

Paperittomien henkilöiden sosiaaliset oikeudet Suomessa

Marja Katisko, Iiris Annala, Maija Kalm-Akubardia, Anitta Kynsilehto,
Camilla Marucco, Tuula Pehkonen-Elmi, Katriina Viljanen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2023:6

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:6

Paperittomien henkilöiden sosiaaliset oikeudet Suomessa

Marja Katisko, Iiris Annala, Maija Kalm-Akubardia, Anitta Kynsilehto,
Camilla Marucco, Tuula Pehkonen-Elmi, Katriina Viljanen

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-349-4

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Paperittomien henkilöiden sosiaaliset oikeudet Suomessa

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:6

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Marja Katisko, Iiris Annala, Maija Kalm-Akubardia, Anitta Kynsilehto, Camilla Marucco, Tuula Pehkonen-Elmi, Katriina Viljanen

Yhteisötekijä Diakonia-Ammattikorkeakoulu, Tampereen yliopisto

Kieli suomi

Sivumäärä

121

Tiivistelmä

Tutkimuksessa selvitettiin, millaisena paperittomuus näyttäytyy julkisessa sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä ja mitä ratkaisuehdotuksia sosiaalihuollon keskeisiin haasteisiin on löydettävissä tilannekuvan perusteella.

Tutkimuksessa on haastateltu paperittomien parissa toimivia sosiaalihuollon työntekijöitä sekä kolmannen sektorin toimijoita valtakunnallisesti. Perustuslain 19 §:n nojalla jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, eikä perustavaa laatua olevien sosiaalisten oikeuksien toteutumisen tulisi riippua siitä, onko kunnassa tehty erillinen periaatepäätös asiasta. Se, miten välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan, tulee ratkaista yksilöllisesti. Siten paperittomien saamaa tukea ei voida rajata vain tiettyihin palveluihin kuten esimerkiksi ravintoon ja majoitukseen.

Tutkimustulokset kuitenkin osoittavat, että paperittomuuden määrittely, paperittomien henkilöryhmien tunnistaminen, tuen myöntämisen perusteet, palvelujen taso, yhteistyö eri sektoreiden välillä sekä palveluihin kohdistetut voimavarat eroavat alueittain. Ihmiskauppaan tai muuhun hyväksikäyttöön liittyvää toimintaa ei sosiaalihuollon sektorilla laajasti tunnusteta.

Raportin tulokset sekä niihin perustuvat toimenpidesuosituksukset ovat tärkeitä niin sosiaalihuollossa työskentelevien, palveluita tarvitsevien paperittomien kuin laajemmin yhteiskunnankin näkökulmasta.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, paperittomat henkilöt, sosiaaliset oikeudet, sosiaalipalvelut, kustannukset, vaikutukset

ISBN PDF 978-952-383-349-4

ISSN PDF

2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-349-4>

De papperslösa personernas sociala rättigheter i Finland

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2023:6

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Marja Katisko, Iiris Annala, Maija Kalm-Akubardia, Anitta Kynsilehto, Camilla Marucco, Tuula Pehkonen-Elmi, Katriina Viljanen

Utarbetad av Diakoni Yrkeshögskola (Diakoniyrkeshögskola), Tammerfors universitet

Språk finska

Sidantal

121

Referat

Studien undersökte om hur papperlöshet syns i den offentliga socialvårdens servicesystem och vilka förslag på lösningar kan finnas på de centrala utmaningarna av socialvården.

I Studien har intervjuats socialvårdarbetare som jobbar med papperslösa invandrare och aktörer på den tredje sektorn på riksplanet. På grund av paragraf 19 i Finlands grundlag har alla rätt till oundgänglig försörjning och omsorg och förverkligandet av grundläggande sociala rättigheter bör inte vara beroende av beslut på kommunal nivå. Hur var och ens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg tryggas ska avgöras individuellt. Därför ska det stöd som ges till de papperslösa personerna inte vara begränsat enbart till vissa tjänster till mat och boende, till exempel.

Forskningsresultat visar att definitionen av papperlöshet och identifieringen av persongrupper av papperlösa, kriterierna för beviljande av stöd, kvaliteten av tjänster och samarbetet mellan olika sektorer och de resurser som avsätts för tjänsterna varierar region till region. Verksamhet med anknytning till människohandel eller annan exploatering har inte märkts i stor utsträckning inom den sociala välfärdssektorn. Hur var och ens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg tryggas ska avgöras individuellt. Därför är det inte acceptabelt att begränsa stöd som ges åt de papperslösa till enbart till mat och boende, till exempel.

Resultaten i rapporten och rekommendationerna till åtgärder som bygger på dem är viktiga för dem som arbetar inom den socialvården, för de papperlösa som behöver tjänster och också mer allmänt ur ett samhällsperspektiv.

Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord

forskning, forskningsverksamhet, papperslösa personer, sociala rättigheter, socialtjänster, kostnader, påverkningar

ISBN PDF 978-952-383-349-4

ISSN PDF

2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-349-4>

Social rights of undocumented immigrants in Finland

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2023:6

Publisher	Prime Minister's Office		
Author(s)	Marja Katisko, Iiris Annala, Maija Kalm-Akubardia, Anitta Kynsilehto, Camilla Marucco, Tuula Pehkonen-Elmi, Katriina Viljanen		
Group author	The Diaconia University of Applied Sciences, Tampere University (TUNI)		
Language	Finnish	Pages	121

Abstract

The study examined how undocumented migrants appear in the public social welfare service system and what solutions to the key challenges of the social welfare can be found based on the current situation. The study has interviewed social welfare professionals working with undocumented migrants as well as actors of the third sector nationally.

According to the Section 19 of the Constitution in Finland every individual has the right to receive indispensable subsistence and care, and the realization of the constitutional social rights should not be dependent on separate decisions in principle at municipal level. The question of how to secure the subsistence and care must be decided on an individual basis. As such, the support received by undocumented immigrants cannot be limited to certain services such as food and accommodation.

However, the results of the study indicate that regional differences occur in the definition of an undocumented migrant, the recognition of the different groups of undocumented people, the grounds for support, the quality of the services, the cooperation between the different sectors, and the resources invested in the services. Human trafficking or other such abuse is not widely noticeable in the social welfare sector.

The results and the recommended procedures based on the report are essential for the people working in the social welfare, for the undocumented migrants in need of the services and also for the society in wider perspective.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, undocumented immigrants, social rights, social services, costs, impacts

ISBN PDF 978-952-383-349-4 **ISSN PDF** 2342-6799

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-349-4>

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Keskeiset käsitteet	10
2.1	Paperittomuuden määritelmiä Suomessa.....	10
2.2	Paperittomien sosiaaliset oikeudet	11
3	Aineiston kerääminen ja tutkimusmenetelmälliset valinnat	15
4	Paperittomuuden eri muodot ja niiden tunnistaminen	18
4.1	Paperittomuus ilmiönä.....	18
4.2	Paperittomien henkilöryhmät.....	19
4.3	Paperittomuuden tunnistaminen sosiaalipalveluissa: havaintoja alueellisista eroista	23
5	Välttämättömän toimeentulon turvaaminen	24
5.1	Oleskelun luonteen arviointi: tilapäistä vai muuta kuin tilapäistä?	25
5.2	Välttämättömän toimeentulo toimeentulotukilain vai sosiaalihuoltolain perusteella?	27
5.3	Välttämättömän toimeentulon turvaavat maksusitoumukset.....	32
5.4	Kuntien ja Kelan välinen yhteistyö sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi.....	33
6	Paperittomat ja sosiaalihuoltolain soveltaminen	35
6.1	Sosiaalihuoltolain 12 a §:n tulkinnan vaikutukset.....	35
6.2	Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus paperittomien kanssa	38
6.2.1	Sosiaalipalvelujen toimet paperittomien tukemiseksi vaihtelevat kunnittain.....	38
6.2.2	Maahanmuuttoon liittyvän erityisosaamisen tarve sosiaalityössä ja sosiaaliohjauksessa	39
6.2.3	Välttämättömän avun turvaaminen edellyttää palvelutarpeen arviota	41
6.2.4	Paperittomille tarjottujen sosiaalipalvelujen sosiaalipoliittinen tehtävä	42
6.2.5	Paperittomuuden parissa tehtävän sosiaalityön haasteet	43
6.3	Paperittomien lasten sosiaaliset oikeudet.....	43
6.3.1	Lapsen etu oleskelulupahakemuksissa	44
6.3.2	Normaalin lapsuuden tukeminen: turvallinen asuminen ja sosiaalipalvelujen tuki	45
6.3.3	Paperittomien lasten pääsy varhaiskasvatukseen	46
6.3.4	Paperittomien lapsiperheiden näkyvyys kunnan sosiaalipalveluissa	47
6.3.5	Paperittomien lasten pääsy lastensuojelun palveluihin	48
6.4	Tilapäismajoitus.....	49
6.5	Kiireellisten sosiaalipalvelujen tarve ja oleskeluperiaate.....	51

6.6	Heikot edellytykset seurata sosiaalipalvelujen vaikutuksia	52
6.7	Pääsy terveystalouteihin sosiaalisena oikeutena	53
7	Yhteistyö eri toimijoiden välillä	57
7.1	Yhteistyö vastaanottokeskusten ja kuntien välillä	58
7.1.1	Viranomaisyhteistyö kuntien sosiaalihuollon näkökulmasta	59
7.2	Yhteistyö kolmannen sektorin toimijoiden sekä viranomaisten välillä	61
7.2.1	Yhteistyö vastaanottokeskusten ja kolmannen sektorin välillä	62
7.2.2	Yhteistyö kuntien ja kolmannen sektorin välillä	62
8	Hyvä hallinto ja oikeusvarmuus sosiaalisten oikeuksien takeena	67
8.1	Paperittomien asiakastietojen kirjaamisesta	68
8.2	Kotikuntalaisten epäselvä asema	69
9	Paperittomuudessa elävien henkilöiden sosiaalipalvelujen ja perustoimeentulotuen kustannukset	72
9.1	Sosiaalipalvelujen kustannukset	72
9.2	Kiireellisen sosiaalipalvelun valtion korvaukset kunnille	76
9.3	Perustoimeentulotuen kustannukset	79
9.4	Perustoimeentulotuen kustannusten jakautuminen valtion ja kuntien kesken	81
10	Johtopäätöksiä ja toimenpidesuosituksia	83
	Liitteet	92
	Liite 1. Yksilö- ja fokusryhmähaastattelurunko	92
	Liite 2. Kirjalliset kysymykset Kelalle	96
	Liite 3. Webropol-kysely Paperittomien sosiaalipalvelujen kustannukset ja vaikutukset	98
	Liite 4. Kuntien paperittomille henkilöille järjestämien sosiaalipalveluiden kustannukset vuosina 2018–2021	107
	Liite 5. Kuntien (n=6) välttämättömän huolenpidon kustannukset sekä Kelalta haetut ja saadut valtion korvaukset vuosina 2018–2021	108
	Liite 6. Kaikkien paperittomien välttämättömän huolenpidon kustannukset yhteensä v. 2018–2021	110
	Liite 7. Kelan kunnille maksamat valtionkorvaukset, SHL 12 a §, kiireellinen sosiaalipalvelu (majoitus, ruoka, lääkkeet)	111
	Liite 8. Kelan paperittomille henkilöille maksaman perustoimeentulotuen kustannukset v. 2019–2021	113
	Liite 9. Kelan paperittomille henkilöille maksaman perustoimeentulotuen kustannukset v. 2019–2021, tutkimukseen osallistuneet kunnat (n=7)	114
	Liite 10. Sosiaalipalvelut, joita tutkimuksessa mukana olleet kunnat ovat tarjonneet paperittomille	115
	Lähteet	116

1 Johdanto

Tutkimuksen päätavoitteena on selvittää, miten paperittomien sosiaaliset oikeudet toteutuvat tällä hetkellä julkisessa palvelujärjestelmässä. Perustuslain 19 §:n takaama oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on keskeinen sosiaalinen oikeus, joka koskee kaikkia maassa oleskelevia, myös paperittomia. *Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisen toimintaohjelman* (nk. LAMA-ohjelma) (Sisäministeriö 2021, 66) mukaan kunnissa on epätietoisuutta siitä, mitkä palvelut – ja missä laajuudessa – kuuluvat maassa ilman oleskeluoikeutta oleville henkilöille. Toimintaohjelman mukaan alueelliset vaihtelut ovat suuria sen osalta, mitä palveluita paperittomat kunnassa saavat (mt. 66).

