monimuotoisuutta, sosiaalista virkeyttä ja elinvoimaa painottivat erityisesti pienet kunnat, jotka toivat myönteisenä odotuksena esille myös väestörakenteen nuorentumisen. Suuremmissa kunnissa myönteisten odotusten pääpaino liittyi lisätyövoiman saantiin. Pienten ja suurten kuntien välillä odotuksissa ei ollut kovin merkittävää eroa. Muutamat kunnat huomioivat, että työvoimaa tarvitaan kohdennetusti niille aloille, joilla on työvoimapulaa.

Tärkeimpänä toimenpiteenä myönteisten vaikutusten saavuttamiseksi nousi yhteistyö eri toimijoiden ja sektoreiden välillä. Merkittävä osa kunnista painotti kotouttamisprosessin onnistumista. Monet kunnat toivoivat kotouttamisen yhteistyötä yritysten kanssa, jotta turvapaikanhakijat pääsisivät töihin. Korostettiin myös, että kunnassa täytyy olla avoimia työpaikkoja ja vapaita asuntoja, jotta turvapaikanhakijoista maahanmuuttajiksi muuttuneiden kotoutuminen on mahdollista.

Kielteiset odotukset liittyvät ennakkoluuloihin, väestöryhmien vastakkainasetteluun, kulttuuristen erojen synnyttämiin ristiriitaisuuksiin, suoraan rasismiin ja maahanmuuttovastaisuuteen. Nämä liittyvät lähinnä kuntalaisten pelkoihin turvattomuuden lisääntymisestä. Yksittäiset vastaajat arvioivat turvattomuuden lisääntyneen kunnassa. Syynä oli suomalaisen kantaväestön suhtautuminen turvapaikanhakijoihin.

Toimenpiteinä näiden kielteisten vaikutusten ehkäisemiseksi nousi kolme seikkaa: avoimuus, tiedottaminen ja yhteistyö. Avoimuus ja yhteistyö nähdään

**Taulukko 10.1. Kuntien arvio maahanmuuttajien määrästä omassa kunnassa vuonna 2016 ja vuonna 2026.**

	Vuonna 2016	Vuonna 2026	Muutosprosentti 10 vuodessa
Kaupunkimaiset kunnat	207 097 (N=26)	340 950 (N=23)	66 % (N=23)
Taajaan asutut kunnat	8 596 (N=35)	14 361 (N=28)	98 % (N=28)
Maaseutumaiset kunnat	10 570 (N=87)	18 003 (N=77)	77 % (N=77)

seikkoina, jotka vähentävät ihmisten ennakkoluuloisuutta ja suhtautumista turvapaikanhakijoihin. Tämän totesi eräs haastateltu: *”Sitä, että luodaan tapoja ja mahdollisuuksia tutustua toisiimme. Suomalaiset huomaavat että turvapaikanhakijat ovat tavallisia ihmisiä. Ja turvapaikanhakijat sitoutuvat yhteisöön kun tuntevat tulevasa hyväksytyksi.”*

Vuonna 2015 Suomessa oli 330 000 maahanmuuttajaa. Loppuvuoden 2016 kuntakyselyssä lähes kaikki kunnat arvioivat maahanmuuttajien määrän kasvavan tulevaisuudessa. Kymmenen vuoden kuluttua maahanmuuttajien määrän arvioidaan nousseen keskimäärin 70 % kaikissa kuntaryhmissä. Tämä tarkoittaa, että vuonna 2026 Suomessa olisi 240 000 maahanmuuttajaa enemmän kuin vuonna 2015.

Vastanneet kunnat jaoteltiin kolmeen ryhmään Tilastokeskuksen kuntaryhmittymyksen mukaan (2015b). Ryhmät ovat kaupunkimaiset kunnat, taajaan asutut kunnat ja maaseutumaiset kunnat. Kaupunkimaisessa kunnassa vähintään 90 % väestöstä asuu taajamissa ja suurimmassa taajamassa on vähintään 15 000 asukasta. Taajaan asutussa kunnassa väestöstä 60–89 % keskittyy taajamiin ja suurimmassa taajamassa on vähintään 4 000 asukasta. Maaseutumaisessa kunnassa alle 60 % väestöstä asuu taajamissa tai mikäli väestöstä 60–89 % asuu taajamissa, on suurimman taajaman koko alle 4 000 asukasta.

Määrällisesti suurimmaksi maahanmuuttajaväestön kasvu arvioidaan kaupunkimaisissa kunnissa. Suurin osa maahanmuuttajista asuu niissä tälläkin hetkellä, ja kasvuksi arvioidaan 66 %. Taajaan asutuissa kunnissa maahanmuuttajien määrän arvellaan kaksinkertaistuvan (98 %) kymmenessä vuodessa. Kaikissa maaseutukunnissa ei ole maahanmuuttajia vielä lainkaan tai heitä on vain muutamia, kuten Toivakassa tai Hyrynsalmella. Maahanmuuttajien määrän kasvu on nopeaa myös maaseutukunnissa: 77 % kymmenessä vuodessa (taulukko 10.1). Maahanmuuttajien määrää on vaikea arvioida 20 vuoden päähän. Trendi on kuitenkin nouseva.

Kyselyssä selvitettiin myös kuntien varautumista maahanmuuttoon sekä uusiin suurin turvapaikanhakijoiden määriin. Lähes kaksi kolmesta (63 %) vastanneesta kunnasta on huomionnut maahanmuuton kunnan suunnitelmissa ja strategioissa. Kaupunkimaisista kunnista lähes kaikki (94 %) ovat huomioineet maahanmuuton ja sen vaikutukset suunnitelmissaan. Taajaan asutuista kunnista kaksi kolmesta (66 %) ja maaseutumaisissa kunnista puolet (52 %) ovat huo-

**Taulukko 10.2. Maahanmuuton huomiointi kuntien strategioissa ja suunnitelmissa.**

	Kyllä, oleellisesti	Kyllä, jonkin verran	Ei	Yhteensä
Kaupunkimaiset kunnat	5 15%	26 79%	2 6%	33
Taajaan asutut kunnat	1 2%	26 63%	14 34%	41
Maaseutumaiset kunnat	5 5%	50 47%	52 49%	107
Yhteensä	11 6%	102 56%	68 38%	181

mioineet maahanmuuton suunnitelmissaan (taulukko 10.2). Joka kolmas (34 %) kyselyyn vastanneista kunnista oli tehnyt muutoksia suunnitelmiin ja strategioihin vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijamäärän seurauksena. Kaupunkimaiset kunnat olivat reagoineet tilanteeseen aktiivisimmin. Oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat hakeutuvat mieluiten asumaan kaupunkimaisiin kuntiin, varsinkin suurempiin kaupunkeihin.

Kuntien tavoista varautua uusiin turvapaikanhakijoihin ei nouse tiettyä yksittäistä keinoa. Kunnista 13 kertoi myöntäneensä lisää kuntapaikkoja ja ottavansa kiintiöpakolaisia. Yhdeksän kuntaa oli tehnyt jonkinlaisia varautumissuunnitelmia ja päivittänyt kotouttamissuunnitelmia. Muutama kunta oli palkannut lisää henkilöstöä. Jotkin kunnat olivat kohdentaneet palveluita ja toiset käsittelivät tilojen tarvetta. Muutama vastaaja painotti osaamisen kehittämistä ja muutama muu yhteistyötä eri toimijoiden välillä.

Tulevaisuuden tekemisen ja ennakkoinnin näkökulmasta kuntien tulee huomioida maahanmuuttajat omissa suunnitelmissaan ja strategioissaan. Näin suuremmat kaupunkimaiset kunnat voivat aktiivisesti tavoitella haluamaansa suuntaa maahanmuuttajien sijoittumisessa kuntaan ja ennaltaehkäistä esimerkiksi eriytymisen lisääntymistä. Asuntopolitiikka ja kotouttaminen ovat tärkeitä seikkoja tulevaisuuden toimivan kaupungin näkökulmasta. Näissä asioissa on tärkeää tehdä suunnitelmallisia päätöksiä. Pienemmille kunnille maahanmuutto voi toimia merkittävänä tekijänä elinvoimaisuuden ja palveluiden säilyttämisen kannalta ja sitä voi suunnitelmallisesti tavoitella.

## Lähteet

- Bell, W. (1997). *Foundations of Futures Studies: Human Science for a New Era. Vol. 1, History, Purposes and Knowledge*. Transaction Publishers, New Brunswick..
- Laitinen, K., Jukarainen, P. & Boberg, H. (2016). Maahanmuutto & turvallisuus – arvioita nykytilasta ja ennusteita tulevaisuudelle. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja X/2016*. Valtioneuvosto. Helsinki.
- Himanen, M. & Könönen, J. (2016). Liikkumisen kontrolli vai liikkumisvapaus? Euroopan siirtolaispolitiikan vaihtoehdot. *Futura* 4/2016.
- Kaivo-oja, J. (2016) Benchmarking analysis of patent and trademark applications in the European Union: A comprehensive EU innovation policy evaluation for years 1960–2013. *European Integration Studies* 10, 169–190.

- Kynsilehto, A. (2016). Suomi maailman muuttoliikkeissä: pakolaisuuden tulevaisuuden näkymistä. *Futura* 4/2016.
- Kuusi, O., Bergman, T. & Salminen, H. (toim.) (2013). Miten tutkimme tulevaisuuksia? *Acta Futura Fennica* 5.
- Sisäministeriö (2013a). Valtioneuvoston Periaatepäätös Maahanmuuton Tulevaisuus 2020 -strategiasta. Helsinki.
- Sisäministeriö (2013b). Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia Toimenpideohjelma. Helsinki.
- Sisäministeriö (2016). Maahanmuutto ja maahanmuuttopolitiikka. 20.12.2016 <<http://www.intermin.fi/>>
- Sitra (2016). 22.12.2016 <<https://www.sitra.fi/>>
- Tulevaisuusvaliokunta (2016). 20.12.2016 <<https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Sivut/default.aspx>>
- UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees (2016). Figures at a Glance. 19.12.2016. <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>
- Valtioneuvoston kanslia (2016). Kansallinen ennakointiyhteistyö. 20.12.2016. <<http://vnk.fi/ennakointi>>
- Tilastokeskus (2013). Väestöennuste kunnittain 2012–2040 (2013). *Suomen virallinen tilasto*. Helsinki.
- Tilastokeskus (2015a). Tilastot. Väestö. 10.1.2017 <[www.stat.fi](http://www.stat.fi)>
- Tilastokeskus (2015b). Kunnat ja kuntapohjaiset aluejaot 2015. *Käsikirjoja* 28. Helsinki.

# 11. Asylum in Finland? The 2015 asylum seekers and the asylum processes in Finland

Jussi S. Jauhiainen

- In 2015, 32,746 people came to Finland as asylum seekers – two-thirds from Iraq and only 3 percent from Syria – which was almost a tenfold growth compared to an average year and a surprise to related public authorities
- The asylum application procedure takes over one year for many applicants, and they do not know where or when the decision will come, or what decision will be made, thus creating obstacles for their initial integration process
- The rules and regulations of granting asylum were tightened in Finland after 2015
- The number of people who will be granted asylum is not a problem for municipalities and cities in Finland, but their integration is challenging, especially the thousands of paperless people who will stay in the country illegally
- The terminology regarding asylum seekers, refugees and those receiving a negative asylum decision needs to be transparent in Finland, as do many governance practices related to them

## 11.1. Introduction

In 2015, 32,476 asylum seekers came to Finland. This was an eightfold growth compared to the previous year and the steepest rise in the European Union (EU). However, despite this rapid growth, Finland's share of asylum seekers in the EU (1,255,640) during that particular year was only three percent. The 2015 asylum seekers made up about one-tenth of the people with foreign backgrounds in Finland.

The amount of arrivals was a major surprise for most of the public authorities in Finland. Over 10,000 asylum seekers arrived in the busiest three weeks in the autumn of 2015. Most national migration and related strategies did not foresee their arrival. Many authorities were not prepared for this number of people resulting in particular challenges. However, the key stakeholders created good practices for dealing with the issue. The initial process of registering and distributing these over 32,000 persons to over 200 newly established reception centers all around Finland went rather well, compared to the possible tragic scenarios. The long process of asylum seeking in Finland had begun.

