

# Paperittomat Suomessa 2017

Undocumented migrants in Finland in 2017

Papperslösa i Finland 2017

المهاجرين غير الموثقين في فنلندا في عام 2017

Paperittomat Suomessa 2017

Dadka sida sharcidarada ah u jooga Finland 2017 ka

پروژه مهاجران بدون مدرک در سال 2017 در فنلاند

Jussi S. Jauhiainen, Katri Gadd & Justus Jokela

# PAPERITTOMAT SUOMESSA 2017

Jussi S. Jauhiainen, Katri Gadd & Justus Jokela

**Turku 2018**  
**Turun yliopisto**  
**Maantieteen ja geologian laitos**  
**Maantiede**



Turun yliopisto  
University of Turku



URMI



strateginen TUTKIMUS

ISBN 978-951-29-7121-3 (painettu)  
ISBN 978-951-29-7122-0 (Internet)  
ISSN 2489-2319 (painettu)  
ISSN 2324-0369 (Internet)  
Painosalama Oy – Turku, Suomi 2018

# SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO .....	5
1.1.	Tutkimuksen tavoite, toteutus ja aineisto .....	6
1.2.	Tutkimuksen päähavainnot ja suositukset .....	7
2.	PAPERITTOMIEN KÄSITE JA TUTKIMUS .....	11
2.1.	Paperittomat – häilyvä käsite .....	11
2.2.	Paperittomat muualla Euroopassa .....	13
2.3.	Paperittomat-ilmion keskeisimmät haasteet .....	17
2.4.	Paperittomuuteen puuttuminen .....	20
3.	PAPERITTOMAT SUOMESSA VUONNA 2017 .....	23
3.1.	Paperittomien määrä .....	23
3.2.	Paperittomat kuntatyypeittäin .....	25
3.3.	Vuonna 2015 Suomeen tulleet turvapaikanhakijat .....	28
3.4.	Keskustelu paperittomista Suomessa vuonna 2017 .....	36
4.	PAPERITTOMIEN AUTTAMINEN SUOMESSA VUONNA 2017 .....	39
4.1.	Viralliset paperittomia koskevat kansalliset linjaukset .....	39
4.2.	Viralliset paperittomia koskevat paikalliset linjaukset .....	40
4.3.	Paperittomia auttavat toimijat Suomessa .....	41
4.4.	Paperittomat ongelmana kunnissa? .....	47
5.	KUNTIEN NÄKEMYKSET PAPERITTOMIEN TILANTEEN RATKAISEMISEKSI .....	49
6.	JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET .....	53
7.	KIRJALLISUUS .....	55
8.	PAPERITTOMAT SUOMESSA 2017 .....	59
9.	PAPPERSLÖSÄ I FINLAND 2017 .....	61
10.	UNDOCUMENTED MIGRANTS IN FINLAND IN 2017 .....	63
11.	المهاجرين غير الموثقين في فنلندا في عام 2017 .....	65
12.	DADKA SIDA SHARCIDARADA AH U JOOGA FINLAND 2017 KA .....	67
13.	پروژه مهاجران بدون مدرک در سال 2017 در فنلاند .....	69



# 1. JOHDANTO

Paperiton Suomessa tarkoittaa henkilöä, joka oleskelee Suomessa ilman täyttä laillista oleskelulupaa ja jonka oleskelua Suomen viranomaiset eivät virallisesti hyväksy. Suomessa monet toimijat korostavat paperittoman määrittelyssään myös sitä, että paperittomalla ei ole vakuutusturvaa sairauden tai sairaanhoidon varalle, eikä kattavaa pääsyä julkiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon Suomessa.

Paperittomiin kuuluvat myös uuspaperittomat, joita ovat turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet Suomessa lopullisen kielteisen turvapaikkapäätöksen ja jotka ovat tästä huolimatta jääneet Suomeen ilman pysyvää laillista oleskeluoikeutta. Monet uuspaperittomista ovat vuonna 2015 Suomeen tulleita turvapaikanhakijoita, joiden käännytystä heidän kotimaahansa viranomaiset eivät voi laillisin keinoin panna täytäntöön. Vuonna 2015 Suomessa esitettiin 32477 turvapaikkahakemusta, mikä on moninkertainen määrä verrattuna tätä aiempiin tai tätä seuraaviin vuosiin (Jauhiainen 2017b). Tuhannet kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista ovat edelleen Suomessa odottamassa lopullista turvapaikkapäätöstä tai pystyvätkö viranomaiset poistamaan heidät Suomesta. Osa heistä on käynnistänyt uuden turvapaikkamenettelyn esittämällä uusia perusteita pakolaisaseman, toissijaisen suojeluaseman tai muutoin oleskeluluvan saamiseksi.

Paperittomat nousivat vuonna 2017 keskusteluaiheeksi Suomessa. Keskustelua käytiin ennen kaikkea painetussa ja sosiaalisessa mediassa. Erilaisia paperittomia auttavia toimijoita, järjestöjä ja yksityishenkilöitä ilmaantui. Kansalaisaktivismi yleistyi, ja paperittomien puolesta ja heitä vastaan tehtiin mielenosoituksia. Paperittomuus jäi kuitenkin edelleen epäselväksi ilmiöksi.

Ensinnäkin, kukaan ei tiedä, paljonko paperittomia on Suomessa ja missä he ovat. Hyvin harvat paperittomiin liittyvät toimijat edes suostuvat esittämään arviota heidän määrästään. Samoin arvailujen varaan jäi se, miten paperittomien määrä tulisi kehittymään, kun viimeisetkin vuonna 2015 Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista saivat lopullisen, ja useimmin kielteisen turvapaikkapäätöksen.

Toiseksi, Suomessa ei tiedetä, miten paperittomien kanssa oikeastaan tulisi toimia. Pitäisikö heitä salaa ja hiljaisesti auttaa selviytymään heidän jatkuvasti haasteellisessa arkipäivässään vai ilmiantaa heidät, usuttaa viranomaiset ja poliisi heidän peräänsä ja käännyttää mahdollisimman pikaisesti maasta? Paperittomien tavallinen elämä on paikallista ja he, kuten kaikki muutkin ihmiset, tarvitsevat monenlaisia julkisia palveluja. Erityisen haasteellinen tilanne on niissä kunnissa, joissa paperittomia on. Kenen tulee järjestää ja maksaa palvelut paperittomille ja missä laajuudessa?

Kolmanneksi, keskustelussa usein jää ilman ääntä itse paperiton: mikä on hänen näkökulmansa? Paperittomat eivät juuri koskaan pääse itse ääneen määrittelemään sitä, miten heistä ja mistä puhutaan? Lisähaasteena on, että taval-

lisessä keskustelussa usein sekoitetaan paperittomiin muita ihmisiä. Näitä ovat kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet turvapaikanhakijat, jotka eivät ole saaneet vielä lopullista päätöstä ja saavat vielä oleskella Suomessa sekä ketkä tahansa Suomeen muualta tulleet, joiden asumista ja oleskelua Suomessa joku pitää kyseenalaisena – oli sitten kyse Suomen kansalaisuuden saaneista maahanmuuttajista tai maassa käväisevistä ulkomaalaisista taparikollisista.

## 1.1. Tutkimuksen tavoite, toteutus ja aineisto

Tässä tutkimuksessa tutkitaan paperittomia Suomessa vuonna 2017. Tämä tutkimusraportti liittyy laajempaan paperittomia koskevaan tutkimukseen, jota toteutetaan Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamassa tutkimushankkeessa URMI (Urbanization, Mobilities and Immigration, [www.urmi.fi](http://www.urmi.fi)) Turun yliopiston maantieteen osastolla. Laajemman tutkimuksen kohteena ovat paperittomien aikatilalliset käytännöt ja selviytymisen strategiat Suomessa, paperittomiin liittyvät yhteiskunnalliset ja paikalliset käytännöt Suomessa ja matkalla Suomeen sekä paperittomat osana laajempaa turvapaikkaprosessia ja yhteiskunnallista kehitystä. Vuonna 2017 olemme luonnehtineet yleisiä piirteitä paperittomista Suomessa (Gadd 2017; Gadd, Jauhiainen & Salmela 2017) sekä yleisemmin vuoden 2015 turvapaikanhakijoita (Jauhiainen 2017a; 2017b; 2017c; Jauhiainen ym. 2017).

Paperittomia on ollut Suomessa jo vuosikymmeniä. Ennen viime vuosia heidän vähäisessä määrässään ei tapahtunut suuria muutoksia. Ilmiö on ollut monella tapaa yhteiskunnan marginaalissa. Suomessa on tehty hyvin vähän tieteellistä tutkimusta paperittomista. Vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleita paperittomista Suomessa on erittäin niukasti. Niitä on alkanut ilmestyä vasta aivan viime aikoina (ks. esim. Keskimäki, Nykänen & Kuusio 2014; Könönen 2017; Teronen & Enache 2017). Ulkomailla tutkimuksen määrä on runsaampaa, koska paperittomuus on ollut monissa maissa merkittäväksi tunnustettu ilmiö jo pitkään. Tarkastelemme pääosin ulkomaisia tutkimustuloksia luvussa 2.

Tässä tutkimuksessa tutkitaan paperittomia ja heihin liittyviä käytäntöjä Suomessa. **Tutkimuskysymyksiä** ovat:

- 1) Keitä ovat paperittomat?
- 2) Kuinka paljon ja missä paperittomia Suomessa on vuonna 2017?
- 3) Mitkä ovat kuntien näkemykset ja toimet koskien paperittomia vuonna 2017?

**Tutkimuksen aineisto** koostuu useista lähteistä. Viranomaiset ja muut toimijat eivät kerää yhtenäisiä tietoja paperittomista, mikä vaikeuttaa paperittomien määrän kehityksen seuraamista Suomessa. Aiemmissa tutkimuksissa ei ole juuri otettu kantaa paperittomien tarkkaan määrään Suomessa. Tässä tutkimuksessa paperittomien määrää koskevat tiedot ovat peräisin puhelinhaastatteluista koskien useita paperittomiin liittyviä viranomaisia ja muita toimijoita kansallisella

ja paikallisella tasolla. Lisäksi hankittiin turvapaikanhakijoiden määrää koskevia tietoja maahanmuuttovirasto Migristä. Tarkastelimme tässä yhteydessä erityisesti vuonna 2015 Suomeen tulleita turvapaikanhakijoita ja heitä koskevia turvapaikkapäätöksiä vuoden 2017 loppuun asti. Osa heistä on päätenyt Suomeen paperittomiksi.

Toisen aineiston muodostaa Suomen kunnille suunnattu puhelinhaastattelu. Siinä kysyimme paperittomiin liittyvistä määristä, tilanteista ja käytännöistä kussakin kunnassa. Haastattelut toteutettiin joulukuussa 2017. Kaikki Suomen 311 kuntaa vastasivat eli vastausprosentti oli 100. Saimme tarkkan kunnan vuoden 2017 tilanteesta ja kokemuksista sekä näkemyksistä mitä ja kenen tulisi tehdä tilanteelle. Haastattelujen kesto vaihteli muutamasta minuutista puoleen tuntiin riippuen siitä, missä määrin kunnalla oli kokemuksia ja näkemyksiä paperittomista. Vastaajana oli useimmin kunnan- tai kaupunginjohtaja tai joku muu henkilö, joka tiesi kunnassa paperittomiin liittyvistä seikoista. Isommissa kaupungeissa vastaaja oli usein maahanmuuttoasioista vastaava henkilö. Olemme kiitollisia kaikille vastanneille. Kaikki vastaukset käsiteltiin luottamuksellisesti, eikä yksittäisten kuntien tai vastaajien tietoja esitetä tässä raportissa.

Kolmantena aineistona ovat paperittomiin liittyvät tutkimukset, selvitykset ja hankkeet. Hankkeista saatiin tietoa erityisesti järjestöjen ja toimijoiden nettisivuilta. Poimimme tähän raporttiin myös havaintoja käynnissä olevista paperittomia koskevistä tutkimuksista.

Tutkimuksen tiedot paperittomista sekä heitä koskevistä näkemyksistä ja käytännöistä Suomessa osoittavat tilanteen vuoden 2017 lopussa.

## 1.2. Tutkimuksen päähavainnot ja suositukset

**Tutkimuksen päähavainnot** ovat:

- Paperittomien määrä Suomessa muuttuu jatkuvasti; vuoden 2017 lopussa Suomessa oli vastaajien mukaan noin 500–3000 paperitonta, määrittelytavan riippuen, ja määrä oli kasvussa: oma arviomme on 3000–4000 paperitonta
- Paperittomien määrä voi kaksinkertaistua vuonna 2018, ainakin joksikin aikaa, kun tuhannet Suomesta turvapaikkaa hakeneet saavat kielteisen turvapaikkapäätöksen
- Paperittomia on eniten Helsingissä, joissa heitä on sadoista yli tuhanteen; muualla pääkaupunkiseudulla ja Turun seudulla heitä on kymmenistä satoihin eli enemmän kuin muissa suurissa kaupungeissa; yksittäisiä paperittomia on pienemmissä kunnissa, ja vain harvoin maaseudulla; vastaajien mukaan paperittomia oli 42 kunnassa (14%) vuoden 2017 lopussa, mutta vain harvat (14%) näistä kunnista kokivat heidät ongelmaksi omassa kunnassaan



- Paperittomien Suomen sisäinen muuttoliike kohdistuu ennen kaikkea Helsinkiin ja sen naapurikuntiin; ilman heitäkin Helsingin, Espoon ja Vantaan ulkomaalaistaustainen väestö kasvaa yli 10000 asukkaalla vuodessa; uuspaperittomien mahdollisia muuttokohteita ovat pääkaupunkiseudun lisäksi Turku (erityisesti somalit ja irakilaiset) ja Tampere (erityisesti afgaanit ja irakilaiset)
- Paperittomia on yksittäisistä henkilöistä perheisiin, lapsista iäkkäisiin, luku- ja taidottomista yliopistotutkinnon suorittaneisiin; heitä ovat myös työntekijät, opiskelijat ja matkailijat, jotka ovat vahingossa tai tahallaan jääneet Suomeen oleskeluoikeuden päätyttyä; ilman maahantulolupaa Suomeen tulleet henkilöt; sekä uuspaperittomat eli lopullisen kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet turvapaikanhakijat, joiden käännytystä Suomesta ei ole pystytty toteuttamaan
- Paperittomia auttavat Suomessa monet julkiset ja yksityiset toimijat
- Suomessa perustuslaki takaa paperittomille välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon; kuntien tulee järjestää, usein valtion tukemana, paperittomille vähintäänkin kiireelliset sosiaali- ja terveyspalvelut ja auttaa toimeentulossa ja asumisen järjestämisessä, mutta osa kunnista tarjoaa paperittomille tämän lisäksi myös muita palveluja
- Neljä viidestä (78%) kunnasta, jossa on paperittomia, auttaa oman ilmoituksen mukaan paperittomia; lähes kaikki (83%) näistä tarjoavat heille terveydenhuollon palveluja; asumisen palveluja tarjosi yli puolet (57%) ja muita sosiaalihuollon palveluja kaksi kolmesta (66%) kunnasta
- Helsingin kaupunginvaltuusto päätti marraskuussa 2017 laajentaa kaupungin palvelutarjontaa paperittomille; monet kunnat tarkkailevat tämän seurauksia ja tekevät tästä johtopäätöksiä oman kuntansa käytäntöihin koskien paperittomia
- Kunnat haluavat valtiolta selkeää ohjeistusta siitä, miten paperittomiin liittyen tulee toimia, ja selkeää osoitusta siitä, mitkä paperittomiin liittyvät kustannukset valtio korvaa ja millä tavoin
- Paperittomuutta ei ratkaista kiristämällä paperittomien elinmahdollisuuksia

#### **Tutkimuksen suositukset ovat:**

- Tulee tunnustaa, että Suomessa elää pysyvästi paperittomia
- Paperittomien ja suomalaisen yhteiskunnan toimijoiden välille tulee muodostaa luottamuksen ilmapiiri ja vuorovaikutteinen keskusteluyhteys; tulee luoda toimielin, jossa eri osapuolet, myös paperittomat, ovat edustettuina ja jonka avulla ymmärretään eri osapuolten tavoitteet ja löydetään keinot näiden toteutumiseksi
- Valtion tulee ohjeistaa kuntia vuoden 2017 ohjeita selkeämmin paperittomiin liittyvien toimien toteuttamisessa ja osoittaa selkeästi, missä määrin ja millä

tavoin valtio korvaa kunnille paperittomiin liittyvistä toimista aiheutuneet kustannukset, mukaan lukien myös sosiaali- ja terveyspalvelujen ennakoivat toimenpiteet

- Paperittomiin kohdistuvaa tutkimusta tulee tehdä jatkuvasti ja järjestelmällisesti huomioiden tutkimuksen kohteena olevien paperittomien turvallisuus, oikeudet ja näkökulmat; valtion tulee rahoittaa paperittomia koskevaa tutkimusta, kuitenkin niin että tutkimuksen aiheiden ja näkökulmien vapaus toteutuvat
- Paperittomia koskevan päätöksenteon tulee perustua tutkittuun tietoon huomioiden päätösten pitkäaikaiset vaikutukset yhteiskunta- sekä yksilötasolla
- Kansainväliset tutkimustulokset tulee sovittaa Suomen kontekstiin, jotta käytännöllä ja laeilla on toivotut vaikutukset ihmisoikeuksiin, turvallisuuteen, kansanterveyteen ja harmaaseen talouteen Suomessa



## 2. PAPERITTOMIEN KÄSITE JA TUTKIMUS

### 2.1. Paperittomat - häilyvä käsite

Paperiton on henkilö, joka asuu ja elää jossakin valtiossa ilman täyttä laillista oleskeluoikeutta ja jonka oleskelua kyseisessä valtiossa tämän valtion viranomaiset eivät virallisesti hyväksy. Usein viranomaiset eivät tiedä paperittoman oleskelusta kyseisessä maassa.

Suomessa paperittomaksi voi päätyä monin tavoin, kuten esimerkiksi saamalla kielteisen kansainvälistä suojelua (turvapaikka tai toissijainen suojelu) tai oleskelulupaa koskevan päätöksen tai vaikkapa voimassa olevan viisumin tai oleskeluluvan umpeuduttua tai viisumiin liittyvän pakollisen sairausvakuutuksen päätyttyä tai muututtua riittämättömäksi. Joissakin tapauksissa Suomeen tullut henkilö ei ole edes hakenut tarvittua lupaa Suomeen tuloon tai Suomessa oleskeluun.

Uusi ilmiö Suomessa on se, että suuri joukko turvapaikanhakijoita on päätenyt ja voi edelleen päätyä paperittomiksi. Tämä liittyy tiukentuneeseen turvapaikkapolitiikkaan. Uuspaperittomiksi kutsutaan henkilöitä, jotka ovat jääneet Suomeen kansainvälistä suojelua (turvapaikka tai toissijainen suojelu) koskevan kielteisen päätöksen jälkeen, mutta joita viranomaiset eivät voi laillisin keinoin poistaa Suomesta (Gadd, Jauhiainen & Salmela 2017). Viranomaiset tietävät heidän oleskelevan maassa, mutta eivät välttämättä tarkemmin missä he oleskelevat. Heidät on poistettu vastaanottojärjestelmän piiristä tai he ovat omaehtoisesti kadonneet, mutta eivät ole poistuneet Suomesta.

Vuonna 2015 voimaan astuneen ulkomaalaislain 51 §:n mukaan ”Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos: 1) häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa; taikka 2) hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiassa mahdollista. Oleskelulupaa 1 momentin 2 kohdan perusteella ei myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä. Oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu.” (Ulkomaalaislaki 2015).

Paperittomien ja uuspaperittomien lisäksi Suomessa on myös joukko laillisesti maahan tulleita henkilöitä, jotka ovat paperittomiin rinnasteisessa asemassa, koska heillä ei ole pääsyä Suomen sosiaali- ja terveystalvelujen piiriin. Heidä ovat esimerkiksi muualta kuin EU- tai ETA-valtiosta tai Sveitsistä tulleet henkilöt, joiden oleskeluluvan tai viisumin edellytyksenä on ollut yksityinen sairausvakuutus, mutta jonka vakuutusturva on päättenyt tai se ei ole kattava. Näitä on määrällisesti paljon erityisesti itäisestä Euroopasta Suomeen tulleiden romani-joukossa (Tervonen & Enache 2017).

Paperittomia on siis monenlaisia. Heitä koskevia määritelmiä yhdistää siis se, että henkilöllä ei ole oikeutta samoihin julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin niillä, joilla on täysi oikeus oleskella kyseisessä valtiossa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017). Sisäministeriön, Maahanmuuttoviraston, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja Pakolaisneuvonta ry:n määritelmät ovat varsin yhtenäisiä eli paperiton on Suomessa ilman oleskelulupaa oleskeleva, muualta kuin EU- tai ETA-valtiosta tai Sveitsistä kotoisin oleva henkilö, jolla ei ole vakuutusturvaa sairauden tai sairaanhoidon varalle; Suomeen muualta kuin EU- tai ETA-valtiosta tai Sveitsistä tullut henkilö, jonka oleskeluluvan tai viisumin edellytyksenä on ollut yksityinen sairausvakuutus, mutta jonka vakuutusturva on päättynyt tai se ei ole kattava; tai Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen, jonka tilapäinen oleskelu Suomessa on laillista, mutta jolla ei ole vakuutusturvaa sairauden tai sairaanhoidon varalle (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2017). Paperittomien määrittely ei ole kuitenkaan muissa maissa välttämättä sama kuin Suomessa. Näin ollen eri maissa myös suhtautuminen paperittomiin ja heihin sovellettu lainsäädäntö vaihtelevat.

Laissa tarkasti määritetyn ja yhteiskunnassa yhteisesti hyväksytyyn käsitteen puuttuessa sekä paperittomien ilmiöön eri tavalla suhtautumisesta johtuen eri toimijat käyttivät Suomessa vuonna 2017 tästä samasta ihmisryhmästä erilaisia nimikkeitä. Maahanmuuton ministerityöryhmä esitti joulukuussa 2016 toimenpidesuunnitelmassaan, että termiä ”paperiton” tulee välttää puhuttaessa henkilöistä, jotka ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen ja joita ei pystytä palauttamaan, ja jotka eivät poistu Suomesta itsenäisesti tai jotka katoavat tai poistuvat vastaanottojärjestelmän piiristä (Sisäministeriö 2016). Myös Poliisihallitus (2017) välttää käsitteen ”paperiton” käyttöä, vaan sen sijasta käyttää termejä ”laiton maahantulo”, ”laiton maassa oleskelu” ja ”laittomasti maassa oleskeleva”. Sen sijaan paperittomia auttavat järjestöt pitäytyvät termin ”paperiton” käytössä. Ne selkeästi vastustavat termiä ”laittomasti maassa oleskeleva”, koska siitä johtuen joku ihminen voidaan todeta laittomaksi. Paperittomien voidaan katsoa olevan oikeudettomia suhteessa tavoitteeseensa saada oleskella siinä maassa, jossa he parhaillaan ovat (Krause 2008). Tämä osoittaa kaksi periaatteellista toisistaan eroavaa näkökulmaa koskien paperittomia. Molemmat näkökulmat ovat läsnä myös Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksissä koskien paperittomien oikeuksia Euroopan unionissa (Peers 2015).

Yksi näkökulma tukeutuu periaatteeseen, että Suomen valtiolla on lainsäädännön kautta ensisijainen oikeus päättää siitä, ketkä saavat saapua Suomeen ja oleskella Suomessa. Tämä on kansainvälisesti tavanomainen lähtökohta, jossa nimenomaan valtiolle on annettu suuri päätäntävalta koskien ihmisiä omalla alueellaan (Savino 2016). Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat periaatteena sopineet, että laittomasti yhteen jäsenvaltioon tullut tai sinne jäänyt henkilö eli paperiton tulee poistaa kyseisestä jäsenvaltiosta (Peers 2015). Tämän näkökulman

kannattajissa on myös niitä, jotka katsovat, että maassa laittomasti oleskeleville ei tulisi tarjota mitään palveluja, vaan heidät on välittömästi poistettava maasta, esimerkiksi Suomesta. Joka tapauksessa Suomen lakien mukaan henkilöt, jotka ovat ilman oleskelulupaa Suomessa, eivät ole oikeutettuja saamaan kaikkia niitä julkisia palveluja, jotka kuuluvat luvallisesti Suomessa oleville henkilöille. Niinpä Suomessa laittomasti oleskelevat henkilöt tulee poistaa maasta, ja ennen tätä heille tulee tarjota vain ne vähimmäispalvelut, joihin laki velvoittaa.