Tutkimuksessa selvitetään, miten paperittomien henkilöiden oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon toteutuu sekä miten paperittomien pääsy sosiaalipalveluihin ja palveluiden sisältö vaihtelevat alueittain. Lisäksi tutkimuksessa selvitetään, millaisia henkilöryhmiä paperittomiin kuuluu ja mitä ratkaisuehdotuksia sosiaalihuollon keskeisiin haasteisiin on löydettävissä tämän tilannekuvan perusteella.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu, että paperittomien oikeutta julkisen terveydenhuollon palveluihin laajennetaan kiireellisestä hoidosta välttämättömään hoitoon (Valtioneuvosto 2019, 151). Juhannusviikolla 2021 eduskunnassa hyväksytyyn sosiaali- ja terveyspalvelu-uudistuksen mukaisesti sosiaali- ja terveyspalveluja kehitetään kuitenkin kokonaisuutena, joten sosiaali- ja terveysministeriö arvioi tätä hallitusohjelman kirjausta koskevassa lainsäädäntötyössä **myös paperittomien sosiaalihuollon muutostarpeet.**

Tarpeiden arvioimiseksi sosiaali- ja terveysministeriö haluaa tällä tutkimuksella kerätä paikallistasolta lisää tietoa siitä, **miten sosiaalihuollon lainsäädäntöä sovelletaan tällä hetkellä, mitkä ovat lainsäädännön konkreettiset ongelmakohdat ja miten paperittomien oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon toteutuu sosiaalihuollon palveluissa.**

Tutkimuksen tulosten perusteella sosiaali- ja terveysministeriö (STM) arvioi tietotarvekuvauksen mukaan, onko syytä aloittaa lainsäädännön tarkastaminen vai riittääkö paperittomien kiireellisiä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevan kuntainfon (Sosiaali- ja

terveysministeriö 2017) päivittäminen. Kunnille annetut suositukset ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien kiireellisestä sosiaali- ja terveydenhuollosta on STM:n kunnille antama ohje, johon viitataan jäljempänä kuntainfona.

Tämän tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että paperittomat ovat keskenään eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, miten he ovat joutuneet paperittomuuteen ja missä päin Suomea he oleskelevat. Kuntakohtaiset eroavaisuudet paperittomille tarjolla olevissa sosiaali- ja terveyspalveluissa asettavat paperittomat keskenään eriarvoiseen asemaan. Näistä syistä valtakunnallinen ohjeistus kaikkien paperittomien sosiaalipalvelujen järjestämiseksi on tarpeellinen.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti vuosille 2021–2024 päivitetyn LAMA-ohjelman (Sisäministeriö 2021) tarkoituksena on vaikuttaa kokonaisvaltaisesti luvattomaan maahantuloon ja maassa oleskeluun, rajat ylittävään rikollisuuteen sekä siihen, ettei Suomeen syntyisi virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle varjoyhteiskuntaa. Ohjelmassa tarkastellaan ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevien asemaa ja heihin liittyviä hyväksikäytön ilmiöitä sekä nostetaan esiin tarve selkeämmälle tilannekuvalle tämän ryhmän osalta.

Sisäministeriö perusti toukokuussa 2021 ilman oleskeluoikeutta maassa olevia koskevan hankkeen. Hankkeessa on laadittu kaksi laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaiseen toimintaohjelmaan perustuvaa selvitystä, jotka julkaistiin helmikuussa 2022. Hankkeessa on selvitetty hallitusohjelmakirjaukseen pohjautuvaa lakimuutosta, joka mahdollistaisi oleskeluluvan ja muukalaispassin myöntämisen hakijalle, jolta puuttuu oleskeluluvan edellytyksistä ainoastaan matkustusasiakirja (Sisäministeriö 2022a). Lisäksi hankkeessa on selvitetty muita mahdollisia ratkaisuja pitkään Suomessa ilman oleskeluoikeutta olleiden henkilöiden tilanteeseen (Sisäministeriö 2022b).

Jälkimmäisessä selvityksessä kartoitetaan ratkaisuja maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen. Selvityksessä on vertailtu kansallista sekä eurooppalaista tutkimusaineistoa ja etsitty mahdollisia ratkaisuja pitkään Suomessa ilman oleskeluoikeutta oleskelleiden henkilöiden tilanteeseen. Selvityksessä on tarkasteltu mahdollisuutta oleskelun laillistamiseen määräaikaisella erillislailla (Sisäministeriö 2022b).

Edellä kuvatut ulkomaalaislain muutostarpeita käsittelevät selvitykset liittyvät paperittomuuden vähentämiseen pitkällä aikavälillä. Toisaalta kuntien sosiaali- ja terveyspalveluissa joudutaan päivittäin ratkaisemaan, miten toimitaan hyvinvointivaltion kattaman turvan ulkopuolelle jäävien paperittomuudessa elävien ihmisten suhteen. Niin kauan, kun paperittomuutta on, paperittomuus on sosiaalipoliittinen kysymys. 1.1.2023 toimintansa aloittavilla hyvinvointialueilla tulisi olla paperittomien sosiaali- ja terveyspalveluita koskevat yhtenäiset toimintatavat.

Pitkittänyt COVID-19-pandemia sekä Ukrainassa alkaneiden sotatoimien vaikutukset eri henkilöryhmien oikeuksiin hakea sekä saada turvaa nousivat julkisen keskustelun sekä päätöksenteon aiheiksi tämän raportin tekovaiheen aikana (Lyytinen & Pellander 2022; Siirtolaisuusinstituutti 2022). Kärjistyneet olosuhteet osoittivat myös, kuinka poliittisen tahtotilan löytyessä inhimillinen hätä voidaan tunnistaa yhteisesti ja löytää keinoja palveluiden kehittämiseen aikaisemmin mahdottominkin pidettyihin haasteisiin.

Paperittomien asuinolosuhteet vuosien 2020–2021 korona-poikkeusolojen aikana sekä rokotus- ja hoitomahdollisuudet tekivät osiltaan näkyviksi alueellisia eroavaisuuksia palveluiden tarjonnassa eri henkilöryhmille.

EU:n tilapäisen suojelun direktiivin käyttöönotto koskien Ukrainasta sotaa paenneita osoitti omalta osaltansa, millainen merkitys inhimillisellä hädällä, paperittomuuden mahdollisen lisääntymisen myötä tulevien vaikutusten tiedostamisella sekä poliittisella tahtotilalla on eri henkilöryhmien oikeuksien toteutumisessa. Vuodesta 2001 osana EU:n turvapaikkalainsäädäntöä ollut direktiivi aktivoitiin nyt ensimmäistä kertaa, ja tämän ansiosta Ukrainan sotaa paenneet ovat saaneet oleskeluluvan sujuvammin kuin esimerkiksi kansainvälisen suojelun hakijat.

2 Keskeiset käsitteet

Tässä luvussa avaamme paperittomuuden ja sosiaalisten oikeuksien käsitteistöä. Molemmat ovat monitahoisia ja tulkittavissa erilaisista näkökulmista. Myös aineistossa eri toimijat määrittelevät paperittomuutta eri tavoin. Paperittomuus on teema, jota on erityisesti sosiaalisia oikeuksia koskevassa suomalaisessa tutkimuksessa käsitelty niukasti.

2.1 Paperittomuuden määritelmiä Suomessa

Tässä tutkimuksessa paperittomuudessa elävällä henkilöllä viitataan ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleviin henkilöihin, joilla ei ole oikeutta sosiaali- ja terveyspalveluihin kotikunnan, EU-lainsäädännön tai Suomen ja muiden maiden välisten sosiaaliturvasopimusten perusteella. Paperittomuudelle ei ole olemassa lainsäädännössä tarkkaa määritelmää (Gadd 2017, 134). Paperittomuus määritelläänkin eri yhteyksissä eri tavoin (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) määritelmän mukaan paperittomilla tarkoitetaan 1) maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevia, muualta kuin EU- tai Eta-maasta tai Sveitsistä tulleita henkilöitä, joiden oleskelulupa on umpeutunut tai rauennut tai joiden maahantulolle ei ole laillisia edellytyksiä, 2) sekä muualta kuin EU- tai Eta-maasta tai Sveitsistä tulleita kolmansien maiden kansalaisia, joiden oleskeluluvan tai viisumin edellytyksenä on ollut yksityinen sairausvakuutus, mutta vakuutusturva on päättynyt tai se ei ole kattava. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi ulkomaiset opiskelijat (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022).

THL:n määritelmän mukaan paperittomien kanssa rinnasteisessa asemassa olevilla henkilöillä on laillinen oikeus oleskella Suomessa, mutta he ovat sosiaali- ja terveyspalveluiden ulkopuolella. Tähän ryhmään kuuluvat EU-kansalaiset, jotka eivät kuulu kotimaansa sosiaaliturvaan ja sairausvakuutukseen (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2022). Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi Itä-Euroopan romanit. Toisaalta minkä tahansa EU-maan kansalaiset voivat päätyä elämään toisen jäsenvaltion alueella ilman täyttä oikeutta sosiaali- ja terveyspalveluihin. Henkilö ei ole automaattisesti paperiton, jos hänellä ei ole kotikuntaa tai jos hän ei ole sairausvakuutettu Suomessa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2022).

Tässä raportissa termiä 'paperiton' käytetään tekstin luettavuuden helpottamiseksi sen sijaan, että kirjoittaisimme 'paperittomuudessa elävistä henkilöistä'. Olemme kuitenkin tietoisia termin ongelmallisuudesta, erityisesti siitä, että 'paperiton' on hallinnollinen kategoria, joka määrittää henkilön asemaa valtion näkökulmasta, ja siitä, että vailla voimassa olevaa oleskeluoikeutta maassa oleskelevalla on yleensä monenlaisia henkilöllisyyteen ja mahdolliseen aiempaan oleskeluoikeuteen viittaavia dokumentteja. Paperittomuus ei myöskään koskaan ole ainoa paperittomuudessa elävää henkilöä määrittävä ominaisuus (esim. Puumala ja Kynsilehto 2017, 358–359). Tässä raportissa paperittomilla viitataan kattavien sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkopuolelle jääviin henkilöihin.

2.2 Paperittomien sosiaaliset oikeudet

Sosiaaliset oikeudet ovat ihmisten hyvinvointia turvaavia oikeuksia, jotka koskevat sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja. Sosiaaliset oikeudet muodostuvat taval- lisen lainsäädännön takaamista sosiaalisista oikeuksista, Suomen perustuslaissa vah- vistetuista sosiaalisista perusoikeuksista sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määritellyistä sosiaalisista ihmisoikeuksista (Tuori & Kotkas 2016, 213–215).

Seuraavaksi tarkastellaan, millainen ilmiö paperittomuus on sosiaalisten oikeuksien ja sosiaalioikeuden näkökulmasta. Sosiaalisten oikeuksien ja näitä toteuttavien *riittävien* sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä toimeentuloturvan tarkoitus on vähentää ihmisten riip- puvuutta markkinoista ja mahdollistaa yhteiskunnan täysvaltainen jäsenyys (Tuori & Kot- kas 2016, 216–217; Nykänen 2018, 589; Rautiainen 2017, 20–23). Paperittomuudessa elävät ihmiset on kuitenkin suljettu demokraattisen osallistumisen ja riittävien palvelujen ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että ilman oleskelulupaa maassa oleskelevien epävarma oikeusasema on erityinen ongelma perustuslain 19 §:ssä turvattujen sosiaali- turvaan liittyvien oikeuksien kannalta (PeVL 7/2008 vp). Paperittomuus on sosiaalisten oikeuksien kehityksessä tarkasteltuna vaikea kysymys, sillä sosiaaliset oikeudet liittyvät kiin- teästi hyvinvointivaltiossa *vakuutettuna* olemiseen. Paperittomilla ei ole oikeusasemaa siinä kansalaisyhteisössä, jossa he elävät, ja tämän seurauksena kansallinen lainsäädäntö turvaa heikosti paperittomien sosiaalisia ihmisoikeuksia (Rautiainen 2017, 34).

Suomessa oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin muodostuu ensisijaisesti asumisen perusteella. Vaikka Suomen perustuslaissa määritellyt sosiaaliset perusoikeudet kuulu- vat lähtökohtaisesti jokaiselle oleskelun luvallisuudesta tai oleskelulupatyypistä riippu- matta, voidaan perusoikeuksien ulottuvuutta rajata eri henkilöryhmien kohdalla (Nykänen

2018, 590). Esimerkiksi oikeus asuntoon on perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattu sosiaalinen oikeus, joka paperittomille turvataan monessa kunnassa hätämajoituksella, josta on päivän ajaksi poistuttava.

Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen edellyttää toimia *julkiselta vallalta* (Tuori & Kotkas 2016, 213–214). Sen sijaan kansalaisyhteiskunta on ollut ja on merkittävässä roolissa paperittomien tukemisessa ja elämän perusedellytysten turvaamisessa, siinä missä julkinen sektori on alkanut laajemmin huomioida paperittomuudessa elävät vasta viime vuosina. Kuten tämän raportin myöhemmissä luvuissa todetaan, vastuu paperittomuudessa elävien perustarpeista on osassa Suomea edelleen vahvasti kolmannen sektorin harteilla.

Sosiaaliset ihmisoikeudet tarkoittavat perustavanlaatuisia oikeuksia, jotka turvaavat inhimillisen elämän edellytykset (Rautiainen 2017, 20). Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan oikeuksia, jotka on määritelty kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Ihmisoikeuksille on ominaista niiden jakamattomuus: ne kuuluvat kaikille oleskelun statuksesta tai hyvinvointivaltion vakuutusturvaan kuulumisesta riippumatta. Tärkeimmät Suomea sitovat sosiaalisia oikeuksia koskevat ihmisoikeussopimukset ovat Yhdistyneiden kansakuntien (YK) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet) koskeva yleissopimus (SopS 6/1976) ja Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990, SopS 85-86/1998).

TSS-sopimukseen (SopS 6/1976) kuuluvat oikeus sosiaaliturvaan (9 art.), perheen, äitien sekä lasten ja nuorten suojelu (10 art.), oikeus saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon (11 art.), sekä oikeus terveyteen (12 art.). TSS-sopimus ei perusta yksilöille subjektiivisia oikeuksia, vaan velvoittaa sopimusvaltioita edistämään sopimuksessa määriteltyjä oikeuksia (Tuori & Kotkas 2016, 222). Euroopan ihmisoikeussopimus (EIOS) puolestaan luo subjektiivisen oikeuden elämän, terveyden ja perusvapauksien suojeluun (Mikkola 2017, 40).