In 2015, Finland received asylum applications from people originating from 103 countries in total, plus stateless people and people whose origin remained unknown. The numbers from most countries were very small, at less than 20

**Table 11.1.** Asylum seekers in Finland in 2015 and asylum decision in 2016 (Finnish Migration Service).

Country	Applications 2015	Positive asylum decisions 2016	All positive decisions 2016	% positive decisions 2016
1. Iraq	20 485	2 027	2 977	24
2. Afghanistan	5 214	452	1 870	42
3. Somalia	1 981	321	482	34
4. Syria	877	779	1 118	100
5. Albania	762	0	6	4
6. Iran	619	221	231	64
7. Unknown	303	39	51	71
8. Russia	191	52	56	34
9. Kosovo	167	0	9	14
10. Nigeria	167	8	69	46
11. Morocco	122	14	20	26
12. Eritrea	118	312	315	100
13. Algeria	100	0	5	17
<b>Total</b>	<b>32 476</b>	<b>4 586</b>	<b>7 745</b>	<b>35</b>

people. However, for the asylum seekers originating from Iraq (in Finland, 20,500 persons and 63% of all asylum seekers; in the EU, 121,500 persons and 10%), Finland was the second most numerous destination in the EU, after Germany. Most of them were Kurdish. By size, the next largest groups were from Afghanistan (in Finland, 5,200 persons and 16%; in the EU, 178,200 persons and 14%) and Somalia (in Finland, 2,000 and 6%). Despite people from Syria being the largest group to arrive in the EU (363,800 persons and 29%), few of them (900 persons and 3%) came to Finland (Table 11.1).

In this publication, we study the asylum seekers and the processes related to the 2015 asylum seekers in Finland. We study their arrival in Finland (Chapter 2/Jussi S. Jauhiainen), how they are governed (Chapter 3/Lotta Koistinen & Jussi S. Jauhiainen), the role of reception centers and how the asylum seekers felt there (Chapter 4/Lotta Koistinen) and how the related regional authorities and municipalities dealt with the asylum process (Chapter 5/Lotta Koistinen). We also pay attention to the everyday lives of the asylum seekers in Finland (Chapter 6/Camilla Marucco), how they use the Internet and social media for integration and migration (Chapter 7/Maria Merisalo) and how and where they migrate during and after the asylum seeking process (Chapter 8/Jussi S. Jauhiainen). We also research the paperless people who have stayed in Finland illegally due to a negative asylum decision (Chapter 9/Katri Gadd). Finally, we study how the key related regional authorities and municipalities see the future of asylum seeking in Finland (Chapter 10/Hanna Heino). Most foresee that there will be many years with large numbers of asylum seekers coming to Finland. Therefore, there is a need to study the phenomenon and give feedback to the stakeholders dealing with the asylum-seeking processes in Finland.

This research was financially supported by the Strategic Research Council/Academy of Finland and conducted under the Strategic Research Council research project URMI (*Urbanization, Mobilities and Immigration*; see [www.urmi.fi](http://www.urmi.fi)) in the Department of Geography and Geology at the University of Turku, Finland. The project leader and editor of this publication was Professor Jussi S. Jauhiainen ([jusaja@utu.fi](mailto:jusaja@utu.fi)). The researchers involved were Katri Gadd, Hanna Heino, Lotta Koistinen, Camilla Marucco and Maria Merisalo. Research assistants Lari Jaakkola, Justus Jokela, Jani Kinnunen, Noora Salmela, Johanna Sormunen and Lotte Suveri helped substantially with the collection and analysis of the empirical material. We are also grateful to all of the stakeholders and asylum seekers who provided information about this issue.

The general statistical material regarding the asylum seekers in the European Union and Finland originated from the United Nations (UNHCR), the European Union (Eurostat) and the state authority Finnish Migration Service (Migri). We also conducted empirical research in Finland in late 2016, about one year after the large number of asylum seekers had arrived. We interviewed managers of 128 refugee reception centers and all 15 regional authorities (ELY centers) and got responses to surveys from 194 municipalities. Furthermore, we conducted a survey among asylum seekers in eight reception centers in southern Finland. The 311 people who answered make up about one percent of the 2015 asylum seekers in Finland. This survey was conducted in Arabic, Dari, English, Finnish, Somali and Sorani Kurdish. In most cases, native speaking interpreters helped to conduct the survey at the reception centers. We are grateful to all respondents helping us to conduct this research.

## **11.2. Governance of the asylum-seeking process in Finland**

The governance of asylum seekers has manifold interests. Several scholars such as Gary Marks, Liesbet Hooghe and Bob Jessop claim in the ideal of the multi-level governance different stakeholders at different spatial scales work together for a common goal. However, in practice for the asylum process, multi-level governance remains an ideal without shared vision and practices between the stakeholders. On one hand, there is the overall need to protect threatened people in danger, as agreed upon by international agreements such as the Geneva Convention. There is a common solidarity among people and from people to people. On the other hand, there are nationalistic, local and selfish interests to prevent the arrival of asylum seekers at particular locations. Furthermore, geopolitics at the global and national scales, organized crime and various national and local economic interests are also involved.

Biopolitics and geopolitics come together in the asylum processes. This is manifested by the spatio-temporal practices indicating where, when and how the bodies of the asylum seekers are categorized and treated. The very same body of an



asylum seeker is governed differently by different actors. The same body receives different categorizations at the same place and time from different stakeholders. Also, when the body moves in time and space, the categorizations change as well.

Furthermore, these categorizations and modes of governance change in both regular and exceptional circumstances that scholars such as Michel Foucault and Giorgio Agamben have indicated for a long time. An asylum seeker seldom has the possibility to influence how his or her body is categorized and governed in the process. For example, the largest number of early scientific publications dealing with the 2015 arrival of asylum seekers to the European Union dealt with the health issues and diseases the asylum seekers brought to Europe and the localities where they sought asylum.

In Finland, the practical governance of the bodies of the asylum seekers was regulated through the law and policies. After presenting an asylum request to a police or a frontier guard at the border of Finland, asylum seekers were registered and transported to one of the newly established reception centers. They waited there until the administrative asylum process was over. At the peak, there were over 200 reception centers all around Finland hosting over 30,000 asylum seekers. Each asylum seeker received shelter and up to €314.91 from the state once a month for basic living costs beyond the basic services provided by the reception center.

Most asylum seekers waited from several months to over one year before any decision regarding their application was made. They survived the long, dark and cold winter in Finland. Their everyday life in a reception center was filled with routine – some voluntary, some obligatory, such as the Finnish language lessons. Most people just continued to wait. Many asylum seekers were moved from one reception center to another during the process. Very few moved to a private accommodation in a town because doing so was expensive. Thousands of asylum seekers left Finland before their application was processed, but others waited. The state provided assistance and financial aid for those who left Finland voluntarily.

Gradually, the asylum seekers became acquainted with the nearby environment, their fellow asylum seekers from many countries and the Finns, particularly with those working at the reception centers. Among the respondents to our survey, almost three out of four asylum seekers had established contacts or friendships with people sharing the same ethnic background (71%) or with Finns (72%). Nevertheless, loneliness was an issue for two out of three (69%) respondents. Specific networks emerged with those immigrants in Finland who had the same ethnic and geographical background as the asylum seekers. In earlier years, thousands of people from Iraq, Afghanistan, Somalia and other countries had arrived and remained as refugees in Finland. Many of them lived in the largest urban areas in which some reception centers were located. The asylum seekers and immigrants with refugee backgrounds met face to face and through social media. The refugees had practical experiences on how to cope as an asylum seeker and immigrant in

Finland. The asylum seekers also used social media frequently to stay in contact with family, relatives and friends in their former home country, and those they met during their journey to Finland and in Finland as well.

### 11.3. Migration of the 2015 asylum seekers, refugees and paperless people

Figure 11.1 presents the journey of the asylum seekers to the EU and Finland. The most common route was from Turkey to the nearby islands of Greece, then con-

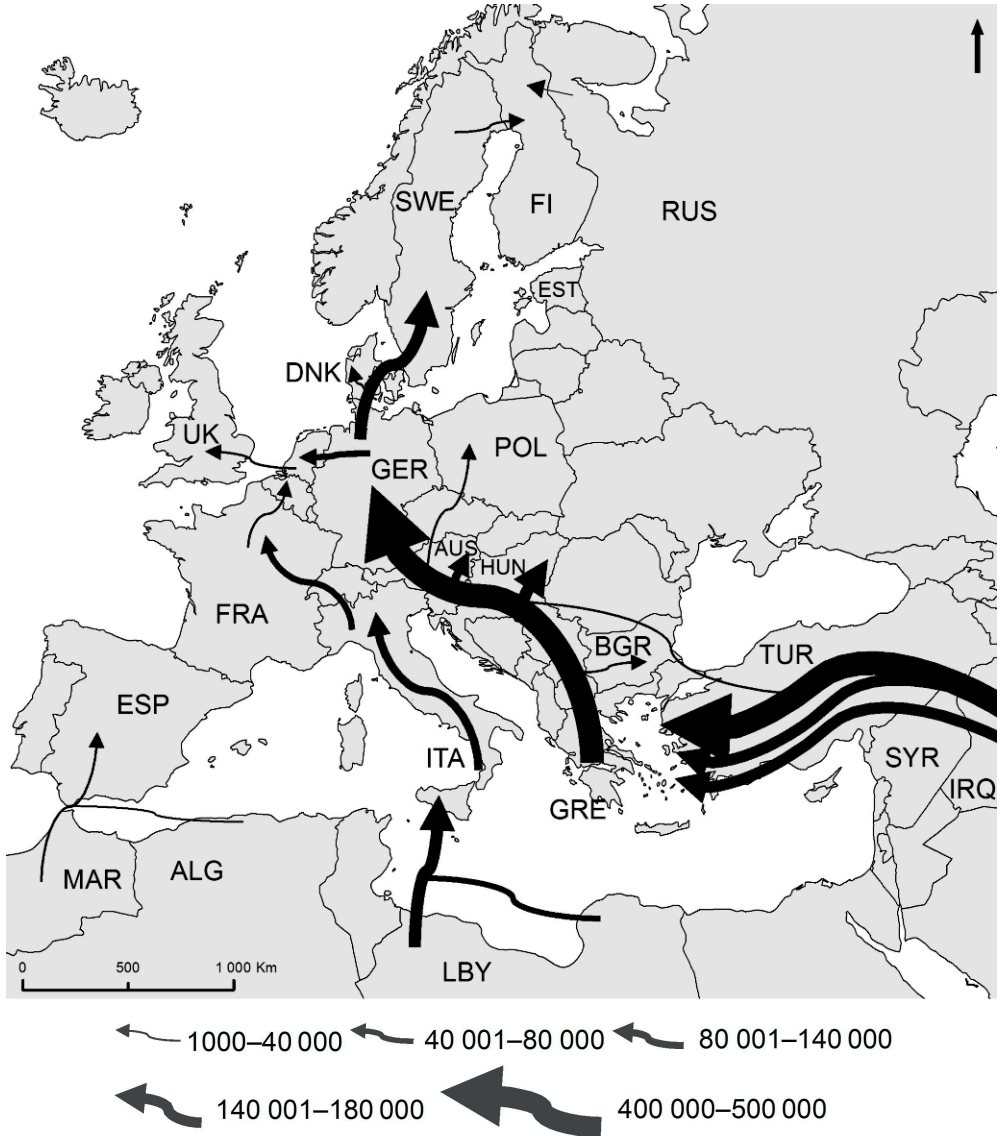
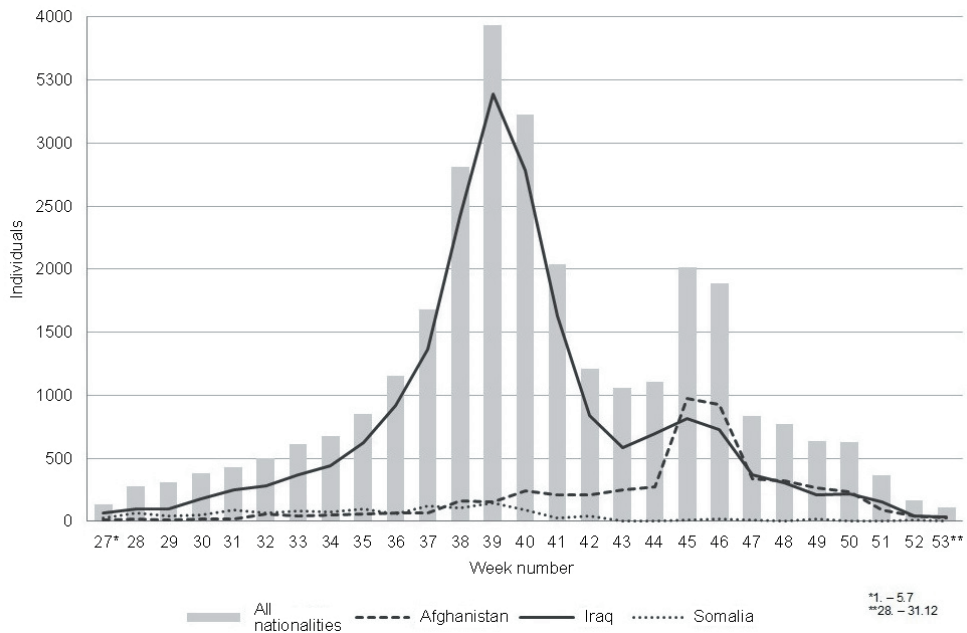


Figure 11.1. Spatial arrival of asylum seekers in the European Union and Finland in 2015 (Statistics from Eurostat and UNHCR).