Toinen linjaus on yleisinhimillinen humaani näkökulma, jossa katsotaan, että jokaisella on oikeus ihmisarvoiseen elämään Suomessa huolimatta siitä, millä perusteella hän on Suomessa (tilanteesta Norjassa, ks. Karsten 2018). Oleskeluoikeutta voidaan pitää olennaisena ihmisyyden kannalta, joten tätä koskevien yksilön oikeuksien rajoittamiselle tulee olla erityiset perusteet (Savino 2016). Paperittomaan tulee suhtautua ihmisenä ja kohdella kuten muitakin, eikä tulkita laittomaksi. Oleskeluluvan puute ei saa lähtökohtaisesti asettaa kyseistä henkilöä eriarvoiseen asemaan verrattuna muihin. Vaikka Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sopineet jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevan kääntäytymisen periaatteesta, on tästä myös poikkeuksia. Näitä ovat ihmisoikeuksien kautta jäsenyivät poikkeukset, joissa esimerkiksi alaikäisiä ja vakavasti sairaita paperittomia ei poisteta jäsenvaltiosta. Lisäksi jäsenvaltioilla on oikeus laillistaa paperittoman oleskelu milloin tahansa ja tällä tavalla muuttaa pysyvästi heidän asemaansa (Peers 2015).

Humaani näkökulma on yhteydessä erityisesti paperittomien oikeuteen käyttää julkisia sosiaali- ja terveystalvveluja samoin ehdoin kuin kyseisen maan kansalaiset. Ihmisoikeuskysymykset ovatkin olleet merkittävä seikka perusteltaessa paperittomien laajempaa pääsyä terveystalvvelujen piiriin (Nielsen 2018) ja pohdittaessa ulkomaalaislain kytkentöjä kansalaisuuden käsitteeseen (Könönen 2017). Humaanin näkökulman puoltajista suuri osa katsoo, että paperittomat ovat tulleet etsimään Suomesta turvaa elämälleen. Suomen turvapaikkapolitiikkaa pidetään liian tiukkana, mistä johtuen turvapaikanhakijoiden palauttaminen ongelmallisille alueille, esimerkiksi Irakiin, Afganistaniin ja Somaliaan on väärin.

Humaanin näkökulman edustajien kannanotoissa on harvemmin pohdittu tilannetta, jossa Suomessa ilman oleskelulupaa oleskeleva syyllistyisi tahattomasti tai tahallaan vakaviin rikoksiin. Sen sijaan lakinäkökulmaan tukeutuvat perustelevat kaikilla paperittomien tekemillä rikoksilla oikeutusta siihen, että on välttämätöntä poistaa kaikki paperittomat Suomesta. Kysymys paperittomista vie laajempaan pohdintaan siitä, mikä on oikealla tavalla käyttäytymistä ja oleskelua Suomessa ja kuka saa käyttäytyä milläkin tavalla.

## 2.2. Paperittomat muualla Euroopassa

Suurta osaa Euroopan unionin jäsenvaltioista sitovat sopimukset, jotka määrittävät miten paperittomien kanssa toimitaan. Valtaosassa jäsenvaltioista lai-

ton maahan tulo ja maassa oleskelu ei ole rikos, josta seuraa vankeusrangaistus (Smith & LeVoy 2017). Esimerkiksi Suomessa vuonna 2017 laitton oleskelu oli ulkomaalaisrikkomus, josta voi seurata sakkoa. Valtion viranomaiset ovat käynnistäneet prosessin, jossa pyritään koventamaan laittoman maassa oleskelun rangaistusasteikkoa vankeusuhkaiseksi ja laajentamaan laittoman maassa oleskelun tutkintakeinoja (Oikeusministeriö 2016). Useat toimijat ovat kuitenkin todenneet näihin tavoitteisiin liittyviä ongelmia. Rangaistusasteikon muuttaminen mahdollistaa sellaisten pakkokeinojen käytön, jotka puuttuvat merkittävästi perusoikeuksiin. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja heitä auttavien henkilöiden perusoikeuksiin voitaisiin näin ollen puuttua ja niitä rajoittaa Suomessa (Suomen asianajajaliitto 2017). Laitton oleskelu Suomessa ei sinänsä ole erityisen vakava tai vaarallinen teko, minkä perusteella tulisi kaventaa kaikkien perusoikeuksia. Paperittomien ja mahdollisten paperittomien tiivis seuranta antaisi tehokkaan keinon todentaa tilanne Suomessa (ks. Asa 2011), mutta tutkintakeinojen laajentaminen voisi johtaa myös etniseen profilointiin ja kaikkien ulkomaalaisten erityiseen seurantaan Suomessa. Tätä ei voida pitää suomalaiselle oikeusvaltiolle ja yhteiskunnalle mielekkäänä tulevaisuutena.

Kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat hyväksyneet, vahvistaneet ja saattaneet voimaan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen. Sopimuksen mukaan maan, jossa henkilö oleskelee, on taattava hänelle perusihmisoikeudet mukaan lukien oikeus terveyteen, yksityisyyteen sekä elämään (Smith & LeVoy 2017). Tässä huolimatta maiden käytännöt ja lainsäädäntö sekä suhtautuminen paperittomiin eroavat toisistaan. Kaikki jäsenvaltiot eivät täysimääräisesti noudata ihmisoikeuksia paperittomien suhteen (Cuadra 2012; De Vito ym. 2016).

Paperittomiin liittyvä kokonaisuus pitää sisällään laittoman maahantulon ja laittoman maahan jäämisen, puutteellisen oleskeluoikeuden, puutteellisen työskentelyoikeuden sekä kieltäytymisen poistua maasta. Ei ole yhtä lainsäädäntöä, jota voitaisiin soveltaa kaikissa näissä tilanteissa. Lainsäädäntö muovautuu yksittäisten, joskin toisiinsa kytkeytyvien tekijöiden kautta. Näitä tekijöitä ovat esimerkiksi yleinen suhtautuminen maahanmuuttoon ja työllisyyteen sekä kansalliseen identiteettiin (Düvell 2011; ks. myös Triandafyllidou 2016).

Paperittomia koskevat lait liittyvät usein perustuslakiin, ulkomaalaislakiin, työlakiin tai kansainvälisiin sopimuksiin. Usein yleinen keskustelu paperittomista keskittyy heidän oikeuteensa oleskella maassa sekä koulutustautua ja tehdä työtä siellä, ja erityisesti oikeuteen saada julkisia palveluita. Paperittomia koskevat käytännöt vaihtelevat, koska kunkin maan tilanne ja lainsäädäntö ovat yksityiskohdissaan erilaisia. Yksittäisten maiden sisällä on myös eroja alueiden ja kaupunkien kesken siinä, millä tavoin ne paperittomia käsittelevät (Woodward, Howard & Wolffers 2014).

On hyvin vaikea osoittaa täsmälleen, kuinka paljon paperittomia Euroopan unionissa on. Tämä johtuu myös siitä, että paperittomien määrittely vaihtelee

eri maiden välillä. Kyse on kuitenkin miljoonista ihmisistä. Paperittomia arviointiin olevan 2000-luvun alkupuolella 2–4 miljoonaa Euroopan unionin 15 ”vanhassa” jäsenvaltiossa, joihin eivät kuulu itäisen Euroopan jäsenvaltiot (Vogel 2009; Cuadra 2012). Vuonna 2015 Euroopan unioniin tuli unionin ulkopuolelta poikkeuksellisen paljon uusia turvapaikanhakijoita ja tuona vuonna esitettiin jäsenvaltioissa lähes 1,3 miljoonaa turvapaikkahakemusta. Tätä ennen tulijoiden määrä oli alle puolet tästä. Tämän jälkeen vuosina 2016 ja 2017 unionin ulkopuolelta tulevien turvapaikanhakijoiden määrä väheni oleellisesti (Eurostat 2017b). Euroopan unioni rajoitti sinne kohdistuvaa turvapaikanhakijoiden muuttoliikettä sopimalla asiasta Turkin ja Libyan kanssa. Yksi arvio on, että paperittomia olisi noin yksi prosentti Euroopan unionin väestöstä ja jopa 10 prosenttia maahanmuuttajataustaisesta väestöstä (Düvell 2011). Tämä tarkoittaisi yli 5 miljoonaa paperitonta Euroopan unionissa.

Cuadran (2012) tutkimuksen perusteella Euroopan unionin jäsenvaltiot jakautuivat vuonna 2009 kolmeen ryhmään suhteessa siihen, missä määrin paperittomilla oli oikeuksia julkisiin terveyspalveluihin. Ensimmäisen ryhmän muodostivat ne 10 valtiota, joissa paperittomalla ei ollut oikeuksia tai heillä oli hyvin rajoitetut oikeudet edes kiireellisiin terveyspalveluihin. Suomen tulkittiin kuuluvan tuolloin tähän ryhmään. Toisen ryhmän muodostivat ne 12 valtiota, joissa paperittomilla oli oikeus kiireellisiin terveyspalveluihin. Kolmannen ryhmän muodostivat ne viisi valtiota, joissa paperittomilla oli oikeus laajempiin kuin kiireellisiin palveluihin. Näissäkin maissa viralliset ja epäviralliset esteet vaikeuttivat paperittomien pääsyä terveyspalveluihin. Esteitä olivat muun muassa kieli-, kulttuuri- ja kommunikaatio-ongelmat, paperittomien tietämättömyys maan terveyspalvelujärjestelmästä, pelko käyttää olemassa olevia palveluja, palveluiden hankalat aukioaloajat, puutteelliset erityispalvelut, virallisten ja epävirallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen verkostojen puute ja tietämättömyys terveyspalvelujen ammattilaisten epävirallisista verkostoista, joista voisi olla apua (De Vito ym. 2016; World Health Organization 2017).

Woodward, Howard & Wolffers (2014) päätyivät analyysissään siihen, että Euroopan unionin yhteiset politiikat tukevat paperittomien pääsyä yleisten julkisten terveyspalvelujen piiriin, mutta jäsenvaltioiden käytännöt vaihtelevat suuresti ja käytäntöjä sovelletaan eri tavoin alueiden, organisaatioiden ja yksilöiden välillä. Yhtenä ongelmana on vähäinen tietoisuus paperittomien terveyspalvelujen hyvistä käytännöistä tai vaikeus siirtää näitä käytäntöjä yhden maan kontekstista toiseen (De Vito ym. 2016). Aiempien tutkimusten yhteenvetona Suess ym. (2014) toteavat, että paperittomilla kuten muillakin ihmisillä tulisi olla pääsy kaikkiin julkisiin terveyspalveluihin. Paperittomilla on muuta väestöä suurempi sairastuvuusriski ja asunnottomilla on Suomessa merkittävästi muuta väestöä suurempi kuolleisuus (Stenius-Ayoade ym. 2017). Aiemmat tutkimukset osoittavat, että laajempien terveyspalvelujen antaminen paperittomille on maahan-



muuton vastaanottovaltiolle kokonaisuutena halvempaa kuin pelkän kiireellisen hoidon antaminen (European Union Agency... 2015).

Monissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa laki velvoittaa tarjoamaan julkisia terveystalvveluja myös paperittomille, mutta käytäntöjen takia ne ovat paperittomien ulottumattomissa. **Belgiassa** paperittomat eivät kuulu kansallisen sairausvakuutuksen piiriin, oli kyse aikuisista tai alaikäisistä. Tätä lainsäädäntöä kierretään niin, että maa korvaa sairaanhoidosta koituvat kustannukset erityisen ohjelman *Aide medicale urgente / Dringende medische hulpverlenin (Urgent Medical Assistance)* kautta. Vaikka ohjelman nimi viittaaakin vain kiireelliseen hoitoon, ohjelma kattaa kaiken sairaanhoidon (Smith & LeVoy 2017). Saadakseen korvauksen sairaanhoidosta on paperittoman henkilön rekisteröidyttävä ja todistettava, että ei asu vakituisesti kyseisessä kunnassa ja on puutteenalainen. Tämä vaikeuttaa hoitoon hakeutumista, koska paperittomilla ei välttämättä ole vakituista asuinpaikkaa.

**Saksassa** paperittomien ilmiötä katsotaan osittain läpi sormien. Paperittomilla ei ole samanlaisia oikeuksia tehdä töitä kuin Saksan kansalaisilla. Saksassa ei ole kuitenkaan ponnekkaasti puututtu paperittomien työntekoon esimerkiksi hoitoalla, kuten kotihoidossa. Tämä johtuu osittain haluttomuudesta kasvattaa julkisen sektorin menoja. Vastaava käytäntö on yleistä myös eteläisessä Euroopassa (Schwenken 2013; Cordini & Ranci 2017; Geeraert 2017). Saksassa paperittomat saavat kiireellisessä tilanteessa sairaanhoitoa. Jotta Saksan valtio korvaisi hoidosta aiheutuvat kulut, on paperittomien rekisteröidyttävä, hieman Belgian tapaan. Koulutus- ja sairaanhoitolaitoksia tosin sitoo vaitiolovelvollisuus. Jos paperiton henkilö tarvitsee sairaalassa leikkauksen, jota ei voida tulkita kiireelliseksi hoidoksi, tulee asiasta ilmoittaa sosiaalivirastoon. Sillä on velvollisuus ilmoittaa asiaankuuluville viranomaisille paperittomasta henkilöstä (Smith & LeVoy 2017).

**Ruotsissa** maahanmuutosta ja paperittomista on keskusteltu kiivaasti. Tutkimukset osoittavat, että sosiaalihuollon ja sairaanhoidon henkilökunta kokevat lainsäädännön ja ammattietiikkansa olevan ristiriidassa, kun he käsittelevät paperittomia (Suphanchaimat ym. 2015). Ihmisoikeuksia on käytetty perusteluna laajentaa palvelutarjontaa paperittomille (Nielsen 2018). Ruotsissa uudistettiin vuonna 2013 lakia, minkä myötä paperittomat aikuisetkin ovat oikeutettuja noin 50 Ruotsin kruunun (noin 5€) korvauksella kiireellisen sairaanhoidon lisäksi äitiys- ja ehkäisyneuvolapalveluihin, aborttiin, hammashoittoon sekä tarvittaviin lääkkeisiin. Näin ollen palveluiden taso on sama kuin turvapaikanhakijoilla. Laki takaa paperittomille lapsille hoidon samalla tasolla kuin ruotsalaislapsille. Jotkin maakunnat tarjoavat paperittomille yhtä laajat oikeuden sairaanhoitoon kuin ruotsalaisille. Tällaisia maakuntia ovat muun muassa Sörmland, Västmanland, Östergötland, Västerbotten, Västernorrland ja Gävleborg (Smith & LeVoy 2017). Samaan aikaan on Ruotsissa poliisia kehoitettu tehostamaan valvontaansa

sekä lisäämään maasta käännytettyjen henkilöiden määrää (Lundberg & Strange 2017). Tämä on puolestaan ajanut paperittomia pois hoidon piiristä. Paperittomien hankaluudet hankkia asunto tai terveyspalveluita yhdistettynä vaikeisiin työskentelyolosuhteisiin aiheuttavat vakavia mielenterveysaasteita näille yhteiskunnan marginaalissa eläville (Jönsson 2014).

**Espanjassa** kiristettiin lainsäädäntöä vuonna 2012 niin, että se kavensi paperittomien oikeutta terveyspalveluihin. Tämän seurauksena paperittomat ovat oikeutettuja vain kiireellisiin terveyspalveluihin. Toisaalta paperittomat lapset ovat oikeutettuja samoihin terveyspalveluihin kuin espanjalaiset lapset. Terveyspalvelujen tarkempi järjestysvastuu on Espanjassa kuitenkin maan autonomisilla alueilla. Osa alueista noudattaa tiukentunutta linjaa paperittomien suhteen, toiset tarjoavat monia terveyspalveluja niin, että paperittomille on mahdollistettu pääsy monenlaisten terveyspalveluiden piiriin (Smith & LeVoy 2017). Paperittomat ovat siis eri asemassa riippuen siitä, missä he Espanjassa asuvat (Cimas ym. 2016). Espanjan työlainsäädäntö on esimerkiksi Pohjois-Euroopan maiden työlainsäädäntöä joustavampi ja paperittomilla on mahdollisuus työntekoon. Tämä on edesauttanut paperittomien mahdollisuuksia laillistaa maassaolonsa (Hellgren 2014).

**Italiassa** paperittomuuden katsotaan pitkälti olevan seurausta maan harmaasta taloudesta (Wong & Kosnac 2017). Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n raportin mukaan työnantajat Italiassa ovat hyötäneet halvasta paperittomien työvoimasta, jolla on vain vähän oikeuksia. Varsinkin hoitotyössä katsotaan läpi sormien paperittomien käyttöä työvoimana (Cordini & Ranci 2017). Italiassa paperittomilla maahanmuuttajilla on oikeus kiireelliseen sairaanhoitoon, mutta poiketen monen muun maan käytännöistä, heidän hoitoaan ja kuntoutustaan jatketaan, kunnes sairaus tai vaiva on poistunut. Maan sisällä on tämän soveltamisessa eroja (Smith & LeVoy 2017).

### **2.3. Paperittomat-ilmion keskeisimmät haasteet**

Paperittomat-ilmio jakaa mielipiteitä. Ilmiöstä keskustelu on myös hyvin poliittista, eikä keskeisillä toimijoilla ole yhtenäisiä näkökulmia ilmiöön ja sen ratkaisemiseksi. Toisaalta tunnustetaan eettinen ja humaani ajattelu, jonka mukaan apua tarvitsevia tulisi auttaa. Toisaalta katsotaan, että tulee noudattaa kunkin maan lakia (Jönsson 2014; Nielsen 2018).

Paperittomiin liittyvät yleisemmät politiikat koskien turvapaikanhakijoita ja niin sanottua liikkuvaa väestöä. Euroopan unionissa on sovittu yhtenäisistä periaatteista turvapaikanhakijoiden suhteen. Osa jäsenvaltioista ei noudata niitä, vaan käsittelee turvapaikanhakijoita rikollisina. Tästä seuraa myös paperittomien aseman vaikeutumisen ja heidän määränsä kasvu näissä maissa. Monet jäsenvaltiot ovat 2010-luvulla vahvistaneet kansallisia maahanmuuttoa, turvapaikanhakua ja paperittomia koskevia politiikkojansa suhteessa yhteisiin Euroopan

unionissa sovittuihin periaatteisiin tai sopimuksiin (Hampshire 2016). Erilaiset käytännöt eri maiden välillä voivat johtaa myös paperittomien siirtymiseen maasta toiseen. Yhden maan viranomaiset voivat myös pyrkiä suuntaamaan paperittomat pois maastaan seuraavaan jäsenvaltioon. Joissakin jäsenvaltioissa yleinen sosiaaliturva on edelleen heikko. Tiukempien määritelmien mukaan suuri osa näiden maiden väestöstä voitaisiin määritellä paperittomaksi. Erityisen haasteellista on myös liikkuva väestö, jolla ei ole vakiintuneen perinteen tai tilapäisten olosuhteiden vuoksi kiinteää pysyvää asuinpaikkaa. Heitä on kuntakyselymme mukaan myös Suomessa.

Yhdessäkään demokraattisessa valtiossa ei ole pystytty poistamaan paperittomuutta (Ambrosini 2017). Paperittomien määrää on pystytty vähentämään lisäämällä valtion sisäistä valvontaa ja henkilötarkastuksia ja vaikeuttamalla paperittomien oloja, mutta kaikki paperittomat eivät kuitenkaan poistu maasta (Orrenius & Zavodny 2016). Paperittomuutta ehkäiseväksi ja luvatonta maahantuloa rajoittavaksi tarkoitettu lainsäädäntö on jopa johtanut paperittomien määrän kasvuun (Düvell 2011). Niinpä keinot paperittomuuden ratkaisemiseen ovat joko heidän oleskelunsa hyväksyminen ja heidän asemansa laillistaminen tai heidän maasta poistaminen. Paperittomien laillistamiseen yleensä liittyvät ehtoina pidättäytyminen rikollisesta toiminnasta laittoman maassa oleskelun aikana, työssä käyminen ja integraatio, ainakin jossain määrin, kyseiseen maahan (Asa 2011). Suomessa ei ole varsinaista selkeää keinoa ”laillistaa” paperittomien asema. Toisaalta viime aikoina valtion ja kuntien tarjoamat laajennetut palvelut paperittomille osoittavat toimenpiteitä siihen suuntaan, että paperittomien olemassa olo tunnustetaan. Samoin lyhytaikaisen tilapäisen oleskeluoikeuden myöntäminen Suomeen niille entisille turvapaikanhakijoille, joita ei voida käännyttää tai karkottaa heidän aiempaan kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ovat olemassa olon tunnustamisen ja ”laillistamisen” toimenpiteitä. Lisäksi henkilöitä, joiden henkilöllisyyttä ei ole voitu luotettavasti tunnistaa, ei juurikaan voida käännyttää, eikä heitä voi jättää epäselvään asemaan Suomessa.

Paperittomat-ilmio on haasteellinen erityisesti paperittomille. Paperittoman ihmisen asemaa on vaikea ymmärtää, jos itse ei ole kokenut samaa. Hallinto, pelot ja tavoitteet kietoutuvat toisiinsa ja vaikuttavat henkilön toimintaan ja koettuihin mahdollisuuksiin. Kielteinen oleskelulupapäätös ei poista ihmiseltä halua tai tavoitetta elää Suomessa. Pelko käännytyksi tulemisesta sekä mahdollinen kielitaidottomuus ajavat paperittomat asemaan, jossa he jäävät ilman apua tai joutuvat turvautumaan vapaaehtosiin auttajiin tai laittomiin toimijoihin. Jos henkilö jää Suomeen ilman lupaa tai hänellä ei ole mahdollisuutta poistua, hän joutuu elämään Suomessa yhteiskunnan marginaalissa ja joutuu kehittämään itse tai epävirallisten toimijoiden kanssa keinonsa selviytymiseen (Gadd, Jauhinainen & Salmela 2017). Tämä johtaa muutoksiin suomalaisessa yhteiskunnassa.

Paperittomien sulkeminen ulos palveluiden ja yhteiskunnan piiristä ei yksiselitteisesti johda paperittomien poistumiseen maasta. Useimmiten se ajaa paperittomat turvautumaan laillisiin ja laittomiin verkostoihin (Ambrosini 2017). Paperittomien kanssa työskentelevien asiantuntijoiden mukaan paperittoman luomilla verkostoilla on suuri vaikutus hänen selviytymismahdollisuuksiinsa, myös Suomessa. Etenkin naisten on vaikeaa selviytyä Suomessa ilman joko laajaa tukiverkostoa tai suppeaa mutta vahvaa tukiverkostoa. Talvella paperittomien käytännön vaikeudet arkipäivässä selviytymiseen lisääntyvät kylmän sään vuoksi. Muutoinkin Suomen kylmä talvi tekee paperittomien tilanteesta oleellisesti erilaisen verrattuna Välimeren alueen maihin. Ympärivuotinen majoittuminen ulkotiloissa on mahdotonta. Niinpä paperittomien on turvauduttava joko järjestettyyn hätämajoitukseen tai etsittävä muualta majoitusmahdollisuuksia. Samoin Suomen pienekö väkiluku, maahanmuuttajien vähäinen suhteellinen osuus monissa kunnissa ja yleisesti järjestäytynyt yhteiskunta ja sen hallintojärjestelmä johtavat siihen, että Suomessa on vaikeampi pysytellä viranomaisilta näkymättömissä paperittomana.

Paperittomien olemassa olo yhteiskunnan marginaalissa on myös yhteiskunnallinen haaste. Se, että ihminen ei pääse syystä tai toisesta terveyspalvelujen piiriin johtaa siihen, että keskuudessamme on ihmisiä, joilla on hoitamattomia sairauksia. Tällä saattaa olla kielteinen vaikutus jopa kansallisten terveysohjelmien tavoitteisiin. Tällöin esimerkiksi mielenterveysongelmiin puututaan vasta silloin kun haasteet ovat kriisiytyneet (Smith & LeVoy 2017). Tällä saattaa olla kielteinen vaikutus maan turvallisuustilanteeseen, kuten poliisiviranomaiset ovat Suomessakin ilmaisseet (Poliisihallitus 2017). Paperittomat ovat usein myös tilanteessa, jossa heitä on helppo käyttää hyväksi. Jopa rikoksen uhrin epäroiväät ilmoittaa joutuneensa rikoksen uhriksi Suomessa, koska yhteydenpito poliisiin ja muihin viranomaisiin voi johtaa käännytykseen tai karkottamiseen.

Valtaosassa Euroopan unionin jäsenvaltioita on paperittomia koskeva kansallinen lainsäädäntö tiukkaa tai melko tiukkaa. Paperittomuudesta aiheutuvat riskit kuitenkin toteutuvat paikallisesti, joten monissa maissa alueet ja kaupungit ovat ottaneet käyttöön keinoja auttaa paperittomia, vaikka laki ei siihen täysin velvoittaisikaan. Paperittomien epävirallisesta auttamisesta seuraa usein vaikeasti arvioitavia kuluja sekä terveyspalvelujen henkilökunnan vaikeuksia ja epätietoisuutta siitä ketä tulee hoitaa ja kuinka kauan (Woodard, Howard & Wolfers 2014). Monissa maissa virallisten ohjeistusten ja yhteiskunnallisen todellisuuden välistä kuilua kavennetaan tukemalla järjestöjä, jotka toimivat paperittomien kanssa (Ambrosini 2017). Selkeiden kansallisten ohjeiden puuttuminen koskien paperittomien hoitamista sekä tätä koskevat vaihtelevat käytännöt eri kaupungeissa hankaloittavat terveyspalvelujen henkilökunnan työtä myös Suomessa.