Suomen perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu **oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon** turvaa edellä mainittuja kansainvälisissä sopimuksissa vahvistettuja, perustavaa laatua olevia oikeuksia. Oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on subjektiivinen oikeus, toisin kuin useimmat muut perustuslaissa vahvistetut TSS-oikeudet (Tuori & Kotkas 2016, 222). Näistä syistä voidaan katsoa, että oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on sosiaalisten oikeuksien kova ydin, joka koskee myös paperittomia. Se, millä palveluilla välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan, ratkaistaan yksilöllisesti.

Tilapäisesti maassa oleskelevilla on suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentin nojalla oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin ja toimeentulotukeen kiireellisessä tapauksessa (Tuori & Kotkas 2016, 361). Tätä perustuslain säännöstä täsmennetään alemman asteisella lainsäädännöllä (Kotkas 2019, 49). Käytännössä perustuslain säännös merkitsee sitä, että tilapäisesti

oleskelevilla on oikeus kiireellisiin sosiaali- ja terveystalveluihin. Osa kunnista on päättänyt tarjota paperittomille tätä laajemmat sosiaali- ja terveystalvelut (Terveysten ja hyvinvoinnin laitos 2022). Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että ero kiireellisen ja välttämättömän avuntalpeen välillä on osin keinotekoinen. Jos jotakin välttämättömää talvelua ei saa, muuttuu avuntalve helposti kiireelliseksi.

Erytinen oikeudellinen ja sosiaalipoliittinen ongelma on **kiireellisen avun talpeen pitkityminen**. Tämä raportin luvussa 6.5 tarkemmin kuvattu ongelma johtuu siitä, että joidenkin ihmisten oleskelu on viranomaisten toimesta määritelty tilapäiseksi, vaikka henkilöt tosiasiallisesti oleskelsivät Suomessa vuosien ajan (ks. esim. Alastalo, Kynsilehto & Homanen 2018). Tämän raportin kirjoittamishetkellä osa Suomessa oleskelevista henkilöistä jää riittävien sosiaali- ja terveystalvelujen ulkopuolelle. Tämä on huolestuttavaa paitsi riittävien talvelujen ulkopuolelle jäävien ihmisten myös yleisemmin yhteiskunnan kannalta. Sosiaali- ja terveystalveluita koskeva lainsäädäntö ja hyvinvointivaltio instituutioon perustuvat oletukselle, että kaikki maassa oleskelevat ovat sairausvakuutettuja. Kun tämä lähtökohta ei globaalin eriarvoisuuden vuoksi enää päde, koetukselle joutuvat sosiaali- ja terveystalvan työntekijöiden ammattietiikka, perusoikeustjärjestelmä ja yhdenvertaisuus, koska kunnat ratkovat näitä haasteita kukin omalla tavallaan.

Hyväksikäytön kiello kuuluu sosiaalisen suojelun kovaan ytimeen (Mikkola 2017, 49).

Ihmiskaupan, pakkotyön ja hyväksikäytön kiello on ehdoton (mt. 41). Itsestään selvästi nämä vapausoikeudet koskevat myös paperittomuudessa eläviä.

Julkisen vallan vastuuseen kuuluu ihmisten yhdenvertainen kohtelu. Perustuslain 6 §:n 2 momentti ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIOS) 14 artikla kieltävät syrjinnän. Kuten tämän raportin myöhemmissä luvuissa esitetään, paperittomuudessa elävät ihmiset ovat keskenään eriarvoisessa asemassa. Aineisto antaa viitteitä siitä, että paperittomat kohtaavat eriarvoista kohtelua silloinkin, kun sille ei ole laissa erikseen mainittua perustetta.

Jäljempänä luvussa 6.2 osoitetaan, että siinä missä toisissa kunnissa paperittomien välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisen lähtökohtana on biologista elämää ylläpitävä *minimieksistenssi*, toisissa kunnissa paperittomien talveluilla ymmärretään olevan laajempi yhteiskunnan koheesiota ylläpitävä sosiaalipoliittinen tehtävä, joka edellyttää välttämättömyyden käsitteen tulkintaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisessä valossa.

Hyvän hallinnon takeet ja oikeusturva ovat merkityksellisiä perustuslaissa turvattujen TSS-oikeuksien täytäntöönpanossa (Tuori & Kotkas 2016, 243). Oikeusvarmuuden kannalta keskeisessä asemassa ovat sosiaalitalvelujen kirjaaminen ja muutoksenhaun

mahdollisuus. Nämä asiat, kuten myös muut hyvän hallinnon periaatteet, eivät aina itsestään selvästi toteudu silloin kun kyseessä on paperiton henkilö, jolla ei ole henkilötunnusta ja jota ei tämän vuoksi löydy viranomaisten käyttämistä tietojärjestelmistä.

Tämä tutkimus keskittyy paperittomuudessa elävien ihmisten sosiaalisten oikeuksien toteutumiseen sosiaalipalveluissa. Toisaalta TSS-oikeuksien sisällöllinen ulottuvuus on laajempi kuin sosiaalipolitiikan ala, johon kuuluvat sosiaaliturva sekä sosiaali- ja terveystalvet. TSS-oikeuksiin kuuluu oikeus terveyteen. Paperittomien pääsyä terveystalvetuihin on selvitetty Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksessa (Keskimäki ym. 2014). Tämän raportin luvussa 6.7 oikeutta terveyteen tarkastellaan sosiaalisena oikeutena, jolla on keskeinen merkitys muiden sosiaalisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991) on Suomea sitova ihmis-oikeussopimus. Paperittomuudessa elävät lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Tätä raporttia kirjoitettaessa syksyllä 2022 lainsäädäntöelinten käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 112/2022¹), jonka mukaan ulkomaalaisille henkilöille, ”joilla ei ole Suomessa kotikuntaa tai joilla ei ole muun kansallisen lain tai Suomea sitovan kansainvälisen lainsäädännön tai sopimuksen nojalla oikeutta muihin julkisen terveydenhuollon palveluihin kuin kiireelliseen hoitoon”, tulisi kiireellisten terveystalvetujen lisäksi tarjota välttämättömäksi arvioidut terveydenhuollon palvelut. Voimassa oleva lainsäädäntö ei takaa välttämättömiä terveydenhuollon palveluita edes lapsille ja raskaana oleville. TSS-oikeuksiin lukeutuu myös oikeus sivistykseen. Paperittomuudessa elävien jääminen varhaiskasvatuksen ulkopuolelle on lasten kannalta erityisen haitallista, kun ottaa huomioon vanhempien kuormittavan elämäntilanteen. Tätä kysymystä käsitellään raportin luvussa 6.3.

Paperittomuus ilmentää kipeällä tavalla niitä vaikeuksia, joita globaaliin eriarvoisuuteen kietoutuva muuttoliike tuottaa kansalliselle hyvinvointivaltiolle. Paperittomat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa oleva näkymätön ihmisryhmä, jonka perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat heikosti (HE 343/2014²).

1 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 §:n ja rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta. Hallituksen esitys hyväksyttiin eduskunnassa ja tuli voimaan 1.1.2023.

2 Keväällä 2015 rauennut hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta (HE 343/2014) on tämän raportin kirjoittamisen aikaan syksyllä 2023 lainsäädäntöelinten käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen (HE 112/2022) pohjana.

3 Aineiston kerääminen ja tutkimusmenetelmälliset valinnat

Tutkimushankkeen aineisto on kerätty sekä laadullisin että määrällisin menetelmin. Alla kuvataan ensin laadullisen aineiston kerääminen. Laadullinen aineisto koostuu fokusryhmä- ja yksilöhaastatteluista sekä kunnille lähetetystä Webropol-kyselystä. Fokusryhmähaastatteluihin osallistui kahdesta kuuteen henkilöä. Määrällisen aineiston keruu kuvataan tarkemmin luvussa 9, *Paperittomuudessa elävien henkilöiden sosiaalipalvelujen ja perustoimentulotuen kustannukset*.

Tutkimusta varten on haastateltu verkkovälitteisesti seitsemässä kunnassa julkisella sektorilla työskenteleviä sosiaalityöntekijöitä ja sosiaaliohjaajia. Tutkimuksessa mukana olleisiin kuntiin viitataan raportissa eteläisen Suomen (neljä kuntaa) ja pohjoisen Suomen kuntina (kolme kuntaa). Osa kunnista on kuntayhtymiä, mutta käytämme myös kuntayhtymistä nimitystä kunta. Eteläinen Suomi ei raportissamme viittaa Etelä-Suomeen eikä pohjoinen Suomi viittaa Pohjois-Suomeen. Näillä ilmaisuilla on pyritty ehkäisemään haastateltujen henkilöiden ja kuntien tunnistettavuutta tutkimusraportista. Kunnat valikoitiin tutkimukseen siten, että aineisto muodostaisi valtakunnallisesti kattavan kokonaiskuvan tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimuksessa mukana olevat kunnat ovat erikokoisia ja mukana on sekä suomen- että ruotsinkielisiä kaupunkeja. Tarvittaessa haastateltaville on esitetty kirjallisesti tarkentavia kysymyksiä sähköpostitse. Myös näitä sähköpostitse saatuja vastauksia on hyödynnetty raportissa.

Tutkimuskysymysten pääasiallinen fokus on ollut paperittomien sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa julkisessa sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä. Lisäksi tutkimuksessa on haastateltu julkisen terveydenhuollon sekä vastaanottojärjestelmän työntekijöitä. Tutkimuksessa on myös haastateltu sekä paikallisesti että valtakunnallisesti toimivia paperittomuudessa elävien henkilöiden kanssa työskenteleviä kolmannen sektorin toimijoita. Kolmannen sektorin sisällyttäminen tutkimukseen on ollut tärkeää, koska kolmannella sektorilla on julkista sektoria pidempi historia paperittomuudessa elävien ihmisten kohtaamisesta.

Päätimme haastatella paperittomuudessa elävien henkilöiden kanssa toimivia tahojen sijaan, että olisimme pyrkineet haastattelemaan paperittomuudessa eläviä henkilöitä. Tämä oli tärkeää erityisesti kohderyhmän haavoittuvan aseman takia (ks. esim.

Puumala & Kynsilehto 2017). Kohderyhmän haavoittuva asema korostui entisestään siksi, että voimassa olleiden koronarajoitusten takia valmistauduimme jo tutkimustyön alkuvaiheessa toteuttamaan haastattelut verkkovälitteisesti.

Eri toimijoiden haastattelujen tavoitteena on ollut tuottaa mahdollisimman laaja kokonaiskuva paperittomuudesta ilmiönä sekä paperittomien henkilöryhmistä. Tavoitteena on ollut kattavan tilannekuvan muodostaminen paperittomuusilmiöstä sekä lainsäädännön soveltamisesta. Oleellista oli myös selvittää viranomaisten keskinäistä yhteistyötä sekä viranomaisten ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä. Haastattelut olivat luonteeltaan fokusryhmähaastatteluja, jolla tarkoitetaan haastattelijoiden ylläpitämiä ryhmäkeskusteluja (Krueger & Casey 2000; Valtonen 2005; Pietilä 2017).

Fokusryhmähaastatteluissa hyödynnettiin puolistrukturoitua haastattelurunkoa, jonka teemoja olivat paperittomuus ilmiönä, paperittomien ohjautuminen sosiaalipalveluihin, toimijoiden keskenään tekemä yhteistyö sekä paperittomille tarjotut palvelut, niiden vaikuttavuuden seuranta ja arviot paperittomille järjestettyjen sosiaalipalvelujen kustannuksista (ks. Liite 1). Tavoitteena oli vapaamuotoinen ja vuorovaikutteinen keskustelu, joka mahdollistaa eri näkemysten sekä haasteiden tuomisen esiin myös haastattelurungon ulkopuolelta. Laadullisen tutkimusmenetelmän tavoitteena on ollut ymmärtää tutkittavan ilmiön eri ulottuvuuksia ja puolia. Tavoitteena oli erilaisten näkökulmien ja kokemustiedon esille saaminen.

Fokusryhmähaastatteluiden lisäksi tietoa tarkennettiin tarvittaessa tarkentavin yksilöhaastatteluin. Tutkimusta varten tarkentavia lisätietoja kysyttiin sähköpostitse myös muilta asiantuntijoilta kuin varsinaisilta haastateltavilta. Näiltä asiantuntijoilta saatuja kirjallisia vastauksia on hyödynnetty raportissa. Haastatteluiden ja kyselyjen avovastaukset on analysoitu laadullisen sisällönanalyysin menetelmin. Analyysin tulokset on raportoitu temaattisesti (Morgan 2019). Tutkimusprosessin tarkoituksena ei ollut nostaa esiin yksittäisiä aineistolainauksia, vaan kirjoitimme analyysimme nojaten koko aineiston tarkasteluun. On myös todettava, että osassa haastatteluista keskityttiin erilaisiin teemoihin (esim. terveydenhuolto, ihmiskauppa) ja painopisteisiin riippuen haastateltavien erityisasiantuntemuksesta. Jokaisessa haastattelussa kuitenkin käsiteltiin koko haastattelurungon teema-alueet.