**Figure 11.2.** Temporal arrival of asylum seekers in Finland in July–December 2015.

tinuing forward to mainland Greece and further through the Balkans toward Germany. The vast majority of those who came to Finland continued from Germany to Denmark, up to the northernmost parts of the EU in Sweden and finally over the land border to Tornio in Finland. Only 5 percent of asylum seekers came to Finland directly from Russia. Very few came from Norway or directly by ship from Germany, and practically none came from Estonia. The journey inside the EU took more than a month for many, and they crossed the borders of over ten countries.

The peak of asylum seekers arriving in Finland was between September and October 2015, when about a third – around 10,000 asylum seekers – arrived within three weeks. There were days with over 500 arrivals. Toward the end of the year, the arrivals dropped to the same levels as before summer, with only a few asylum seekers coming daily (Figure 11.2).

Mobility and immobility are part of the life of asylum seekers in Finland. All asylum seekers move from the border to a reception center. A majority resides in the reception centers but are moved from one center to another during the long administrative process. It is not obligatory to stay in a reception center, so some asylum seekers use this opportunity to move to a city. However, living costs are an issue that prevent this for most people. The state’s monthly subsidy of 315 euro is not enough for food and private accommodation. Visits to the nearby towns depend greatly on the availability of public transport and the amount of money the asylum seeker possesses.

Majority of the 2015 asylum seekers lived in the reception centers, thus it is possible to estimate their location in Finland through this (Figure 11.3). Only in a couple of municipalities there were more than 1 000 asylum seekers and in about 30 municipalities there were more than 100 asylum seekers. This means that their economic impact and physical presence was rather limited. In about 20 municipalities the relative amount of the asylum seekers was over 2 percent of the municipality population. In three municipalities, their share was over 5 percent. In all, most asylum seekers lived in southern Finland. Some will decide to remain in Finland even without a residence permit, but must do so illegally. They are often defined as “the paperless people.” It is challenging to stay illegally in Finland, which has strong formal regulations and few immigrants and requires proper shelter due to the harsh climate.

Resulting from political and legal particularities, a new sub-category of “new paperless people” has emerged. This regards asylum seekers originating from Iraq, of whom well over 10,000 asylum applicants will receive a negative decision. Iraq is not interested in taking them back, so it is very difficult for the Finnish authorities to expel them to Iraq. The Finnish central authorities do not want them to stay in Finland but cannot oblige them to leave Finland.

The presence of some but not all “new paperless people” is known to the authorities. Nevertheless, according to the Constitution of Finland, anyone staying in Finland has the right to be protected and provided welfare, including people staying illegally. Therefore, a substantial number of the 2015 asylum seekers with negative asylum decisions may stay in Finland. Again, the most convenient places to stay for them are larger urban regions, mainly the Helsinki and Turku urban regions. The integration of the “paperless people” and also the “new paperless people” in Finland is very challenging because they often hide from the authorities. There is an evident risk of serious marginalization of these people, who have to try to survive by legal and illegal means.

In early 2017, none of the authorities and organizations dealing with the paperless people are able and willing to give an exact estimation of their numbers in Finland. In addition, very little research has been conducted on them. The police has given a rough estimate of 4,000–5,000 people staying illegally in Finland. In 2016, their numbers rose by 500–1,000, mostly due to the large number of negative asylum decisions given. In our survey, almost all (97%) of the asylum seekers said that they would like to stay in Finland. Two-thirds (65%) said that they would not return to the former home country. This does not mean that all of them would stay in Finland or that they would never return to the former home countries one day. However, it is likely that, at least temporarily, thousands of the 2015 asylum seekers will become “paperless people” or “new paperless people” whose rights and opportunities to live in Finland are seriously constrained.

## 11.4. Regional and local authorities and the asylum seekers

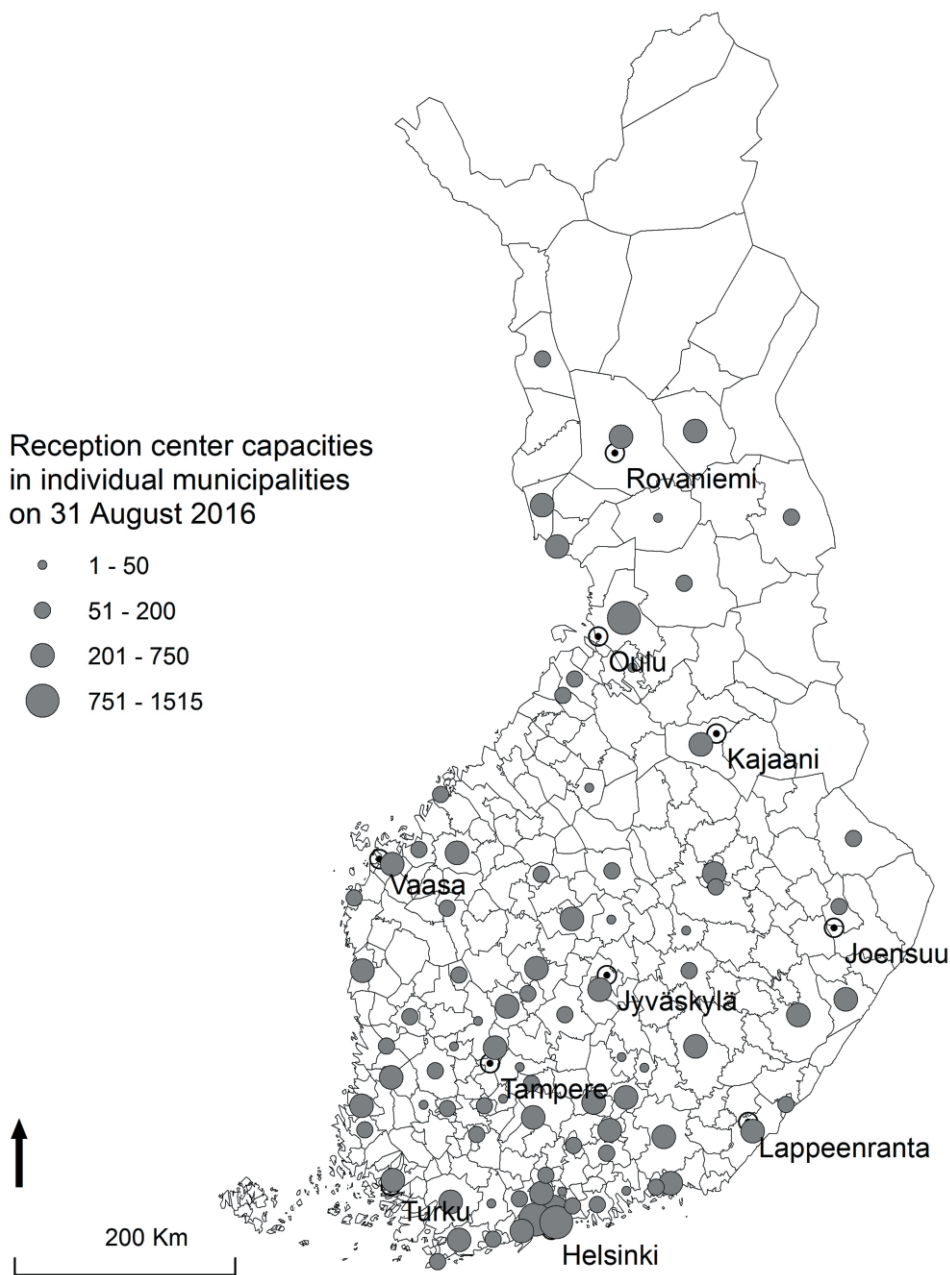
The asylum seekers' issues are organized administratively at the national, regional and local levels in Finland. Besides the national government, the Ministry of Interior is the key stakeholder at the national level. The Finnish Migration Service (Migri) decides on the asylum applications, and potential appeals are decided by the administrative and highest administrative courts.

At the regional level, the 15 ELY centers represent the state authorities and play an important role. The ELY centers negotiate with the municipalities over the housing provisions for asylum seekers who receive asylum in Finland. Following the large number of arrivals in 2015, the negotiations between the ELY centers and the municipalities were challenging. Some municipalities did not want refugees at all in their territory, at least not those attracted by these housing agreements. Their arguments varied but included general hostility towards aliens. The refugee issue became politicized in Finland as it did in many EU countries in 2015–2016.

Many decisions over the organization of asylum seekers had to be made in a rush in the autumn of 2015. Several ELY centers felt that they were bypassed in this process and that they did not receive enough information or clear guidelines from the national authorities to whom they are responsible. Many of the best asylum-related practices of the ELY centers are new cooperation activities with other ELY centers, including interactive discussions, new information channels, cooperation groups and joint development practices. The best practices among municipalities stress the importance of sharing information, knowledge and practices. Also important are cooperation between different stakeholders as well as visits and meetings. Many municipalities do not yet have much experience with asylum seekers, so they have not yet gained any best practices.

National, regional and local authorities in Finland dealt with many and many kinds of asylum seekers in 2015 and 2016. All of the asylum seekers lived in the reception centers from months to over a year. The number of reception centers rose from 25 in 2014 to 217 in the summer of 2016 before starting to decline. Of the centers, 27 (12%) were run by the state, municipalities and other public authorities. A majority (133; 61%) of the centers were run by non-governmental organizations such as the Finnish Red Cross. There were also private sector-run centers (57; 26%), especially between the autumn of 2015 and the spring of 2016, when there was an urgent need to establish many centers to host the newly arrived asylum seekers. There were 119 reception centers in the beginning of 2017, of which 77 were for adults and 42 were for children, altogether hosting almost 20,000 asylum seekers.

According to most of the managers of the reception centers, the reception centers were financed well enough for most of their activities, such as basic



**Figure 11.3.** Location and size of asylum seeker reception centers in Finland in 2016. Source: Statistics from Finnish Migration Service.

medical care (93% agreed on this), special medical care (92%) and language interpretation services (99%). The major lack seemed to be in services for mental health. One out of five (20%) respondents argued that their center did not have enough resources for mental health services. In every second center (50%), there

were some tensions related to religious and ethnic relations. At the same time, only one out of five (18%) centers had a special place dedicated to the asylum seekers' religious practices. The managers said that the most successful practices conducted in the reception centers were cooperation, personal contacts and exchanges of information between different actors and stakeholders. Equality among the asylum seekers was considered an important issue.