## 2.4. Paperittomuuteen puuttuminen

Keskusteltaessa paperittomien oloista Suomessa ei tule yksinomaan keskittyä paperittomuutta lisääviin vetovoimatekijöihin Suomessa. Lailliseen ja lain vastaiseen maahantuloon vaikuttavat myös lähtömaan taloudelliset tekijät ja rakenteelliset haasteet, mahdollisuus jättää lähtömaa ja matkustaa sekä fyysiset haasteet matkan varrella. Lähtömaan tilanteen näköalattomuus eli työntävät tekijät vaikuttavat muuttopäätökseen kohdemaan oloja eli vetäviä tekijöitä enemmän (Wong & Kosnac 2017).

Euroopan unionissa on huomattu, että jäykkä työolainsäädäntö, korkea verotus ja vahva sääntely luovat kysyntää harmaalle työvoimalle ja luvattomalle työnteolle. Eteläisessä Euroopassa ja myös Saksassa, jossa vakituisten työntekijöiden palkkaaminen koetaan kalliiksi ja hankalaksi, mutta jossa työolainsäädäntö ja sopimukset ovat joustavia, paperittomat työntekijät ovat täyttäneet työntekijävajetta (Orrenius & Zavodny 2016). Näin on esimerkiksi Italian ja Kreikan maatalousalalla ja turismissa sekä Saksassa hoiva-alalla (Triandafyllidou & Ambrosini 2011; Cordini & Ranci 2017). Paperittomien työntekomahdollisuuksiin liittyy myös jakamistalouden piirteitä (Waite & Lewis 2017).

Paperittomilla ei ole mahdollisuutta työskennellä virallisesti, joten he ovat usein hyväksikäytön kohteena, eivätkä saa tekemästään työstä siitä kuuluvaa palkkaa. Tästä on esimerkkejä jo Suomestakin monilla jo muutoin matalapalkkaisilla aloilla. Työnantajat hyödyntävät tietoisesti paperittomien hädänalaista asemaa maksamalla palkkaa alle työehtosopimusten tai kiinnittämällä työntekijöitä oppisopimuksen kaltaisiin järjestelmiin, joissa palkkaa juuri ei makseta (Manner & Teittinen 2017; Mäntymaa, Rissanen & Sauli 2017). Paperittomien työmarkkinat ovat kiinteästi yhteydessä harmaaseen talouteen Euroopassa (Marroukis, Igllicka & Gmaj 2011).

Turvapaikkapolitiikan kiristäminen vähentää hieman mahdollisia uusia saapuvia turvapaikanhakijoita. Lähes kaikki tutkimukset osoittavat, että politiikan tiukentamisen seurauksena laitton maahantulo lisääntyy (Czaika & Hobolt 2016). Tämä voi kumota tai ainakin vähentää lainsäädännön avulla tahdottuja vaikutuksia. Maahanmuutto muuttuu vain näkymättömämmäksi, jolloin se on vaikeammin hallittavissa ja mitattavissa (Czaika & Hobolt 2016). Toisaalta esimerkiksi Yhdysvalloissa meksikolaismaahanmuuttajien määrä ei ole noussut, vaikka paperittomia maahanmuuttajia on laillistettu (Wong & Kosnac 2017). Euroopassa vastaavanlaista laajaa tutkimusta ei ole tehty. Maahanmuuttajien ja paperittomien työperäisessä laillistamisessa on Euroopassa havaittu usein ongelmia, varsinkin taantuvan talouden aikana. Työperäiset oleskeluluvat usein tarkoittavat, että kyseinen henkilö päätyy ajoittain paperittomaksi, mikä vaikeuttaa hänen pitkäjänteistä integroitumista yhteiskuntaan (Chauvin, Garcés-Mascareñas & Kraler 2013). Toisaalta, mahdollisuus jäädä virallisesti väliaikaisesti maahan ja

oikeudet työskennellä vähentävät haitallisia paperittomuuteen liittyviä ilmiöitä (Orrenius & Zavodny 2016).

Paperittomuus on myös yhteydessä laillisten maahantulokanavien puutteeseen, esimerkiksi Espanjassa, Italiassa ja Puolassa. Paperittomuudella on yhteys myös hallinnollisesti hankalaan maahanmuuttojärjestelmään, esimerkiksi Kreikassa, ja tiukasti rajattuihin työnteko-oikeuksiin, esimerkiksi Isossa-Britanniasa (Düvell 2011). Vaikeus liikkua maasta toiseen aiheuttaa usein sen, että ihminen saattaa jäädä kyseiseen maahan maassa oleskeluun oikeuttavan viisumin umpeuduttuakin. Paperiton ei tiedä pääseekö enää palaamaan sinne, jos poistuu maasta (Schweitzer 2017). Isossa-Britanniassa pelotteet maasta poistamisesta tai oleskelun laillistamisen vaikeus ovat ajaneet ihmisiä tilanteeseen, jossa heidän on turvallisempaa toimia järjestäytyneen yhteiskunnan järjestelmien ulkopuolella kuin pyrkiä laillistamaan oleskelunsa maassa (Schweitzer 2017; Waite & Lewis 2017). Suomessa tulisi kannustaa siihen, että laillisesti toimiminen olisi ihmisen itsensä kannalta paras ratkaisu. Muuten ihminen helposti saattaa kokea, että on turvallisempaa pysyä näkymättömissä. Tästä syystä tulisi kiinnittää huomiota pitkäkestoisiin ratkaisuihin.



### 3. PAPERITTOMAT SUOMESSA VUONNA 2017

#### 3.1. Paperittomien määrä

Suomessa oli haastateltujen toimijoiden mukaan noin 500–3000 paperitonta vuoden 2017 lopussa. Paperittomien määrä muuttuu jatkuvasti. Se kasvoi vuoden 2017 aikana, kun monet vuoden 2015 Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista saivat lopullisen kielteisen turvapaikkapäätöksen.

Paperittomien määrän kasvua on odotettavissa myös vuoden 2018 aikana, sillä hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli loppuvuonna 2017 vielä 8500 kielteistä turvapaikkapäätöstä koskevaa valitusta käsittelyssä. Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikön johtaja Pekka Nuutinen totesi joulukuussa 2017, että ”on mahdollista, että turvapaikkaprosessin kautta tulee vielä useita tuhansia uusia laittomasti maassa olevia”. Pakolaisneuvonta ry:n vs. toiminnanjohtaja Pia Lindfors on samalla kannalla ja hän uskoo paperittomien määrän jatkavan kasvuaan sillä ”hallinto-oikeuksissa olevien valitusten perusteella paperittomien määrä voi kasvaa tuhansilla. On hyvinkin mahdollista, että niin käy, koska mikään ei viittaa siihen, että nämä ihmiset olisivat lähdössä omaehtoisesti.” (Uutissuomalainen 2017).

Aiemmissä tutkimuksissa Suomessa on harvoin tarkemmin määritelty paperittomien määrää Suomessa. Poliisi on usein jo aiempina vuosina esittänyt arvioita muutamasta tuhannesta laittomasti Suomessa oleskelevasta (Asa 2011; Kesti ym. 2015). Poliisi myös vuosittain tilastoi, montako laittomasti maassa oleskelevaa henkilö se tapaa. Tämän määrän käyttö paperittomuuden arviointiin on hankalaa, sillä monet näistä ovat henkilöitä, jotka ovat ilmoittaneet hakevansa turvapaikkaa, mutta tehneet sen ”väärässä” paikassa. Poliisi luokittelee, kuinka monta kertaa Suomessa tavataan laittomasti oleskeleva henkilö. Vuosien 2003–2010 välillä tämä määrä vaihteli vuosittain välillä 1200–5400 (Asa 2011). Viime vuosien tarkat määrät olivat 2933 vuonna 2014, 14286 vuonna 2015, 2314 vuonna 2016 ja 1672 tammi-syyskuussa vuonna 2017 (Poliisihallituksen tieto 5.1.2018/ Ari Jokinen). Vuoden 2015 korkea lukumäärä johtuu ennen kaikkea Torniossa tavatuista myöhemmin turvapaikkaa hakeneista henkilöistä. Sisäministeriön (2016) ohjeistuksen mukaisesti valtakunnallisesti Keskusrikospoliisin toimenpitein muodostetaan, analysoidaan ja välitetään valtakunnallinen tilannekuva laittomasti maassa oleskelusta. Muita toimijoita tilannekuvan muodostamisessa ovat Poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, Maahanmuuttovirasto ja valtioneuvoston tilannekeskus.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos esitti vuonna 2014 arvion muutamasta tuhannesta paperittomasta Suomessa (Keskimäki, Nykänen & Kuusio 2014). Jauhiainen (2017b), Gadd (2017) ja Jauhiainen, Gadd & Salmela (2017) ovat myös arvioineet paperittomien määrän vuoden 2017 alkupuolella muutamaksi tuhan-



**Taulukko 1. Paperittomien määrä Suomessa vuoden 2017 lopussa.**

Sisäministeriö	1000–2000
Poliisi	1500–3000
Kunnat	535–846
Järjestöt	2000–3000
Muut asiantuntijat	2000–4000
Kokonaisarvio	1500–3000

neksi. Tuolloin oli käynnissä edelleen tuhansien vuonna 2015 Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittely, mikä teki tarkan lukumäärän arvioinnista haasteellista. Tätä arviota ovat käyttäneet myöhemmin myös jotkin suomalaiset paperittomia tutkineet henkilöt (Helsingin Diakonissalaitos 2017). Osa tutkijoista (Leppäkorpi 2011) ja viranomaisista haluaa pitäytyä arvioissaan pienemmässä määrässä paperittomia, mutta sen takana ovat usein erilaiset määritelmät paperittomista.

Kunta-, järjestö- ja asiantuntijahaastatteluista kävi ilmi, että kukaan ei tiedä tarkkaan paperittomien määrää Suomessa. Paperittomia ei rekisteröidä tai tilastoida ja vain harvat heistä näyttäytyvät avoimesti, joten arviot vaihtelevat suuresti. Pienimmillään arvioitiin Suomessa olevan reilu 500 paperitonta ja suurimmillaan 3000 paperitonta (Taulukko 1). Heidän joukossaan on myös alaikäisiä paperittomia. Monet paperittomia auttavat järjestöt ovat hyvin varovaisia ja haluttomia antamaan mitään tietoja paperittomista. Vuoden 2017 lopulla arvioimme, että paperittomia Suomessa on 3000–4000 henkilöä, jos huomioidaan myös uuspaperittomat. Alaikäisiä paperittomia on heistä vajaa joka kymmenes eli 300–400.

Paperittomien määrää tarkasteltaessa on huomioitava, että on vaikeaa arvioida tavanomaisen työ- tai oleskeluviisumin päättymisen jälkeen Suomeen joksikin aikaa jääneiden määrää. Monella heistä kyse on vahingosta. Kun he huomaavat oleskeluoikeuden päättyneen, niin he myös poistuvat maasta. Pääkaupunkiseudulla ja muuallakin Suomessa on virolaisia, jotka oleskelevat Suomessa pitempään kuin he luvallisesti voisivat. Monille heistä kyse on siitä, että he mieltävät olevansa Suomessa vain väliaikaisesti. He eivät katso mielekkääksi aloittaa byrokraattista prosessia, minkä seurauksena he siirtyvät Viron sosiaaliturvajärjestelmästä Suomen järjestelmään ja saattavat menettää myös monia asumisperäisiä etuuksia Virossa.

Merkittävä vaikutus paperittomien määrään on turvapaikanhakijoilla. Vuoden 2015 jälkeen tuhannet turvapaikanhakijat ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen Suomessa, ja heidät on muodollisesti käännytetty Suomesta. Hyvin monilla käännytyksen täytäntöönpano ei ole vuoden 2017 loppuun mennessä toteutunut. Lisäksi tuhannet turvapaikanhakijat ovat poistuneet vastaanottojärjestelmästä eli he eivät ole enää ilmoittautuneet viranomaisille turvapaikkaprosessin aikana (katso luku 3.3). Suurimmasta osasta heistä ei ole tiedossa oleskele-

vatko he Suomessa, muualla Euroopan unionissa tai jossain muussa maassa, osa alkuperäisessä kotimaassaan.

Käynnissä olevissa tutkimuksissamme olemme tavanneet ulkomailla henkilöitä, jotka ovat olleet Suomessa turvapaikanhakijoina. Osan heistä viranomaiset olivat poistaneet Suomesta ja heistä oli jäänyt merkintä suomalaisten viranomaisten rekistereihin. Osa oli poistunut oma-aloitteisesti, eikä ilmoittanut tästä Suomesta poistumisestaan Suomen viranomaisille. Tarkempaa tietoa meillä ei ole siitä, kuinka monesta epävirallisesti poistuneesta henkilöstä jonkin muun Euroopan unionin jäsenvaltion tai muun maan viranomaiset ovat ilmoittaneet Suomen viranomaiselle. Olemme myös tavanneet entisiä Suomessa ja muualla Euroopan unionissa olleita turvapaikanhakijoita, jotka jättivät turvapaikkaprosessin kesken Euroopassa, mutta he eivät kotimaassaan koskaan ilmoittaneet edes poistuneensa kotimaastaan ja he palasivat kotimaahansa tämän maan viranomaisten tietämättä. Heistä osa on ollut paperittomana monissakin maissa turvapaikanhakumatkan yhteydessä. Joitakin Suomesta epävirallisesti poistuneita turvapaikanhakijoita on myös tullut takaisin Suomeen. Paperittomien määrän kasvaessa on syntynyt myös käytäntöjä ja verkostoja, miten paperittomana voi selviytyä Suomessa. Myös tällä on vaikutusta siihen, minkälaiseksi paperittomien määrä kehittyy tulevaisuudessa Suomessa ja ketkä muita aktiivisemmin valitsevat paperittomuuden Suomessa.

Viimeiset vuonna 2015 Suomeen tulleita turvapaikanhakijoita koskevat turvapaikkapäätökset tehdään vuoden 2018 aikana. Tämän jälkeen paperittomien määrä ei kasva enää juurikaan vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden perusteella. Poikkeuksena ovat ne turvapaikanhakijat, jotka palautetaan Suomeen Euroopan unionin Dublin-sopimuksen perusteella. He ovat aikoinaan tehneet ensimmäisen turvapaikkahakemuksen Suomessa, mutta siirtyneet muualle Euroopan unioniin ennen kuin tätä hakemusta koskeva päätös Suomessa on tehty. Monet heistä saavat kielteisen turvapaikkapäätöksen, joten heidät käännytetään Suomesta. Joka tapauksessa heidän määränsä on pieni. Tarkemmin vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden vaikutusta paperittomuuteen käsitellään luvussa 3.3. Paperittomien määrä Suomessa siis muuttuu jatkuvasti ja riippuu ennen kaikkea siitä, miten aktiivisesti käännytyksiä pannaan toimeen, ja erityisesti Irakiin, Afganistaniin ja Somaliaan.

## **3.2. Paperittomat kuntatyypeittäin**

Paperittomat eivät jakaannu tasaisesti Suomessa. Pääkaupunkiseudulla paperittomia on monissa kunnissa. Heitä on sadoista yli tuhanteen Helsingissä. Muualla pääkaupunkiseudulla sekä Turun seudulla on kymmenistä satoihin paperittomia, ja he keskittyvät erityisesti Turkuun. Muutamilla muilla suuremmilla kaupunkiseuduilla paperittomia on kymmeniä, mutta ei kaikilla kaupunkiseuduilla.

**Taulukko 2. Paperittomat Suomessa vuonna 2017 kuntatyypeittäin (%).**

	on	ei	ei tiedä	N
Kaupunkimaiset kunnat	43	47	10	58
Taajaan asutut kunnat	11	84	5	64
Maaseutumaiset kunnat	5	87	8	188
Kunta, jossa on (ollut) vastaanottokeskus	30	62	9	94
Kunta, jossa ei ole (ollut) vastaanottokeskusta	7	86	8	211
Suomenkieliset kunnat	14	78	9	279
Ruotsinkieliset kunnat*	13	87	0	31
Kunnat, joissa on yli 100 000 asukasta	78	22	0	9
Kunnat, joissa on 50 000–100 000 asukasta	50	50	0	12
Kunnat, joissa on 20 000–49 999 asukasta	38	50	12	34
Kunnat, joissa on 10 000–19 999 asukasta	16	72	12	43
Kunnat, joissa on alle 10 000 asukasta	4	89	7	212
Kunnat, joissa on maahanmuuttajia yli 10%	28	72	0	18
Kunnat, joissa on maahanmuuttajia 5,1–10%	37	56	7	27
Kunnat, joissa on maahanmuuttajia 2,1–5%	18	74	8	114
Kunnat, joissa on maahanmuuttajia 2% tai alle	4	87	9	151
Pääkaupunkiseudun kunnista	59	29	12	17
Tampereen seudun kunnista	40	30	30	10
Turun seudun kunnista	18	72	9	11

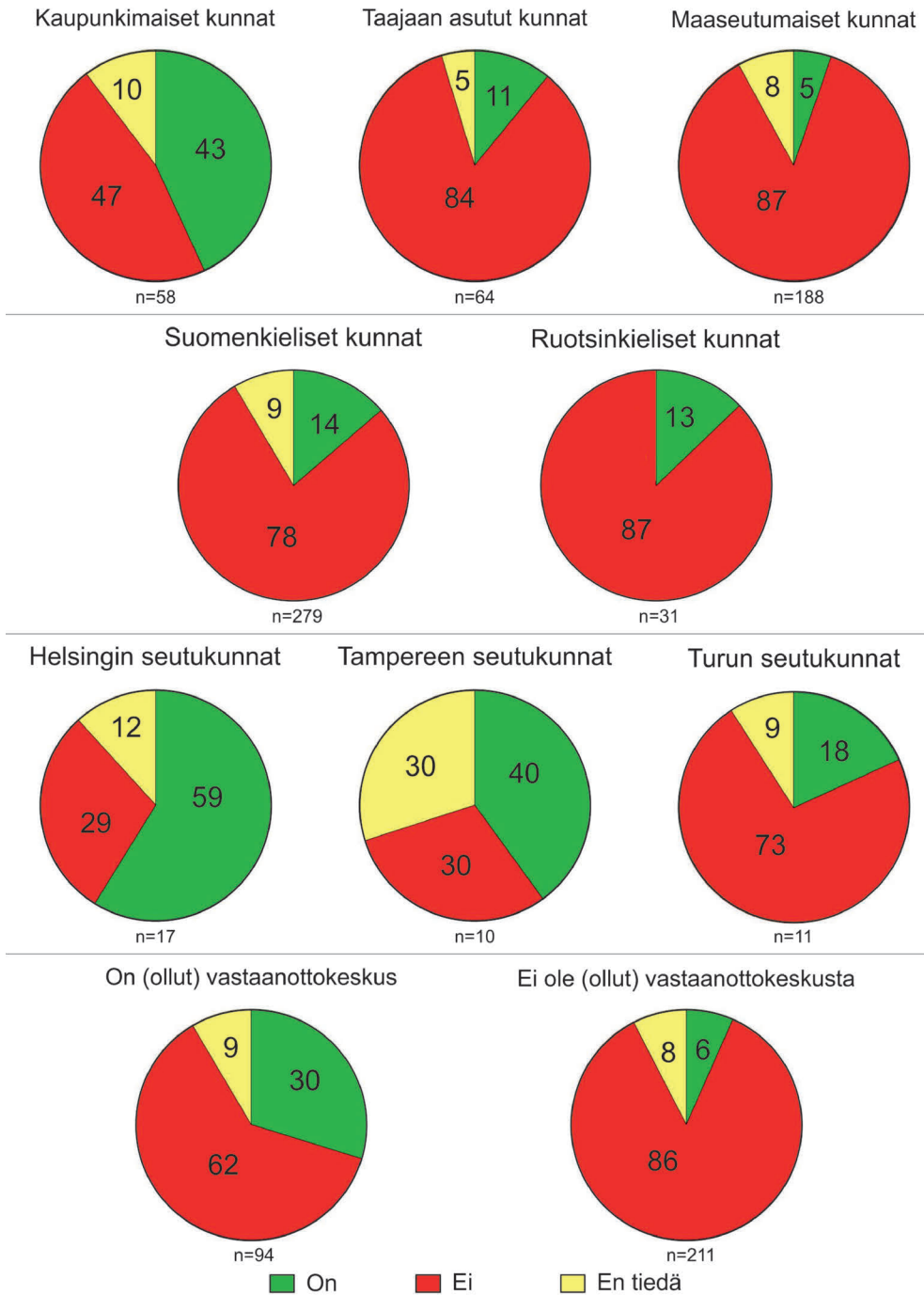
\* kunta jossa ainoana tai enemmistökielenä on ruotsi

la. Vain harvoissa pienissä kunnissa on paperittomia. Mikäli heitä on, on kyse lähinnä yksittäisistä henkilöistä tai perheestä.

Kuntien oman arvion mukaan paperittomia oli 42 (14%) kunnassa Suomessa vuoden 2017 lopussa. Heitä oli yli kahdessa viidestä (43%) kaupunkimaisessa kunnassa. Sen sijaan paperittomia oli hyvin harvoin taajaan asutussa (11%) tai maaseutumaisessa (5%) kunnassa. Kunnan asukasluvun määrä on yhteydessä paperittomiin. Mitä suurempi kunta on väkiluvultaan, sitä todennäköisempää on, että siellä on paperittomia. Yli 100000 asukkaan kaupungeissa neljässä viidestä (78%) arvioidaan olevan paperittomia ja alle 10000 asukkaan kunnissa heitä ei juuri arvioida olevan (4%). Paperittomuus Suomessa on siis urbaani ilmiö, joka kohdistuu ennen kaikkea kaupunkeihin, ja varsinkin suuriin kaupunkeihin. Paperittomia on hyvin harvoissa (7%) kunnissa, joissa ei ole koskaan ollut vastaanottokeskusta. Toisaalta, vastaanottokeskuksia on ollut useimmin suurimmissa kunnissa ja kaupungeissa. Suomen- ja ruotsinkielisten kuntien välillä ei ole suhteellista eroa siinä, kuinka monessa kunnassa paperittomia on (Taulukko 2; Kuva 1).

Paperittomia on harvoin kunnissa, joissa on hyvin vähän ulkomaalaistaustaisia. Kunnissa, joissa on ulkomaalaistaustaisia suhteellisesti enemmän, on useammin myös paperittomia (Taulukko 2). Ulkomaalaistaustaisia oli vuonna 2014 Suomessa eniten Helsingissä (85600 henkilöä), Espoossa (35600 henkilöä), Vantaalla (31100 henkilöä), Turussa (18400 henkilöä) ja Tampereella

Paperittomat Suomessa vuonna 2017 kuntatyypeittäin (%)



Kuva 1. Paperittomat Suomessa vuonna 2017 kuntatyypeittäin (%).