Webropol-kyselyllä selvitettiin kunnille paperittomien henkilöiden sosiaalipalveluista aiheutuneita kustannuksia ja palveluiden vaikutuksia paperittomien henkilöiden elämäntilanteeseen ja hyvinvointiin. Paperittomille henkilöille tarjottujen sosiaalipalvelujen kustannuksia ei ole aiemmin selvitetty systemaattisesti ja kattavasti. Kysely lähetettiin niille seitsemälle kunnalle, joiden sosiaalityöntekijöitä ja sosiaaliohjaajia on myös haastateltu

tutkimusta varten. Kysely sisälsi pääasiassa avoimia kysymyksiä ja oli avoinna kolme viikkoa huhtikuun 2022 alkupuolella. Kustannusten selvittämistä varten haastateltiin myös muutamia talous- ja hallintopalveluiden asiantuntijoita.

Lisäksi Kansaneläkelaitokselta (Kela) saatiin tutkimusta varten sekä määrällistä että laadullista aineistoa. Kelan toimittama määrällinen aineisto kuvasi paperittomille henkilöille myönnetyn perustoimeentulotuen kustannuksia sekä Kelan kunnille maksamia valtion korvauksia paperittomille järjestetyistä kiireellisistä sosiaalipalveluista. Kelalta saatu laadullinen aineisto koostui sähköpostitse saaduista kirjallisista vastauksista. Kelalle esitetyt kirjalliset kysymykset koskivat paperittomien toimeentulotuen hakijoiden asiointia Kelassa, toimeentulotukilain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä sekä Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä ja työnjakoa paperittomiin henkilöihin liittyen (ks. Liite 2).

4 Paperittomuuden eri muodot ja niiden tunnistaminen

Tässä luvussa tarkastellaan tutkimusaineistosta esiin tulleita sekä julkisella sektorilla että järjestöissä haastateltujen työntekijöiden esiin nostamia näkökulmia paperittomuudesta ilmiönä. Haastateltavilta on kysytty, keiden he ajattelevat kuuluvan paperittomiin. Tämän tavoitteena on ollut hahmottaa paperittomuusilmiön moniulotteisuutta. Aineiston perusteella voidaan todeta, että eräät paperittomuuden muodot näkyvät julkisessa palvelujärjestelmässä ja kolmannen sektorin toimijoiden kontakteissa enemmän kuin jotkin toiset paperittomuuden muodot, jotka jäävät marginaaliin.

4.1 Paperittomuus ilmiönä

Suurin osa haastateltavista määritteli paperittomuusilmiötä sillä, että kyseessä olevalla henkilöllä ei ole voimassa olevaa oleskeluoikeutta Suomessa. Osa haastateltavista määritteli paperittomuutta sen perusteella, minkälaisia palvelutarpeita henkilöllä on. Myös riski pudota sosiaali- ja terveystalouden ulkopuolelle näyttöä paperittomuutta määrittävänä tekijänä. Erityisesti kolmannen sektorin aineistosta nousi viesti, ettei paperittomuutta tulisi katsoa henkilön identiteetti- ja piirteeksi tai hänen identiteettiään määritteleväksi tekijäksi. Yksi tapa välttää henkilön identifioiminen paperittomaksi on puhua paperittomien sijaan paperittomuudessa elävistä henkilöistä.

Ilmiön tunnistaminen ja erityisesti ilmiön tunnistamisen lyhyt historia vaikuttaa siihen, miten paperittomuusilmiö on huomioitu sosiaali- ja terveystalouksissa. Kolmannelle sektorille on kertynyt pitkäaikainen ja laaja ymmärrys paperittomuudesta ilmiönä ja paperittomien henkilöiden sosiaalisten oikeuksien heikosta toteutumisesta. Ymmärrys paperittomuudesta muuttuu ajassa. Tämä paperittomuuden muuttuminen ajassa on syytä ottaa huomioon tarkasteltaessa paperittomuuteen liittyviä ajankohtaisia haasteita, hyviä käytäntöjä sekä eri toimijoiden tekemää yhteistyötä, erityisesti julkisen ja kolmannen sektorin (ml. seurakunnat) välillä.

Paperittomat ovat hyvin heterogeeninen ryhmä, mikä osaltaan vaikeuttaa paperittoman henkilön tunnistamista sosiaalihuollon palveluissa. Ilmiön tunnistaminen vaihtelee alueittain sekä eri instituutioiden ja toimijoiden välillä.

4.2 Paperittomien henkilöryhmät

Tutkimuksessa haastateltujen kokemukset paperittomuudessa elävistä painottuivat kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneisiin henkilöihin, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa yhden tai useamman kerran ja joilla on täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta. Näille henkilöille tarjotaan ensisijaisena vaihtoehtona vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta, jolloin henkilölle korvataan matkakulut siihen maahan, jonka kansalaisuus hänellä on, sekä käteis- tai hyödyketukea palaamisen avustamiseksi (Migri 2022). Myös aikaisempien arvioiden mukaan Suomessa suurin osa paperittomista on kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita (Sisäministeriö 2022b). Muun muassa irakilaiden ja somalialaisten kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden määrä on näkyvä. He eivät koe voivansa palata kotimaihinsa, ja tällä hetkellä palautukset viranomaistoimin Irakiin ja Somaliaan eivät toteudu tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta (esimerkiksi Suomi pystyy palauttamaan Irakiin rikostuomion saaneita) tai palauttaminen on erittäin hidasta. Valtaosa näistä henkilöistä on saapunut Suomeen vuosina 2015–2016, ja he ovat pääosin työikäisiä miehiä. Osalla heistä ei ole enää vireillä olevia oleskelulupahakemuksia. Osa heistä on voitu poistaa vastaanottokeskuspalvelujen piiristä kielteisen turvapaikkapäätöksen myötä, vaikka heidän uuden turvapaikka- tai muun oleskelulupahakemuksensa käsittely on edelleen kesken, ja he ovat näin ollen paperittoman kaltaisessa tilanteessa sosiaalipalveluiden saatavuuden osalta. Hakemuksen vireillä ollessa oleskelu on kuitenkin laillista (L 301/2004, 40 §:n 3 mom.).

Aineisto antaa viitteitä siitä, että paperittomuusilmiö on muuttunut moninaisemmaksi ajan myötä. Paperittomuudessa eläville on usein muodostunut erilaisia siteitä Suomeen: he ovat esimerkiksi suorittaneet tutkintonsa Suomessa, osaavat suomen tai ruotsin kieltä ja heillä on mahdollisesti työpaikka tai perhe. Kaikkien toimintakyky ei ole myöskään sama: heillä voi olla erilaisia haavoittuvuuksia ja traumoja tai he saattavat olla luku- ja kirjoitustaidottomia. Pitkittyneessä paperittomuuden tilassa ihmisen toimintamahdollisuudet ovat hyvin rajalliset.

Suurin asiakasryhmä koostuu työikäisistä miehistä. Tutkimusta varten haastateltujen julkisen ja kolmannen sektorin työntekijöiden mukaan paperittomuudessa elävät ovat kuitenkin hyvin heterogeeninen ryhmä, johon kuuluu eri-ikäisiä henkilöitä sekä lapsiperheitä. Osalla kunnan ja kolmannen sektorin toimijoista oli käsitys, että paperittomuudessa elävien lapsiperheiden ja lasten määrä on lisääntynyt. Osalla haastateltavista oli myös näkemys, että paperittomuudessa elävien naisten määrä on lisääntynyt.

Seuraavassa esitämme luettelomaisesti haastatteluaineistossa tunnistettuja paperittomien henkilöryhmiä. Alla olevassa luettelossa paperittomuuden muotoja lähestytään henkilöiden tilanteiden tai oleskelustatuksen kautta. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilö voi tilanteesta riippuen kuulua useampaan lueteltuun henkilöryhmään tai siirtyä ajan kuluessa henkilöryhmästä toiseen.

- Henkilöt, jotka ovat saaneet kielteisen turvapaikkapäätöksen mutta eivät ole poistuneet maasta.
- Täysin ”maan alla” elävät ihmiset: useat haastateltavat muistuttavat siitä, että vain osa paperittomuudessa elävistä hakeutuu kunnan tai kolmannen sektorin palveluihin: monet paperittomat pyrkivät kätkeytymään viranomaisilta täysin, koska he pelkäävät käännytystä tai karkotusta³.
- Osa perheenjäsenistä on voinut saada oleskeluluvan, osa perheestä elää paperittomuudessa. Joissain tapauksissa vaimo ja lapset saavat oleskeluluvan, mutta perheen isä jää syystä tai toisesta ilman oleskelulupaa. Joukossa on esimerkiksi perheenjäseniä, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa toisessa EU-maassa tai joiden sormenjäljet on rekisteröity toisessa EU-maassa, ja jotka eivät Dublinin asetuksen nojalla voi lähtökohtaisesti saada turvapaikkahakemustaan käsiteltäväksi Suomessa, jossa muu perhe oleskelee.
- Lapset, jotka syntyvät paperittomuudessa eläviin perheisiin (ns. ylisukupolvinen paperittomuus).
- Toisesta EU-maasta oleskeluluvan saaneet henkilöt, jotka tulevat esimerkiksi etsimään töitä Suomesta hakeakseen sen perusteella työntekijän oleskelulupaa. Vaikka ulkomaalaislaki lähtee siitä, että työntekijän oleskelulupaa tulee hakea Suomen rajojen ulkopuolella, on kuitenkin tilanteita, että työntekijän oleskelulupaa haetaan Suomessa. Toisesta EU-maasta oleskeluluvan saaneilla henkilöillä on laissa tarkemmin määriteltyjen edellytysten täyttyessä oikeus oleskella Suomessa, mutta heillä ei ole Suomessa työnteko-oikeutta. Koska työntekijän lupahakemuksen käsittely kestää usein pitkään, voivat tällaiset henkilöt päätyä oleskelemaan Suomessa paperittomana. Työntekijän oleskeluvissa sovelletaan

³ Käännytyspäätös tehdään henkilöille, jotka ovat hakeneet Suomesta oleskelulupaa, joka on evätty. Karkotuspäätös tehdään henkilöille, joilla on jo ollut Suomessa oleskelulupa, mutta jotka jostain syystä ovat menettäneet oleskelulupansa. Oleskelulupa voidaan perua tai määräaikaiselle oleskeluluvulle ei myönnetä jatkoa. Käännytys- ja karkotuspäätöksen saaneiden on poistuttava maasta vapaaehtoisesti tai poliisin saattamana.

saatavuusharkintaa⁴ (L 301/2004, 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta), ja mikäli henkilö ei täytä työperäisen oleskeluluvan edellytyksiä, joutuu hän mahdollisesti palaamaan siihen EU-maahan, jossa oleskelulupa on. Brexit ja korona ovat lisänneet tämän tyyppistä liikkuvuutta. Usein henkilö hakeutuu sosiaalipalveluihin esimerkiksi silloin, kun hänen käytössään olevat rahavarat loppuvat.

- Toisesta EU-maasta Suomeen saapuneet henkilöt, jotka ovat tässä toisessa EU-maassa joutuneet ihmiskaupan tai muun hyväksikäytön uhriksi. Tällaiset henkilöt eivät aina eri syistä halua tai pysty kertomaan Suomen viranomaisille, että ovat joutuneet ihmiskaupan uhreiksi. He eivät aina välttämättä tiedosta olevansa ihmiskaupan uhreja.
- Henkilöt, joiden oleskelulupa on umpeutunut ja jotka eivät eri syistä ole saaneet oleskelulupaansa uusittua. Oleskelulupa on voitu myöntää avioliiton, työsuhteen tai opiskelupaikan perusteella, ja mikäli näissä olosuhteissa on tapahtunut muutos, ei lupaa aiemmalla perusteella ole voitu jatkaa. Jos henkilö ei ole osannut hakea jatkolupaa määräaikaiselle oleskeluluvulle ajoissa, voidaan jatkolupa jättää myöntämättä. Jos henkilö ei täytä muun oleskeluluvan saannin edellytyksiä, hän on Suomessa paperittomana, vaikka väestötietoihin jäisi merkintä kotikunnasta.
- Ihmiset, joille oli myönnetty aiemmin voimassa olleen ulkomaalaislain 51 §:n mukainen tilapäinen oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi tai oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. He eivät ole saaneet lupiaan uusittua sen vuoksi, että humanitaarista suojelua koskenut ulkomaalaislain säännös (88 a §) kumottiin (HE 2/2016 vp) ja ulkomaalaislain 51 §:ää muutettiin siten, ettei tilapäistä oleskelulupaa enää myönnetä maasta poistumisen estymisen vuoksi, mikäli henkilö ei suostu palaamaan kotimaahansa tai jos hän vaikeuttaa paluunsa järjestelyjä. He eivät myöskään ole saaneet myönteistä päätöstä muuhun oleskelulupahakemukseen tai uuteen turvapaikkahakemukseen. Myös tällaisille henkilöille on jäänyt voimaan kotikuntamerkintä, minkä myötä heidän asemansa julkisessa palvelujärjestelmässä ei ole yksiselitteinen.

4 Saatavuusharkinnalla tarkoitetaan ”käytäntöä, jossa työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää EU:n ulkopuolisen maan kansalaiselle ainoastaan, mikäli tehtävään ei ole saatavilla tekijöitä Suomen tai muiden unionin jäsenmaiden työmarkkinoilla” (Lakka 2021).