Fundamental for the asylum seekers is that they feel safe, and this was achieved well in the reception centers in Finland. In our survey, nine out of ten (89%) asylum seekers felt safe in the reception center, and two-thirds (67%) felt well there. Two out of three (62%) had enough to do in their spare time, of which they had a lot. However, one out of seven (14%) felt that they were not treated well in the reception center. In addition, one out of five (21%) asylum seekers did not feel like they were treated well in Finland. They opined that the major reason for that was that they are not Finns. This is a hint of at least perceived racism among some asylum seekers. However, two-thirds of those who did not feel well treated in Finland had received a negative asylum decision.

## **11.5. Everyday life and the use of social media by the asylum seekers**

The everyday life of an asylum seeker contains activities both inside and outside the reception center. Asylum seekers and their relation to the environment need to be observed individually and by taking into account both physical and social factors. The daily informal practices and spaces of the asylum seekers are important for them and for their integration into the community and society. However, these can be very different, compared to those of the majority of resident citizens.

The asylum seekers do not necessarily experience many everyday local contexts in Finland. These can be seasonal, such as cold, dark and snowy winters or summers with light in the night. Many of these are commonly known by the majority of Finns, including the ways of (not)greeting or needing personal space and privacy in public spaces. Many asylum seekers were also astonished by the sparse population and few people in towns and their public spaces. These feelings differ between the asylum seekers and the local residents but also among asylum seekers as well. One needs to recognize the personal aims, spaces and imaginations of the asylum seekers during the early integration process and while becoming acquainted with the community in the localities in Finland. By doing so, the asylum seekers can build networks as well as support in becoming familiar with each other, and the general cohesion can be strengthened among the local communities.

The use of social media is one important everyday activity among the asylum seekers in Finland. Of the asylum seekers who responded to our survey, almost everyone (92%) possessed a smart phone. For many, access to the Internet was

rather easy because a vast majority (88%) of the reception centers had free Wi-Fi. This resulted in active use of the Internet. Of the respondents, almost everyone (91%) used the Internet at least weekly. The number of the Internet users has grown during the asylum-seeking process in Finland. One out of four (19%) asylum seekers did not use the Internet at all in their home countries, whereas this number is almost non-existent (4%) in Finland. Also, the frequency of Internet use has grown. Two out of five (43%) of the asylum seekers used the Internet daily in their home countries, whereas the number of daily Internet users doubled to four out of five (82%) in Finland.

In the reception centers, the managers opined that the use of mobile apps (97%) and social media (90%) facilitated the integration of the asylum seekers. In fact, among the asylum seekers who responded to our survey, almost everyone (92%) used mobile apps to learn Finnish. Three out of four used the Internet to better understand their rights in Finland and searched for information on the Internet about job opportunities in Finland. Two out of three searched for information about possible future places to live in Finland. Three out of four used social media for communication purposes in Finland. The vast majority (84%) opined that using the Internet, social media and mobile apps has made their life easier in Finland. Another important use is contact with relatives and friends in their former home country and elsewhere abroad.

The information in the Internet about the services and possibilities for the asylum seekers and refugees in Finland offered by the municipalities differs greatly. The regional authorities responsible for organizing housing, e.g., the ELY centers, do not use social media to promote housing opportunities. Very few municipalities (14%) provide information for asylum seekers on social media, and less than half (42%) provide information through the Internet. One out of three (35%) municipalities use the Internet, social media or mobile apps to support the integration of those granted asylum. The asylum seekers are active users of the Internet and social media but municipalities rarely use this opportunity to provide information or create interactive contacts with them.

## **11.6. Future asylum-seeking processes in Finland**

Many asylum seekers came to Finland in 2015 – eight times more than in 2014. The preparation for this major arrival was poor. Also, the key strategies at the national, regional and local levels did not consider such a major arrival in advance. By law, all municipalities must have a development strategy that contains all relevant issues for their development. However, many municipalities had not considered the possibility that a large number of asylum seekers, refugees or immigrants would arrive. In fact, over a third (38%) of municipalities did not consider migration issues in their strategies at all. However, this situation is changing following the experiences gained in 2015.



About 330,000 people in Finland had an immigration background in 2016, comprising about six percent of the total population. In the past ten years, between 2007 and 2016, the average immigration balance has been around +15,000 persons annually. In fact, a major component of the population growth for the largest towns in Finland is derived from immigration. The estimation of the municipalities that responded to the survey in late 2016 was that the number of immigrants will grow substantially in the coming ten years. Their estimation was that there will be 240,000 immigrants more in 2026, which would make for an annual growth of 24,000 people, or growth of more than half more compared to recent years. Many stakeholders claim that large numbers of asylum seekers will arrive in Finland in the future. Futures studies methods can be useful tools to be properly prepared for future scenarios of asylum and immigration to Finland.

## 11.7. Conclusions

In this publication, we studied the processes related to the 2015 asylum seekers in Finland, more specifically, the arrival of the asylum seekers; the public authorities and other actors involved in the asylum-seeking process; the perception of the asylum seekers of the asylum process; and the issues emerging from the asylum decisions, namely the migration of those who received asylum and those who decided to stay in Finland illegally.

In early 2017, the asylum-seeking process is still ongoing for many of the over 32,000 asylum seekers who came to Finland in 2015. Their arrival in Finland and the intensive weeks in the autumn of 2015, when they arrived by the thousands within weeks, impacted the Finnish migration and asylum policies and, more broadly, the Finnish society. Also, the media coverage was wide and sometimes sensational.

The impact of their arrival and the subsequent processes throughout Finland and among Finnish society, localities and the Finnish people will only be properly known after several years. Despite this, it is already necessary to make research-based reflections and conclusions at this stage when the process is still in progress. In the following, we highlight the key findings along the temporal order of the events.

First, a majority of the 32,476 asylum seekers came to Finland from September to October 2015, a month or so after larger numbers of asylum seekers started to arrive from Turkey to the Greek islands in the European Union. The number of asylum seekers originating from Iraq – 20,500 people – was in the European Union the second highest in Finland, after Germany, and a little bit higher than in Sweden. The two other major groups that arrived were from Afghanistan and Somalia. Compared to the existing immigrant population in Finland, the numbers of people from these three countries are large in the Finnish context. Asylum seekers from Syria numbered only a few, making Finland an exception to the general trends in the European Union.

A very large majority of the asylum seekers crossed the land border from Sweden to Finland. During their journey, they had crossed the borders of several states in Europe and in the European Union. The national borders, as such, cannot stop asylum seekers, especially if the commonly agreed policies fail. Later, it became evident that the Dublin Agreement among the EU member states did not work uniformly. Germany was a destination country for many, but over 200,000 people continued north to Scandinavia, and tens of thousands eventually went to Finland.

Before their arrival, some of the aspiring asylum seekers from Iraq had contacts with other people of Iraqi background in Finland. Of the respondents in our survey, almost two out of three (62%) asylum seekers had received information about Finland before coming to the EU, and over half (56%) did during their asylum journey in the EU. However, there was also deliberative misinformation about Finland, especially in the social media. There was an overestimation about how easy the asylum-seeking process would be in Finland and how much financial and social welfare benefits the asylum seekers would receive while staying in Finland. This was also actively promoted by some actors who were involved in illegal activities such as smuggling of the asylum seekers. It is unknown how many of those who arrived initially aimed to come to Finland and how many were lured to Finland due to this misinformation. To counteract this, the Finnish state authorities also used social media to provide more precise information about the circumstances related to the asylum-seeking process in Finland.

Second, the national, regional and local authorities as well as related strategies and policy guidelines did not account for the large number of arrivals was something that. Therefore, Finland was not appropriately prepared. The authorities handled the emergency situation in the autumn of 2015 rather well. They were able to register the asylum seekers and direct them to the reception centers all around Finland. Most of the centers were established ad hoc by public, private and non-governmental organizations, with the latter running most (61%) of them. In the end of 2015, there were over 200 reception centers hosting over 30,000 asylum seekers.

When their application process progressed, many asylum seekers had to migrate within Finland from one reception center to another and sometimes to transit centers. Sometimes, this suddenly cut the positive relationships and initial integration that had been created between the asylum seekers and the inhabitants and institutions of local municipalities. This was especially evident in small municipalities in which the asylum seekers took part in everyday activities, such as having their children in the local school. Some asylum seekers had managed to get a job as well. The media reported many cases of mutual disappointment when the asylum seekers had to leave such localities.

Asylum seekers had to wait from months over to a year before the decision over their application was made. The state authority Finnish Migration Service (Migri) processed the applications, and the second-tier Helsinki Administrative Court processed the appeals filed against the negative asylum decisions given by Migri. Neither was able to proceed with enough speed because they did not have the resources for the sudden, large increase in the amount of work. However, the regional authorities (ELY centers), local authorities (municipalities) and reception centers managed the asylum-seeking process rather well, in general. They found various practical methods of cooperation in the emergent situations and shared information. In our survey, nine out of ten (89%) asylum seekers felt safe in the reception centers. This was a major achievement, considering that they came from very fragile situations. However, one out of five (21%) felt that they were not treated well in Finland. This was not the fault of the reception centers but was connected to broader circumstances in Finland and to the personal feelings of the individual asylum seekers, especially if they had received a negative asylum decision. According to the respondents from municipalities with a reception center in their territory, nationalism and negative attitudes against asylum seekers grew among some local residents, especially in towns.

Third, a substantial mismatch between different authorities and the asylum system emerged toward the end of the asylum process. The process turned out to be more complex than expected, and the different authorities did not share a common vision or practices for how to deal with the asylum seekers. A further complication came because of changes in the policy, rules and regulations determining the conditions under which a positive asylum decision can be given. After 2015, the Finnish national authorities made more restrictions on receiving asylum in Finland. They also continuously estimated which parts of Iraq, Afghanistan and Somalia were safe, so that would not be any problems for the asylum seekers in returning there. Most of the asylum seekers disagreed on this. Also, many experts in Finland presented doubts, for example, that many of those parts in Iraq that the Finnish authorities estimated as being generally safe would be entirely safe for Kurdish people. Nevertheless, the positive decision rates for the two largest asylum-seeker groups were substantially lower in Finland compared to the EU average, namely regarding asylum seekers from Iraq (22% in Finland vs. 61% in the European Union.) and from Afghanistan (38% in Finland vs. 51% in the EU). Practically all asylum seekers from Syria got positive decisions, both in Finland and in the EU. However, in our survey, two-thirds (65%) of the asylum seekers said that they would never return to their former home country. Less than one out of five (18%) said that would return one day. Practically all (97%) wanted to remain in Finland.

The asylum process has been prolonged because the majority of those who received a negative decision from Migri appealed to the second-tier court. In

2016, every fourth (24%) appeal was approved and every 25<sup>th</sup> decision (4%) by Migri was overruled because Migri had made an error in the asylum procedures. The asylum process started for these asylum seekers once more. In 2016, the state authority Migri made a total of 28,200 decisions over the applications presented by the asylum seekers: 7,700 (27%) applications got a positive decision, 14,300 (51%) received a negative decision, 3,900 (14%) applications were annulled and 2,300 (8%) were not examined, the latter mostly due to the Dublin Agreement in the EU. At the end of 2016, most asylum seekers remained in the reception centers. Some had found accommodation in the private sector and were able to meet the higher costs of living outside the reception centers. By the end of 2016, the reception services had been terminated only for 157 persons who had received a negative asylum decision and whom the authorities could not force to leave Finland.

In 2017, no one knows where all of the asylum seekers who came to Finland in 2015 are, how many of them will stay in Finland and where they are. An estimation can be made that about half (16,000) of them will stay in Finland: 10,000–11,000 legally with a residence permit and up to 5,000 illegally without it, the latter at least temporarily. These mostly consist of people originating from Iraq whom the Finnish authorities can hardly expel legally and by force from Finland. Their numbers will rise into the thousands in 2017 if they do not leave voluntarily Finland. To support their voluntary departure, the state authorities of Finland offer aid and financial support for those who leave the country. The Finnish state authorities also started inter-governmental negotiations with Iraq on how these people could be returned to Iraq. The evidence from countries having such formal agreements with Iraq shows that it is still very difficult to return these people.