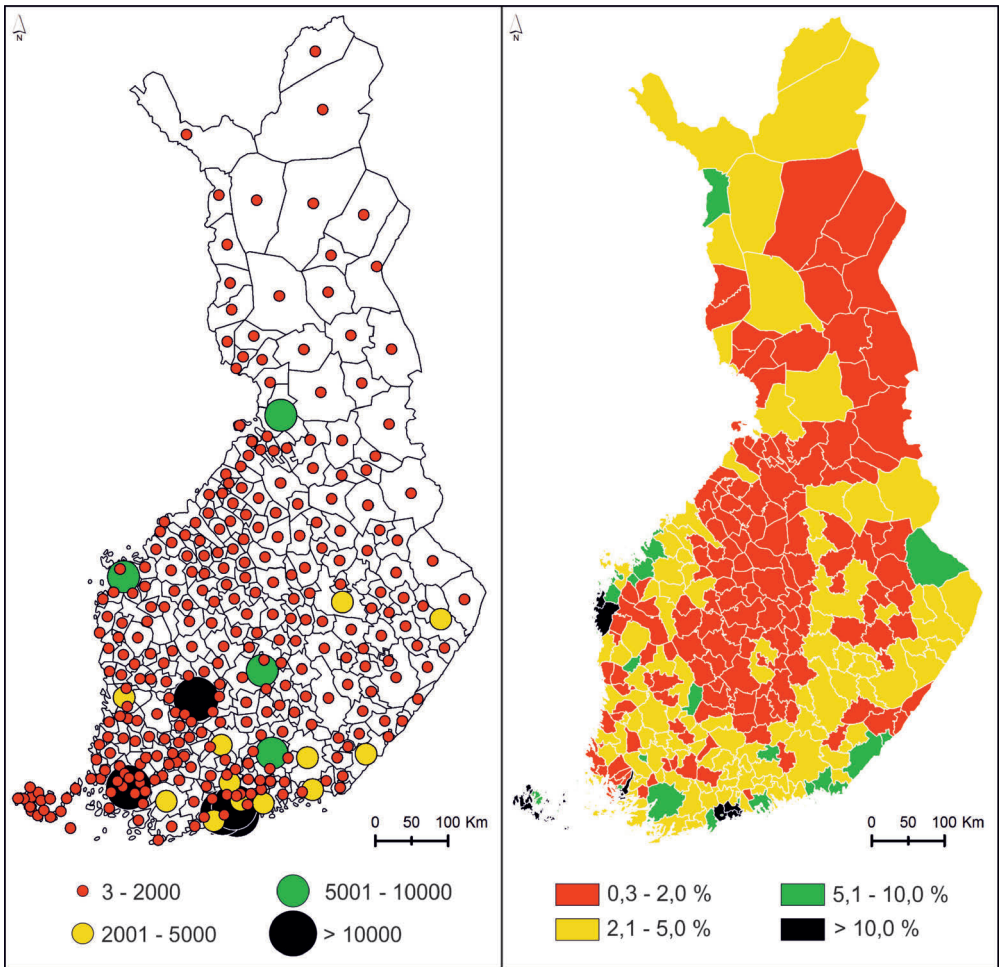
**Taulukko 3.** Ulkomaalaistaustaiset Suomen suurimmissa kaupungeissa vuosina 2000 ja 2014.

	ulkomaalaistaustaisten määrä		muutos	muutos (%)	väkiluku
	2014	2000	2000–2014	2000–2014	2014
Helsinki	85592	33476	+52116	+156	620 715
Espoo	35585	8867	+26718	+301	265 543
Tampere	14915	5354	+9561	+179	223 004
Vantaa	31058	8120	+22938	+284	210 803
Oulu	6694	2170	+4524	+209	196 291
Turku	18445	7899	+10546	+134	183 824
Jyväskylä	5963	2327	+3636	+156	135 780
Lahti	6758	2921	+3837	+131	118 644
Kuopio	3747	1429	+2318	+162	116 171
Joensuu	3047	1275	+1772	+139	75 041

(14900 henkilöä). Ulkomaalaistaustaisten määrä on kasvanut ajalla 2000–2014 Suomessa absoluuttisesti eniten Helsingissä (5212 henkilöä vuodessa), Espoossa (2672 henkilöä vuodessa), Vantaalla (2294 henkilöä vuodessa), Turussa (1055 henkilöä vuodessa) ja Tampereella (956 henkilöä vuodessa). Espoolla on maahanmuutto selkeästi kehitysstrategiassa, ja siellä ulkomaalaistaustaisten määrä kasvaa nopeimmin Suomen suurista kaupungeista. Englannin kieli on nykyään yksi kunnan virallisista kielistä suomen ja ruotsin lisäksi. Koko Suomessa ulkomaalaistaustaisten määrä kasvaa vuosittain noin 22000 henkilöllä, joista Suomessa syntyy noin 4000 (Tilastokeskus 2017). Ulkomaalaistaustaisten suhteellisen osuuden kasvua 2000-luvulla ei ole mielekäs tarkastella kaikkien yksittäisten kuntien tasolla, sillä monissa kunnissa heitä oli hyvin vähän vuonna 2000 ja heidän määränsä on moninkertaistunut 2000-luvulla (Taulukko 3). Ulkomaalaistaustaisten suuri määrä ja määrän kasvu keskittyvät siis suurimpiin kaupunkeihin, minkä perusteella nämä kaupungit ovat luontevia kohteita, joihin myös paperittomia muuttaa. Kuva 2 osoittaa kunnittain tilanteen ulkomaalaistaustaisista vuonna 2014 eli ennen vuonna 2015 Suomeen saapuneita turvapaikanhakijoita. Heistä muutamia tuhansia saa oleskeluluvan Suomeen.

### 3.3. Vuonna 2015 Suomeen tulleet turvapaikanhakijat

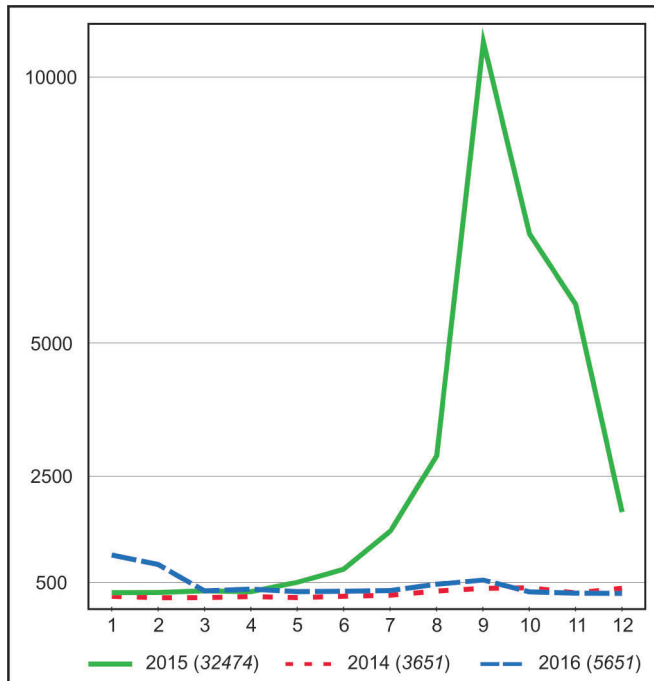
Paperittomien määrän kehitys Suomessa riippuu myös siitä, missä määrin Suomen valtio palauttaa turvapaikanhakijoita heidän pysyvään asuinmaahansa tai kotimaahansa. Eriyisenä tapauksena on vuosi 2015, jolloin Suomeen tuli turvapaikanhakijoita poikkeuksellisen paljon. Hyvin monet heistä tulivat Irakista (20484 hakemusta, 63%), mutta runsaasti tuli myös Afganistanista (5214, 16%) ja Somaliasta (1981, 6%) (Maahanmuuttovirasto 2017a). Vaikka vuonna 2015 Suomeen tuli vain 3% kaikista turvapaikanhakijoista Euroopan unionis-



**Kuva 2.** Ulkomaalaistaustaiset Suomessa vuonna 2014. Vasemmalla ulkomaalaistaustaisten kokonaismäärä kunnassa, oikealla ulkomaalaistaustaisten suhteellinen osuus kunnan väestöstä. Lähde: Tilastokeskus (2017).

sa, Suomeen tuli jäsenvaltioista toiseksi eniten turvapaikanhakijoita Irakista (Jauhiainen 2017b). Vuoden 2015 poikkeuksellisuus tulee ilmi, kun vertaillaan vuoden 2015 turvapaikkahakemusten määriä tätä aiempiin ja myöhäisempiin vuosiin (Kuva 3).

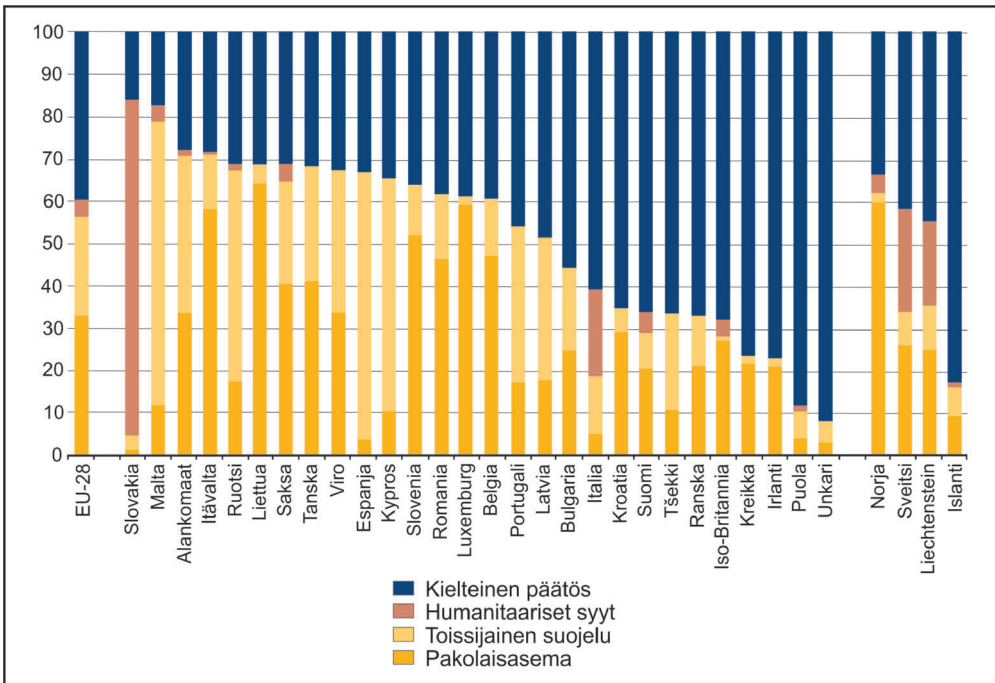
Ulkomaalaislain (2015) mukaan henkilö voi hakea turvapaikkaa eli Geneven pakolaissopimuksen mukaista pakolaisasemaa Suomesta. Viranomaiset tutkivat hakemuksen ja voivat myöntää pakolaisaseman eli oleskeluluvan sisältävän turvapaikan kansainvälisen suojelun perusteella. Oleskelulupa voidaan myöntää turvapaikanhakijalle, vaikka hän ei saisi pakolaisasemaa. Ulkomaalainen voi saada toissijaisen suojeluaseman, mikäli on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos hänet palautetaan hänen kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemä-



**Kuva 3.** Turvapaikkahakemusten kuukausimäärät Suomessa 2014–2016. Lähde: Maahanmuuttovirasto (2017a).

tön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Tilapäisen oleskeluluvan voi saada myös maasta poistumisen estymisen perusteella, yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai esimerkiksi perhesiteen, työn tai opiskelun kautta. Käännyttämistä tai karkottamista Suomesta rajoittavat monet seikat, kuten turvapaikanhakijan terveydentila, ikä, henkilöllisyyden varmuus, matkustus- ja henkilöllisyysasiakirjojen olemassa olo, Suomen ja vastaanottavan maan väliset sopimukset jne.

Vuoden 2015 turvapaikanhakijoita koskevat turvapaikkapäätökset ovat vielä kesken vuonna 2017. Maahanmuuttovirasto on tehnyt hyvin moneen kansainvälistä suojelua (pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema) koskevaan turvapaikkahakemukseen päätöksen. Monet hakijat ovat valittaneet kielteisestä päätöksestä hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa on vielä tuhansia hakemuksia käsittelyssä. Lopullinen päätös tarkoittaa, että turvapaikanhakija joko tyytyi maahanmuuttoviraston antamaan kielteiseen turvapaikkapäätökseen, tai päätöstä ei kumottu hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kuva 4 osoittaa, että kielteisen päätöksen saaneiden osuus Suomessa oli korkeampi kuin monissa muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa (Eurostat 2017a). Tosin maahanmuuttoviraston tekemiä kielteisiä päätöksiä kumottiin Suomessa myöhemmin hallinto-oikeudessa.



Kuva 4. Turvapaikkapäätökset Euroopan unionissa vuonna 2016. Lähde: Eurostat (2017a).

Yksi keino arvioida vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden tilannetta on tarkastella maahanmuuttoviraston saamien turvapaikkahakemusten käsittelyä. Hakemusten käsittelyyn ja lopulliseen päätöksen menee usein kuukausista jopa yli kahteen vuoteen. Lisäksi maahanmuuttoviraston päätöksistä on mahdollista valittaa ja yksi henkilö voi saada useita päätöksiä. Maahanmuuttovirasto teki vuosina 2015–2017 arviolta noin 45500 turvapaikkapäätöstä (Taulukko 4). Niistä myönteisiä päätöksiä oli noin 13500 (30%), joissa lähes kahdessa kolmesta myönnettiin oleskelulupa pakolaisaseman perusteella ja loput toissijaisen suojeluaseman tai muun syyn perusteella.

Tutkimatta jätettiin noin 4600 hakemusta (10%), joista valtaosa niin sanotun Dublin-perusteen vuoksi. Siinä tapauksessa joku toinen Euroopan unionin jäsenvaltio, Norja tai Sveitsi ilmoittaa ottavansa vastuun turvapaikkahakemuksen tutkimisesta. Hakija käännytetään Suomesta kyseiseen valtioon. Lisäksi pieni osa hakijoista oli saanut jo suojaa toisesta jäsenvaltiosta ja osan hakemus jätettiin tutkimatta muusta syystä (Maahanmuuttovirasto 2017b). Toisaalta myös Suomeen on palautettu muista maista vuonna 2015 Suomessa turvapaikkahakemuksen esittäneitä henkilöitä.

Noin 7600 hakemusta (17%) raukesi. Tässä tapauksessa hakija ilmoitti Suomen viranomaisille, että hakijan tarkoitus on peruuttaa kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa. Lisäksi monen hakijan hakemus raukesi, koska hakija oli poistunut tai todennäköisesti poistunut Suomesta tai kuollut. Todennäköisesti



**Taulukko 4. Turvapaikkapäätökset 2015–2017.**

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>yhteensä</b>
<b>Myönteinen päätös</b>	1874	7745	3572	13191
Irakista tulleet	651	2977	1367	4995
Afganistanista tulleet	121	1870	620	2561
Somaliasta tulleet	485	482	205	1172
<b>Jätetty tutkimatta</b>	1181	2326	972	4479
Irakista tulleet	399	964	347	1710
Afganistanista tulleet	130	556	102	788
Somaliasta tulleet	154	125	58	337
<b>Asia rauennut</b>	3186	3855	538	7579
Irakista tulleet	2556	2996	226	5778
Afganistanista tulleet	35	229	44	308
Somaliasta tulleet	10	19	5	34
<b>Kielteinen päätös</b>	1222	14282	3884	19388
Irakista tulleet	114	9371	2241	11726
Afganistanista tulleet	42	2537	767	3346
Somaliasta tulleet	13	922	235	1170
<b>Yhteensä päätös</b>	7463	28208	8966	44637
Irakista tulleet	3720	16218	6800	26738
Afganistanista tulleet	328	5228	1660	7216
Somaliasta tulleet	662	1548	503	2713

Lähde: Maahanmuuttovirasto (2017b).

poistuneeksi katsottiin hakija, jos häneen ei saatu yhteyttä vähintään kahteen kuukauteen. Suurimmillaan hakemuksia raukesi yli tuhat kuukaudessa syksyn 2015 ja kevään 2016 aikana. Tuhannet irakilaiset myös poistuivat Suomesta tuolloin. Ei ole tietoa, kuinka monet hakemuksen esittäjistä oleskelivat ilman lupaa Suomessa ja kuinka pitkään ja onko heistä joku jäänyt Suomeen. Henkilöllä, jonka hakemus katsotaan rauenneeksi, on oikeus tehdä uusi turvapaikkahakemus (Maahanmuuttovirasto 2017b).

Kielteisiä turvapaikkapäätöksiä oli noin 19700 (44%). Joka viidestoista hakemus oli ilmeisen perusteeton. Valtaosaan hakemuksista annettiin muulla perusteella kielteinen päätös (Maahanmuuttovirasto 2017b).

Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden oleskeluluvista saadaan tarkat luvut vasta vuoden 2018 lopussa. Osa heistä on palannut tai palaa aiempaan asuinmaahansa tai kotimaahansa vapaaehtoisesti ja osa tämän lisäksi myös Suomen valtion tukemana. Vapaaehtoisesti tuettuna palanneista osa oli henkilöitä, jotka eivät olleet vielä saaneet päätöstä turvapaikkahakemukseensa. Osa oli henkilöitä, jotka olivat saaneet kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseen ja jotka olivat palanneet kotimaahansa määrä-ajan kuluessa, joka oli enintään 30

päivää kielteisestä päätöksestä. Osa oli henkilöitä, joilla oli tilapäinen oleskelulupa Suomesta poistumisen estymisen vuoksi. Osa oli henkilöitä, joilla oli oleskelulupa humanitäärisen suojelun perusteella. Pieni osa oli ihmiskaupan uhreja.

Kotimaahan tai aiempaan pysyvään asuinmaahan paluutuen myöntämisen edellytyksenä oli, että Suomeen tullut henkilö poistui Suomesta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa ja peruutti kaikki vireillä olevat turvapaikkaa, oleskelulupaa tai muukalaispassia koskevat hakemukset tai näitä päätöksiä koskevat valitukset. Vapaaehtoisen paluun tuki sisälsi korvauksen matka- ja muuttokustannuksista sekä käteistä rahaa tai hyödyketukea koskevan avustuksen, joka on tarkoitettu uudelleen kotoutumiseen henkilön kotimaassa. Erimerkiksi Afganistaniin, Irakiin tai Somaliiaan vapaaehtoisesti palaavan normaaliavustus oli 1500 euroa, jota voitiin perustellusta syystä korottaa (Sisäministeriön asetus 2017).

Paperittomien määrän kehitykseen Suomessa liittyvät erityisesti uuspaperittomat eli turvapaikanhakijat, joiden käännytystä viranomaiset eivät voi täysimääräisesti toteuttaa käytännössä. Tämäkin liittyy erityisesti vuoden 2015 tilanteeseen. Paperittomien tai uuspaperittomien kansallisuudesta Suomessa ei ole tarkkaa tietoa. Erityisesti uuspaperittomien joukossa on Irakista, Afganistanista ja Somaliasta peräisin olevia, sillä heitä tuli eniten Suomeen turvapaikanhakijoiksi vuonna 2015 ja heitä on ollut haasteellista palauttaa heidän entisiin kotimaihinsa.

Irakista, Afganistanista ja Somaliasta tulleiden turvapaikanhakijoiden tilannetta voidaan arvioida maahanmuuttoviraston käsittelyssä olleiden turvapaikkahakemusten ja viranomaisten tekemien turvapaikkapäätösten ja käännytyspäätösten perusteella (Taulukko 5). Vuosina 2015–2017 näistä kolmesta maasta peräisin olevat tekivät Suomessa kolme neljästä (74%) turvapaikkahakemuksesta. Vuosina 2015–2017 Irakista tulleet tekivät 23100 turvapaikkahakemusta ja viranomaiset tekivät samaan aikaan 17700 käännytyspäätöstä Irakista tulleille. Viranomaisten käännytyspäätökset noina vuosina eivät aina koske juuri vuosina 2015–2017 tehtyjä hakemuksia, mutta yleistäen irakilaiden käännytysten määrä suhteessa turvapaikkahakemuksiin on 77%. Vuosina 2015–2017 Afganistanista tulleet tekivät 6400 turvapaikkahakemusta ja viranomaiset tekivät samaan aikaan 4400 käännytyspäätöstä Afganistanista tulleille. Viranomaisten käännytyspäätökset noina vuosina eivät aina koske juuri vuosina 2015–2017 tehtyjä hakemuksia, mutta yleistäen afganistanilaisten käännytysten määrä suhteessa turvapaikkahakemuksiin on 69%. Vuosina 2015–2017 Somaliasta tulleet tekivät 2500 turvapaikkahakemusta ja viranomaiset tekivät samaan aikaan 1500 käännytyspäätöstä Somaliasta tulleille. Viranomaisten käännytyspäätökset noina vuosina eivät aina koske juuri vuosina 2015–2017 tehtyjä hakemuksia, mutta yleistäen somalialaisten käännytysten määrä suhteessa turvapaikkahakemuksiin on 62% (Maahanmuuttovirasto 2017a).

**Taulukko 5. Turvapaikanhakijat ja käännytyspäätökset Suomessa 2015–2017.**

	2015	2016	2017	yhteensä
Turvapaikanhakijoita	32477	5657	4704	42838
Irakista	20484	1247	1294	23025
Afganistanista	5214	757	419	6390
Somaliasta	1918	432	123	2473
Käännytyspäätökset	5988	20825	6707	33520
Irakista	2219	12667	2778	17664
Afganistanista	203	3254	951	4406
Somaliasta	171	1064	294	1529

Vuosi 2017 ilman joulukuuta. Lähde: Maahanmuuttovirasto (2017a; 2017b).

Käännytyspäätösten toimeenpano käytännössä eli ilman oleskelulupaa jääneiden hakijoiden poistaminen Suomesta on kuitenkin ollut hidasta. Yhteenvedona voidaan todeta, että vuoden 2015 turvapaikanhakijoista 10000–15000 olisi voinut päätyä jossain vaiheessa turvapaikkaprosessia paperittomiksi Suomeen, ainakin joksikin aikaa vuodesta 2016 tai 2017 lähtien. Käytännössä tuhannet heistä poistuivat Suomesta viranomaisten tietämättä, erityisesti vuoden 2015 loppussa ja vuoden 2016 alkupuolella.

Tarkkojen Suomesta poistumisen tietojen puuttuessa ja turvapaikkamenettelyn yhä kestäessä voidaan esittää vain arvio 4000–8000 mahdollisesta paperittomasta, jotka voisivat jäädä Suomeen vuoden 2015 turvapaikanhakijoista. Tämä määrä voi pienentyä oleellisesti riippuen siitä, moniko heistä lähtee vapaaehtoisesti pois Suomesta ja miten tehokkaasti viranomaiset poistavat käännytyspäätöksen saaneita Suomesta. Lukumääräisesti suurimpana ryhmänä ovat Irakista tulleet, joista tuhannet ovat mahdollisia paperittomia. Myös Afganistanista ja Somaliasta voi Suomeen jäädä satoja paperittomia. Somalialaisten kohdalla kyse on pikemminkin niistä kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä, jotka eivät poistu Suomesta. Hyvin harvat somalialaiset ovat jättäneet turvapaikkamenettelyn kesken. Afganistanilaisista hieman useampien turvapaikkahakemus raukesi ja pieni osa heistä voi olla Suomessa paperittomana. Sen sijaan kielteisen päätöksen saaneita on useampia. Heitä viranomaiset myös palauttavat aktiivisesti Afganistaniin, joten palautusta vastustavat voivat mennä piiloon paperittomaksi. Muista maista tulleiden turvapaikanhakijoiden päätyminen paperittomiksi on lukumääräisesti pienempää ja voidaan pikemminkin arvioida kymmenissä tai yksittäisissä henkilöissä.

Voidaan olettaa, että Irakista, Afganistanista ja Somaliasta peräisin olevia uuspaperittomia suuntautuu erityisesti niille alueille ja kuntiin Suomessa, jossa jo entuudestaan on näistä maista kotoisin olevia maahanmuuttajia, turvapaikanhakijoita ja paperittomia. Tämä helpottaa heitä monien käytännön asioiden järjestämisessä. Usein suurimmat maahanmuuttajamäärät ovat suurimmissa kaupungeissa, joissa on muutenkin suurempi palvelutarjonta, erityisesti pape-

rittomille suunnattua toimintaa ja heitä avustavia järjestöjä ja kenties mahdollisuus työntekoon ja asumiseen.

Tilastokeskuksen aineiston perusteella vuonna 2014 Helsingissä, Espoossa ja Vantaalla asui kolme neljästä (73%) somalitaustaisista, vajaa puolet (45%) irakilaistaustaisista ja kaksi viidestä (39%) afgaanitaustaisista henkilöistä, jotka kuuluivat Suomen väestörekisteriin eli heillä oli oleskelulupa ja asuinpaikka Suomessa. Tähän eivät kuulu siis turvapaikanhakijat tai paperittomat. Vuosien 2004–2014 aikana somalitaustaisten määrä on kasvanut Helsingissä noin yhdellä henkilöllä päivässä, irakilaistaustaisten määrä reilulla yhdellä henkilöllä joka toinen päivä ja afgaanitaustaisia on tullut lisää yksi henkilö noin joka kolmas päivä. Samana ajanjaksona somalitaustaisten voimakas keskittyminen Suomessa suurimpiin kaupunkeihin on vähentynyt, irakilaistaustaisten keskittymisessä suurimpiin kaupunkeihin ei ole tapahtunut muutoksia ja afgaanien alun perin muita matalampi keskittyminen suurimpiin kaupunkeihin on kasvanut.

Tilastokeskuksen väestörekisteriaineiston perusteella vuonna 2004 Suomessa oli 7900 somalitaustaista henkilöä ja heitä oli 16600 vuonna 2014. Kasvua oli tapahtunut 876 henkilöä vuodessa. Vuonna 2004 heistä oli 94% viidessä kunnassa ja vuonna 2014 84% eli somalitaustaisten voimakas keskittyminen suurimpiin kaupunkeihin vähentyi. Somalitaustaisia oli Suomessa eniten vuonna 2014 pääkaupunkiseudulla, joista Helsingissä oli 8000 ja naapurikunnissa Vantaalla ja Espoossa molemmissa 2200 eli yhteensä yli 12000 somalitaustaista henkilöä näissä kolmessa kaupungissa. Turussa oli somalitaustaisia kymmenesosa tästä eli 1200 henkilöä. Muutamissa muissa Suomen kaupungeissa ja kunnissa oli enimmillään 200–500 somalitaustaista henkilöä.