- Henkilöt, jotka ovat saaneet oleskeluluvan alaikäisinä ns. yksilöllisistä inhimillisistä syistä – joko perheineen tai yksin – ja joiden oleskelulupaa ei ole uusittu, kun heistä on tullut täysikäisiä.
- Esimerkiksi viisumilla tai opiskelijan oleskeluluvalla tulleita ihmisiä, joiden oleskeluluvan tai viisumin edellytyksenä on ollut sairausvakuutus, joka ei ole kattava tai jonka voimassaolo on päättynyt.
- Viisumilla Suomeen saapuneet henkilöt (esim. perheenjäsenet), joiden viisumi on umpeutunut, mutta jotka eivät ole poistuneet maasta. Tällaiset henkilöt saattavat hakeutua esimerkiksi terveystaloihin, jonka myötä henkilöt tunnustetaan paperittomuudessa eläviksi.
- Perhesyistä Suomeen saapuneet tai perhesyistä Suomeen jääneet henkilöt, joille kuitenkin ei ole myönnetty perheenjäsenen oleskelulupaa tai jotka eivät ole saaneet ensimmäiselle oleskeluluvalla jatkoa. Perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevan puoliso voi olla Suomen kansalainen, Suomesta kansainvälistä suojelua saava henkilö tai työntekijän oleskeluluvan saanut työntekijä.
- Euroopan unionin kansalaiset, jotka ovat oleskelleet Suomessa yli kolmen kuukauden ajan ilman, että ovat rekisteröineet oleskeluaan Suomessa ulkomaalaislain 159 §:n edellyttämällä tavalla, ja joilla ei ole käytössään itseään tai perhettään varten riittäviä varoja ja tarvittaessa sairausvakuutusta (L 301/2004, 158 a §). Rekisteröityminen, taloudellinen toiminta työntekijänä tai yrittäjänä sekä riittävät varat ovat edellytyksenä sille, että EU-maan kansalainen voi oleskella yli kolme kuukautta toisessa EU-maassa (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY1). Jos nämä edellytykset eivät täyty ja oleskelu jatkuu pidempään kuin kolme kuukautta, henkilö on Suomessa paperittoman kaltaisessa asemassa eikä kuulu asumisperusteiseen sosiaaliturvaan.
- Ihmisiä, jotka ovat oleskelleet Suomessa todella pitkän aikaa, mutta heillä ei ole ikinä ollut mitään oleskelulupaa tai ei edes oleskelulupahakemusta.

4.3 Paperittomuuden tunnistaminen sosiaalipalveluissa: havaintoja alueellisista eroista

Henkilöryhmien heterogeenisuus korostui erityisesti eteläisen Suomen kuntien haastatteluissa (kunnat 2, 4 ja 6). Kuitenkin yhdessä eteläisen Suomen kunnassa työntekijöiden osaaminen ja kyky tunnistaa muita kuin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita ja vastaanottopalveluiden ulkopuolelle jääneitä paperittomia oli rajallinen (ks. alaluku 6.2.1).

Pohjoisessa Suomessa sosiaalipalveluiden työntekijät viittasivat paperittomilla lähes poikkeuksetta kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneisiin henkilöihin. Kysyttäessä muista mahdollisista henkilöryhmistä, työntekijät nimesivät esimerkiksi turistit tai ”seikkailijat”, mutta eivät mieltäneet heitä paperittomuuden kaltaisessa tilanteessa eläviksi henkilöiksi, jotka tarvitsisivat sosiaalihuollon palveluita. Haastatteluista ilmenee työntekijöiden tukeneen taloudellisesti ainakin joidenkin tällaisten asiakkaiden matkustamista eteläiseen Suomeen oman maan edustustoon, oletuksena edustuston tukema kotiinpaluu.

Jotkut haastatelluista sosiaalialan ammattilaisista olivat haastatteluajankohtana työskennelleet paperittomuudessa elävien parissa vain kohtalaisen lyhyen aikaa. Eräessä kunnassa paperittomien sosiaalipalvelut oli työntekijöiden mukaan luotu ja kehitetty juuri vuosina 2015–2016 turvapaikanhakijoina tulleille ja vastaanottopalveluista uloskirjatuille henkilöille. Kunnassa kolme tunnistettiin useampia paperittomien henkilöryhmiä, mutta asiakaina tällaisia henkilöitä oli ollut vain muutamia. Nämä seikat osaltaan selittävät sitä, miksi osalla julkisen sosiaalihuollon työntekijöistä oli kokemusta lähinnä turvapaikanhakijataustaisista paperittomista. Sen sijaan osa vastaanottokeskusten, seurakuntien ja järjestöjen henkilöstöstä oli toiminut tehtävässään pitkään, jossain tapauksessa jopa useamman vuosikymmenen, ja monipuolista kokemusta niin paperittomuudesta ilmiönä kuin paperittomuuden eri henkilöryhmistä oli ehtinyt kerääntyä runsaammin.

5 Välttämättömän toimeentulon turvaaminen

Perustuslain 19 §:n 1 momentti takaa jokaiselle Suomessa oleskelevälle, joka ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotuesta säädetään toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997). Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuen tarkoitus on turvata henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Tässä luvussa tarkastellaan kuntien vaihtelevia käytäntöjä paperittomien välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi sekä kuntien ja Kansaneläkelaitoksen välistä työnjakoa ja yhteistyötä paperittomien henkilöiden osalta.

Perustoimeentulotuki on osa toimeentulotuen ja sosiaalihuollon kokonaisuutta, vaikka sen toimeenpano on vuodesta 2017 ollut Kansaneläkelaitoksen vastuulla. Täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta vastaavat kunnat, vuoden 2023 alusta hyvinvointialueet.

Tutkimusta varten Kelalle lähetettiin sähköpostitse kirjallisia kysymyksiä, jotka koskivat paperittomien toimeentulotuen hakijoiden asiointia Kelassa, toimeentulotukilain soveltamista paperittomien henkilöiden kohdalla sekä Kelan ja kuntien välistä yhteistyötä ja työnjakoa paperittomiin henkilöihin liittyen (ks. Liite 2). Toimeentulotukea koskeviin kirjallisiin kysymyksiin vastanneen Kelan asiantuntijan mukaan Kelassa termiä ”paperiton” käytetään toimeentulotuen hakijoista, joille on kirjattu tieto tilapäisestä oleskelusta paperittomana. Asiantuntijan mukaan paperittomien toimeentulotuen hakemukset on kaikissa Kelan vakuutuspiireissä keskitetty asiaan perehtyneille ratkaisuasiantuntijoille. (Asiantuntijat, Kela, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto, 27.6.2022.)

5.1 Oleskelun luonteen arviointi: tilapäistä vai muuta kuin tilapäistä?

Oikeus toimeentulotukeen ei riipu oleskeluoikeudesta (apulaisoikeusasiamiehen ratkaisut 18.12.2015, Dnro 4096/4/14 ja 14.5.2019 EOAK/465/2018). Ihminen voi olla toimeentulotukilaissa säädettyjen edellytysten täyttyessä oikeutettu toimeentulotukeen, vaikka hän oleskelisi Suomessa ilman oleskeluoikeutta tai vaikka hänen oleskelunsa olisi luvallista, mutta henkilöä ei olisi vakuutettu Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä. Toimeentulotukilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä lakiin lisättäisiin uusi henkilölistä soveltamisalaa koskeva pykälä, 27 §, johon kirjattaisiin lain nykyinen tulkinta- ja soveltamiskäytäntö koskien oleskelun vakituisuuden arviointia (HE 127/2022 vp).

Toimeentulotuen näkökulmasta henkilön oleskelu maassa voi olla tilapäistä tai muuta kuin tilapäistä. Se, onko oleskelu tilapäistä vai muuta kuin tilapäistä, ratkaistaan tapauskohtaisen arvion perusteella. Mikäli henkilölle on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamiseksi, puoltaa tämä osaltaan oleskelun tulkitsemista tilapäiseksi. Kuitenkin henkilöllä, jonka oleskelu on katsottu toimeentulotuen näkökulmasta tilapäiseksi, voi olla oikeus kiireelliseen ja välttämättömään taloudelliseen tukeen myös perustoimeentulotukena, jos hän on kiireellisen avun tarpeessa eikä voi turvata toimeentuloaan muilla tavoin. Niin sanottu kiireellinen ja välttämätön osuus toimeentulotuesta vastaa perustoimeentulotuen perusosan ravintomenojen osuutta. Ravintomenojen lisäksi Kela voi myöntää välttämättömät lääkkeet luotettavaa selvitystä vastaan. Kiireellisessä tapauksessa välttämätön apu tulee aina turvata puutteellisinkin selvityksin hakijan eduksi (Kela, toimeentulotuen 3.10.2022, 140–145; Asiantuntijat, Kela, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto, 27.6.2022).

Paperittomuudessa elävän henkilön jokapäiväisen selviytymisen kannalta suuri merkitys on sillä, tulkitaanko hänen oleskelunsa toimeentulotuen näkökulmasta tilapäiseksi vai muuksi kuin tilapäiseksi. Jos Kela arvioi henkilön oleskelun muuksi kuin tilapäiseksi esimerkiksi perhesuhteiden, kotikunnan tai työskentelyyn liittyvien syiden perusteella, voi henkilöllä olla oikeus perustoimeentulotukeen täydessä laajuudessaan, jos tuen myöntämisen yleiset edellytykset täyttyvät. Toimeentulotuen perusosa on ajalla 1.8.2022–31.12.2022 yksin elävälle lapsettomalle henkilölle 532,97 euroa kuukaudessa⁵. Jos taas oleskelu määritellään tilapäiseksi, saa hakija ainoastaan maksusitoumuksen ravintomenoihin ja tarvittaessa välttämättömiin lääkkeisiin.

⁵ Ajalla 1.1.–31.7.2022 perusosan määrä oli 514,82 e/kk (Kela 2022, Perusosanmäärä).

Oleskelun luonteen arvioinnin harkintakriteerejä kuvataan tarkemmin toimeentulotuen etuusohjeessa (Kela, Toimeentulotuen etuusohje 3.10.2022, 140–142). Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liitetyiksi laeiksi (HE 127/2022 vp) ei sisällä tarkentavia kriteerejä, joiden perusteella ratkaisutaisiin, onko henkilön oleskelu muuta kuin tilapäistä. Esityksen mukaisessa henkilöllistä soveltamisalaa koskevassa 27 §:ssä säädettäisiin, että oleskelun tosiasiallinen luonne on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Kelan asiantuntijan mukaan toimeentulotuen ratkaisutyön kannalta on haasteellista, että toimeentulotuesta annetussa laissa ei säädetä toimeentulotukioikeudesta ja sen kriteereistä täsmällisesti. Tämä ei koske ainoastaan paperittomia vaan myös muita kansainvälisiä tilanteita. (Asiantuntijat, Kela, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto, 27.6.2022.)

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tilapäisesti oleskelevien oikeus toimeentulotukeen tulee aina sisältämään yksilöllistä tapauskohtaista harkintaa eikä asiasta pystytä säättämään täysin tyhjentävästi. Ministeriö on pitänyt tärkeänä, että epäselvää tulkintaa selkeytetään esitetyllä säännöksellä sekä kuvaamalla perusteluissa vakinaisen oleskelun käsitettä ja asian yksilöllistä arviointia päätöksenteossa. Toimeentulotukilakiin esitetään muitakin muutoksia, joiden avulla vastuita selkeytetään sekä yhteistyötä Kelan ja sosiaalihuollon viranomaisten välillä parannetaan. Lisäksi perustetaan valtakunnallinen toimeentulotukiasioiden neuvottelukunta sekä alueelliset neuvottelukunnat hyvinvointialueille, joiden avulla toimeenpanoa ja yhteistyötä koordinoidaan. Jatkossa voidaan tarvittaessa puuttua epäkohtiin seurannan yhteydessä. (Susanna Rahkonen, sosiaali- ja terveysministeriö, henkilökohtainen tiedonanto 31.10.2022.)

Sen arvioiminen, onko oleskelu tilapäistä vai muuta kuin tilapäistä, jättää tilaa eriäville tulkinnoille. Voidaan kysyä, asettaako oleskelun luonteen arviointiin liittyvä tulkinnanvaraisuus toimeentulotuen hakijat eriarvoiseen asemaan. Kuntien sosiaalipalvelujen työntekijöiden haastattelujen pohjalta voidaan todeta, että tämä kysymys koskettaa esimerkiksi niitä asumisperusteisessa sosiaaliturvajärjestelmässä ei-vakuutettuja toimeentulotuen hakijoita, joilla on Suomessa perheenjäseniä, ja henkilöitä, joilla on aiemmin ollut Suomessa oleskelulupa, sekä EU-kansalaisia. Eräissä haastattelussa kuvattiin, että tällaiset henkilöt voivat saada sosiaalipalveluista apua siinä, että he osaavat hakemuksessa tuoda tilanteestaan ilmi seikkoja, jotka puoltaisivat oleskelun tulkintaa muuksi kuin tilapäiseksi. Siispä se, tuleeko toimeentulotuen perusosa myönnettäväksi vai ei, saattaa joissakin tilanteissa riippua siitä, osaako hakija riittävästi nostaa hakemuksessaan esiin asioita, jotka puoltaisivat oleskelun tulkintemista muuksi kuin tilapäiseksi, taikka siitä, saako hän apua hakemuksen teossa.