Resulting from the uncertainties of the migration policy, by the end of 2016, some 4,000 registered asylum seekers have disappeared from the system containing registered asylum seekers. They have either left Finland or remain somewhere in Finland. The number of “paperless people” will rise in Finland. To tackle this, the state authorities created a program and have guaranteed to cover the full costs of municipalities that provide basic welfare services for all people who stay in their territory, even illegally. However, it is expected that municipalities will register the service users and inform them about the voluntary departure program possibilities. The processes related to the 2015 asylum seekers in Finland are complex, and further studies are needed.



## 12. Asile en Finlande? Demandeurs d'asile et processus de demande d'asile en Finlande en 2015

Dans cette publication, nous avons examiné les demandeurs d'asile arrivés en Finlande en 2015 et les processus s'y rattachant. Cette étude a été réalisée dans le cadre du projet de recherche URMI (*Urbanization, Mobilities and Immigration*, voir [www.urmi.fi](http://www.urmi.fi)) du département de géographie et de géologie de l'Université de Turku en Finlande, financé par le Conseil de la recherche stratégique de l'Académie de Finlande. Ce projet a été dirigé et cette publication a été rédigée par le professeur Jussi S. Jauhiainen ([jusaja@utu.fi](mailto:jusaja@utu.fi)). Katri Gadd, Hanna Heino, Lotta Koistinen, Camilla Marucco et Maria Merisalo étaient les autres chercheurs qui y ont participé.

Les sources de statistiques employées pour cette étude étaient les Nations Unies (HCR), l'Union européenne (Eurostat) et l'Office national de l'immigration de Finlande (Migri). Nous avons de plus adressé, à la fin de l'année 2016, une enquête à 128 directeurs de centres d'accueil destinés aux demandeurs d'asile et à tous les 15 acteurs régionaux (Centres ELY [Centres pour le développement, les transports et l'environnement]) et nous avons obtenu des réponses de 194 municipalités. 311 demandeurs d'asile dans huit centres d'accueil situés dans le sud de la Finlande ont répondu à notre enquête. L'enquête été rédigée en arabe, dari, anglais, finnois, somali et kurde-sorani. Nous sommes reconnaissants à toutes les personnes qui ont répondu à notre enquête et ainsi contribué à notre recherche.

La majorité des 32 476 demandeurs d'asile sont arrivés en Finlande en septembre-octobre 2015. C'était environ un mois après que l'arrivée de grandes quantités de demandeurs d'asile de Turquie aux îles grecques dans l'Union européenne (UE) avait commencé. Durant leur voyage vers la Finlande, ils ont franchi la frontière de plusieurs Etats européens. Les frontières nationales ne sont pas un moyen d'arrêter les demandeurs d'asile, en particulier si les politiques relatives à l'asile et à la migration convenues conjointement échouent, ce qui a eu lieu dans l'UE. Le nombre des demandeurs d'asile arrivés d'Irak - 20 500 personnes - était le second en grandeur en Finlande parmi tous les Etats membres de l'UE. De nombreux demandeurs d'asile sont également arrivés d'Afghanistan et de Somalie, mais peu nombreux de Syrie.

Dans notre enquête, près des deux tiers (62%) des demandeurs d'asile avaient obtenu des informations sur la Finlande avant leur arrivée dans l'UE. Plus de la moitié (56%) en a obtenu durant le voyage à l'intérieur de l'UE. Ils ont aussi reçu des informations délibérément falsifiées sur la Finlande, notamment dans les médias sociaux. Ces fausses informations étaient fournies entre autres par des passeurs de migrants.

La gestion des demandeurs d'asile s'est avérée compliquée. Le volume des demandeurs d'asile était supérieur à ce que les autorités nationales, régionales

et locales avaient prévu dans leur stratégie et leurs directives politiques. La Finlande ne s'était pas préparée à une arrivée en masse. Malgré cela, les autorités régionales (Centres ELY) et locales (municipalités) ainsi que les centres d'accueil ont réussi assez bien dans la gestion du processus. Ils ont partagé des informations et trouvé des moyens de coopérer sur le plan pratique.

En 2015, il y avait en Finlande plus de 200 centres d'accueil qui abritaient plus de 30 000 demandeurs d'asile. La plupart des centres (61%) étaient dirigés par des organisations. Dans notre enquête, neuf demandeurs d'asile sur dix (89%) se sentaient en sécurité dans ces centres d'accueil. D'autre part, le nationalisme et les attitudes négatives des habitants vis-à-vis des demandeurs d'asile ont augmenté notamment dans les villes où il y avait un centre d'accueil.

Le processus de demande d'asile s'est montré beaucoup plus compliqué qu'il avait été initialement estimé. L'attente des demandeurs avant de recevoir une décision sur leur demande d'asile pouvait durer des mois, voire plus d'un an. Presque tous les demandeurs d'asile (92%) avaient à leur disposition un smartphone relié à l'Internet. Dans la plupart des centres d'accueil, il y avait un réseau sans fil gratuit. Durant leur longue attente, les demandeurs d'asile se servaient activement de l'Internet et des médias sociaux pour rester en contact avec leurs amis et leurs membres de famille ainsi que pour rechercher des informations sur les localités finlandaises où ils pourraient s'installer.

Après l'année 2015, les autorités finlandaises ont resserré la politique d'asile finlandaise. En 2016, l'Office national de l'immigration Migri a pris 28 200 décisions relatives aux demandes d'asile, dont 7 700 (27%) étaient positives et 14 300 (51%) négatives, 3 900 (14%) ont été abandonnées et 2 300 (8%) n'ont pas fait l'objet d'une étude, notamment en raison du Règlement Dublin. Parmi les demandeurs d'origine irakienne, une décision positive relative à la demande d'asile a été accordée à 22% en Finlande et en moyenne à 61% dans l'UE. Parmi ceux d'arrivés d'Afghanistan, ces chiffres étaient de 38% en Finlande et en moyenne de 51% dans l'UE. L'asile a été accordée en Finlande et dans l'UE pratiquement à tous les demandeurs d'asile venus de Syrie.

Le Migri a prétendu que les demandeurs d'asile pouvaient être renvoyés en toute sécurité dans certaines parties de l'Irak, de l'Afghanistan et de la Somalie. La majorité des demandeurs d'asile n'étaient pas d'accord et ils ont formulé un recours contre leurs décisions d'asile négatives. La Cour administrative d'Helsinki a rejeté un quart (24%) des décisions prises par le Migri et a renvoyé les demandes au Migri pour un nouvel examen. Les vues des acteurs du domaine administratif sur le processus de demande d'asile différaient donc dans une certaine mesure. Dans notre enquête, les deux tiers des demandeurs d'asile (65%) ont dit qu'ils ne retourneraient jamais dans leur pays d'origine. Moins d'un cinquième (18%) a dit qu'ils pourraient éventuellement y retourner un jour. Dans

la pratique, tous les demandeurs d'asile (97%) étaient désireux de rester en Finlande.

Environ la moitié des demandeurs d'asile (16 000) arrivés en Finlande en 2015 resteront en Finlande. 10 000 à 11 000 d'entre eux resteront légalement. Jusqu'à 5 000 resteront illégalement, au moins pendant un certain temps. Les personnes qui resteront en Finlande sans permis de séjour sont le plus souvent originaires d'Irak, car il sera difficile pour les autorités finlandaises de mettre en œuvre de force leur refoulement. C'est pourquoi l'Etat s'est engagé à indemniser les municipalités de tous les frais causés des prestations de services fournies à ces « sans papiers ». Les processus liés aux demandeurs d'asile de l'année 2015 sont compliqués et il nous faudra davantage de données de recherche les concernant.





## 13.

### طلب اللجوء من فنلندا؟ طالبي اللجوء وإجراءات اللجوء في فنلندا عام ٢٠١٥

نبحث في هذا المنشور طالبي اللجوء عام ٢٠١٥ والإجراءات المتعلقة بهم في فنلندا. نُقِّد هذا البحث بتمويل من أكاديمية مجلس البحث الإستراتيجية في فنلندا وضمن مشروع البحث (URMI Urbanization, Mobilities and Immigration)، أنظر الى المنشور [www.urmi.fi](http://www.urmi.fi)، الذي أُجري في المعهد الجغرافي والجيولوجي في جامعة توركو في فنلندا مدير المشروع ومُحرر اي كاتب هذا المنشور كان البروفيسور يوسّي أس. ياهوياينن (Jussi S. Jauhiainen) ([jusaja@utu.fi](mailto:jusaja@utu.fi)). الباحثون الآخرون كان كل من كاتري غاد (Katri Gadd)، هَنَّا هينو (Hanna Heino)، لوتّا كويستينن (Lotta Koistinen)، كاميلّا ماروسو (Camilla Marucco) وماريا مريصالو (Maria Merisalo).

كانت المعلومات التي استخدمت في الدراسة هذه كمصادر قد حُصِّلَ عليها من منظمة الأمم المتحدة (UNHCR)، الإتحاد الأوروبي (Eurostat) ومديرية الهجرة الفنلندية (Migri). بالإضافة لذلك فقد تم في نهاية عام ٢٠١٦ إجراء مقابلات مع ١٢٨ مديراً أو مسؤولاً عن مراكز الإستقبال المخصصة للأجنيين ومع كل (مركز ELY [مراكز التنمية الإقتصادية والمواصلات والبيئة]) العاملة في المناطق المحلية والبالغة ١٥ مركزاً، وتلقينا إجابات على إستبياننا اي إستفسارانا من ١٩٤ بلدية. وأجاب على الإستبيان ٣١١ لاجئ من ثمانية مراكز لإستقبال الأجنيين من مناطق جنوب فنلندا. تم إجراء هذا الإستبيان باللغات العربية، الدارية، الإنكليزية، الفنلندية، الصومالية والكردية (الصوراني). وإنا شاكرين وممتنين لكل الذين أجابوا على الإستبيان، والذين ساعدوا في إنجاز هذا البحث.

كانت الغالبية من بين ٣٢٤٧٦ من طالبي اللجوء الذين جاؤا الى فنلندا قد وصلوا اليها خلال الفترة مابين شهري أيلول/ سبتمبر- تشرين الأول/ أكتوبر عام ٢٠١٥. وكان هذا قد حصل بعد شهر تقريباً، من بدأ وصول أعداد اكبر من الأجنيين الى الجزر اليونانية، قادمة من تركيا الى منطقة دول الإتحاد الأوروبي (EU). وكانوا أثناء طريقهم الى فنلندا قد عبروا حدود عددٍ من الدول في أوروبا. لا تُوقَّفُ البلدان على حدودها الوطنية هؤلاء الأجنيين، خصوصاً اذا فشلت الإتفاقات المشتركة في سياسات اللجوء والهجرة، ماذا حدث في دول الإتحاد الأوروبي؟. عدد الأجنيين القادمين من العراق - والبالغ ٢٠٥٠٠ شخصاً - كان في فنلندا الثاني في الترتيب من بين دول الإتحاد الأوروبي، من حيث كثرة العدد. وكانت أعداد كبيرة من الأجنيين قد وصلت أيضاً من أفغانستان والصومال، بينما عدد قليل جداً من سوريا.

تبيّن في إستبياننا بان إثنين من بين كل ثلاثة اشخاص (٦٢%) من طالبي اللجوء، كان قد حصل على معلومات عن فنلندا من قبل مجيئه الى دول الإتحاد الأوروبي. وكان أكثر من نصفهم (٥٦%) قد حصل على معلومات عن فنلندا أثناء طريقه ورحلته بين دول الإتحاد الأوروبي. وهم حصلوا أيضاً على معلوماتٍ مغلوبةٍ متعدّدة عن فنلندا، خصوصاً على شبكات التواصل الإجتماعي. وتلك المعلومات كان قد أعطاها على سبيل المثال المهريين الذين قاموا بتهريب طالبي اللجوء.

كانت عملية السيطرة على طالبي اللجوء مُعقّدة جداً. لم تكن السلطات الوطنية، الإقليمية أي سلطات المناطق المحلية والسلطات البلدية، ولا حتى إستراتيجيتهم وتوجهات سياستهم تتوقّف هذه الأعداد الهائلة من طالبي اللجوء. ولم تكن فنلندا قد تحسبت لمجئهم. وبالرغم من هذا، فإن سطات المناطق المحلية (مركز ELY) العاملة في المناطق، والسلطات البلدية (البلديات)، وكذلك مراكز إستقبال الأجنيين قد نجحوا في العملية بصورة جيدة جداً. فهُم قاموا بتبادل المعلومات فيما بينهم ووجدوا الوسائل من اجل العمل المشترك.