Tilastokeskuksen väestörekisteriaineiston perusteella vuonna 2004 Suomessa oli 5100 irakilaistaustaista henkilöä ja heitä oli 13000 vuonna 2014. Kasvua oli tapahtunut 786 henkilöä vuodessa. Heistä vuonna 2004 oli 68% viidessä kunnassa ja 69% vuonna 2014. Irakilaistaustaisia oli eniten Suomessa vuonna 2014 pääkaupunkiseudulla, joista Helsingissä oli 3300 ja naapurikunnissa Espoossa 1500 ja Vantaalla 1100 eli yhteensä vajaat 6000 irakilaistaustaista henkilöä. Turussa oli irakilaistaustaisia kolmasosa tästä eli 2000 henkilöä ja Tampereellakin suomalaisittain suurehko keskittymä eli 1200 irakilaistaustaista. Muutamissa muissa Suomen kaupungeissa ja kunnissa oli enimmillään 200–500 irakilaistaustaista henkilöä.

Tilastokeskuksen väestörekisteriaineiston perusteella vuonna 2004 Suomessa oli 1600 afgaanitaustaista henkilöä ja heitä oli 5800 vuonna 2014. Kasvu oli 417 henkilöä vuodessa. Samalla afgaanitaustaisten keskittyminen suurimpiin kaupunkeihin lisääntyi. Heistä vuonna 2004 oli 45% viidessä kunnassa ja 59% vuonna 2014. Afgaanitaustaisia Suomessa oli vuonna 2014 eniten pääkaupunkiseudulla, joista Helsingissä oli 1300 ja naapurikunnissa Espoossa reilut 400 ja Vantaalla vajaat 400 eli yhteensä reilut 2100 afgaanitaustaista henkilöä. Tampe-

reella oli suomalaisittain suurehko keskittymä eli 900 afgaanitaustaista. Turussa oli afgaanitaustaisia vähän eli vajaat 400 henkilöä. Muutamissa muissa Suomen kaupungeissa ja kunnissa oli enimmillään 100–300 afgaanitaustaista henkilöä.

### 3.4. Keskustelu paperittomista Suomessa vuonna 2017

Vuonna 2017 Suomessa paperittomuuden ilmiöstä käytävään keskusteluun liittyi se, että paperittomat olivat pääosin ”näkymättömiä” ja ”kuulumattomia”. Esi-merkiksi Helsingin Sanomissa ”pakolaisista” – tässä yhteydessä pakolaisista, turvapaikanhakijoista tai paperittomista – keskustelu jäi muiden aiheiden varjoon. Talouskasvu, hallituksen talouspolitiikka, sote, perussuomalaisen hajoaminen, alkoholilaki ja presidentinvaalit puhuttivat Suomea enemmän kuin pakolaiset (Luukka 2017).

Kirjoitusten mukaan Suomessa oli kyllä paperittomia, mutta kukaan ei tiennyt heidän määräänsä, eikä kukaan tarkkaan tiennyt, miten heidän määräänsä tulisi kehittyvän. Toisaalta luotiin uhkakuvia paperittomien massasta, mistä seuraa suuria taloudellisia rasitteita suomalaisille, rikollisuutta ja monenlaisia yhteiskunnallisia ongelmia. Norjan paperittomia ja turvapaikanhakijoita koskeneessa tutkimuksessa todettiin, että heidän tekemiensä rikosten määrä ei nous- sut suhteellisesti kantaväestöä korkeammaksi. Sen sijaan paperittomien ja turvapaikanhakijoiden tekemistä rikoksista uutisoitiin herkemmin ja useammin (Mohn & Ellingsen 2016). Loppujen lopuksi paperittomien taloudellinen merkitys on hyvin vähäinen.

Paperittomien koettiin tarvitsevan erityisesti terveyspalveluja, joita siis tarjosivat kunnat tai jotkin paperittomia avustavat järjestöt. Keväällä 2017 kiinnitettiin huomiota tarpeeseen ohjeistaa kuntia valtakunnallisesti tarkemmin paperittomiin liittyvien julkisten palvelujen toteuttamisesta sekä työnjaosta kuntien ja kansaneläkelaitoksen välillä (Lakka 2017). Näistä saatiin vuoden 2017 kulues- sa myös eri oikeusasteista päätöksiä. Yhdessä todettiin perustoimeentulon ta- kaamisen olevan perustuslain ja toimeentulolain mukaista huolimatta siitä, että henkilön voitaisiin katsoa oleskelevan Suomessa vain tilapäisesti (Teittinen 2017b).

Sanomalehdissä ilmestyi kymmeniä uutisia paperittomista ja kymmeniä mielipidekirjoituksia ja näihin liittyen satoja kommentteja sanomalehtien so- siaalisessa mediassa. Tässä raportissa ei tutkita tarkemmin näitä kirjoituksia. Nostamme esille kolme uutisointia, joiden kautta vuonna 2017 paperittomien tilanne nousi laajemmin suomalaisten tietoisuuteen.

Keväällä 2017 yksi Suomeen saapuneista turvapaikanhakijoista näytti yrittä- vän hirttää itsensä julkisesti keskellä Helsinkiä (Oksanen 2017). Tapaus liittyi jo pitkään Helsingin ydinkeskustassa kestäneeseen luvalliseen mielenosoitukseen, jossa vaadittiin parempia oikeuksia niille, jotka olivat tulleet Suomeen turvaa hakemaan. Monille turvapaikan saaminen näytti olevan elämän tai kuoleman

kysymys. Niinpä paperittomuus Suomessa voisi olla heille todellinen vaihtoehto aiempaan kotimaahansa palaamisen sijaan.

Kesällä 2017 mediakeskusteluun nousivat niin sanotut pakkopalautukset, joissa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden käännytyksiä pantiin täytännön Suomesta Afganistaniin (Horsti 2017; Oksanen, Pajuriutta & Paakkanen 2017). Suomi oli solminut Afganistanin kanssa palautuksia helpottavan yhteistyösopimuksen vuonna 2016. Sen sijaan Irakin kanssa vastaavaa sopimusta ei ollut solmittu. Sosiaalisessa mediassa väitettiin palautettavien joukossa olleen perheitä ja pikkulapsia, minkä väitteen poliisi kumosi. Palautuksia jouduttiin kommentoimaan aina pääministeri Sipilää myöten (Teittinen 2017a). Juridisesti käännytykselle oli perusteet. Myös presidentti Niinistö oli aiemmin todennut, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden ja muiden paperittomien kohdellun on perustuttava lakiin (STT 2017a). Toisaalta monien suomalaisten mielestä palautus ei ollut inhimillistä, varsinkin kun palautuksen kohteena olevissa maissa maan yhteiskunnallinen vakaus ja turvallisuus vaihtelivat, eikä takeita tulevaisuudesta voitu antaa. Niinpä monet suomalaiset vastustivat näitä palautuksia ja osoittivat mieltä Helsinki-Vantaan lentokentällä, pääkaupunkiseudulla ja muuallakin Suomessa. Ihmiset, jotka eivät koe paluuta kotimaahansa tarpeeksi turvalliseksi, saattavat päätyä jäämään asumaan Suomeen paperittomina.

Loppuvuodesta 2017 keskustelu paperittomista nousi laajemmin esille mediassa, kun Helsingin kaupunginvaltuusto päätti, että Helsingin kaupunki tarjoaa paperittomille jatkossa kiireellisten terveyspalveluiden lisäksi myös muut välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tämän seurauksena paperittomilla on oikeus muun muassa kroonisten sairauksien hoitoon ja rokotuksiin. Keskustelu valtuustossa esityksen puolesta ja vastaan oli hyvin kärkevää, ja varsinkin myönteistä äänestyspäätöstä seuranneet kommentit sosiaalisessa mediassa (Aalto 2017).

Tämä paikallinen poliittinen päätös saavutti valtakunnallisen huomion. Myös kansalaiset kirjoittivat sanomalehdissä mielipidekirjoituksia puolesta ja vastaan. Osa kirjoittajista koki, että kantasuomalaisten asiat tulisi laittaa ensin kuntoon, eikä tarjota veronmaksajien kustantamia palveluja niille, jotka oleskelivat laittomasti Suomessa (Kvist 2017). Toiset taas katsoivat, että kaikkien kuuluu saada hoitoa ja turvaa Suomessa (Silva 2017). Osa tarkasteli aihetta myös käytännöllisestä näkökulmasta, jossa korostettiin ennakoivan terveydenhuollon tärkeyttä, jotta paperittomista aiheutuvat kustannukset tulisivat pienemmiksi (Saarikorpi & Vesikansa 2017).

Mediakeskustelun yksi piirre oli se, että vain harva suomalainen oli koskaan nähnyt paperitonta tai nähdessään tiedostanut, että kyseinen henkilö oli paperiton. Harvat tarkkaan tiesivät, kuka paperiton on ja mitä oikeuksia hänelle kuuluu. Tästä huolimatta monilla oli jyrkkiä mielipiteitä asiasta. Osa viranomaisista, poliiseista, järjestöistä ja heitä auttavista yksityishenkilöistä oli sen sijaan

hyvinkin tietoinen paperittomista, ja monet tunsivat heidän oikeat nimensä ja tiesivät heidän taustoistaan ja arkipäivästään. Viranomaisten toiminta ei ollut valtakunnallisesti yhdenmukaista, mikä lisäsi epäselvyyttä siitä, mikä oli paperittomien asema Suomessa vuonna 2017. Paperittomat itse eivät omalla äänellään juurikaan saaneet osallistua keskusteluun paitsi heitä koskevien valokuvien kautta. Joissakin artikkeleissa heiltä oli myös kysytty lyhyitä kommentteja tai he olivat antaneet haastatteluja.

## 4. PAPERITTOMIEN AUTTAMINEN SUOMESSA VUONNA 2017

### 4.1. Viralliset paperittomia koskevat kansalliset linjaukset

Paperittomuuden termiä ja määritelmää ei esiinny Suomen lainsäädännössä, joten paperittomia koskevien kansallisten linjausten ensimmäisenä haasteena on määritellä, ketkä kategoriaan ”paperiton” kuuluvat? Tässä tutkimuksessa tarkoitamme paperittomalla henkilöä, joka oleskelee Suomessa ilman täyttä laillista oleskeluoikeutta ja jonka oleskelua Suomen viranomaiset eivät hyväksy, ja mistä johtuen hänellä on hyvin rajallinen oikeus julkisiin palveluihin Suomessa. Kuten aiemmin todettiin, viranomaiset käyttävät mieluummin paperittomista termiä ”laittomasti maassa oleskelevä”. Ulkomaalaiset tarvitsevat siis luvan Suomessa oleskelemiseen.

Vuoden 2016 syksyn aikana vallitsi valtion ylimmässä hallinnossa vielä näkökulma tai mahdollinen toive, että vuoden 2015 turvapaikanhakijoista ei jää Suomeen paperittomia tai että heitä ainakin jäisi vähemmän, jos valtio ei tarjoaisi heille tukea. Varsin pian selvisi, että tämä palvelujen tarjoamattomuus olisi lain vastaista ja toimeentulotukea tulisi antaa (Mansikka 2016). Paperittomiin liittyviä haasteita ei voida ratkaista jättämällä heidät heitteille. Tilanne voisi jopa kärjistyä toiseen suuntaan eli jos paperittomat eivät saa virallisesti julkiselta sektorilta tukea, on monien heistä etsittävä apua epäviralliselta sektorilta. Siihen kuuluvat toisaalta empaattiset kanssaihmiset, kuten avustavat suomalaiset ja oman etnisen ryhmän jäsenet, mutta myös rikolliset, jotka hyötyvät hädänalaisista paperittomista suuntaamalla heitä rikolliseen toimintaan, kuten laittomaan työvoimaan, varkauksiin, prostituutioon ja ihmiskauppaan. Esitettiin myös arvioita mahdollisesta radikalisoitumisesta (Sutinen 2017).

Niinpä vuoden 2016 lopulla maahanmuuton ministeriryöryhmä totesi, että kuntien tehtävänä on taata välttämättömät peruspalvelut paperittomille. Valtio korvaa täysimääräisesti tästä aiheutuneet kustannukset. Tällä varmistettiin, että perustuslain takaamat oikeudet voisivat koskea aidosti myös paperittomia (Suomen perustuslaki 1999). Julkisen vallan tehtävä on taata toimeentulo ja huolenpito. Tavoitteena oli ehkäistä ja hallita paperittomuutta, tai kuten toimenpidesuunnitelmassa todettiin, laitonta maassa oleskelua (Sisäministeriö 2016). On kuitenkin uutisoitu, että paperittomat käyttävät Suomessa harvoin julkisia terveyspalveluja. Kielteisten turvapaikkapäätösten kasvu ei näin ollen nostanut merkittävästi palvelujen käyttöä (Roslund 2017), ainakaan välittömästi.

Kansallista linjausta täsmennettiin ja annettiin kunnille ohjeistus kiireellisen hoidon sisällöstä terveydenhuoltolain 50 §:n mukaisesti. Terveyspalvelujen tarpeen arviointi oli lääketieteellinen. Lähtökohtana oli, että paperiton maksaa itse kiireellisen hoidon kustannukset täysimääräisenä. Mikäli kustannuksia ei saada perittyä paperittomalta, niin kansaneläkelaitos korvaa kunnalle tai kuntayhty-



mälle kustannukset kiireellisen hoidon antamisesta. Kuntia ohjeistettiin myös tarjoamaan hätämajoitusta eli tilapäistä asumispalvelua, johon sisältyisi myös ruoka ja välttämättömät lääkkeet. Näistä aiheutuneet kustannukset valtio korvaa kunnille täysimääräisesti (Sisäministeriö 2016).

Ohjeistus kuitenkin osoittautui epäselväksi käytännössä eli kunnilla ei ollut tarkkaa tietoa, miten niitä tulisi soveltaa, koska tilanteet vaihtelivat. Tähän kiinnitti huomiota muun muassa Kuntaliitto ja vaati keväällä 2017 valtiolta tätä koskien tarkempia linjauksia (Lakka 2017). Tarkempaa ohjausta kaivattiin edelleen myös aivan vuoden 2017 lopun kommentoissa (Akimo 2017; Saarikorpi & Vesikansa 2017).

Linjausten epäselvyys johti myös oikeustapauksiin. Valtion toimija Kela (kansaneläkelaitos) epäsi turvapaikanhakijalta toimeentulotuen sillä perusteella, että hän oleskeli vain tilapäisesti Suomessa. Turun hallinto-oikeus katsoi tämän olevan perustuslain ja toimeentulolain vastaista. Tämän perusteella myös tilapäisesti Suomessa oleskelevilla on oikeus perustoimeentuloon (Teittinen 2017b). Perustuslain 19 §:n mukaan Suomessa ”jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Myös paperittomat kuuluvat kategoriaan ”jokainen” eli heillä on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon Suomessa.

## 4.2. Viralliset paperittomia koskevat paikalliset linjaukset

Vuoden 2017 lopussa vajaa puolet (43%) Suomen kunnista, joissa oli paperittomia, oli tehnyt jossain toimielimessään virallisia päätöksiä koskien paperittomia. Sen sijaan vain hyvin harvat (5%) kunnat, jossa ei ole tai ei tiedetä olevan paperittomia, olivat tehneet toimielimessään virallisia päätöksiä koskien paperittomia. Toisaalta vuoden 2017 lopussa edelleen joka toinen kunta, jossa oli paperittomia, toimi heidän suhteensa ilman virallisia päätöksiä kunnanvaltuustossa, kunnanhallituksessa, lautakunnassa tms. (Taulukko 6). Ainakin vuoden 2017 loppuun asti paperittomia koskeva päätöksenteko oli kunnissa usein reaktiivista eli päätöksiä alettiin tehdä vasta kun paperittomia oli tullut kuntaan.

Valtio ohjeisti kuntia paperittomiin liittyen, mutta ohjeistuksen toteutus käytännössä oli monien kuntien mielestä epäselvä. Niinpä kunnat ovat alkaneet soveltaa eri tavoin tätä yleistä kansallista linjausta. Toki sisäministeriö (2016) oli jo aiemmin linjannut, että kunnalla on omalla päätöksellään mahdollisuus laajentaa paperittomien oikeutta terveystalouteen. Yhtenäisen yksiselitteisen kansallisen linjauksen puuttuessa yhdessä kunnassa paperittomien auttamisen suhteen oltiin kitsaampia, toisessa anteliaampia.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa koskevan lain mukaan 14a §:n mukaan ”kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole tehnyt hakemusta avustetusta vapaaehtoisesta paluusta, annetaan vastaanottopalveluja enin-

**Taulukko 6.** Kunta on tehnyt paperittomia koskevia virallisia päätöksiä (%).

	on	ei	ei tiedä	N
Kunta, jossa on paperittomia	43	50	7	42
Kunta, jossa on alaikäisiä paperittomia	77	23	0	13

tään 30 päivää sen jälkeen, kun päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi ja poliisi on ilmoittanut vastaanottokeskukselle, että maasta poistamisen täytäntöönpano viranomaistoimin ei ole mahdollista. Jos avustettu paluu ei hakemuksesta huolimatta ole toteutunut tai hakemus on peruutettu, vastaanottopalvelut lakkaavat, kuitenkin viimeistään 90 päivän kuluttua hakemuksesta, jollei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty oleskelulupaa. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, ei sovelleta ilman huoltajaa olevan lapsen vastaanottopalveluihin. Vastaanottokeskuksen johtaja voi päättää, että henkilölle annetaan vastaanottopalveluja 2 ja 3 momentissa säädettyjen määräaikojen estämättä kohtuullinen aika erityisen henkilökohdaisen syyn vuoksi.” (Vastaanottolaki 2015). Joissakin kunnissa kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut poistettiin pikaisesti vastaanottokeskuksesta, toisissa hänen annettiin jäädä sinne asumaan. Turvapaikanhakijalla oli jo aiemminkin oikeus järjestää majoituksensa itse ja päättää millä paikkakunnalla hän asuu Suomessa. Joissakin kunnissa ohjattiin paperittomat aktiivisesti palautusjärjestelmään, kuten valtion linjauksessa esitettiin (Sisäministeriö 2016). Toisissa kunnissa paperiton sai palveluja ja tukea ilman että hänen käyntiään olisi edes rekisteröity.

Kuten edellä jo todettiin, marraskuussa 2017 Helsingin kaupunginvaltuusto teki merkittävän linjauksen, kun se päätti, että Helsingissä tarjotaan paperittomille kiireellisten palvelujen lisäksi myös välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut. Tällä päätöksellä on myös kansallista merkitystä, sillä monet kunnat sanoivat seuraavansa tämän jälkeen Helsingin tilannetta ja mitä tästä seuraa paperittomien määrän kehityksen ja heitä koskevien palvelujen kustannusten suhteen. Toisaalta monet pienet kunnat totesivat, että pienellä kunnalla ei ole resurssien niukkuuden vuoksi juurikaan mahdollisuutta laajentaa paperittomille kohdistettavia palveluja.

### **4.3. Paperittomia auttavat toimijat Suomessa**

Paperittomia auttavat monet viralliset ja epäviralliset toimijat Suomessa. Auttajia on monessa kunnassa, mutta ei kuitenkaan aivan jokaisessa kunnassa. Neljä viidestä (78%) kunnasta, jossa on paperittomia, auttaa oman ilmoituksensa mukaan paperittomia. Monet kunnat, joissa on paperittomia, ovat havainneet myös muita toimijoita, jotka auttavat paperittomia kunnassa. Näitä ovat useimmiten kirkon seurakunnat ja yksityiset henkilöt (Taulukko 7).

**Taulukko 7.** Kunnan käsitys toimijoista, jotka auttavat omissa kunnassa paperittomia (%).

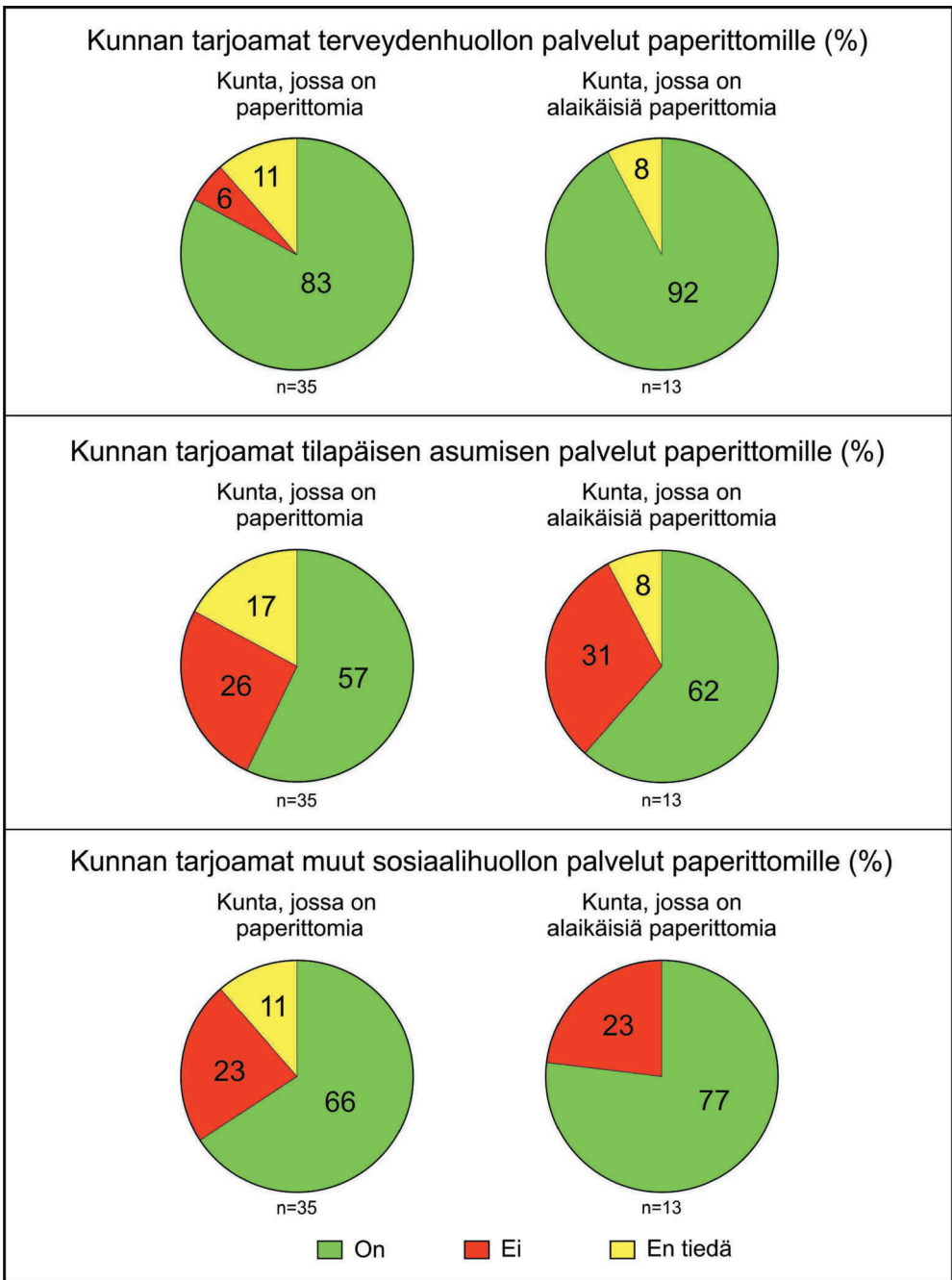
	<b>kyllä</b>	<b>ei</b>	<b>N</b>
Kunta	82	18	38
Seurakunta	67	33	27
Yksityiset henkilöt	64	36	28
Suomen Punainen Risti	43	57	28
Muut	32	68	28

Kysyttäessä tarkemmin palveluista niistä kunnista, joissa oli paperittomia, niin käytännössä neljä viidestä (83%) kunnista tarjosi paperittomille terveydenhuollon palveluja. Asumisen palveluja tarjosi yli puolet (57%) kunnasta ja muita sosiaalihuollon palveluja kaksi kolmesta (66%) kunnasta. Kunnan palvelutarjonta paperittomille oli tätäkin yleisempää niissä kunnissa, joissa oli alaikäisiä paperittomia (Taulukko 8; Kuva 5). Asumisen palveluja tarjoavat myös muut toimijat, usein yksityiset henkilöt tai seurakunnat. Muita palveluja oli tarjolla erityisesti suuremmissa kaupungeissa. Esimerkiksi paperittomien terveystalouteihin erikoistunut järjestö Global Clinic toimi Helsingissä, Turussa, Joensuussa, Oulussa, Tampereella ja Lahdessa (Global Clinic 2017).