5.2 Välttämätön toimeentulo toimeentulotukilain vai sosiaalihuoltolain perusteella?

Tässä tutkimuksessa mukana olleet kunnat erosivat toisistaan siinä, vastasiko kunta vai Kela paperittomille myönnettävästä toimeentulotuesta (myös Vogt 2020). Kolmessa tutkimuksessa mukana olleessa kunnassa paperittomien oleskelukunta vastasi välttämättömän toimeentulon turvaamisesta, kun taas kolmessa kunnassa paperittomat saivat toimeentulotuen Kelasta. Yhden kunnan sosiaalipalveluissa oli omaksuttu käytäntö, jonka mukaan Kelaan ohjattiin asioimaan sellaiset paperittomuudessa elävät henkilöt, joiden toimintakyvyn arvioitiin olevan verrattain hyvä. Perheet ja henkilöt, joilla katsottiin olevan erityisen tuen tarvetta, saivat välttämättömän toimeentulon kunnasta.

Toimeentulotuen toimeenpanon kannalta on haaste, että laki jättää tulkinnanvaraa sille, vastaako välttämättömästä tuesta paperittoman oleskelukunta vai Kela (Asiantuntijat, Kela, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto, 27.6.2022). Kela ohjaa paperittomat oleskelukunnan sosiaalitoimeen, jossa voidaan selvittää esimerkiksi hätämajoituksen tai huolenpitoa turvaavien sosiaali- tai terveyspalvelujen tarve (Kela, Toimeentulotuen etuusohje 3.10.2022, 144). Toimeentulotukilain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 127/2022 vp) pyrkii selkeyttämään Kelan ja hyvinvointialueiden sosiaalihuollon välistä vastuunjakoa tuen myöntämisessä.

Perustoimeentulotuki siirrettiin kunnilta Kansaneläkelaitoksen vastuulle vuonna 2017. Tätä ennen kunta vastasi sekä perustoimeentulotuesta että täydentävästä toimeentulotuesta, kun taas nykyisin kuntien vastuulla ovat enää täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki ja sosiaalihuollon palvelut, mukaan lukien tilapäinen majoitus. Kysymys siitä, kenen vastuulle viimesijaisen toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen kuuluu kiireellisissä tilanteissa ja minkä lainsäädännön perusteella, nousi esiin vasta toimeentulotuen Kelalle siirtämisen jälkeen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2020, 30).

Kuntien ja Kelan välistä työnjakoa välttämättömän ja viimesijaisen toimeentulon turvaamiseksi ei tällä hetkellä ole laissa täsmällisesti määritelty, ja tämä työnjaon määrittelemättömyys on ilmennyt erityisesti vailla oleskeluoikeutta olevien henkilöiden kohdalla (Sosiaali- ja terveysministeriö 2020, 32–36). Kelan toimeentulotuen etuusohjeen (3.10.2022, 144) mukaan "[j]os saatujen selvitysten perusteella arvioidaan, että kyseessä on tilapäinen oleskelu, hakemuksen käsittelyn yhteydessä Kela selvittää tarvittaessa oleskelukunnan sosiaalitoimesta, onko hakijan mahdollista saada kiireellinen ja välttämättömän toimeentulonsa ravinnon ja välttämättömien lääkkeiden osalta hakemusta vastaavalle ajalle kunnan toimesta". Toisin sanoen Kela myöntää ravintomenot ja välttämättömät lääkemenot, jos näihin ei myönnetä tukea kunnasta.

Ravinto ja välttämättömät lääkkeet, kuten muutkin perustarpeet, ovat toisaalta Kelan vastuulle kuuluvaan perustoimeentulotukeen sisältyviä menoja. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan toimeentulotuki turvaa oikeutta välttämättömään toimeentuloon rahamääräisten suoritusten osalta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2020, 8, 30). Tämä puoltaa tulkintaa, jonka mukaan vastuu välttämättömän toimeentulon turvaamisesta rahamääräisten suoritusten osalta olisi Kelalla. Toisaalta sen arvioiminen, mitä välttämättömän toimeentulo kunkin henkilön kohdalla tarkoittaa, edellyttää yksilöllistä harkintaa. Yksilöllinen harkinta ei toisaalta nykyisellään kovin hyvin mahdollistu Kelan toimeentulotuen ratkaisussa.

Nykyisin Kela myöntää henkilöille, joiden oleskelu on arvioitu tilapäiseksi, ainoastaan ravintomenot (252,26 euroa kuukaudessa tai 8,41 euroa päivässä) ja välttämättömät lääkkeet luotettavaa selvitystä vastaan (Asiantuntijat, Kela, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto, 27.6.2022). Toisaalta jos henkilöllä ei ole esimerkiksi vaatteita, välttämättömän toimeentulo koostuu myös vaatteisiin myönnettävästä tuesta. Toimeentulotukilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 127/2022 vp) on tilapäistä oleskelua koskevaan 27 S:ään liittyen todettu, että tuen vähimmäismäärää, niin sanottua eksistenssiminimiä, ei voi määrittellä laissa yksityiskohtaisesti, koska myönnettävät menot perustuvat tapauskohtaiseen harkintaan⁶.

Toimeentulotukilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 127/2022 vp) on ehdotettu sisällöllisesti uutta säännöstä (15 §) sosiaalityön lausunnosta, jonka tarkoitus on edistää perustoimeentulotuen hakijan yksilöllisen tilanteen huomioimista ja jonka sosiaalityöntekijä voi oma-aloitteisesti tai Kelan pyynnöstä toimittaa liitteeksi perustoimeentulotukiasian käsittelyyn. Ehdotuksen mukainen sosiaalityön lausunto voi tulevaisuudessa paremmin mahdollistaa yksilöllisen harkinnan käyttämisen Kelan perustoimeentulotuen ratkaisussa, kun kyse on hakijoista, joiden oleskelu on katsottu tilapäiseksi.

Tällä hetkellä kunnilla on Kelaa laajempi harkintavalta siinä, mitä paperittomien henkilöiden välttämättömän toimeentulo voi pitää sisällään. Kunnat myöntävät paperittomille ravintoon ja muihin välttämättömiksi arvioituihin menoihin tukea joko sosiaalihuoltolain 12 §:n perusteella tai toimeentulotukilain perusteella ehkäisevänä toimeentulotukena. Sosiaalihuoltolain 21 §:n mukainen tilapäismajoitus järjestetään aina sosiaalihuoltolain 12 §:n perusteella. Osa tutkimuksessa mukana olleista kunnista ilmoitti myöntävänsä harkinnanvaraisesti tukea paperittomille henkilöille paikallisliikenteen lippuun,

⁶ Uudessa 27 §:ssä säädettäisiin seuraavasti: "Jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä on kuitenkin oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu." Esityksen perusteluissa on todettu, että "[u]seimmiten välttämättömyystarvikkeisiin on tulkittu kuuluvan ravinto, välttämättömät lääkkeet ja vaatteet sekä majoitus". (HE 127/2022 vp.)

matkapuhelimen käyttöön ja vaatteisiin. Samoin kuin ruoka, myös nämä menot on määritelty Kelan vastuulle kuuluvan perustoimeentulotuen perusosalla katettavaksi. Kuten yllä on todettu, perustoimeentulotuen perusosaa ei kuitenkaan myönnetä henkilöille, joiden oleskelu on arvioitu toimeentulotukilain näkökulmasta tilapäiseksi.

Kunta voi kiireellisessä tilanteessa myöntää *ehkäisevää toimeentulotukea* poikkeuksellisesti ilman, että Kansaneläkelaitos on ensin tehnyt päätöstä perustoimeentulotuesta (L 1412/1997 14 §:n 3 mom.⁷). Tämä tarkoittaa, että ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisessä voidaan poiketa toimeentulotuen normaalista hakumenettelystä eikä päätöksen tarvitse olla sidoksissa toimeentulotuen laskelmaan. Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu henkilön ja perheen sosiaalisen turvallisuuden ja toimintakyvyn edistämiseksi. Sille, että toimeentulotuen normaalista hakumenettelystä voidaan poiketa, on oltava erityinen syy, joka voi liittyä esimerkiksi hakijan tilanteen kiireellisyyteen. Ehkäisevä tuki on koettu erityisen käyttökelpoiseksi sosiaalityön välineeksi akuuteissa kriisitilanteissa. (HE 127/2022 vp, Susanna Rahkonen, sosiaali- ja terveysministeriö, henkilökohtainen tiedonanto 31.10.2022.) Pääsääntö on, että Kelan on ensin ratkaistava henkilön oikeus perustoimeentulotukeen, ennen kuin kunta voi käsitellä täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hakemuksen.

Toimeentulotukilain uudistamista koskevassa esityksessä (HE 127/2022 vp) täsmennetään ehkäisevää toimeentulotukea koskevaa pykälää (8 §). Säännöskohtaisissa perusteluissa sen soveltamista perustellaan näin: ”Kuten voimassa olevassa laissa, ehkäisevää toimeentulotukea voitaisiin 1 momentin mukaan myöntää toimeentulotukilain 1 §:n 2 momentissa mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi muun muassa tuen saajan aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi, yli-velkaantumisen tai taloudellisen tilanteen äkillisestä heikentymisestä aiheutuvien vaikeuksien lieventämiseksi sekä muihin tuen saajan omatoimista suoriutumista edistäviin tarkoituksiin. (...) Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan jokaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu. Ehkäisevän toimeentulotuen

7 Korkein hallinto-oikeus (KHO) on viitannut ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä koskevaan toimeentulotukilain 14 §:n 3 momenttiin ratkaisussaan 2019:62, jonka mukaan maassa ilman oleskeluoikeutta olevilla ei ole oikeutta Kelan perustoimeentulotukeen, vaan heidän oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon voidaan turvata ehkäisevällä toimeentulotuella. Toimeentulotuen oikeudellinen asiantuntijaryhmä on pitänyt ongelmallisena sitä, että ehkäisevän toimeentulotuen myöntämistä koskevan toimeentulotukilain poikkeussäännöksen (14 §:n 3 mom.) on tässä ratkaisussa tulkittu tarkoittavan kunnan viimesijaista vastuuta välttämättömään toimeentulon turvaamisesta, vaikka se ei ole ollut säännöksen tarkoitus (STM 2020, 36). Toimeentulotukilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä kyseinen pykälä on kumottu. Lakiesityksen 8 §:n mukaan hyvinvointialueilla kuitenkin säilyisi vapaus myöntää erityisestä syystä ehkäisevää toimeentulotukea ilman, että Kela on ensin ratkaissut hakemuksen.

avulla voidaan myöntää tukea myös näissä tilanteissa ja hyvinvointialueen tulee varautua tämän tehtävän hoitamiseen turvaamalla siihen riittävät taloudelliset resurssit.” (Susanna Rahkonen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeri, henkilökohtainen tiedonanto 31.10.2022.)

Sosiaalihuoltolain 12 § turvaa perustuslain 19 §:n mukaista oikeutta välttämättömään huolenpitoon, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että henkilölle järjestään tilapäinen majoitus ja ruokaa (Kotkas 2019, 49). Ero sosiaalihuoltolain 12 §:n ja toimeentulotukilain välillä on jokseenkin epäselvä, koska esimerkiksi ravintoon tarkoitettuja maksusitoumuksia myönnetään tällä hetkellä molempien lakien perusteella. Silloin kun kyse on henkilöistä, joiden vastaanottopalvelut on lakkautettu, tulee ravinto, välttämättömät lääkkeet ja majoitus turvata juuri sosiaalihuoltolain 12 §:n perusteella, jotta kunta voisi hakea näistä menoista valtion korvauksen, josta säädetään sosiaalihuoltolain 12 a §:ssä.

Tämän tutkimuksen loppuvaiheessa kesällä 2022 tutkimuksessa mukana olleiden kuntien sosiaalipalvelujen työntekijöiltä kysyttiin sähköpostitse, missä tilanteissa paperittomien henkilöiden välttämätön toimeentulo turvataan sosiaalihuoltolain ja missä tilanteissa toimeentulotukilain perusteella. Kuten yllä on todettu, kuntien ja Kelan välinen työnjako välttämättömän ja viimesijaisen toimeentulon turvaamiseksi on ollut laissa tarkemmin määrittelemättä. Sähköpostitiedusteluilla haluttiin kerätä tietoa lain soveltamiskäytännöstä tältä osin.

Ne kolme kuntaa, joissa paperittomat saivat välttämättömän toimeentulon kunnan sosiaalitoimesta, sovelsivat lakia eri tavoin sen osalta, minkä lainsäädännön perusteella tuki myönnettiin. Kunnassa 6 valtion korvauksen piirissä oleville henkilöille (vastaanottopalvelujen lakkaamisen myötä paperittomaksi joutuneet) taloudellinen tuki myönnettiin sosiaalihuoltolain 12 §:n perusteella ja kaikille muille ehkäisevänä toimeentulotukena. Kunnassa 4 kaikille paperittomille myönnettiin välttämätön taloudellinen tuki sosiaalihuoltolain perusteella, paitsi mikäli henkilöllä oli Suomessa kotikunta, kunta myönsi taloudellista tukea ehkäisevänä toimeentulotukena. Kunnassa 2 sosiaalihuoltolain perusteella myönnettiin toimeentulotuen perusosaan sisältyvät menot, joihin kuuluvat ravinto ja reseptilääkkeet, matkapuhelimen ja joukkoliikenteen käyttö sekä vaatteet, jos vaatteiden tarve on välttämätön. Näiden menojen voidaan katsoa kuuluvan sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tässä kunnassa muihin harkinnanvaraisiin menoihin myönnettiin tukea ehkäisevänä toimeentulotukena. Kunnassa 3, jossa paperittomat saivat tuen ravinto- ja lääkemenoihin Kelasta, kunta oli myöntänyt yhdelle paperittomalle perheelle välttämättömäksi katsottua muuta apua toimeentulotukilain perusteella.