كان في فنلندا في العام ٢٠١٥ اكثر من ٢٠٠ مركز إستقبال، وحيث كان فيها ما يقارب اكثر من ٣٠٠٠٠ طالب لجوء. العدد الأكبر من هذه المراكز (٦١%) رعتها المنظمات. تبيّن في إستبياننا هذا بان تسعة من بين كل عشرة اشخاص (٨٩%) من طالبي اللجوء، شعَرَ بالامان في مراكز الإستقبال هذه. من ناحية أخرى وخاصة في المدن التي كان فيها مراكز إستقبال، فان الفكر القومي والمواقف السلبية تجاه طالبي اللجوء قد تزايدت وسط سكان تلك المدينة.

أصبحت عملية وإجراءات طلب اللجوء اكثر تعقيداً، عما كان مُعتقداً في الأصل. كان لايد لطالبي اللجوء من الإنتظار لشهور، وحتى لأكثر من سنةٍ قبل ان يكون القرار بخصوص طلب اللجوء قد اعطي وبُت فيه. كان لدى كل طالبي اللجوء تقريباً (٩٣%)، هاتف ذكي وإتصال بشبكة الإنترنت. كان يوجد في غالبية مراكز الإستقبال شبكة محلية لاسلكية مجانية للإتصال بشبكة الإنترنت. وخلال فترة الإنتظار الطويلة هذه، فان طالبي اللجوء كانوا يستخدموا الإنترنت وشبكات التواصل الإجتماعي بشكلٍ فعّال، من اجل التواصل مع أصدقائهم وأقاربهم، وكذلك من اجل البحث والتقصي عن معلومات مواقع البلديات/ المدن في فنلندا، والتي سيكون من المحتمل الإنتقال اليها.

شددت السلطات الفنلندية بعد عام ٢٠١٥ سياسة اللجوء للبلاد. خلال عام ٢٠١٦ اعطت دائرة الهجرة في فنلندا ٢٨٢٠٠ قرار طلب باللجوء. كان منها ٧٧٠٠ (٢٧%) قراراً بالقبول، و ١٤٣٠٠ (٥١%) قراراً بالرفض، و ٣٩٠٠ (١٤%) طلب كان قد ألغى أو تم سحبه، و ٢٣٠٠ (٨%) تُرك من غير التحقق منه، وخصوصاً بالإستناداً على إتفاقية دبلن. حصل من بين القادمين من العراق على قرار بقبول طلب اللجوء في فنلندا بنسبة ٢٢% وكمعدل في دول الإتحاد الأوروبي بنسبة ٦١% ، ومن القادمين من افغانستان في فنلندا بنسبة ٣٨% وفي دول الإتحاد الأوروبي بمعدل ٥١% . وعملياً فقد حصل كل القادمين من سوريا على حق اللجوء في فنلندا وفي دول الإتحاد الأوروبي.

إدعت مديرية الهجرة الفنلندية، بأنه يمكن إعادة طالبي اللجوء بأمان الى بعض المناطق المعينة في العراق، افغانستان والصومال. والغالبية الكبرى من طالبي اللجوء لم تتفق مع هذا الرأي، وانهم إعترضوا وإستأنفوا على قرارات رفض طلباتهم باللجوء لدى المحكمة الإدارية. رفضت المحكمة الإدارية في هلسنكي واحداً من بين كل أربعة (٢٤%) من القرارات الصادرة من دائرة الهجرة، وأعدت الطلبات الى دائرة الهجرة من أجل مراجعتها ومداولتها من جديد. اي بمعنى انه كان لدى الجهات الرسمية الحكومية، وجهات نظر مختلفة حول عملية وإجراءات اللجوء. إثنين من بين كل ثلاثة اشخاص (٦٥%) قالوا في إستبياننا، بأنهم لن يعودوا أبداً الى بلدانهم الأم. وأقل من واحد من بين كل خمسة أشخاص (١٨%) قالوا، بأنه من المحتمل ان يتمكنوا في يوم من الأيام من العودة. فعلياً كل (٩٧%) طالبي اللجوء أرادوا البقاء في فنلندا

بحسب التقديرات فان النصف تقريباً (١٦٠٠٠) من طالبي اللجوء الذين جاؤا الى فنلندا في العام ٢٠١٥ سيبقوا في فنلندا. منهم ١٠٠٠٠-١١٠٠٠ يبقى بصورة شرعية. وما يصل الى ٥٠٠٠ يبقى بصورة غير شرعية، على الأقل لفترة معينة. غالبية الباقيون في فنلندا ومن دون تصاريح رسمية بالإقامة، هم من القادمين من العراق، والذين لن يكون بمقدور السلطات الفنلندية بتلك السهولة من إبعادهم من فنلندا وتنفيذ عملية الإبعاد بالقوة. ونتيجة لذلك فان الدولة قد وعدت بتعويض البلديات عن كافة التكاليف الناتجة عن ذلك، والمترتبة عن تقديم الخدمات لهؤلاء "بدون أوراق رسمية". ان الإجراءات المتعلقة بطالبي اللجوء الذين جاؤا عام ٢٠١٥، هي معقدة ونحتاج الى المزيد من المعلومات والبيانات البحثية بخصوصها.

## 14.

### پناهندگی در فنلاند؟ پناهجویان سال 2015 میلادی و پروسه (روند) پناهندگی در فنلاند

در این تحقیق ما پناهجویان سال 2015 و فرایندهای مرتبط با آنها را در فنلاند بررسی می‌کنیم. این تحقیق زیر نظر و توسط شورای تحقیقات استراتژیک پروژه تحقیقاتی آکادمی فنلاند (URMI) (شهرنشینی، جابجایی، و مهاجرت؛ اطلاعات بیشتر در [www.urmi.fi](http://www.urmi.fi)) در گروه جغرافیا و زمین‌شناسی دانشگاه تورکو فنلاند انجام شده است. مسئول و نگارنده این پروژه پرفسور یوسی. اس. یاوهیاینن (Professor Jussi S. Jauhiainen) (قابل دسترسی با آدرس ایمیل: [jusaja@utu.fi](mailto:jusaja@utu.fi)) بودند. محققان دیگری که در این پروژه همکاری داشته‌اند شامل؛ کاتری گاد (Katri Gadd)، حانا هینو (Hanna Heino)، لوتا کویستینن (Lotta Koistinen)، کامیلا ماروکو (Camilla Marucco) و ماریا مریسالو (Maria Merisalo) هستند.

داده‌های عمومی از دفتر کمیساریای عالی پناهندگی سازمان ملل (UNHCR)، اتحادیه اروپا (Eurostat)، و اداره مهاجرت فنلاند (Migri) به دست آمده است. ما همچنین مطالعات میدانی در اواخر سال 2016 در فنلاند انجام دادیم. ما همچنین با مدیران 128 کمپ پذیرش مهاجران و مسئولان تمام 15 منطقه (مراکز ELY) مصاحبه انجام دادیم و پاسخ‌هایی را از 194 شهرداری فنلاند دریافت کردیم. بعلاوه، ما بوسیله نظرسنجی (پرسشنامه) پاسخ‌هایی را از 311 پناهجو در هشت کمپ پناهندگان در جنوب فنلاند دریافت کردیم. این نظرسنجی به زبان‌های عربی، دری، انگلیسی، فنلاندی، سومالیایی و کردی سورانی انجام شد. ما سپاسگزار تمام پاسخگویان که ما را در انجام این تحقیق کمک کردند، هستیم.

از سپتامبر تا اکتبر سال 2015 تعداد 32476 پناهجو به فنلاند آمدند. حدود یک ماه پس از آن تعداد زیادی از پناهجوها از طریق ترکیه وارد جزایر یونان در اتحادیه اروپا شدند. در طول سفر آنها به فنلاند، آنها از مرزهای چندین کشور در اروپا عبور کردند. مرزهای ملی نمی‌توانند مانع از حرکت پناهجوها شوند، بخصوص اینکه سیاست‌های مورد توافق در مورد پناهندگی و مهاجرت با شکست مواجه شوند که این موضوع در اتحادیه اروپا اتفاق افتاد. تعداد پناهجویان عراقی در اتحادیه اروپا 20500 نفر است که رتبه دوم بیشترین پناهنده‌ها در فنلاند مربوط به این پناهنده‌ها می‌باشد. بسیاری از پناهجوها از کشورهای افغانستان و سومالی وارد فنلاند شدند و تنها تعداد کمی از کشور سوریه بوده‌اند.

در نظرسنجی ما تقریباً دو سوم پناهجویان (62 درصد)، اطلاعاتی را در مورد کشور فنلاند قبل از وارد شدن به اتحادیه اروپا دریافت کرده‌اند و بیش از نیمی از پناهجوها (56 درصد) اطلاعاتی را در مورد فنلاند در طول سفر خود در اتحادیه اروپا کسب کرده‌اند. به هر حال، اطلاعات اشتباه عامدانه‌ای

بخصوص در رسانه‌های اجتماعی در مورد فنلاند وجود دارد که این اطلاعات غلط بطور مثال بوسیله قاچاقچیان پناهجویان ایجاد شده است.

حکروایی (مدیریت) پناهجویان پیچیده بوده است. مسئولان ملی، منطقه‌ای و محلی بعلاوه استراتژی‌ها و دستورالعمل‌های سیاستگذاری‌ها به تعداد زیاد پناهجویان ورودی توجه نکرده است. بنابراین آمادگی کشور فنلاند در این زمینه مناسب نبوده است. با این وجود، مسئولان منطقه‌ای (مراکز ELY)، مسئولان محلی (شهرداری‌ها) و کمپ‌های مهاجرین این فرایند را نسبتاً خوب مدیریت کردند. آنها اطلاعات را به اشتراک گذاشتند و از روش‌های کاربردی مشارکت را به کار بردند.

در سال 2015، تعداد 200 کمپ مهاجرین برای مهاجرین وجود داشت که تعداد 30 هزار پناهجو را پذیرش کرده بودند. اغلب کمپ‌ها (61 درصد) توسط سازمان‌های غیردولتی اداره می‌شد. در نظرسنجی ما، از هر ده پناهجو، نه نفر (89 درصد) در کمپ‌ها احساس امنیت می‌کند. با این حال، مطابق پاسخ‌های بدست آمده از شهرداری‌هایی که کمپ‌های مهاجران را در محدوده خود دارند، ملی‌گرایی و دیدگاه منفی بر علیه پناهجویان در میان ساکنان محلی، بخصوص در شهرها، رشد پیدا کرده است.

فرایند پناهندگی بیش از آن چه که انتظار می‌رفت پیچیده شد. پناهجویان بایستی از چندین ماه تا چندین سال صبر کنند تا جواب درخواست پناهندگی خود را دریافت کنند. در مدت انتظار برای دریافت نتیجه پناهندگی، آنها بطور فعالی از اینترنت و رسانه‌های اجتماعی به منظور در ارتباط بودن با دوستان و وابستگان و همچنین کسب اطلاعاتی درباره مقصدهای احتمالی مهاجرت در فنلاند (در صورت گرفتن جواب مثبت پناهندگی) استفاده کرده‌اند. تقریباً تمام (92 درصد) پناهجویان تلفن هوشمند برای دسترسی به اینترنت در اختیار دارند. اکثر کمپ‌های مهاجران اینترنت (WiFi) برای پناهجویان فراهم کرده‌اند.