Paperittomia auttavia toimijoita voidaan tarkastella myös yleisemmin jakamalla heidät toimijaryhmiin. Kuten aiemmin on todettu, **valtiotasolla** määritellään laeissa oikeudet julkisiin palveluihin. Yleisperiaatteena on, että kun maistraatti on kirjannut henkilön kunnan asukkaaksi, henkilö saa käyttää kaikkia julkisen terveydenhuollon palveluja. Tämä edellyttää, että henkilö on saanut jatkuvan oleskeluluvan. Ensimmäinen oleskelulupa on aina määräaikainen. Paperittomat tai turvapaikanhakijat eivät siis kuulu tähän joukkoon, mutta voivat saada viranomaisten päätöksen perusteella jatkuvan tai tilapäisen oleskeluluvan, jolloin he poistuvat turvapaikanhakijan ja paperittoman ryhmästä. Paperittomalla ei ole oikeutta julkisen terveydenhuollon palveluun, jos hänellä ei ole Suomessa kotikuntaa tai jos häneen ei sovelleta Euroopan unionin lainsäädäntöä tai kansainvälistä sosiaaliturvasopimusta (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2017; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017). Terveystaloutien järjestämisestä tur-

**Taulukko 8.** Kunnan tarjoamat palvelut paperittomille (%).

	<b>kyllä</b>	<b>ei</b>	<b>ei tiedä</b>	<b>N</b>
<b>Terveystaloutet</b>				
Kunta, jossa on paperittomia	83	6	11	35
Kunta, jossa on alaikäisiä paperittomia	92	0	8	13
<b>Asumistaloutet</b>				
Kunta, jossa on paperittomia	57	26	17	35
Kunta, jossa on alaikäisiä paperittomia	62	31	8	13
<b>Muut sosiaalihuollon taloutet</b>				
Kunta, jossa on paperittomia	66	23	11	35
Kunta, jossa on alaikäisiä paperittomia	77	23	0	13



Kuva 5. Kunnan tarjoamat palvelut paperittomille (%).

vapaikanhakijalle vastaa se vastaanottokeskus, jonka asiakasrekisteriin henkilö on rekisteröity. Jos vastaanottopalveluja saaneelle ulkomaalaiselle ei myönnetä oleskelulupaa tai hänen tilapäinen suojelunsa lakkaa, oikeus vastaanottopalve-

luihin lakkaa, yleensä kuukaudesta kolmeen kestäneen ajan kuluttua. Näin ollen vastaanottokeskukset eivät voi järjestää paperittomien terveystalvuuja.

Perustuslaki velvoittaa tarjoamaan välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon jokaiselle, mukaan lukien kiireelliseen sairaanhoidon. Kiireettömissä tapauksissa paperiton ohjataan kansaneläkelaitokseen, joka määrittelee, onko henkilöllä oikeutta toimeentulotukeen. Kela on usein päättänyt, että tukea hakeneella paperittomalla ei ole oikeutta toimeentulotukeen. Tosin syksyllä 2017 hallinto-oikeudesta tullut päätös voi johtaa linjauksen muuttumiseen. Kela voi myöntää osan perustoimeentulotuesta eli maksusitoumuksen ruokaan ja tarpeellisiin lääkkeisiin. Laajempaa perustoimeentulotukea Kela ei ole kuitenkaan myöntänyt ennen hallinto-oikeuden päätöstä, eikä sen jälkeenkään (Akimo 2017). Kiireellistä sosiaalihuoltoa tarvitsevat asiakkaat Kela ohjaa kuntaan.

Paikallistasolla **kunnissa** käytännöt koskien paperittomien auttamista vaihtelivat kuntien kesken. Helsinki on ollut kaikkein näkyvimpänä esimerkkinä kunnasta, jossa tarjotaan vähimmäistasoa laajempia palveluja. Kuten aiemmin todettiin, marraskuussa 2017 Helsingin kaupunginvaltuustossa tehtiin myös virallinen päätös, jossa paperittomille kunnan puolelta annettavia palveluja laajennettiin muun muassa kroonisten sairauksien hoitoon, rokotuksiin ja muihin välttämättömiin sosiaali- ja terveystalvuuja. Helsingin sosiaalitoimi on myös myöntänyt lyhytaikaista tukea paperittomille, jotka ovat saaneet kielteisen toimeentulotukipäätöksen Kelalta. Tukeen kuuluvat myös hätämajoitus sekä ruuan, vaatteiden ja välttämättömien lääkkeiden tarjoaminen. Lisäksi Helsingissä jokaiselle raskaana olevalle ja alle 18-vuotiaalle tarjotaan kaikki terveydenhuollon, mukaan lukien erikoissairanhoidon palvelut samoilla perusteilla kuin muille helsinkiläisille (Helsingin kaupunki 2017).

Mediassa on mainittu Helsingin lisäksi Espoo, Turku ja Vantaa kuntina, joissa alaikäisille ja raskaana oleville paperittomille tarjotaan vähimmäisvaihtoehtoa laajempia julkisia sosiaali- ja terveystalvuuja (Paajanen 2017). Haastattelujemme perusteella on myös muita kuntia, jotka tarjoavat laajempia sosiaali- ja terveystalvuuja paperittomille. Osa näistä kunnista pitää tietoisesti matalaa profiilia julkisuudessa. Kuntien käytännöt myös vaihtelivat sen suhteen, millä tavoin tukea saaneita paperittomia kirjattiin palvelun tarjoamisen yhteydessä. Osa kunnista kirjasi palvelun saajasta tietoja ylös. Osa myös tiedotti heitä vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta ja ohjasi heitä paluujärjestelmään, kuten valtion ohjeistuksessa on mainittu (Sisäministeriö 2016). Osassa kunnista sosiaali- ja terveystalvuuja tarjottiin paperittomalle, mutta hakijasta ei kirjoitettu tietoja ylös. Joitakin palveluja järjestettiin myös niin, että palvelun tarvitsija pystyi käyttämään niitä mahdollisimman ja joskus jopa täysin anonymisti. Paperittomia koskevien käytäntöjen vaihtelu eri alueiden ja toimijoiden välillä Euroopan unionin sisällä on havaittu aiemmissakin tutkimuksissa (Woodward, Howard & Wolffers 2014).

Paperittomia auttoivat vuonna 2017 myös monet **järjestöt ja verkostot**. Näistä näkyvimpiä ovat Global Clinic, Pakolaisneuvonta ry, eri kaupunkien seurakunnat, Sininauhasäätiö, Suomen Valkonauhaliitto, Suomen Punainen Risti (SPR), Helsingin Diakonissalaitos, Vailla vakinaista asuntoa ry, Emmaus Helsinki ry, Vapaa liikkuvuus -verkosto ja Kotimajoitusverkosto. Tunnetuimpia ovat Global Clinic, Pakolaisneuvonta ry ja Helsingin seurakuntayhtymä. Lisäksi paperittomille antavat neuvontaa monet yhdistykset, kuten Rikosuhripäivystys, Suomen Caritas, Pro-tukipiste jne.

Global Clinic tarjoaa paperittomille vapaaehtoisvoimin järjestettyä moniammatillista apua terveysongelmiin sekä terveyteen liittyvää neuvontaa Helsingissä, Turussa, Joensuussa, Oulussa, Tampereella ja Lahdessa. Palvelut on ensisijaisesti tarkoitettu henkilöille, jotka eivät ole oikeutettuja julkiseen terveydenhoitoon. Apua saa veloituksetta, anonyymisti ja luottamuksella (Global Clinic 2017). Toimintaa tukevat Lääkäriin Sosiaalinen Vastuu -yhdistys ja Helsingin Diakonissalaitos, ja toiminnassa on mukana myös muita järjestöjä. Global Clinic sai ihmisoikeusjärjestö Amnestyn Suomen osaston Kynttiläpalkinnon vuonna 2017 (STT 2017b).

Pakolaisneuvonta ry on kansalaisjärjestö, joka antaa oikeudellista apua ja neuvontaa paperittomille, kuten myös turvapaikanhakijoille, pakolaisille ja muille ulkomaalaisille Suomessa. Se koordinoi vuosina 2012–2017 toteutettua Paperittomat-hanketta, jossa neuvottiin paperittomia ja heitä kohtaavia ihmisiä oikeudellisissa kysymyksissä, tiedotettiin paperittomien oikeuksista, kerättiin tietoa paperittomien tilanteesta Suomessa ja edistettiin paperittomien ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa (Pakolaisneuvonta 2017). Pakolaisneuvonnan mukaan Paperittomat-hankkeen oikeudellisen neuvonnan asiakkaista aiempina vuosina vain noin 10% yhteydenottoista tuli (entisiltä) turvapaikanhakijoilta. Vuoden 2017 aikana tuo osuus nousi yli puoleen. Samaan aikaan vuosittaisten yhteydenottojen määrä kasvoi yli kolminkertaiseksi noin 1300 yhteydenottoon.

Helsingin seurakuntayhtymä toteuttaa vuosina 2017–2019 Ristin suojassa -projektia. Siinä on tarjolla paperittomille monikulttuurinen olohuone, jota ovat toteuttamassa Helsingin seurakuntayhtymän lisäksi Helsingin diakonissalaitos, Sininauhasäätiö, SPR ja Vapaa liikkuvuus ry. Siellä on monipuolista viri-ketoimintaa, esimerkiksi käden töitä, päiväkeskustoimintaa ja palveluohjausta. Lisäksi on mahdollista saada lakimiehen ja terveydenhuollon päivystyspalveluja sekä tulkkausapua (Salomaa 2017). Lisäksi Hermannin diakoniatalossa on hätämajoitus etupäässä paperittomille. Kaikille avoimessa päihtettömässä yösuojassa on tilat 30 henkilölle joka yö kello 21–07. Toimintaa toteutetaan yhteistyössä Vivo ry:n ja Helsingin kaupungin kanssa. Lisäksi hankkeessa kartoitetaan ja tutkitaan paperittomuutta sekä vaikutetaan siihen tekemällä paperittomuutta näkyväksi sekä kasvattamaan diakoniatyöntekijöiden ja kirkon asiantuntijuutta paperittomuuteen liittyen (Jaakola 2017). Hermannin kaupunginosaan avattiin

myös paperittomille tarkoitettu päiväkeskus ja kahvila Mosaiikki, joka oli myös kaikille muille avoin. Se nosti paperittomuuteen liittyviä kysymyksiä nähtäväksi ja parempaan tietoisuuteen. Myös Turussa on paperittomiin liittyvä avustustyö ollut joissakin seurakunnissa aktiivista.

**Yksityiset kansalaiset** yksinään tai epävirallisissa verkostoissa ovat merkittäviä avun tarjoajia paperittomille. Joissakin pienissä kunnissa pelkästään heidän vastuullaan on kunnassa ainoan tai harvojen paperittomien auttaminen. Yksittäisten avun tarjoajien taustat kattavat laajan kirjon. Heitä on kansanedustajista kunnanvaltuutettuihin, kunnanjohtajista ja yritysten päällikköistä tavallisiin työntekijöihin, eläkeläisiin, opiskelijoihin ja työttömiin sekä maahanmuuttajien, turvapaikanhakijoiden ja paperittomien parissa toimiviin aktivisteihin.

Paperittomia auttavat myös **maahanmuuttajat, turvapaikanhakijat ja toiset paperittomat**. Varsinkin isommissa kaupungeissa on samaan etniseen ryhmään kuuluvien välillä verkostoja. Verkostoja muodostuu pitkän turvapaikkaprosessin kuluessa. Monet turvapaikanhakijoista ovat Suomessa yli kaksikin vuotta ennen lopullista päätöstä, joka on siis monille kielteinen. Verkostojen avulla on mahdollista saada tietää erilaisista mahdollisuuksista perustarpeiden tyydyttämiseksi ruoan ja majapaikan hankkimisesta muihin käytännön asioihin. Osa verkostoista ulottuu myös Suomen rajojen yli muihin Euroopan unionin jäsenvaltioihin ja aina paperittoman entiseen kotimaahan saakka. Yhteydenpitoa perheeseen ja ystäviin pidetään yllä, jos ja kun se on mahdollista ottaen huomioon paperittoman arkipäivän haasteet. Läheskään kaikki paperittomaksi päätyvät eivät ole kuitenkaan valmistelleet tilannettaan merkittävästi etukäteen. Monet ovat eläneet vain päivästä toiseen odotellen viranomaisten päätöstä. Myöskään kaikki paperittomat eivät pysty hyödyntämään vertaisryhmänsä verkostoja.

Paperittomilla on lähtökohtaisesti suuri epäluulo Suomen viranomaisia ja poliisia kohtaan. Niin sanotuilla uuspaperittomilla tämä saattaa johtua siitä, että he ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen huolimatta monista keinoista, joita he ovat käyttäneet saadakseen jäädä Suomeen. Kielteisten turvapaikkapäätösten osuus on Suomessa korkea, myös verrattuna moniin Euroopan unionin maihin (Eurostat 2017b; ks. kuva 4 s. 31). Osa paperittomiksi päätyneistä kokee tulleen sa kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti. Osa rehellisesti tilanteestaan kertoneista turvapaikanhakijoista päätty paperittomaksi, kun taas osa viranomaisille väärää tietoa antaneista on saanut oleskeluluvan. Paperittomat ovat tietoisia siitä, että heidän käännyttämisensä voidaan panna täytäntöön, mikäli viranomaiset ja poliisi pystyvät heidät jäljittämään. Monen haastattelemamme paperittoman mukaan tämä johtaa pelkoon käyttää kuntien ja muiden viranomaisten paperittomille tarjoamia palveluja. Viranomaisiin pelätään luottaa. Vastaavaa on havaittu muualakin Euroopan unionin jäsenvaltioissa (Cuadra 2012; Bloch 2013). Koska laillisia keinoja ansioiden ja asunnon saamiseksi ja perustarpeiden tyydyttämiseksi ei ole tai niitä on hyvin niukasti ja epävarmasti, päättyy osa paperittomista rikolliseen

toimintaan joko omasta aloitteestaan tai pakotettuna. Toisaalta läheskään kaikki paperittomat eivät tukeudu rikolliseen toimintaan selviytymiskamppailuun. Usein mediassa esitetään ja jopa viranomaisten näkökulmana on, että paperittomuus johtaa rikolliseen toimintaan (Merikallio 2016). Alankomaita koskevassa tutkimuksessa todettiin, että paperittomien marginalisoituminen ja elinolojen kurjistuminen on selittävä tekijänä reilussa neljänneksessä paperittomien tekemistä rikoksista (Leerkes, Engbersen & van der Leun 2012).

**Rikolliset** omalla tavallaan auttavat paperittomia, mutta eivät vastikkeetta. Lievimmillään paperittoman tulee maksaa tarjotuista palveluista tai tehdä alipalkkattuna töitä. Ulkomaiset esimerkit osoittavat, että monien paperittomien naisten kohtalona on joutua tarjoamaan seksipalveluja vastineeksi avusta tai majapaikasta. Prostituutio on joillekin paperittomille yksi tulonhankintakeino (Vasantola 2017). Osa heistä päätyy myös prostituoiduiksi, joiden kohtalon määräävät parittajat. Miehillä rikollisten pariin ajautuminen voi olla peräisin kiskontaan perustuvasta velkaantumisesta, jonka ratkaisemiseksi paperiton tarvitsee sukunsa ja ystäviensä rahallista apua tai osallistumista rikolliseen toimintaan, kuten asuntomurtoihin, varastamiseen tai huumeiden välitykseen. Suomesta on vielä vain vähän tietoa paperittomien suoranaisesta rikollisesta toiminnasta, varsinkaan kauan paperittomana olleiden suhteen. Paperittomia on kuitenkin tuomittu erilaisista rikoksista ja palautettu kiinni jäämisen jälkeen heidän entiseen kotimaahansa.

#### 4.4. Paperittomat ongelmana kunnissa?

Paperittomat olivat vuoden 2017 lopussa vain harvojen kuntien mielestä ongelmana omassa kunnassa. Kuusi (14%) kuntaa, jossa oli paperittomia, koki paperittomat ongelmaksi omassa kunnassaan. Osa näistä kunnista piti ongelmana nimenomaan sitä, ettei kunta tiennyt miten tilanteessa tuli toimia tai koska paperittomat kuormittivat kunnan palveluja. Sen sijaan 34 kunnassa (81%), joissa oli paperittomia, heitä ei koettu ongelmaksi ja kaksi (5%) kuntaa oli tämän suhteen epätietoinen (Taulukko 9).

Paperittomuuteen kytkeytyviksi ongelmiksi mainittiin muun muassa heidän aiheuttamansa kuormitus kunnan resursseille terveys- ja sosiaalipalveluissa sekä turvallisuuteen liittyvä seikkoja. Näillä viitattiin esimerkiksi rikollisuuteen, köyhyyden aiheuttamiin ongelmiin, seksuaalirikollisuuteen, tartuntatauteihin, mielenterveysongelmiin ja terrorismiin. Konkreettisia ongelmia mainitsivat hyvin harvat kunnat.

Niistä pääkaupunkiseudun kunnista, joissa on paperittomia, kolme kokee paperittomat ongelmaksi, yksi ei osaa sanoa tähän kantaansa ja loput eivät koe paperittomia ongelmaksi. Näissä kunnissa on myös alaikäisiä paperittomia. Turun ja Tampereen seudun kunnista yksikään, joissa on paperittomia, ei koe paperittomia ongelmaksi, ainakaan vielä. Tosin siellä on hyvin vähän kuntia, joissa on paperittomia.



**Taulukko 9. Paperittomien kokeminen ongelmaksi omassa kunnassa (%).**

	<b>kyllä</b>	<b>ei</b>	<b>ei tiedä</b>	<b>N</b>
Kunta, jossa on paperittomia	16	79	5	38
Kunta, jossa on alaikäisiä paperittomia	25	67	8	12
Kaupunkimaiset kunnat	15	82	4	27
Taajaan asutut kunnat	7	87	7	15
Maaseutumaiset kunnat	7	93	0	30
Kunnat, joissa on yli 100 000 asukasta	38	63	0	8
Kunnat, joissa on 50 000–100 000 asukasta	20	60	20	5
Kunnat, joissa on 20 000–49 999 asukasta	0	94	6	17
Kunnat, joissa on 10 000–19 999 asukasta	11	89	0	9
Kunnat, joissa on alle 10 000 asukasta	6	94	0	33

## 5. KUNTIEN NÄKEMYKSET PAPERITTOMIEN TILANTEEN RATKAISEMISEKSI

Kunnilla oli vuoden 2017 lopussa tehdyissä haastatteluissa mahdollisuus esittää näkemyksiään siitä, millä tavoin paperittomien tilanne tulisi ratkaista Suomessa. Kolme neljästä (75%) kunnasta vastasi tähän ainakin jotain. Hyvin monissa kunnissa tätä ei oltu mietitty, koska kunnissa ei ollut paperittomia ja pidettiin epätodennäköisenä, että paperittomia sinne koskaan tulisikaan. Useat pienet maaseutukunnat Keski-, Itä- ja Pohjois-Suomessa ja Ahvenanmaalla pitivät epätodennäköisenä, että ne joutuisivat tekemisiin paperittomien kanssa.

Lähes kaikkien vastanneiden kuntien näkemys oli, että valtio on vastuussa paperittomien tilanteesta Suomessa ja sen tulee myös ensisijaisesti ottaa vastuu paperittomien tilanteen ratkaisemisesta (Taulukko 10). Valtiolta tarvitaan yhteinäistä, nykyistä tarkempaa ja yksityiskohtaisempaa ohjeistusta siitä, miten paperittomien kanssa tulisi menetellä. Tämä takaisi paperittomille yhdenvertaiseman kohtelun, ja asettaisi kunnat tasavertaisempaan asemaan toisiinsa nähden. Monet vastaajat nostivat esille vuoden 2017 lopussa vallinneen epäyhtenäisen tilanteen, jossa paperittomia koskevat päätökset olivat erilaisia eri kunnissa ja riippuvaisia jopa yksittäisen virkailijan näkökulmasta. Kunnissa halutaan lisäksi tietää konkreettiset palvelut, jotka vähintään tai korkeintaan voidaan tarjota paperittomille. Lisäksi tarkennuksia halutaan toimeentulotukeen ja majoitukseen. Valtion tulee myös antaa kunnille paperittomiin liittyen selkeästi tähän kohdistettua ylimääräistä rahallista tukea. Muutama kunta tosin totesi, että paperittomien tilanne on Euroopan unionin tasoinen asia ja että unionin tulisi hoitaa paperittomien tilanne kuntoon.

Paperittomien inhimillisen kohtelun ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen nosti esille joka neljäs (26%) vastannut kunta. Monissa näistä vastauksista asetettiin perheet ja alaikäiset ryhmäksi, joka tulisi huomioida erityisesti. Hyvin monet ilmaisevat asian siten, että ketään ei tulisi jättää heitteille Suomessa. Tämän lisäksi joka viides (20%) vastaaja esitti erilaisia keinoja kansallisen oleskelulupajärjestelmän muuttamiseksi. Monet toivoivat tilapäisten oleskelulupien myöntämisen palauttamista ja työlupien saamisen helpottamista. Kaikki henkilöt Suomessa tulisi saada johonkin viralliseen järjestelmään.

Monet kunnat olivat tietoisia siitä, että kiireellistä apua tulee antaa paperittomille kuten muillekin ihmisille kunnassa huolimatta henkilön virallisesta asuinpaikasta. Perusterveydenhuollon ja palvelujen tarpeellisuuden mainitsi joka neljäs (23%) vastanneista kunnista. Perustarpeiksi mainittiin muun muassa ravinto, terveydenhuolto ja majoitus. Toisaalta oli myös äänenpainoja, joissa korostettiin periaatetta, että ilman oleskelulupaa olevat ihmiset tulisi poistaa Suomesta, eikä antaa paperittomuudesta muodostua pitkä-aikaista ongelmaa Suomeen. Lakia ja turvapaikkapäätöksiä tulee noudattaa. Kuntien ja viranomaisten oman harkinnan käyttöä pidettiin tässä mielessä huonona asiana. Arveltiin myös, että

**Taulukko 10.** Kenen tulisi ensisijaisesti ottaa vastuu paperittomiin liittyvistä kysymyksistä (%).

	valtio	kunta	ei kommenttia	N
Kaupunkimaiset kunnat	47	3	50	58
Taajaan asutut kunnat	33	2	65	64
Maaseutumaiset kunnat	16	1	83	188
Kunta, jossa on paperittomia	48	5	48	42
Kunta, jossa on alaikäisiä paperittomia	46	8	46	13
Kunta, jossa ei ole tai ei tiedetä olevan paperittomia	22	1	77	268
Kunta, jossa on (ollut) vastaanottokeskus	43	2	55	94
Kunta, jossa ei ole (ollut) vastaanottokeskusta	18	1	82	211
Suomenkieliset kunnat	27	2	72	280
Ruotsinkieliset kunnat*	19	0	81	31
Kunnat, joissa on yli 100 000 asukasta	56	0	44	9
Kunnat, joissa on 50 000–100 000 asukasta	58	0	42	12
Kunnat, joissa on 20 000–49 999 asukasta	41	3	56	34
Kunnat, joissa on 10 000–19 999 asukasta	42	2	56	43
Kunnat, joissa on alle 10 000 asukasta	17	1	82	212
Pääkaupunkiseudun kunnat	59	0	41	17
Tampereen seudun kunnat	30	10	60	10
Turun seudun kunnat	18	0	82	11

\* kunta jossa ainoana tai enemmistökielenä on ruotsi

lisäpalvelujen tarjoaminen voisi houkutella paperittomia jäämään pitemmäksi aikaa tai kasvattaa paperittomien määrää. Toisaalta varsinkin kunnissa, joissa oli paperittomia tukevaa toimintaa, ymmärrettiin, että ratkaisujen löytäminen paperittomien tilanteeseen on haasteellista ja että tähän liittyvät haasteet eivät välttämättä poistukaan monien kuntien arkipäivästä. Samalla monet kunnat totesivat, että paperittomuus on ennen kaikkea Etelä-Suomen suurten kaupunkien ongelma. Niiden tulee löytää ratkaisut ongelmien ratkaisemiseksi valtion tukemana.

Helsingin kaupunginvaltuuston 29.11.2017 tekemä päätös tarjota paperittomille laajempia kuin minimipalveluja oli joidenkin vastaajien tiedossa. Suurin osa asian maininneista oli sitä mieltä, että päätös oli hyvä. Joissain vastauksissa toivottiin Helsingin mallia sovellettavaksi koko Suomeen. Toisaalta Helsingin päätöstä kommentoineita kuntia oli vähän. Osa haastatelluista myös totesi, että kunnilla on itsehallinnon perusteella joka tapauksessa mahdollisuus laajentaa palvelutarjontaansa paperittomille. Tähän maahanmuuton ministerityöryhmäkin oli jo viitannut aiemmin toimintasuunnitelmassaan (Sisäministeriö 2016). Samalla haastatellut totesivat, että isommissa kaupungeissa on talouden suunnittelun liikkumavaraa enemmän.