Sosiaalihuoltolain 12 a §:n mukaisen valtion korvauksen saamisen edellytys on, että tuki myönnetään sosiaalihuoltolain 12 §:n perusteella. Tämän osalta kunnissa vaikuttaa edelleen olevan epätietoisuutta. Kunnassa 7, jossa kunta vastasi paperittomien ravinto- ja

lääkemenoista, tulkittiin lakia niin, että taloudellinen tuki tulee myöntää toimeentulotukilain perusteella myös valtion korvauksen piirissä oleviin kiireellisiin sosiaalipalveluihin. Sosiaalihuoltolain 12 a § koskee kansainvälisen suojelun hakijoita, joiden vastaanotto- palvelut on lakkautettu vastaanottolain (746/2011) 14 a §:n mukaisesti.

Kunnassa 1, jossa Kela vastasi paperittomien ravinto- ja lääkemenoista, kunta täydensi Kelan maksusitoumuksia myöntämällä harkintansa mukaan paperittomille sosiaalihuoltolain perusteella tukea joukkoliikenteen käyttöön ja kriisimajoitetuille perheille kodin tarvikkeisiin. Kuten aiemmin on todettu, Kela soveltaa lakia niin, että henkilöille, joiden oleskelu on katsottu tilapäiseksi, myönnetään ainoastaan ravintomenot ja reseptilääkkeet. Kelan ratkaisukäytäntö ei kuitenkaan välttämättä rajaa näiden henkilöiden, joiden oleskelu on katsottu toimeentulotuen näkökulmasta tilapäiseksi, saamaa tukea vain ravinto- ja lääkemenoihin, jos kunta myöntää heille tukea muihin välttämättömiksi arvioituihin menoihin. Kunnassa 5 Kela vastasi paperittomien ravinto- ja lääkemenoista. Tältä kunnalta ei määräaikaan mennessä saatu vastausta, mihin täydentäviin menoihin he mahdollisesti myöntävät tukea paperittomille ja minkä lain perusteella.

Sellainen toimeentulotukilain ja sosiaalihuoltolain välisen suhteen jäsenyys, jonka mukaan toimeentulotukilain mukainen toimeentulotuki turvaa välttämättömän toimeentulon rahalla siinä missä sosiaalihuoltolaki turvaa välttämättömän huolenpidon hyödykkeillä ja palveluilla, ei tutkimusta varten kerätyn aineiston perusteella vaikuta vastaavan todellisuutta, kun kyse on paperittomista henkilöistä. Aineiston pohjalta voidaan todeta, että usein voi olla kokonaisuuden kannalta parempi, että paperittomat asioisivat välttämättömän toimeentulon saamiseksi kunnissa eikä Kelassa. Kunnissa henkilön kokonaistilanne voidaan kartoittaa samalla kun arvioidaan, millä tuilla ja palveluilla välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan.

Kunnilla ja jatkossa hyvinvointialueilla tulee vastaisuudessaakin olla mahdollisuus harkintansa mukaan sisällyttää paperittomille myönnettävään välttämättömään apuun rahallista tukea, joka on usein välttämätöntä monien elämän perusasioiden turvaamisen kannalta. Lähtökohdana voidaan pitää sitä, että taloudellisen tuen tulee olla kiinteästi sosiaalityön väline. Tämä koskee yleisesti sellaisia toimeentulotuen saajia, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja jotka tarvitsevat palveluja taloudellisen tuen lisäksi.

5.3 Välttämättömän toimeentulon turvaavat maksusitoumukset

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön kuntaohjeessa 2/2017, joka koskee maassa vailla oleskeluoikeutta olevien kiireellisiä sosiaali- ja terveystieteiden palveluja, todetaan, että välttämättömän toimeentulo tulisi turvata ensisijaisesti maksusitoumuksin. Kunnan tai Kelan myöntämien maksusitoumusten tarkoitus on turvata kiireellinen apu tilapäiseksi oletetussa tilanteessa, jossa ihminen ei voi turvata toimeentuloaan muista lähteistä.

Kelan asiantuntijan mukaan päätös perustoimeentulotuesta tehdään kuukaudeksi ja yhden ravintomenoihin tehdyn maksusitoumuksen voimassaoloaika on yleensä viikko. Maksusitoumusten voimassaoloaika voi olla myös lyhyempi hakijan näin pyytäessä. Asiantuntijan mukaan maksusitoumukset on normaalisti luovutettu hakijalle viikoksi kerrallaan, mutta korona-rajoitustoimien aikana ne on luovutettu kuukaudeksi kerrallaan. Maksusitoumukset vastaavat perustoimeentulotuen perusosan ravintomenojen osuutta, joka on yksin asuvan aikuisen kohdalla 252,26 euroa kuukaudessa tai 8,41 euroa päivässä (Asiantuntijat, Kela, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto, 27.6.2022).

Eräät tutkimusta varten haastatellut sekä kolmannen että julkisen sektorin työntekijät huomauttavat, että pitkäaikainen eläminen elintarvikkeisiin ja reseptilääkkeisiin tarkoitetuilla maksusitoumuksilla ei ole mahdollista, koska kaikkia jokapäiväisen elämän kannalta välttämättömiä hyödykkeitä ei voi hankkia maksusitoumuksilla. Eräät tutkimuksessa mukana olleet kunnat, joissa kunta huolehti paperittomuudessa elävien viimesijaisesta toimeentulosta, myönsivät osan tuesta käteisenä, jotta esimerkiksi matkapuhelimen käyttö mahdollistuisi. Liitteessä 10 on kuvattu menoja (liittyen tavaroihin ja palveluihin), joita tutkimuksessa mukana olleet kunnat ovat myöntäneet paperittomuudessa eläville henkilöille.

Yhdessä haastattelussa nousi esiin, että kaikissa kunnissa ei ole kassaa, josta välttämättömäksi arvioitu kiireellinen tuki voitaisiin myöntää käteisenä siinä tapauksessa, ettei tukea voida myöntää maksusitoumuksena. Useimmilla paperittomuudessa elävillä ei ole käytössään pankkitiliä, jonne rahamääräisiä etuuksia voisi maksaa. Jos kunnassa ei ole käteiskassaa, paperittomuudessa elävien voi olla tällaisella alueella hyvin vaikeaa selvittää jokapäiväisestä elämästä. Tämänkaltaiset käytännön syyt selittänevät osaltaan sitä, miksi paperittomuudessa elävät hakeutuvat kuntiin, joissa ei ole tällaisia teknisiä esteitä välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi.

Eräät tutkimusta varten haastatellut sosiaalityöntekijät kertoivat elintarvikemaksusitoumusten lunastamiseen liittyvistä vaikeuksista. Toisinaan sosiaalitoimen paperittomat asiakkaat eivät ole ruokakaupoissa asioidessaan saaneet hankittua välttämättömiä

hygieniatuotteita, kuten terveysseiteitä, vaikka maksusitoumukseen olisi erikseen kirjattu, että sitoumus koskee myös hygieniatuotteita. Jos kaupan kassalla työskentelevällä henkilöllä ei ole kokemusta sosiaalitoimen myöntämisestä maksusitoumuksista ja siitä, kuinka näiden kanssa tulee toimia, saattaa tilanne olla asiakkaalle hyvin nöyryyttävä. Samanlaisia ongelmia saattoi olla käsikauppalääkkeiden kanssa. Edellä kuvatut vaikeudet eivät kuitenkaan koskeneet vain paperittomia henkilöitä.

Maksusitoumusten ongelmana pidettiin myös sitä, että niiden hallinnoiminen on kallista ja aikaa vievää. Lisäksi monet elintarvikkeet ovat edullisempia etnisissä ruokakaupoissa, joissa maksusitoumukset eivät kuitenkaan käy maksuvälineenä.

5.4 Kuntien ja Kelan välinen yhteistyö sosiaalihuollon tarpeen selvittämiseksi

Toimeentulotuen ja sosiaalipalvelujen välinen yhteys on Suomen sosiaaliturvajärjestelmän erityinen haaste, joka ei koske pelkästään paperittomia. Kun perustoimeentulotuki siirrettiin kunnilta Kelan vastuulle, toimeentulotuen yhteys sosiaalityöhön heikkeni merkittävästi. Monet perustoimeentulotuen hakijoista tarvitsevat myös muunlaista tukea ja palveluja, ja perustoimeentulotuen Kela-siirto on joiltain osin heikentänyt tällaisten perustoimeentulotuen hakijoiden asemaa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2020, 36). Toimeentulotuen muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 127/2022 vp) keskeisenä tavoitteena on parantaa sosiaalihuollon tarpeessa ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Esitys sisältää ehdotuksia, jotka parantaisivat yhteistyötä Kelan ja hyvinvointialueiden välillä.

Jotkut haastateltavat katsoivat, että on paperittomuudessa elävien henkilöiden edun mukaista saada välttämätön tuki kunnasta eikä Kelasta, koska tällä tavalla heillä on vahvempi kontakti sosiaalihuollon ammattilaisiin. Kelan asiantuntijan mukaan paperittomat toimeentulotuen hakijat ohjataan aina oleskelukuntaan, jossa voidaan arvioida henkilön tuen tarve, kuten tarve tilapäismajoitukseen (Asiantuntijat, Kela, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto, 27.6.2022). On kuitenkin mahdollista, että kaikki toimeentulotuen hakijat eivät ohjauksesta huolimatta hakeudu sosiaalihuollon palveluihin, mutta tätä asiaa ei voida tässä tutkimuksessa kerätyn aineiston valossa tarkemmin arvioida. Kuten edellä on todettu, nykyisin joissakin kunnissa kunnan sosiaalihuolto vastaa paperittomien välttämättömästä toimeentulosta ja toisissa kunnissa tästä vastaa Kela. Tämä voi asettaa paperittomat keskenään eriarvoiseen asemaan. Alueilla, joilla kunta vastaa paperittomien välttämättömästä toimeentulosta, taloudellisen tuen myöntäminen perustuu vahvemmin henkilön kokonaistilanteen arviointiin ja sosiaalihuollon asiakkuuteen.

Sosiaali- ja terveysministeriön kuntaohjeen 2/2017 mukaan (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017) Kelan ja kuntien tulee luoda yhteiset käytännöt siitä, miten sosiaalihuollon tarpeessa olevat hakijat ohjataan kuntiin. Kelan asiantuntijan mukaan toimeentulotukeen liittyvää yhteistyötä kuntien kanssa on kehitetty jatkuvasti, muun muassa välttämättömän taloudellisen tuen turvaamisen osalta. Asiantuntijan mukaan epäselvässä tilanteessa kuntiin ollaan suoraan yhteydessä hakemuksen ratkaisun kannalta välttämättömien tietojen vaihtamiseksi. Toisaalta yhteistyössä ja sen toimivuudessa on asiantuntijan mukaan eroja kuntakohtaisesti, ja yhteistyötä määrittävät toimintaperiaatteet ja työnjako ovat epäselviä, mikä hankaloittaa yhteistyön kehittämistä (Asiantuntijat, Kela, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto, 27.6.2022).

Sosiaalipalvelujen siirtyminen kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle voi helpottaa yhteistyötä Kelan ja sosiaalipalvelujen välillä, koska hyvinvointialueita on määrällisesti huomattavasti vähemmän kuin kuntia. Lisäksi hallituksen esityksessä HE 127/2022 vp esitetään perustettavaksi hyvinvointialueille alueelliset toimeentulotukiasioiden neuvottelukunnat koordinoimaan Kelan ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä toimeentulotuen toimeenpanossa. (Susanna Rahkonen, sosiaali- ja terveysministeriö, henkilökohtainen tiedonanto 31.10.2022.)

6 Paperittomat ja sosiaalihuoltolain soveltaminen

Tämä luku käsittelee tutkimuksessa mukana olleiden kuntien paperittomille järjestämiä sosiaalipalveluja ja näiden organisointia. Fokusryhmähaastattelujen sekä kunnille lähetetyn Webropol-kyselyn perusteella voidaan esittää, että tavallisimmat paperittomille annetut sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) mukaiset palvelut ovat sosiaalityö (15 §), sosiaaliohjaus (16 §), tilapäismajoitus (21 §) sekä taloudellinen tuki, jota myönnetään sosiaalihuoltolain 12 §:n tai toimeentulotukilain perusteella (myös Vogt 2020). Aineiston perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaisia sosiaalipalveluja annetaan paperittomille henkilöille jokseenkin harvoin. Kaikissa tutkimuksessa mukana olleissa kunnissa tulkkia käytettiin sosiaalipalveluissa tarpeen mukaan vähintään ensitapaamisella.

6.1 Sosiaalihuoltolain 12 a §:n tulkinnan vaikutukset

Perustuslain 19 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden huolehtia, että "[j]okaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon". Tämä oikeus on siten yhtä lailla maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevilla, turisteilla ja muilla tilapäisesti oleskelevilla.