بعد از سال 2015، مسئولان ملی فنلاند محدودیت‌های بیشتری را در پذیرش پناهجویان در فنلاند انجام دادند. در سال 2016، اداره مهاجرت فنلاند در مورد درخواست پناهندگی تعداد 28200 پناهجو تصمیم‌گیری کرد: 7700 پناهجو (27 درصد) جواب مثبت گرفته‌اند، 14300 نفر (51 درصد) جواب منفی، تعداد 3900 درخواست پناهندگی (14 درصد) ملغی شد و 2300 درخواست (8 درصد) مورد بررسی قرار نگرفت که این مورد آخر به سبب توافق‌نامه دوبرلین در اتحادیه اروپا بوده است. بیشترین درصد جواب مثبت به پناهجویان عراقی با 22 درصد جواب مثبت در فنلاند بوده در مقابل 61 درصد جواب مثبت در اتحادیه اروپا (به پناهجویان عراقی) و پس از آن 38 درصد جواب مثبت به پناهجویان افغانی در فنلاند در مقابل 51 درصد جواب مثبت به پناهجویان افغانی در اتحادیه اروپا بوده است. تمام پناهجویان از کشور سوریه هم در کشور فنلاند و هم در اتحادیه اروپا جواب مثبت گرفته‌اند.

اداره مهاجرت فنلاند همچنین ادعا دارد که پناهجویان می‌توانند به مناطق خاصی از عراق، افغانستان و سومالی بطور امن بازگردانده شوند. اغلب پناهجویان با این درخواست مخالفت کرده‌اند. دادگاه اداری ردیف دوم هلسینکی درخواست‌های پناهجویانی که جواب منفی از پناهندگی گرفته‌اند را مورد بررسی قرار داده و نتیجه 24 درصد آنها را به اداره مهاجرت اعلام کرده است. مسئولان مختلف دیدگاه‌ها و روش‌های مشترکی برای برخورد با مسئله پناهجویان ندارند. با این حال در نظرسنجی ما، دو سوم (65 درصد) پناهجویان گفته‌اند که به هیچ عنوان نمی‌خواهند به کشور قبلی خود بازگردند. کمتر از یک پنجم (18 درصد) پاسخ داده‌اند که روزی می‌توانند به کشور خود بازگردند. به طور کلی تمام پناهجویان (97 درصد) تمایل دارند که در کشور فنلاند بمانند.

یک تخمین می‌توان زد که تقریباً نصف پناهجویان (16 هزار نفر) که در سال 2015 وارد شده‌اند در فنلاند خواهند ماند. 10 تا 11 هزار نفر بصورت قانونی و تا 5 هزار نفر بطور غیرقانونی که این مورد آخری حداقل بصورت موقت، اقامت خواهند داشت. اغلب آنها شامل افرادی از کشور عراق هستند که مسئولان فنلاندی بصورت قانونی و یا با زور به سختی می‌توانند آنها را اخراج کنند. بمنظور مواجهه با این مسئله، دولت تضمین کرده است تمام هزینه‌های شهرداری‌هایی که خدمات رفاهی اساسی را برای این "مردم بدون مجوز اقامت" فراهم می‌کنند، بپردازد. فرایندهای مرتبط با پناهجویان سال 2015 در فنلاند پیچیده بوده و نیازمند مطالعات بیشتر می‌باشد.



پنابهر یتتی له فیلهندا؟ پنابهرانی سالی ۲۰۱۵ و پرۆسهکانی پنابهر یتتی له فیلهندا

لهم بلاوکر او مهیدا لیکۆلینهوه کر او له سهر پنابهرانی سالی ۲۰۱۵ و ئهوه پرۆسهکانی که په یه مهنه دییان بهوانه وه ههیه له فیلهندا. لیکۆلینهوه که له دهزگای جوگرافیا و جیوۆلۆجیای زانگی تورکو له چوار چیوهی پرۆزه ی URMI (شارستانی بوون، گوزارانه وه کۆچ کردن *Urbanization, Mobilities and Immigration* بر وانه [www.urmi.fi](http://www.urmi.fi)) ئهجام دراوه که له لایهن ئهجموعه ی نهکادییهی لیکۆلینهوه ستر اتیجیهکانی فیلهندا خهر جیهکانی بۆ دابین کر او ه. سهرۆکی پرۆزه که و نامادهکهری نه م بلاوکر او مهیه پرۆفیسۆر یوسسی س یاوه یانین (Jussi S. Jauhiainen) بووه ([jusaja@utu.fi](mailto:jusaja@utu.fi)). لیکۆلهر مهکانی تریش بریتی بوون له کاتری گاد (Katri Gadd)، ههنه ههینۆ (Hanna Heino)، لۆتته کۆیستینن (Lotta Koistinen)، کامیلا مارو کو (Camilla Marucco) و ماریا میریسالۆ (Maria Merisalo).

سه چاره ی بایهتی سه ر ژمیری لیکۆلینهوه که بریتی بوو له نهتهوه یه کگر تووهکان کۆمیسیۆنی بالای کاروباری پنابهران (UNHCR)، بهکیتی نهورویا نیورۆستات (Eurostat) و فهر مانگه ی کۆچی فیلهندی (میکری (Migri)). ههروه ها له سالی ۲۰۱۶ دا چاویکهوتنه مان کردوه له گه ل ۱۵۲ بهر ئه مبهری کامپی پنابهران و هه ر ۱۵ فهر مانگه که ی (ناوهندی ELY [ناوهندی گه شه پیدانی ئابوری و گواسته وه و ژینگه]) و وه لانی فۆرمی پر سیار یشمان له ۱۸۱ شار هوانیه وه بۆ گه ر اوته وه. فۆرمی پر سیار مکهانمان ۳۱۸ پنابهر وه لامیان داوته وه له هه شت کامپی پنابهراندا له ناوچهکانی باشووری فیلهندا. ئهوه فۆرمی پر سیار انهش به زمانهکانی عه ره ی و داری و ئینگلیزی و فیلهندی و سۆمالی و کوردی سۆرانی ئهجام دران. ئه مه سوپاسی هه موو ئه وان ه ده که ی که وه لامیان داوته وه له گه ل ئه وان ه ی که هاوکار بیان کردوین له ئهجامدانی لیکۆلینهوه که دا.

زۆرینه ی داواکارانی پنابهر یتتی که ۳۲۴۷۶ کس بوو له مانگی سه بته مبه ر و ئۆکتۆبه ر واته مانگی نو و ده ی ۲۰۱۵ هاتوون. ئه مهش نزیکه ی یه ک مانگ دوا ی ئه وه بوو که ژماره یه کی زۆر پنابهر له تورکیا وه گه شته نه دورگه ی یۆنانی سه ر به یه کیتی نهورویا (EU). له ریگیاندا بهر مه فیلهندا به سه ر سنووری چهن دین و لاتنی نهورویا په رینه وه. سنوره جیهانیه کان ناتوانن له بهر دم هانتی په ناهنده ریگری بکه ن، به تاییه تیش له کاتی که ئه گه ر ئه سیاسی پنابهری و کۆچبه ریه ی که ری که یه تتی له سه ر کر او ه سه رکه وتوو نه بیتی، مه کو ئه وه ی که له یه کیتی نهورویا رویدا. ژماره ی ئه وه پنابهرانه ی که له عهراقه وه هاتوون ده گاته ۲۵۰۰۰ کس. که له فیلهندا به پله ی دوهم هاتوه له ولاتانی ئه ندامی به کیتی نهورویا. ههروه ها ژماره یه کی زۆر پنابهر له ئه فغانستان و سۆمالیسه وه هاتن، به لام ریژیه کی که له سواریا وه هات.

له فۆرمی پر سیار مکهانماندا نزیکه دوو له سه ر سنی (۶۲%) ی پنابهر مکهان پێش ئه وه ی بگاته ولاتانی به کیتی نهورویا زانیاری له سه ر فیلهندا هه بووه. زیاتر له نیوه (۵۶%) له کاتی گه شه ته که یاندا به ناو ولاتانی نهورویا زانیاری له سه ر فیلهندا و ده رگه توه. ههروه ها هه ر به ئه مته قه ست سه باره ت به فیلهندا زانیاری هه له شیان په درابوو، به تاییه تی له تۆره کۆمه لایه ته یهکاندا. ئه وه زانیاریانهش بۆ نمونه ئه وان ه ی که قاچاچیتتی پنابهریان ده کرد بلاویان کردووته وه.

کۆنترۆلکردنی پنابهران کاریکی ئالۆزبوو. هاو نیشته مانهان و کار به ده سه ته هه ر ئه مبه ر مکهان و ناوچه یه مکهان ههروه ها ستر اتیج و رینه مایه یاساییه مکهانیان پێشینی ئه مبه ر مکهان دووه که ژماره یه کی ناو ها زۆر پنابهر روویان ته بکات. فیلهندا خۆی بۆ هانتی ئه وه خه لکه ئاماده نه کردبوو. به لام سه ره ی ئه مه ش فهر مانگه ناوچه یه مکهانی (ناوهندی ELY) کار به ده سه ته ناوچه یه مکهان (شار هوانیه کان) ههروه ها کامیهکانی پنابهران به عه شتی پرۆسهکانیان بهر ئه وه برد. ئه وه لایه نه له عه نیوان خۆیاندا زانیاریان به یه کتر ده دا و ریگچاره ی کار کردنیان ده دۆزیه وه بۆ هاوکاری کردن له عه نیوان خۆیاندا.

له سالی ۲۰۱۵ دا له فیلهندا زیاتر له ۲۰۰ کامپی پنابهران هه بوو که زیاتر له ۳۰۰۰۰ پنابهریان تیادا بوو. به شی زۆرینه ی (۶۱%) ی کامپهکان ریخهراو مکهان بهر ئه مبه ر ده بدن. له فۆرمی پر سیار مکهانماندا له ده یا نو (۸۹%) ی پنابهران له کامپهکاندا که تیایدا ده ژیان هه ستیان به ناسایش ده کرد. له لایه کی تر یه وه، به تاییه تیش له شارانه دا که کامپی پنابهرانی ئه وه بوو، نه ته مه گه ری و هه لو یتتی نه ریانی سه ریان هه لدا له دزی پنابهران.

پرۆسهکانی پنابهری زۆر له وه ئالۆزتر بوو که له سه ر مه تادا بهری ئه ده کرابه وه. وای له هات که پێویست بکات پنابهران چهن دین مانگ و ته نهامت بۆ سالیکیش چاوه روان بکه ن هه تاکو وه لامی داواکی پنابهر ئه ته که یان بۆ ده ر بچیت. نزیکه ی هه موو پنابهر مکهان (۹۳%) ته له فۆنی مۆبایل و په یوهندی ئه نته ر ئه ی هه بووه. له ژماره یه کی زۆر کامپی پنابهراندا په یوهندی ئه نته ر ئه ی بته ملی خۆرابی هه بووه. له کاتی چاوه روانی ماوه ی دوور در ئه ژدا پنابهر مکهان به شیوه یه کی چالاکانه ئه نته ر ئه یان به کار هه ناوه و بهر ئه گی تۆره کۆمه لایه ته یهکانه وه په یوهندیان کردوه به به رادر و خزم و که سوکار مکهانیانه وه و ههروه ها به دوا ی زانیاریدا گه راون سه باره ت به شار ه جیا جیاکانی فیلهندا کاتیگ بۆ ئه وه ی بۆ ئه وه شارانه بگۆز نه وه.



لەدوای ساڵی ۲۰۱۵ کار بە دەستانی فینلەندا سیاسەتی پەنابەری و ئاتەکیان توند کردووە. لە ساڵی ۲۰۱۶ دا فەرمانگەیی کۆچ (میگری) ۲۸۲۰۰ بریاری پەنابەری دەرکرد. لەنێو ئەوانەشدا ۷۷۰۰ (۲۷%) قەبوولی وەرگرت، ۱۴۳۰۰ (۵۱%) رەفزی وەرگرت. ۳۹۰۰ (۱۴%) داوانامە هەڵوێستێنرایە و ۲۳۰۰ (۸%) لیکۆلینەوی لەسەر نەکرا، بەتایبەتی لەسەر بنەمای ریکۆتێننامەی دبلن. ئەوانەیی کە لە عێراقەوە هاتیبون ۲۲% یان بریاری پەنابەرییان لە فینلەندا وەرگرت و لە ولاتانی یەکێتی ئەوروپا بەرێژەی ناوێند ۶۱% و ئەوانەیی کە لە ئەفغانستانەوە هاتیبون و لە فینلەندا ۳۸% وەری گرت و لە ئەوروپا بەرێژەی ناوێند ۵۱% وەری گرت. لە رۆوی کردوویەوه ئەوانەیی کە لە سواریاوە هاتیبون هەموویان لە فینلەندا و ولاتانی تری ئەوروپیی مافی پەنابەرییان وەرگرت.