Yleisesti kuitenkin toivottiin yhtenäistä ja selkeää peruslinjaa koko Suomeen ja mahdollisuutta tehdä tämän lisäksi paikallisia ratkaisuja. Vuoden 2017 lopussa

Suomessa oli yhtenäinen yleinen ohjeistus paperittomiin liittyen ja perustuslain määritelmät toimeentulosta, mutta kunnat kokevat ohjeistuksen epäselväksi käytännössä. Samoin monet kunnat totesivat, että on epäselvää, miten ja millä tavalla paperittomille tarjotuista palveluista saadaan korvauksia valtiolta. Tämä oli varsinkin pienempien kuntien huolena. Suuremmissa kaupungeissa tosiasialliset kulut paperittomuudesta ovat luonnollisesti suuremmat, mutta ne ovat hyvin pienet suhteessa muille tarjottaviin sosiaali- ja terveystalouteen. Useat asiantuntijat ovat myös todenneet, että paperittomien vakavia sairauksia ehkäisevä ja ennakoiva hoito tulee halvemmaksi kuin sairauksien hoito jälkikäteen (European Union Agency... 2015). Tämä tuo Helsingin kaupunginvaltuuston päätökseen talousrealiteetteihin perustuvan näkökulman yleiseen humanisiin arvoihin perustuvan näkökulman lisäksi.



## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Paperittomia on Suomessa monenlaisia yksittäisistä henkilöistä perheisiin, lapsista iäkkäisiin ja lähes lukutaidottomista yliopistotutkinnon suorittaneisiin. Heihin kuuluvat myös työntekijät, opiskelijat ja matkailijat, jotka ovat vahingossa tai tahallaan jääneet Suomeen oleskeluluvan ja vakuutusturvan päätyttyä. On myös henkilöitä, jotka ovat tulleet Suomeen ilman maahantulolupaa. Yhden ryhmän muodostavat uuspaperittomat eli turvapaikanhakijat, joita ei ole pystytty kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen poistamaan Suomesta. Paperittomille yhteistä on se, että he oleskelevat Suomessa ilman täyttä laillista oleskeluoikeutta ja että heidän oleskeluaan Suomessa eivät viranomaiset virallisesti hyväksy, eikä heillä ole yhtä laajaa oikeutta julkisiin palveluihin kuin Suomessa laillisesti oleskelevilla.

Vuoden 2017 lopussa Suomessa oli arviomme mukaan 3000–4000 paperitonta, määrittelytavasta riippuen. Paperittomien määrä Suomessa muuttuu jatkuvasti. Vuoden 2017 aikana heidän määränsä oli kasvussa. Tähän liittyy erityisesti se, että vuonna 2015 Suomeen tuli moninkertaisesti turvapaikanhakijoita verrattuna aiempiin vuosiin. Hyvin monet heistä ovat saaneet kielteisen kansainvälistä suojelua (pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema) koskevan päätöksen, mutta heidän käännyttämisesä Suomesta ei ole toteutunut täysimääräisesti. Edelleen vuoden 2017 lopussa tuhannet heistä odottavat lopullista turvapaikkapäätöstä ja oleskelulupaa, joka on valtaosalle kielteinen. Tuhansia heistä ollaan poistamassa Suomesta vuoden 2018 aikana, mutta osan käännytys ei onnistu ja he jäävät paperittomiksi Suomeen.

Puhelinhaastatteluamme joulukuussa 2017 vastasivat kaikki Suomen 311 kuntaa. Paperittomia oli vuoden 2017 lopussa 42 kunnassa (14%). Paperittomia oli eniten Helsingissä, joissa heitä oli sadoista yli tuhanteen. Muualla pääkaupunkiseudun ja Turun seudun kunnissa paperittomia oli kymmenistä yli sataan eli heitä on enemmän verrattuna Suomen muihin kuntiin. Osassa muita suuria kaupunkeja on myös paperittomia. Tämän lisäksi on yksittäisiä paperittomia tai paperittomien perheitä pienemmissä kunnissa. Maaseutukunnissa on hyvin harvoin paperittomia.

Suomessa perustuslaki takaa paperittomille välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon, mikä on julkisen vallan tehtävä. Kuntien tulee järjestää paperittomille vähintäänkin kiireelliset sosiaali- ja terveystalvet ja auttaa toimeentulossa ja asumisen järjestämisessä. Osa kunnista tarjoaa paperittomille tämän lisäksi myös muita palveluja. Valtio korvaa kunnille paperittomista aiheutuneita kuluja, mutta käytännössä tilanne on epäselvä. Kunnat haluavat valtiolta nykyistä selkeämpää ohjeistusta siihen, miten paperittomiin liittyen tulee toimia ja selkeää osoitusta, mitkä paperittomiin liittyvät kustannukset valtio korvaa ja millä tavoin.

Kansallisesti merkittävä oli Helsingin kaupunginvaltuuston päätös marraskuussa 2017 laajentaa palvelutarjontaansa paperittomille. Tämän jälkeen monet

kunnat tarkkailevat, mitä tästä päätöksestä seuraa: tuleeko paperittomia lisää Helsinkiin, kasvavatko kulut merkittävästi vai auttavatko laajennetut palvelut ehkäisemään suurempien ongelmien kärjistymistä? Tämän perusteella kunnat tekevät johtopäätöksiä sen suhteen, mitkä voisivat olla oman kunnan paperittomia koskevat linjaukset, päätökset ja käytännöt.

Kunnat ovat tärkeitä toimijoita paperittomien terveys- ja sosiaalipalvelujen järjestämisessä. Paperittomia auttavat Suomessa myös monet julkiset ja yksityiset toimijat ja niin suomalaiset yksityishenkilöt kuin myös paperittomien vertaisryhmät. Merkittäviä toimijoita ovat muun muassa terveyspalveluja tarjoava Global Clinic, oikeudellista neuvontaa tarjoava Pakolaisneuvonta ry ja monet kirkon seurakunnat, esimerkiksi Helsingissä ja Turussa. Hätämajoitusta, ruokaa ja vaatteita tarjoavat myös monet muut toimijat. Osa toimijoista ei kerro toiminnastaan.

Ratkaisu paperittomuuteen ei löydy kiristämällä paperittomien elinmahdollisuuksia Suomessa. Sen sijaan paperittomien ja suomalaisen yhteiskunnan toimijoiden välille tulee muodostaa luottamuksen ilmapiiri ja vuorovaikutteinen keskusteluyhteys. Tämän toteutumiseksi on luotava toimielin, jossa eri osapuolet, myös paperittomat, ovat edustettuina. Vuorovaikutteisella dialogilla ja toimielimellä ymmärretään eri osapuolten tavoitteet ja löydetään parhaimmat keinot eri osapuolten tavoitteiden toteutumiseksi.

Toinen helposti toteutettava parannus on se, että valtio ohjeistaa selkeästi kuntia paperittomiin liittyvien toimien toteuttamisessa ja osoittaa selkeästi, missä määrin ja millä tavoin valtio korvaa kunnille paperittomiin liittyvistä toimista aiheutuneet kustannukset, mukaan lukien myös terveys- ja sosiaalipalvelujen ennakoivat toimenpiteet.

Yksi merkittävä ongelma Suomessa liittyen paperittomiin ja koko tämän ilmiön haasteisiin on se, että tutkimusta paperittomista on tehty Suomessa hyvin vähän ja varsinkin vertaisarvioitua tutkimusta. Tämä vaikeuttaa oleellisesti ilmiön kehittymisen ja vaikutusten seurantaan sekä tutkimukseen ja tosiasioihin perustuvan politiikan muodostamista ja toteuttamista. Paperittomiin kohdistuvaa tutkimusta tulee tehdä jatkuvasti ja järjestelmällisesti huomioiden samalla tutkimuksen kohteena olevien paperittomien turvallisuus, oikeudet ja näkökulmat. Valtion tulee rahoittaa paperittomia koskevaa tutkimusta, kuitenkin niin, että tutkimuksen aiheiden ja näkökulmien vapaus toteutuvat. Kansainväliset tutkimustulokset tulee sovittaa Suomeen, jotta lait ja käytännöt johtavat ihmisoikeuksien, turvallisuuden, kansanterveyden ja harmaan talouden kannalta toivottuihin vaikutuksiin Suomessa. Paperittomuuteen liittyvät haasteet eivät katoa Suomesta, mutta tutkimustietoon perustuvilla toimenpiteillä voidaan vastata moniin paperittomuuteen liittyviin haasteisiin ja löytää paperittomien ja yhteiskunnan kannalta mielekkäitä ratkaisuja.

## 7. KIRJALLISUUS

- Aalto M (2017). Kukaan ei osaa arvioida, millaisia kustannuksia paperittomien terveydenhuolto Helsingille aiheuttaa – edes paperittomien määrää ei tiedetä. *Helsingin Sanomat* 30.11.2017.
- Akimo M (2017). "Puhumme korkeintaan sadoista hakemuksista" – paperittomat hakevut harvoin sosiaalitukea. *Turun Sanomat* 20.12.2017.
- Ambrosini M (2017). Why irregular migrants arrive and remain: the role of intermediaries. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43:11, 1813–1830.
- Asa R (2011). *Practical Measures for Reducing Irregular Migration*. EMN & Maahanmuuttovirasto, Helsinki.
- Bloch A (2013). Living in fear: Rejected asylum seekers living as irregular migrants in England. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 40:10, 1507–1525.
- Chauvin S, Garcés-Mascareñas B & Kraler A (2013). Working for legality: Employment and migrant regularization in Europe. *International Migration* 51:6, 118–131.
- Cimas M, Gullon P, Aguilera M, Meyar S, Freire J & Perez-Gomez B (2016). Healthcare coverage for undocumented migrants in Spain: Regional differences after Royal Decree Law 16/2012. *Health Policy* 120:4, 384–395.
- Cordini M & Ranci C (2017). Legitimising the care market: the social recognition of migrant care workers in Italy. *Journal of Social Policy* 46:1, 91–108.
- Cuadra C (2012). Right of access to health care for undocumented migrants in EU: a comparative study of national policies. *European Journal of Public Health* 22:2, 267–271.
- Czaika M & Hobolt M (2016). Do restrictive asylum and visa policies increase irregular migration into Europe? *European Union Politics* 17:3, 345–365.
- De Vito E, de Waure C, Specchia M, Parente P, Azzolini E, Frisicale E, Favale M, Telesman A & Ricciardi W (2016). Are undocumented migrants' entitlements and barriers to healthcare a public health challenge for the European Union? *Public Health Reviews* 37:13 (December 2016).
- Düvell F (2011). Paths into irregularity: The legal and political constructions of irregular migration. *European Journal of Migration and Law* 13, 275–295.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2015). *Cost of Exclusion from Healthcare – The Case of Migrant in an Irregular Situation*. European Union Agency for Fundamental Rights, Luxemburg.
- Eurostat (2017a). Asylum statistics. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)
- Eurostat (2017b). Asylum quarterly report. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_quarterly\\_report](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report)
- Gadd K (2017). Paperittomat. In Jauhiainen J (Ed.) *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa*. *Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisu* 5, 133–142. Turun yliopisto, Turku.
- Gadd K, Jauhiainen J & Salmela N (2017). Turvapaikanhakijasta paperittomaksi. *Terra* 129:1, 45–50.
- Geeraert J (2017). Healthcare reforms and the creation of ex-/included categories of patients – "irregular migrants" and the "undesirable" in the French healthcare system. *International Migration* (forthcoming)
- Global Clinic (2017). "Jokaiselle hoitoa ketään syrjimättä". <http://www.globalclinic.fi/>
- Hampshire J (2016). European migration governance since Lisbon treaty: introduction to the special issue. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42:4, 537–553.
- 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.
- Helsingin Diakonissalaitos (2017). Kohti järkevää ratkaisuja. Uuspaperittomien tilanne, tuen tarve sekä viisi toimenpide-ehdotusta. *Suojattomat-hankkeen raportti* 2017.
- Helsingin kaupunki (2017). Paperittomien henkilöiden julkinen terveydenhuolto Helsingissä. <https://www.hel.fi/helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/hallinto/palvelut/palvelukuvaus?id=3677>
- Horsti K (2017). Unjust to everyone? Responses to deportation of asylum seekers in Finland. OpenDemocracy <https://www.>



- opendemocracy.net/can-europe-make-it/karina-horsti/injusti...
- Jaakola E (2017). Ristin suojassa -projekti tukee paperittomia. <https://www.helsinginseurakunnat.fi/yhteinetoiminta/yhteinenseurakuntatyo/uutiset/2017/05/rxKUC7bNr.html>
- Jauhiainen J (Ed.) (2017a). Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. *Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja* 5. Turun yliopisto, Turku.
- Jauhiainen J (2017b). Turvapaikanhakijoiden tulo Euroopan unioniin ja Suomeen vuonna 2015. In Jauhiainen J (Ed.) Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. *Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja* 5, 19–30. Turun yliopisto, Turku.
- Jauhiainen J (2017c). Asylum in Finland? The 2015 asylum seekers and the asylum processes in Finland. In Jauhiainen J (Ed.). Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. *Turun yliopiston maantieteen ja geologian laitoksen julkaisuja* 5, 157–172. Turun yliopisto, Turku.
- Jauhiainen J, Gadd K, Heino H, Koistinen L, Merisalo M & Salmela N (2017). Teemakeskustelu: Turvapaikkaprosessin maantiede ja vuoden 2015 turvapaikanhakijat Suomessa. *Terra* 129:1, 29–34.
- Jönsson J (2014). Local restrictions to global problems: Undocumented immigrants and social work. *British Journal of Social Work* 44, 35–52.
- Karsten M (2018). The limits of egalitarianism: Irregular migration and the Norwegian welfare state. In Bendixsen S, Bringslid M & Vike H (Eds.) *Egalitarianism in Scandinavia. Approaches to Social Inequality and Difference*, 223–243. Palgrave Macmillan, Cham.
- Keskimäki I, Nykänen E & Kuusio E (2014). Health care services for undocumented migrants in Finland. *European Journal of Public Health* 24:Suppl\_2, cku 162–022
- Kesti E, Poutanen M & Laittoman maahantulon torjunnan virkamiestyöryhmä (2015). *Laittoman maahantulon torjunnan arviointiraportti 2014*. Poliisihallitus, Helsinki.
- Krause M (2008). Undocumented migrants: An Arendtian perspective. *European Journal of Political Theory* 7:3, 331–348.
- Kvist R (2017). Katse suomalaisiin. *Turun Sanomat* 23.12.2017.
- Könönen J (2017). Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. *Citizenship Studies* (forthcoming)
- Lakka P (2017). Kunnat ja Kela vääntävät edelleen paperittomien välttämättömän toimeentulon turvaamisen vastuusta. *Turun Sanomat* 15.3.2017.
- Leerkes A, Engbersen G & van der Leun J (2012). Crime among irregular migrants and the influence of internal border control. *Crime Law and Social Change* 58:1, 15–38.
- Leppäkorpi M (2011). *Asiaton oleskelu kielletty: Tutkimusmatkalla paperittomien Suomessa*. Into, Helsinki.
- Lundberg A & Strange M (2017). Struggles over human rights in local government – the case of access to education for undocumented youth in Malmö, Sweden. *Critical Policy Studies* 11:2, 146–165.
- Luukka T (2017). Suomea puhutti muikin kuin populismi vuonna 2017 – maa on silti jatkautunut moneen kuppikuntaan ja elää samanmielisten poteroissa. *Helsingin Sanomat* 31.12.2017.
- Maahanmuuttovirasto (2017a). Tilastot: Turvapaikkahakemukset 1/2015 – 11/2017.
- Maahanmuuttovirasto (2017b). Tilastot: Kansainvälinen suojelu päätökset 1/2015 – 11/2017.
- Manner M & Teittinen P (2017). Ali tiskaa ja laittaa ruokaa parin euron tuntipalkalla – Suomeen on syntymässä harmaa talous, joka pyörii siirtolaisten hyväksikäytöllä. *Helsingin Sanomat* 14.4.2017.
- Mansikka O (2016). Suomi pohtii, mitä tekisi kasvavalle paperittomien joukko – ”Toimeentulotuki on vaikein asia”. *Helsingin Sanomat* 30.11.2016.
- Maroukis T, Iglycka K & Gmaj K (2011). Irregular migration and informal economy in Southern and Central-Eastern Europe: Breaking the vicious cycle? *International Migration* 49:5, 129–156.
- Merikallio K (2016). Asiantuntijoilta jyrkkä tyrmäys: Sisäministeriön Nerg on väärässä, paperiton ei ole rikollinen. *Suomen Kuvalehti* 19.8.2016.
- Mohn S & Ellingsen D (2016). Unregistered residents and registered crime: an estimate for asylum seekers and irregular migrants

- in Norway. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 17:2, 166–176.
- Mäntymaa E, Rissanen J & Sauli M (2017). Työtunteja 60 viikossa, palkka 30 euroa päivässä – näin Suomessa riistetään paperitonta työvoimaa. <https://yle.fi/uutiset/3-9722098>. 17.7.2017.
- Nielsen A (2018). Access to medical care: a citizenship right or a human right? On struggles over rights, title and membership in contemporary Sweden. In Wiesner C, Björk A, Kivistö H & Mäkinen K (Eds.) *Shaping Citizenship: A Political Concept in Theory, Debate and Practice*, 123–137. Routledge, New York.
- Oikeusministeriö (2016). Arviomuistio laitton maassa oleskelun tutkintakeinoja ja rangaistusasteikkoa koskevasta lainsäädännön muutostarpeista. *OM 23/41/2016*.
- Oksanen K (2017). Mies yritti hirttäytyä turvapaikanhakijoiden leirissä Rautatientorilla – vihasivusto julkaisi videon. *Helsingin Sanomat* 9.3.2017.
- Oksanen K, Pajuriutta S & Paakkanen M (2017). Turvapaikanhakijoiden palautuslento lähti, yli 200 ihmistä osoitti mieltä lentotermillä – Sisäministeriön Nerg: ”Ketään ei lähetetä kuolemaan”. *Helsingin Sanomat* 3.4.2017.
- Orrenius P & Zavadny M (2016). Irregular immigration in the European Union. *Working paper* 1603. Federal Reserve Bank of Dallas, Dallas.
- Paajanen O (2017). Neljä kuntaa tarjoaa paperittomille muutakin kuin kiireellistä hoitoa. *Turun Sanomat* 29.11.2017.
- Pakolaisneuvonta (2017). Paperittomat. <http://www.paperittomat.fi/>
- Peers S (2015). Irregular migrants: Can humane treatment be balanced against efficient removal? *European Journal of Migration and Law* 17:4, 289–304.
- Poliisihallitus (2017). Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017 - 2020. *Poliisihallituksen julkaisusarja* 1/2017.
- Roslund R (2017). Analyysi: Paperittomat käyttävät Suomessa harvoin julkisia terveystalvakuja – kielteisten turvapaikkapäätösten kasvu ei tuonut piikkiä tilastoihin. <https://yle.fi/uutiset/3-9954722> 29.11.2017
- Saarikorpi K & Vesikansa S (2017). Paperittomien palveluiden järjestämiseen tarvitaan valtakunnallinen ratkaisu. *Helsingin Sanomat* 22.12.2017.
- Salomaa M (2017). Paperittomille avataan salainen palvelukeskus Helsingin kantakaupunkiin – ilman laillista oleskeluoikeutta olevien ihmisten määrä kasvaa rajusti Helsingissä. *Helsingin Sanomat* 5.10.2017.
- Savino M (2016). The right to stay as a fundamental freedom? The demise of automatic expulsion in Europe. *Transnational Legal Theory* 7:1, 70–94.
- Schweitzer R (2017). Integration against the state: Irregular migrants’ agency between deportation and regularization in the United Kingdom. *Politics* 37:3, 317–331.
- Schwenken H (2013) The EU should talk to Germany. Transnational legal consciousness as a rights claiming tool among undocumented migrants. *International Migration* 51:6, 135–145.
- Silva T (2017). Turun kaupungin tulee laajentaa perusterveydenhuolto paperittomille. *Turun Sanomat* 18.12.2017.
- Sisäministeriö (2016). Toimenpidesuunnitelma laitton maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan. 16.12.2016. Sisäministeriö, Helsinki.
- Sisäministeriön asetus (2017). *Sisäministeriön asetus vapaaehtoisen paluun avustuksesta* 648/2017.
- Smith A & LeVoy M (2017). *Cities of Rights: Ensuring Health Care for Undocumented Residents* (2017). PICUM – Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, Brussels.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2017). Laittomasti maassa oleskelevien sosiaali- ja terveydenhuolto. <http://stm.fi/laittomasti-maassa-oleskelevien-sosiaali-ja-terveydenhuolto>
- Stenius-Ayoade A, Haaramo P, Kautiainen H, Gissler M, Wahlbeck K & Eriksson J (2017). Mortality and causes of death among homeless in Finland: a 10-year follow-up study. *Journal of Epidemiology and Community Health* 9:4.
- STT (2017a). Presidentti Niinistö Turussa: Paperittomien suhteen noudatettava lakia. *Turun Sanomat* 20.5.2017.
- STT (2017b). Amnestyn Kynttiläpalkinto paperittomille terveystalvakuja tarjoaville vapaaehtoisille. 8.12.2017.

- Suess A, Ruiz Pérez I, Ruiz Azarola A & March Cerdà J (2014). The right of access to health care for undocumented migrants: A revision of comparative analysis in the European context. *European Journal of Public Health* 24:5, 712–720.
- Suomen asianajajaliitto (2017). Lausunto laitotoman maassa oleskelun tutkintakeinoja ja rangaistusasteikkoa koskevista muutostarpeista. *Dnro* 38/2017.
- Suomen perustuslaki (1999). Suomen perustuslaki. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Suphanchaimat R, Kantamaturapoj K, Puthasri W & Prakongsai P (2015). Challenges in the provision of healthcare services for migrants: A systematic review through providers' lens. *BMC Health Service Research* 15:390.
- Sutinen T (2017). Suomi heittää paperittomat ulos vastaanottokeskuksista – ”Siitä seuraa rikollisuutta, pahoinvointia ja radikalisoitumista”. *Helsingin Sanomat* 11.1.2017.
- Teittinen P (2017a). Sipilä Afganistaniin palautettavista turvapaikanhakijoista HS:n tentissä: ”Teemme jatkuvasti arviointia, mikä on turvallinen maa”. *Helsingin Sanomat* 4.4.2017.
- Teittinen P (2017b). Hallinto-oikeus linjasi: Kellan on maksettava paperittomalle tukea. *Helsingin Sanomat* 27.10.2017.
- Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2017). Paperittomat. <https://www.thl.fi/fi/web/maahanmuuttajat-ja-monikulttuurisuus/maahanmuuttajien-terveys-ja-hyvinvointi/paperittomat>
- Tervonen M & Enache A (2017). Coping with everyday bordering: Roma migrants and gatekeepers in Helsinki. *Journal of Ethnic and Racial Studies* 40:7, 1114–1131.
- Tilastokeskus (2017). Syntyperä taustamaanosittain alueittain 1990–2016. *PX-Web-tietokanta* 015.
- Triandafyllidou A (Ed.) (2016). *Irregular Migration to Europe: Myth and Realities*. Ashgate, Aldershot.
- Triandafyllidou A & Ambrosini M (2011). Irregular immigration control in Italy and Greece: Strong fencing and weak gate-keeping serving the labour market. *European Journal of Migration and Law* 13, 251–273.
- Ulkomaalaislaki (2015). Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 674/2015.
- Utissuomalainen (2017). Utissuomalainen: Paperittomien määrä voi kaksinkertaistua kevääseen mennessä. *Utissuomalainen* 20.12.2017.
- Vasantola S (2017). Irakilaismies vei HS:n toimittajan seksiluolaan, jossa suomalaiset miehet maksavat palveluista – moni turvapaikanhakija ja paperiton on päätenyt seksityöhön. *Helsingin Sanomat* 7.5.2017.
- Vastaanottolaki (2015). Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskauppan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta 673/2015.
- Vogel D (2009). Size of irregular migration. Clandestino Research Project. *Comparative policy brief* 2009. Athens, ELIAMEP.
- Waite L & Lewis H (2017). Precarious irregular migrants and their sharing economies: A spectrum of transactional laboring experiences. *Annals of the Association of American Geographers* 107:4, 964–978.
- Wong T & Kosnac H (2017). Does the legalization of undocumented immigrants in the US encourage unauthorized immigration from Mexico? An empirical analysis of the moral hazard of legalization. *International Migration* 55:2, 159–173.
- Woodward A, Howard N & Wolffers I (2014). Health and access to care for undocumented migrants living in the European Union: a scoping review. *Health Policy and Planning* 29:7, 818–830.
- World Health Organization (2017). *Beyond the Barriers: Framing Evidence on Health System Strengthening to Improve the Health of Migrants Experiencing Poverty and Social Exclusion*. World Health Organization, Geneva.

## 8. PAPERITTOMAT SUOMESSA 2017

JUSSI S. JAUHAINEN, KATRI GADD & JUSTUS JOKELA (jusaja@utu.fi)

Tässä tutkimuksessa tutkitaan paperittomia ja heihin liittyviä käytäntöjä Suomessa vuonna 2017. Tutkimuskysymyksinä ovat: Keitä ovat paperittomat?; Kuinka paljon ja missä paperittomia Suomessa on vuonna 2017?; Mitkä ovat kuntien näkemykset ja toimet koskien paperittomia Suomessa vuonna 2017?

Tutkimusraportti ”Paperittomat Suomessa 2017” liittyy Suomen Akatemian strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittamaan tutkimushankkeeseen URMI (*Urbanization, Mobilities and Immigration*, www.urmi.fi) Turun yliopiston maantieteen osastolla. Siinä tutkimuksen kohteena ovat paperittomien aikatalliset käytännöt ja selviytymisen strategiat Suomessa, paperittomiin liittyvät yhteiskunnalliset ja paikalliset käytännöt Suomessa ja matkalla Suomeen sekä paperittomat osana laajempaa turvapaikkaprosessia. Olemme luonnehtineet yleispiirteitä paperittomista Suomessa (Gadd 2017; Gadd, Jauhiainen & Salmela 2017) sekä yleisemmin vuoden 2015 turvapaikanhakijoita (Jauhiainen 2017).

Tutkimuksen yhden aineiston muodostavat kansallisilta viranomaisilta saadut tiedot paperittomista ja vuoden 2015 turvapaikkahakijoiden turvapaikkapäätöksistä. Toisen aineiston muodostaa Suomen kunnille suunnattu puhe- linhaastattelu joulukuussa 2017. Kysyimme paperittomiin liittyvistä määristä, tilanteista ja käytännöistä kussakin kunnassa. Kaikki Suomen 311 kuntaa vastasivat eli vastausprosentti oli 100. Vastajaana oli useimmin kunnan- tai kaupunginjohtaja. Saatu aineisto luokiteltiin ja ristiintaulukoitiin. Kolmannen aineiston muodostavat paperittomiin liittyvät tutkimukset, selvitykset ja hankkeet.

Paperiton tarkoittaa Suomessa henkilöä, joka oleskelee Suomessa ilman täyttä laillista oleskeluoikeutta ja jonka oleskelua Suomen viranomaiset eivät virallisesti hyväksy. Suomessa monet toimijat korostavat määrittelyssä myös sitä, että paperittomalla ei ole vakuutusturvaa sairauden tai sairaanhoidon varalle, eikä kattavaa pääsyä julkiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon Suomessa. Paperittomiin kuuluvat myös uuspaperittomat, joita ovat turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet Suomessa lopullisen kielteisen turvapaikkapäätöksen ja jotka ovat tästä huolimatta jääneet Suomeen ilman pysyvää laillista oleskeluoikeutta. Näitä ovat Suomessa erityisesti Irakista ja Afganistanista vuonna 2015 tulleet turvapaikanhakijat. Paperittomuuden vähentämiseksi näistä maista tullut henkilö saa valtiolta vähintään 1500 euroa avustusta, mikäli poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi.

Haastateltujen mukaan paperittomia oli Suomessa vuoden 2017 lopussa Suomessa noin 1500–3000, määrittelytavasta riippuen. Paperittomien määrä oli kasvussa. Oma arviomme on 3000–4000 paperitonta, kun huomioidaan myös uuspaperittomat.

Paperittomia on Suomessa eniten pääkaupungissa Helsingissä, jossa heitä on vähintäänkin satoja. Muualla pääkaupunkiseudulla ja Turun seudulla on paperittomia tätä vähemmän, mutta muita Suomen kaupunkiseutuja enemmän. Pienemmissä kunnissa on yksittäisiä paperittomia tai paperittomien perheitä. Vastaajien mukaan vuoden 2017 lopussa paperittomia oli 42 kunnassa, mikä on 14% kaikista Suomen kunnista. Paperittomia oli hyvin harvoin pienissä tai maaseutukunnissa. Vain harvat (14%) kunnat, jossa oli paperittomia, kokivat heidät ongelmaksi omassa kunnassaan.

Paperittomat ovat monenlaisia yksittäisistä henkilöistä perheisiin, lapsista iäkkäisiin, lukutaidottomista yliopistotutkinnon suorittaneisiin; heitä ovat myös työntekijät, opiskelijat ja matkailijat, jotka ovat vahingossa tai tahallaan jääneet Suomeen oleskeluoikeuden päätyttyä; henkilöt, jotka ovat tulleet Suomeen ilman maahantulolupaa sekä uuspaperittomat eli turvapaikanhakijat, joita ei ole pystytty kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen käännettämään Suomesta.

Suomessa perustuslaki takaa paperittomille välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon. Kuntien tulee valtion tukemana järjestää paperittomille kiireelliset sosiaali- ja terveystalvet ja auttaa toimeentulossa. Tämän toteuttamisessa on ollut haasteita. Kaikki paperittomat eivät uskalla käyttää näitä palveluja maasta poistamisen pelossa tai palveluista tietämättömyyden vuoksi. Palveluja tarjoavat myös muut toimijat kunnan lisäksi.

Yhtenäisen kansallisen linjauksen puuttuessa kuntien käytännöt paperittomia koskien vaihtelivat. Neljä viidestä (78%) kunnasta, jossa on paperittomia, auttaa oman ilmoituksensa mukaan paperittomia. Lähes kaikki näistä tarjoavat heille terveydenhuollon palveluja. Asumisen palveluja tarjosi yli puolet (57%) ja muita sosiaalihuollon palveluja kaksi kolmesta (66%) kunnasta. Erityisesti Helsinki tarjoaa paperittomille laajemmin sosiaali- ja terveystalvet. Monissa kunnissa myös kirkko ja yksityiset henkilöt auttavat paperittomia ja suuremmissa kaupungeissa myös järjestöt. Joka toinen kunta, jossa oli paperittomia, toimi heidän suhteensa ilman kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen tai lautakunnan virallisia päätöksiä. Useimpien kuntien mielestä valtio on vastuussa paperittomien tilanteesta ja sen tulee ottaa ensisijainen vastuu paperittomien tilanteen ratkaisemisesta ja toiminnan rahoittamisesta.

## 9. PAPPERSLÖSÄ I FINLAND 2017

JUSSI S. JAUHAINEN, KATRI GADD & JUSTUS JOKELA (jusaja@utu.fi)

Denna forskning undersöker papperslösa och till dem samhörande praxis i Finland 2017. Forskningsfrågorna är: Vem är papperslösa? Hur många och var befinner sig papperslösa i Finland år 2017? Vilka är kommunernas synpunkter och åtgärder gällande papperslösa år 2017?

Forskarrapporten "Paperittomat Suomessa 2017" hänför sig till Åbo Universitets geografiska avdelningens forskningsprojekt URMI (Urbanization, Mobilities and Immigration, [www.urmi.fi](http://www.urmi.fi)) som finansieras av Finlands Akademis råd för strategisk forskning. Projektets forskningsobjekt är tidsrumliga sedvanor och överlevnadsstrategier av papperslösa i Finland, praxis gällande papperslösa på lokal- och samhällsnivå i Finland samt på väg till Finland och papperslösa som en del av den mera omfattande asylprocessen. Vi har karaktäriserat allmänna egenskaper hos papperslösa i Finland (Gadd 2017; Gadd, Jauhiainen & Salmela 2017) samt mera generellt årets 2015 asylsökanden (Jauhiainen 2017).

Forskningsmaterialet består av uppgifter om papperslösa som erhållits av nationella myndigheter och asylsökandens asylbeslut för 2015. Det andra materialet består av telefonintervjuer riktade till kommuner i Finland i december 2017. Vi frågade kommunerna om mängder av papperslösa samt om praxis och situationer gällande papperslösa. Svarsprocenten var 100 eftersom alla Finlands 311 kommuner svarade. Svararna var oftast kommun- eller stadsdirektörer. Det erhållna materialet klassificerades och korstabellerades. Det tredje materialet består av forskningar, utredningar och projekt gällande papperslösa.

Papperslös i Finland avser en person som uppehåller sig i Finland utan fullständigt lagligt uppehållstillstånd och vars vistelse officiellt inte accepteras av finska myndigheter. Angående definitionen framhäver många aktörer i Finland att en papperslös har varken försäkringsskydd för sjukdomar och sjukvård eller omfattande tillgång till offentlig social- och hälsovård i Finland. I papperslösa ingår även nypapperslösa, dvs asylsökanden som har fått ett slutgiltigt nekande asylbeslut i Finland och som trots det har stannat i Finland utan permanent uppehållsrätt. I Finland består dessa speciellt av asylsökanden från Irak och Afghanistan som kommit till Finland under året 2015. För att minska papperslösheten får en person från dessa länder minst 1500 euro i bidrag av den finska staten om hen återvänder till sitt hemland under asylansökningsprocessen.

Enligt de intervjuade fanns det ca 1500-3000 papperslösa i Finland i slutet av 2017 beroende på definitionen. Mängden papperslösa var ökande. Vår egen uppskattning är 3000-4000 papperslösa då även nypapperslösa har medtagits.

Papperslösa i Finland befinner sig mest i huvudstaden Helsingfors, där det finns åtminstone hundratals papperslösa. I andra delar av huvudstadsregionen och Åbo-regionen finns färre papperslösa, men mera än i andra stadsregioner

i Finland. I mindre kommuner finns enstaka papperslösa eller deras familjer. Enligt svararna fanns papperslösa i 42 kommuner vilket motsvarar 14% av alla kommuner i Finland i slutet av 2017. Det fanns väldigt sällan papperslösa i små eller landsbygdskommuner. Endast få (14%) av kommunerna där det fanns papperslösa, upplevde dom som ett problem i sin kommun.

Papperslösa varierar från enstaka personer till familjer, från barn till äldre personer, från illitterata till personer som avlagt akademiska examina; de är också arbetstagare, studerande och resenärer som har i misstag eller medvetet stannat kvar i Finland efter att uppehållsrätten har upphört, personer som har kommit till Finland utan inresetillstånd och nypapperslösa det vill säga asylsökanden som inte har avisats från Finland efter ett nekande asylbeslut.

I Finland garanterar grundlagen nödvändigt utkomst och omsorg till de papperslösa. Kommunerna ska ordna brådskande social- och hälsovård till papperslösa samt stöda deras utkomst. Fullföljande av detta har varit utmanande och alla papperslösa vågar inte använda tjänster på grund av oron för att bli avlägsnat från landet eller på grund av ovetskap om tillgängliga tjänster. Även andra aktörer erbjuder dessa tjänster.

Eftersom det saknas en enhetlig nationell riktlinje varierar kommunernas praxis angående papperslösa. Fyra av fem (78%) kommuner där det finns papperslösa, hjälper papperslösa enligt sitt eget besked. Nästan alla (83%) kommuner där det finns papperslösa erbjuder dem hälsovårdstjänster. Ungefär två av två (57%) kommuner erbjuder boendetjänster och två av tre (66%) erbjuder andra socialtjänster. I synnerhet Helsingfors erbjuder papperslösa mera omfattande social- och hälsovårdstjänster. Kyrkan och privata personer hjälper papperslösa i många kommuner och i större städer finns det även organisationer. Varannan kommun där det finns papperslösa, har förfarit med papperslösa utan officiella beslut av kommunalfullmäktige, kommunstyrelse eller någon nämnd. De flesta kommuner anser att staten är ansvarig för situationen med de papperslösa och att staten i första hand ska ta sig an att lösa situationen och finansiera verksamheten.

## 10. UNDOCUMENTED MIGRANTS IN FINLAND IN 2017

JUSSI S. JAUHAINEN, KATRI GADD & JUSTUS JOKELA (jusaja@utu.fi)

This research studies undocumented migrants and related practices in Finland in 2017. The research questions are: Who are undocumented migrants?; How many migrants are undocumented and where were they in Finland in 2017?; What were the local authorities' viewpoints and practices regarding undocumented migrants in Finland in 2017?

The report "Paperittomat Suomessa 2017" is a part of URMI (*Urbanization, Mobilities and Immigration*, [www.urmi.fi](http://www.urmi.fi)), a research project conducted at the Geography Division of the University of Turku. It is funded by the Strategic Research Council at the Academy of Finland. The broader scope is to study the everyday practices and survival strategies of undocumented migrants in Finland, the societal and local practices regarding undocumented migrants in Finland and in their way to Finland and undocumented migrants in broader asylum processes and societal development. Earlier we characterized general aspects of undocumented migrants in Finland (Gadd 2017; Gadd, Jauhiainen & Salmela 2017) and the asylum seekers who arrived in Finland in 2015 (Jauhiainen 2017).

The research material consists of information from the national authorities about undocumented migrants and the year 2015 asylum seekers. Other material is from telephone interviews with municipalities in Finland that occurred in December 2017. We asked about the amount and situations of undocumented migrants and related practices in municipalities. All 311 municipalities responded; thus, the rate of response was 100 percent. The persons responding were often mayors or other municipal leaders. The research material was analyzed according to themes, categories and cross tables. Third material was derived from earlier research, reports and projects related to undocumented migrants in Finland.

An undocumented migrant in Finland is a person who is in Finland without appropriate legal permission and whose permanence is not officially accepted by the authorities of the country. Many definitions indicate that undocumented migrants do not have valid medical insurance and have only a limited access to public social and health services in Finland. Among undocumented migrants are also so-called "new paperless people" who are former asylum seekers whose asylum application was rejected, but who still remain in Finland without a legal right to do so. Many are asylum seekers who came in 2015 to Finland from Iraq and Afghanistan. To diminish the number of potential undocumented migrants in Finland, an asylum seeker from these countries receives a grant of 1,500 EUR from the state if s/he returns to the country of origin during the asylum process.

According to the interviews, at the end of 2017 there were 1,500–3,000 undocumented migrants, depending on the definition, in Finland. Their number is



increasing. Our estimation is 3,000–4,000 undocumented migrants, including the “new paperless people.”

The largest amount, at least hundreds, of undocumented migrants is in the capital, Helsinki. In other parts of the capital region and the Turku region in southwest Finland, there are fewer but still more than in other regions of the country. In smaller municipalities, undocumented migrants and their families are few. They are very seldom found in small and rural municipalities. According to the respondents, at the end of 2017, undocumented migrants were in 42 municipalities (e.g., 14% of all municipalities in Finland). So far, only a few (14%) municipalities with undocumented migrants considered them a problem.

There are many kinds of undocumented migrants: from single individuals to families, from children to retired persons, from people without reading skills to those with a university degree. Among them are also employees, students and tourists who – by accident or by intention – remain in Finland after their permission has expired, and the “new paperless people” (e.g., former asylum seekers without granted asylum or residence permit whom the national authorities have not been able to remove from Finland).

In Finland, the Constitution guarantees a necessary livelihood and care for undocumented migrants. Municipalities, supported financially by the state, must provide them with urgent social and health services and assistance to guarantee their livelihood. There have been barriers toward the accomplishment of this goal. Some undocumented migrants are afraid to use these services out of fear that they will be caught and then removed from Finland or because they do not know about these amenities. Many services are also provided by other actors besides municipalities.

There is no clear national supervision on how municipalities should interact with undocumented migrants. Four out of five (78%) of those municipalities with undocumented migrants assist them. Almost all (83%) provided them with health services. Housing services were provided by over half (57%) of those municipalities with undocumented migrants and other social services by two-thirds (66%). Helsinki provides undocumented migrants with broader social and health services. In many municipalities, church parishes and individual volunteers help undocumented migrants, as do associations and non-governmental organizations in larger towns.

Every second municipality with undocumented migrants acted for them without a formal decision by the municipal council, government or board. According to most municipalities, the state is responsible for the situation of undocumented migrants in Finland, so it should be the principal actor to address these people’s situation and provide the necessary funding for their support.



اعتمادا على التعريف العدد بازدياد ، توقعاتنا انه 3000-4000 مهاجر غير موثق بما فيهم " الاشخاص غير حاملي الوثائق الجدد"

هناك عدد كبير بالمئات على الأقل من المهاجرين غير الموثقين يقطنون في هلسنكي، و في اجزاء اخرى في محيط العاصمة، ايضا في محيط مدينة توركو جنوب غرب فنلندا عددهم قليل كبير لكنهم اقل ولكن اكثر من باقي المناطق في الدولة، اما في البلديات الصغيرة فان المهاجرين غير الموثقين وعائلاتهم قليلون، وهنلاندر وهم نادرون في البلديات الصغيرة والريفية، وفقا للإجابات في نهاية عام 2017، المهاجرين غير الموثقين يقطنون في 38 بلدية، على سبيل المثال 12% من جميع البلديات في فنلندا و هناك عدد قليل بنسبة 16% من البلديات التي لديها مهاجرين غير موثقين تعتبرهم مشكلة.

هناك انواع عديدة و مختلفة من المهاجرين غير الموثقين، من الاشخاص العزب الى العائلات، من اطفال الى متقاعدين، من اشخاص لا يجيدون القراءة الى اشخاص بدرجات علمية جامعية، و من بينهم ايضا من هم يعملون، طلاب و السياح من بقوا في فنلندا عن قصد او بالصدفة بعد انتهاء تصريح الإقامة، "والاشخاص غير حاملين الوثائق"، على سبيل المثال طالبين اللجوء الغير حاصلين على قبول لطلب اللجوء او تصريح الإقامة، التي لم تتمكن السلطات المحلية من ترحيلهم.

في فنلندا يضمن الدستور سبل العيش و الرعاية الضرورية للمهاجرين غير الموثقين، البلديات ايضا تُدعم مالياً من قبل الدولة، لحاجة تزويدهم بخدمات اجتماعية و صحية عاجلة و المساعدة لكسب الرزق، هناك تحديات كبيرة لتحقيق ذلك، هناك بعض المهاجرين غير الموثقين لا يستخدموا هذه الخدمات خوفاً من ان يتم القبض عليهم ويتم ترحيلهم من فنلندا او انهم لا يعلمون جيدا حول هذه الخدمات، هناك ايضا كثير من الخدمات تُقدم من قبل جهات فاعلة غير البلديات.

لا يوجد هناك طريقه اشراف واضحة من قبل الدولة عن كيف يجب على البلديات ان تتعامل مع المهاجرين غير الموثقين، هناك 82% من البلديات لديهم المهاجرين غير الموثقين التي تساعدهم، وقد وُفر لهم جميعاً تقريباً الخدمات الصحية، وُقدمت خدمات الاسكان بنسبة الثلثين (70%) من تلك البلديات التي لديها المهاجرين غير الموثقين، وخدمات اجتماعية اخرى بنسبة اربع من اصل خمسة (82%) .  
وتقدم العاصمة هلسنكي للمهاجرين غير الموثقين نطاق واسع من الخدمات الاجتماعية و الصحية، العديد من البلديات و ايضا الكنائس و الافراد يقدمون المساعدة للمهاجرين الغير موثقين و البلديات الكبيرة ايضا والجمعيات و المنظمات الغير حكومية .

في كثير من الاحيان تتصرف البلديات التي لديها مهاجرين غير موثقين دون قرار رسمي من المجلس البلدي، الحكومة او مجلس الادارة.

وفقا لعدد من البلديات فان الدولة مسؤوله عن اوضاع المهاجرين الغير موثقين في فنلندا، لذلك يجب ان تكون الدولة الفاعل الرئيسي في حل الوضع و توفير التمويل الازم له.







مهاجران بدون مدارک و خانواده‌های آنها کمتر می‌باشد. تعداد این مهاجران در شهرهای کوچک و روستایی بسیار کم است. از نظر پاسخگویان در پایان سال 2017، مهاجران بدون مدارک در 42 شهرداری ساکن بوده‌اند که شامل 14 درصد شهرداری‌های فنلاند می‌باشد. تنها تعداد اندکی (14 درصد) از شهرداریها مهاجران بدون مدارک را بعنوان مشکل در شهرهای خود معرفی نمودند.

مهاجران بدون مدارک شامل افراد متنوعی است: از فرد تا خانواده فاقد مدارک، از کودکان تا افراد بازنشسته، از افراد فاقد مهارت خواندن و نوشتن تا افراد با مدرک دانشگاهی. در میان آنها افراد شاغل، دانشجو و گردشگرانی وجود دارد که بصورت تصادفی یا با برنامه قبلی در فنلاند پس از اتمام مدت زمان اقامت قانونی ماندگار شده‌اند. همچنین افرادی که اخیراً فاقد مدارک شده‌اند؛ بطور مثال پناهجویان سابق که موفق به دریافت پناهنده‌گی و مجوز اقامت نشده و مسئولان ملی نیز قادر به اخراج آنها از کشور نشده‌اند.

در فنلاند، قانون اساسی، معیشت ضروری را برای مهاجران فاقد مدارک تضمین و از آنها حمایت می‌کند. شهرداریها حمایت‌های مالی لازم را بمنظور تأمین خدمات درمانی و اجتماعی و معیشتی این مهاجران فراهم می‌کنند. اما چالش‌هایی در ارتباط با انجام این موضوع وجود داشته است. برخی از مهاجران فاقد مدارک برای استفاده از این خدمات ترس دارند زیرا که احساس می‌کنند امکان دستگیری و اخراج آنها از فنلاند وجود دارد و یا برخی از این مهاجران فاقد مدارک از فراهم بودن چنین خدماتی برای خود اطلاع ندارند. بسیاری از خدمات نیز توسط دیگر بازیگران و کنشگران، نه شهرداریها، فراهم شده است.

نظارت ملی واضحی در ارتباط با این موضوع که چگونه شهرداریها با مهاجران فاقد مدارک برخورد می‌کنند، وجود ندارد. چهار پنجم (78 درصد) این شهرداریها به این مهاجران فاقد مدارک کمک می‌کنند. تقریباً تمام این شهرداریها خدمات درمانی را برای آنها فراهم می‌کنند. خدمات مسکن تقریباً توسط دو سوم (57 درصد) شهرداریها برای مهاجران فاقد مدارک در دسترس قرار داده شده است و سایر خدمات نیز توسط چهار پنجم (66 درصد) شهرداریها برای این جامعه مهاجران فراهم شده است. شهر هلسینکی (پایتخت) خدمات گسترده‌تر اجتماعی و درمانی را در اختیار این مهاجران قرار داده است. در بسیاری از شهرداریها کلیساها و افراد داوطلب به مهاجران فاقد مدارک کمک کرده و در شهرهای بزرگتر انجمن‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO) نیز به این مهاجران یاری و کمک می‌رسانند.

نصف شهرداری‌های فنلاند که میزبان مهاجران فاقد مدارک هستند بدون هیچ تصمیم رسمی از جانب شورای شهرداری، دولت یا هیأت مدیره با آنها برخورد کرده و برنامه‌ریزی می‌کنند. براساس نظرات بسیاری از شهرداریها، دولت مسئول شرایط مهاجران فاقد مدارک در فنلاند است و در نتیجه این دولت است که شرایط آنها را باید حل کرده و حمایت‌های مالی لازم را برای آنها فراهم کند.



**TURUN YLIOPISTON MAANTIETEEN JA GEOLOGIAN LAITOKSEN JULKAISUJA  
PUBLICATIONS FROM THE DEPARTMENT OF GEOGRAPHY AND GEOLOGY, UNIVERSITY OF TURKU**

- No. 1. Jukka Käyhkö and Tim Horstkotte (Eds.): Reindeer husbandry under global change in the tundra region of Northern Fennoscandia. 2017.
- No. 2. Jukka Käyhkö och Tim Horstkotte (Red.): Den globala förändringens inverkan på rennäringen på norra Fennoskandiens tundra. 2017.
- No. 3. Jukka Käyhkö ja Tim Horstkotte (doaimm.): Boazodoallu globála rievdadusaid siste Davvi-Fennoskandia duottarguovlluin. 2017.
- No. 4. Jukka Käyhkö ja Tim Horstkotte (Toim.): Globaalimuutoksen vaikutus porotalouteen Pohjois-Fennoskandian tundra-alueilla. 2017.
- No. 5. Jussi S. Jauhiainen (Toim.): Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. 2017.
- No. 6. Jussi S. Jauhiainen: Asylum seekers in Lesbos, Greece, 2016–2017. 2017
- No. 7. Jussi S. Jauhiainen: Asylum seekers and irregular migrants in Lampedusa, Italy, 2017. 2017
- No. 8. Jussi S. Jauhiainen, Katri Gadd & Justus Jokela: Paperittomat Suomessa 2017. 2018.