فەرمانگەیی کۆچ (میگری) دەبووت دفتواریت بەشێکی داواکارانی پەنابەری بە سەلامەتی بگەڕێنرایەوه بۆ عێراق و ئەفغانستان و سوێد. بەلام زۆرینەی داواکارانی پەنابەری ئەو شتەیان پێ راست نەبوو و سەبارەت بە بریاری رەفزی بۆ داوا پەنابەری ئێهەکیان سکالایان بۆ دادگا بەرز کردووە. دادگای کاروباری ئیداری هێلسنکی یەک لەسەر چواری (۲۴%) بریارەکانی میگری رەت کردووە و داوانامەکانی بۆ میگری رەوانەکردووە بۆ ئەوەی دووبارە پیلچوونەوی لەسەر بکەن. کار بە دەسته ئیداریەکان سەبارەت بە پرۆسەیی پەنابەری بۆ جۆنی جیاوازیان هەبوو. لە فۆرمی پرسیارەکانماندا دوو لەسەر سێ (۶۵%) داواکارانی پەنابەری دەیانووت هەرگیز ناگەڕێنەوه بۆ ولاتەکی خۆیان. بەلام ژمارەیکی کەم کە دەگەشتە (۱۸%) دەیانووت لەوانەیه بتوانن رۆژیک لە رۆژان بگەڕێنەوه بۆ ولاتەکی خۆیان. لە راستیدا سەرچەم داواکارانی پەنابەری (۹۷%) دەیانویست لە فینلەندا بمانێنەوه.

مەزەندە دەکرێت نزیکەیی نیوه (۱۶۰۰۰) کەس لەوانەیی کە لە ساڵی ۲۰۱۵ هاتن بۆ فینلەندا لە فینلەندا دەمانێنەوه. لەوانەش ۱۰۰۰۰- ۱۱۰۰۰ بەشێوی یاسایی دەمانێتەوه. تەنانت ۵۰۰۰ کەس بەشێوی نایاسایی دەمانێنەوه ئەگەر تەنها بۆ ماویەکیش بێت. زۆرینەی ئەوانەیی کە بەی مۆلەتی مانەوه (ئێقامە) دەمانێنەوه ئەوانەن کە لە عێراقەوە هاتون کە کار بە دەستان ناتوانن دەرکردنیان لە فینلەندا و گەڕاندنەویان بەرۆر بخرنە بواری جێبەجێکردنەوه. لەبەر ئەوە حکومەت بەلێنی بە شارەوانیەکان دا هەرچی ئەو خەرجیانەیی کە رۆبەر وویان دەبێتەوه لە پێشکەشکردنی خزمەتەکان بۆ ئەو کەسانەیی کە " کاغەزیان نیه" قەرەبوو بکاتەوه. ئەو پرۆسەیی کە تاییبەتن بە پەنابەری ۲۰۱۵ ئالۆزن و لەو بارەیهوه پێویست زانیاری لیکۆلینەوهی زیاتر هەیە.

## **16. Ma ka rabtaa Finland magangelyo? Sanadkii 2015 magangelyo doonayaasha iyo wakhtiga falangeynta codsigooda Finland**

Warbixintan waxaanu ku falanqaynaynaa maganya sanadka 2015 iyo waxyaabaha la xidhiidhay intii go'aamada ku sugayay Finland. Cilmi baadhistan waxaa hir gelisay hay'adda qorshaha aqanoon yahanada ee cilmibaadhista, iyagaana bixinaya wixii qarash ah ee ku bahaaya cilmibaadhistan URMI (*Urbanization, mobilities and immigration*, ka eeg [www.urmi.fi](http://www.urmi.fi)) Jaamacada Turku qaybta macdanta ee Finland. Maamulaha mashruucan waa ninkan soo saaraya ee professori Jussi S. Jauhiainen [jusaja@utu.fi](mailto:jusaja@utu.fi)). Dadkii kale ee ka qayb qaatay waxay ahaayeen Katri Gadd, Hanna Heino, Lotta Koistinen, Camilla Marucco ja Maria Merisalo.

Cilmibaadhistan waxaanu ka soo xiganay hay, adda qaramada midoobay (UNHCR), Isku taka yurub (Eurostat) iyo laanta socdaalka imgreeshanka Finland (Migri). Iyo sidoo kale waraysiyadii aanu samaynay 2016, waxaanu waraysanay 128 qaxootiyaal ah iyo kaamamkii ay degenaayeen maamulayaashooda iyo 15 xafiis ee ay hoos yimaadaan xerooyinka qaxootiga (xarunta ELY [xarunta quudinta, qeyraadka iyo ganacsiga]) iyo su'aalihii jawaabahoogii aanu ka helnay 194 demo. Su'aalahayagii waxaa ka soo jawaabay 311 qof oo magangelyo doono ah, kuwaasoo degenaa kaamamka koonfurta Finland. Waxaa su'aalahan waxaanu ku waydiinay luuqadaha arabiga, dari, ingilish, finish, soomaali iyo kurdida sorani. Waanu u wada mahad naqaynaa dhamaantood intii noo soo jawaabtay, kuwaasoo naga caawiyay inay noo hir gasho cilmi baadhistan.

Inta ugu badan magangelyo doonadu oo dhamaan 32 476 waxay yimadeen Finland samtamber iyo oktoober 2015. Tani waxay ahayd bil ka hor kadib markii ay magangelyo doon badani soo galeen gasiiradaha Giriiga kana soo galeen yurub (EU) dhinaca Turkiga. Markii ay Finland soo galayeen, waxay ka soo gudbeen wadamo badan xuduuddadooda ee yurub ku yaala. Xuduuddadaasina u dexeeyay ma joojinayaa magangelyo doonayaasha, taana waxaa keentay in arrimihii khaas ahaan ee lagu heshiiyay oo ahaa arrimihii siyaasada magangelyo doonayaasha iyo isku socodka oo hir geli wayday. Taas oo kuna dhacday EU. Magangelyo doonayaasha ka yimi Irak waxay dhamaayeen 20 500 oo qof. Finland waxay ahayd wadankii labaad ee ay ugu badnaayeen EU. Magangelyo doono badan waxa kaloo ay ka yimadeen Afganistaan iyo Soomaaliya, lakiin suuriyaanku way yarayeen

Baadhitaankayagu magangelyo doonayaasha, ku dhawaad sedexdiiba laba (62%) waxay warbixin ha haysteen intaanay Finland soo gelin EU, badh ka badana (56%) waxay warbixin ka heleen Finland inta ay jidka ku soo jireen EU dhexdeeda. Iyagu waxayna ka heleen warbixin khalada oo ula kac loo siiya, tusaale ahaan shooshal media. Kuwa siiyayna waxaa ka mid ah makhalasiinta.

Magangelyo doonayaasha xalintooduna waxay ahayd mid qasan. Dawladda, nawaaxiga, masuuliyiinta deegaanka, iyo qorshahooda sidoo kale siyaasada hagida magangelyo doonayaasha kumay tashan magangelyo doonayaal intaa leeg. Finland diyaar umay ahayn imaanshahooda. sidaasay tahay nawaaxiga (xarunta ELY) iyo degmooyinka masuuliyiintooda sidoo kale xerooyinka qaxootiga qaabilaadoodi way u hirgashay. waxa ay is dhaafsadeen warbixinka iyo waxayna heleen hab ay u wada shageeyaan.

Sanadkii 2015 waxaa Finland shaqaynaayay in ka badan 200 oo kaam, waxaana ku jiray in ka badan 30 000 oo magangelyo doona ah. Inta ugu badana xerooyinka (61%) waxaa maamulayay hay'adaha. Baadhitaankayaga tobankiiba sagaal (89%) magangelyo doonayaashu waxay xerooyinka ku dareemeen nabad gelyo. Sidaasay tahay xerooyinka magaalooyinka ku yaalaan dadka degan waxaa dareemayeen midab takoor iyo dadka ka soo hor jeeda ama neceb magangelyo doonayaasha.

Boroseeska magangelyo doonayaasha sidii markii hore la moodaayay wuu ka adkaaday. Magangelyo doonayaashu waxay sugayeen bilo ama in ka badan sanad, inta aan codsigooda go'aan laga gaadhin. Ugu badnaan magangelyo doonayaashu (92%) waxay haysteen telefoon casriga ah iyo internet. Xerada intooda badani waxay lahaayeen wifi bilaasha. Wakhtigii dheeraa ee ay sugayeen waxay inernetka u isticmaalayeen si badan iyo sooshal media waxay kala xidhiidhi jireen saaxiibadahood iyo qaraabadooda wxaanay ka raadsan jireen warbixin degmooyinka Finland ay u guuri lahaayeen.

Sanadkii 2015 wixii ka danbeeyay masuuliyiinta finishku waxay adkeeyeen siyaasadii qaxootiga. 2016 Migri waxay gaadhay 28 200 go'aan. go'aamadaasna 7 700 (27%) waxay ahayeen ogolaansho 4 300 (51%) waxay ahayeen diidmo, 3 900 (14%) wuu kasalmay 2 300 (8%) lama baadhin, sharciga Dublin awgeed lama falanqayn. Magangelyo doonayaasha Irak ka yimi Finland waxaa ogolaansho la siiyay 22% isu geyna EU 61% magangelyo doonayaasha Afganistan ka yimi waxay Finland siisay 38% EU dana 51%. sida ay tahayn magangelyo doonayaasha ka yimi Suuriyka oo dhana waxaa la siiyay ogolaasho joogitaan Finland iyo EU ba.

Migri sida ay iyagu qabaan qaxootigu way ku noqon karaan wadanmaddooda qaybo ka mid ah sida Irak, Afganistan iyo Soomaaliya. Qaxootiga intooda ugu badanina kuma raacsana fikradaa, waxaanay diinmadii uga dacwoodeen maxdamada. Maxkamada dawlida ee Helsinki waxaanay go'aamadii Migri diiday siisay afartiiba mid (24%) waxaanay dib ugu celisay Migri inay dib u falanqeeyaan. Qolooyinka maxkamada u shaqiiya waxay arimahan ka haysteen fikrido kala duwan. Baadhitaankayagu labadiiba sedex (65%) qaxootiyada waxay yidhadeen inaanay doonay inay dib ugu noqdaan wadnkoodi hooyo. Dhif dhif shantiiba mid (18%) waxay yidhahdeen waxaa laga yaabaa inaanu ku noqono maalin maalmaha ka mida wadankayagii. sida ay tahay dhamaantood (97%) waxay rabeen inay joogaan Finland.

Qiyaastii badh (16 000) sandakii 2015 magangelyo doonayaashu Finland yimi waxay joogayaan Finland. Kuwaa soo ilaa 10 000 – 11 000 si shaci ah ayay u joogeen. In gaadhaysa 5 000 waxay ku joogaan bila'a sharci hadii ay ugu yaraato wakhti yar. Bilaa sharciga kuwa Finland ku jooga waxay u badanyihiin qaxootiga Irak ka yimi, kuwasoo masuuliyiintu qasab wadanka Finland uga saari karin. Sababtan awgeed ayay dadkaa bilaa waraaqaha ah wixii adeeg ah ee degmadu siiso, u balan qaaday dawladu inay u celiyaan qarashkuu kaga baxay. Sanadkii 2015 borseeska magangelyaasha ku saabsan waxay yihiin kuwo dhib badan waxaana loo baahanyahay cilmi baadhis kale si loo helo warbixin ku saabsan arimahan.





Turun yliopisto  
University of Turku

MAANTIETEEN JA GEOLOGIAN LAITOS  
DEPARTMENT OF GEOGRAPHY AND GEOLOGY



ISBN 978-951-29-6748-3 (painettu)  
ISBN 978-951-29-6749-0 (verkkojulkaisu)

ISSN 2489-2319 (painettu)  
ISSN 2324-0369 (verkkojulkaisu)