Kuten aiemmin on todettu, etenkin eteläisen Suomen ulkopuolella sosiaalihuollon työntekijöillä oli kokemusta etupäässä niistä paperittomista, joilla on kielteisen kansainvälisen suojelun päätöksen vuoksi täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta ja joiden vastaanottopalvelut on lakkautettu. On useita syitä, jotka voivat osaltaan selittää, miksi julkisen sosiaalihuollon työntekijöillä on eniten kokemusta vastaanottopalvelujen lakkaamisen myötä paperittomuuteen joutuneista ihmisistä. Haastateltavien mukaan vastaanottokeskukset ohjaavat henkilöt, joiden vastaanottopalvelut lakkaavat vastaanottolain (L 746/2011) 14 a §:n nojalla, asioimaan kunnan sosiaalitoimeen. Sen sijaan muiden paperittomien osalta ei vaikuttaisi tapahtuvan yhtä systemaattista ohjausta kunnan sosiaalitoimeen. Myös Kela, terveydenhuolto, kolmas sektori ja toisinaan myös poliisi ohjaavat paperittomia asioimaan sosiaalitoimeen.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi vuonna 2017 kunnille suositukset kiireellisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseksi maassa ilman oleskeluoikeutta oleville. Ohjeessa viitataan sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) 12 §:ään, jonka mukaan "[j]okaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa hänen yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu". Kuten säännöksessä todetaan, tämä velvoite koskee jokaista kunnassa oleskelevaa. Ohjeessa on kuitenkin erikseen mainittu, että ohjeistus koskee henkilöitä, jotka ovat vastaanottopalvelujen päättymisen jälkeen jääneet oleskelemaan maahan ilman oleskeluoikeutta.

Maahanmuuton ministerityöryhmä hyväksyi 16.12.2016 toimenpidesuunnitelman "laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan". Tässä yhteydessä ministerityöryhmä linjasi, että kunnille on korvattava vastaanottopalvelujen lakkaamisesta johtuvat kiireellisten sosiaalipalvelujen kustannukset (HE 162/2017 vp, 4). Sen seurauksena sosiaalihuoltolakiin lisättiin säännös valtion korvauksista. Vuoden 2018 alussa voimaan tulleen sosiaalihuoltolain 12 a §:n mukaan Kansaneläkelaitos korvaa kunnille välttämättömän huolenpidon kustannukset, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa annetuista ruoasta, lääkkeistä tai sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisesta tilapäisestä asumispalvelusta, joita on annettu ulkomaalaiselle, jonka vastaanottopalvelut ovat lakanneet kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 14 a §:n 2 tai 3 momentissa säädetyn mukaisesti⁸.

Kuten todettua, STM:n kuntaohje (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017) ja sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) valtion korvauksia koskeva 12 a § koskevat kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä, joilla on täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta ja joiden vastaanottopalvelut on lakkautettu. On mahdollista, että STM:n kuntaohjeen ja valtion korvauksia koskevan säännöksen rajautuminen vain tähän tiettyyn paperittomien henkilöryhmään saattaa osaltaan vaikuttaa siihen, että paperittomuus ymmärretään niin korostetusti kielteisiin turvapaikkapäätöksiin ja palautusten estymiseen kietoutuvana ilmiönä.

Haastattelujen perusteella voidaan arvioida, että valtion korvauksia koskeva sosiaalihuoltolain 12 a § on ohjannut lain tulkintaa joissakin kunnissa siihen, että paperittomuudessa elävät olisivat oikeutettuja vain säännöksessä mainittuihin kiireellisiin sosiaalipalveluihin, joihin lukeutuvat ravinto, tilapäismajoitus ja reseptilääkkeet. Kuntien 1 ja 7 sosiaalialan työntekijöiden mukaan näissä kunnissa oli organisaatioiden

⁸ Vertailun vuoksi, valtio korvaa kiireellisten terveyspalvelujen kustannukset hyvinvointialueelle, Helsingin kaupungille ja HUS-yhtymälle, kun kiireellistä hoitoa on annettu ilman kotikuntaa oleville henkilöille, jos kustannuksia ei ole saatu perittyä hoitoa saaneelta henkilöltä (Rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain, 1201/2013, 20 §:n 3 mom.). Lailla 584/2022 päivitetty 3 momentti tulee voimaan 1.1.2023. Korvausta ei toisin sanoen ole rajattu vain tiettyyn ilman kotikuntaa olevien henkilöryhmään.

johdon toimesta linjattu, että paperittomille kuuluvat ainoastaan nämä sosiaalihuoltolain 12 a §:n mukaiset kiireelliset sosiaalipalvelut, joista kunta voi saada valtion korvauksen. Tutkimuksen tekijöillä ei ollut mahdollisuutta varmistaa työntekijöiden esille nostamaa linjausta kyseisten kuntien sosiaalipalvelujen johtajilta.

Valtion korvauksia koskevan säännöksen säätämällä ei ollut tarkoitus ottaa kantaa siihen, mihin palveluihin henkilöillä on oikeus (HE 162/2017 vp). Sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi sosiaalihuoltolain 12 a §:ää koskevassa mietinnössään, että valtion korvauksia koskevalla säännöksellä ei ”laajenneta tai kavenneta sitä, mihin palveluihin henkilöillä on oikeus, vaan säädetään ainoastaan kuntien oikeudesta saada ehdotuksen mukaisesti valtiolta korvaus kiireellisissä tapauksissa välttämättöminä sosiaalipalveluina jo voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti annetusta tilapäisestä asumisesta sekä kustannukset ruoasta ja välttämättömistä lääkkeistä” (StVM 14/2017 vp).

Kuntien 1 ja 7 työntekijöiden kokemuksen mukaan yksilölliselle harkinnalle ei ole sosiaalipalveluissa juuri tilaa paperittomien asiakkaiden kohdalla. Näiden kuntien työntekijöiden kertomus asettuu ristiriitaan sen kanssa, että kiireellinen sosiaalipalvelu voi tosiasiasa pitää sisällään myös muita kuin säännöksessä mainittuja sosiaalipalveluja. Sosiaalihuoltolain soveltamisoppaassa todetaan, että välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi ovat käytettävissä kaikki sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaiset palvelut sekä palvelut, joista ei laissa erikseen säädetä (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 48–49).

Eräät tässä tutkimuksessa haastatellut sosiaalityöntekijät tunnustivat riskin siihen, että valtion korvauksia koskeva sosiaalihuoltolain säännös on saattanut joillakin alueilla johtaa sellaiseen virheelliseen laintulkintaan, että vain vastaanottopalvelujen lakkaamisen myötä paperittomuuteen joutuneilla olisi oikeus kiireellisiin sosiaalipalveluihin. Aineiston mukaan muita paperittomuudessa eläviä ihmisiä ei ole aina tulkittu sosiaalihuollon asiakkaiksi eikä heille ole tehty palvelutarpeen arviointia. Heihin on saatettu viitata esimerkiksi turisteina, joiden tulee kääntyä maansa edustajiston puoleen. Yhdenvertaisuuden kannalta voi olla ongelmallista, että sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) 12 a § sitoo vastaanottopalveluista uloskirjattujen henkilöiden välttämättömän toimeentulon turvaamisen sosiaalihuollon asiakkuuteen vahvemmin kuin muiden paperittomien henkilöryhmien kohdalla.

6.2 Sosiaalityö ja sosiaaliohjaus paperittomien kanssa

Sosiaalihuoltolain 15 §:n mukaan sosiaalityö on ”asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön, perheen tai yhteisön tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta” (L 1301/2014 15 §). Säännöksen mukaan ”[s]osiaalityö on luonteeltaan muutosta tukevaa työtä, jonka tavoitteena on yhdessä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen kanssa lieventää elämäntilanteen vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä”. Sosiaaliohjaus on sosiaalihuoltolain 16 §:n mukaan ”yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen neuvontaa, ohjausta ja tukea palvelujen käytössä sekä yhteistyötä eri tukimuotojen yhteensovittamisessa”. Sosiaaliohjauksen ”[t]avoitteena on yksilöiden ja perheiden hyvinvoinnin ja osallisuuden edistäminen vahvistamalla elämänhallintaa ja toimintakykyä”.

Oikeutta perustuslain takaamaan välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon turvataan keskeisesti sosiaalihuoltolailla (1301/2014) ja erityisesti tämän lain 12 §:llä, joka koskee kiireellisessä tapauksessa annettuja sosiaalipalveluja (Kotkas 2019, 49). Tämän säädöksen mukaan ”[j]okaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu”. Sosiaalihuoltolain 12 §:ssä käytetyt sanamuodot jättävät säädöstä toteuttaville sosiaalihuollon ammattilaisille ja kunnille harkintavaltaa sen osalta, miten välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan.

Myös kuntien paperittomien sosiaalipalveluja koskevilla linjauksilla tai vakiintuneilla toimintatavoilla on ollut merkitystä sen kannalta, miten paperittomia henkilöitä voidaan sosiaalipalveluissa tukea. Tutkimuksessa mukana olleet kunnat erosivat toisistaan sen osalta, miten laaja keinovalikoima sosiaalityöntekijöillä ja sosiaaliohjaajilla oli käytössään paperittomien henkilöiden tukemiseksi.

6.2.1 Sosiaalipalvelujen toimet paperittomien tukemiseksi vaihtelevat kunnittain

Eräissä tutkimuksessa mukana olleissa kunnissa paperittomuudessa elävien henkilöiden asiointi oli keskitetty maahanmuuttoon erikoistuneisiin sosiaalityön toimipisteisiin (kunnat 2, 4 ja 6). Näissä sosiaalityön toimipisteissä sosiaalialan työntekijöillä oli käytössään enemmän keinoja paperittomuudessa elävien auttamiseksi verrattuna niihin kuntiin, joissa paperittomien asiointi oli keskitetty muihin aikuissosiaalityön toimipisteisiin (kunnat 1, 3, 5 ja 7).

Aineiston perusteella voidaan esittää, että paperittomien parissa tehtävän sosiaalityön liikkumatilaan vaikuttaa oleellisesti se, onko paperittomia kohtaavilla sosiaalialan työntekijöillä maahanmuuttoon liittyvää erityisosaamista vai ei. Maahanmuuttoon erikoistuneiden sosiaalityön yksiköiden fokusryhmähaastatteluisissa esitettiin, että sosiaalihuoltolaki mahdollistaa paperittomuudessa elävien tukemisen sosiaalityön ammattieettisiä periaatteita kunnioittaen. Maahanmuuttoon erikoistuneissa sosiaalitoimen yksiköissä sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen merkitys paperittomien saamien palvelujen kokonaisuudessa oli keskeisempi kuin muissa aikuissosiaalityön yksiköissä, joissa sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen rooli paperittomien auttamisessa jäi pääsääntöisesti ohuemmaksi. Esimerkkinä tästä voidaan mainita kunta, jonka sosiaalialan työntekijöiden mukaan asiakkaita ei sosiaalitoimessa enää alkutapaamisen jälkeen pääsääntöisesti tavata, vaan paperittomat käyvät vain toimistossa jättämässä kirjallisen hakemuksen ravintomeneihin.

Kolmessa kunnassa, joissa paperittomia kohtaavilla sosiaalialan työntekijöillä ei ollut ulkomaalais- ja maahanmuuttoasioihin liittyvää erityisosaamista, paperittomien saamat sosiaalipalvelut oli työntekijöiden kertoman mukaan vahvemmin rajattu kiireellisiin sosiaalipalveluihin (ravinto, majoitus, tarvittaessa välttämättömät lääkkeet). Tämä selittää osaltaan sitä, miksi näissä yksiköissä sosiaalityön liikkumatila paperittomien auttamiseksi koettiin suhteellisen kapeaksi. Eräiden tutkimuksessa mukana olleiden kuntien omaksuma tulkinta, jonka mukaan paperittomille kuuluisi vain sosiaalihuoltolain 12 a §:ssä mainitut valtion korvauksen piirissä olevat kiireelliset sosiaalipalvelut, on ristiriidassa sen kanssa, että palvelujen tarjoamisen tulee perustua yksilölliseen arvioon (L 1301/2014 12 §).

Paperittomuudessa elävien sosiaalipalvelujen organisointitapa, kuten esimerkiksi se, onko palvelut järjestetty maahanmuuttajapalveluissa, muussa aikuissosiaalityön toimipisteessä vai esimerkiksi kriisipalveluissa, määrittää ainakin joiltain osin sitä, millaista apua ja tukea he sosiaalipalveluista saavat, niin määrällisesti kuin laadullisesti.

6.2.2 Maahanmuuttoon liittyvän erityisosaamisen tarve sosiaalityössä ja sosiaaliohjauksessa

Aineiston perusteella voidaan esittää, että sosiaalityön keinovalikoima paperittomien tukemiseksi on laajin silloin, kun paperittomia kohtaavilla sosiaalityöntekijöillä ja sosiaaliohjaajilla on maahanmuuttoon liittyvää erityisosaamista. Näihin yksiköihin kerääntyy tietoa siirtolaisuuteen ja paperittomuuteen liittyvistä ajankohtaisista ilmiöistä ja trendeistä sekä tekijöistä, jotka heikentävät muualla kuin Suomessa syntyneiden, äidinkielenään muuta kuin suomea, ruotsia tai saamea puhuvien sosiaalista osallisuutta.

Tutkimuksessa mukana olleiden kuntien välillä oli eroja siinä, miten sosiaalialan työntekijät suhtautuivat paperittomuusilmiöön. Maahanmuuttoon erikoistuneiden sosiaalityön yksiköiden työntekijät problematisoivat paperittomuutta tuottavaa maahanmuuttopolitiikkaa ja näkivät, että paperittomuuden vähentäminen olisi yhteiskunnan edun mukaista. Tällainen näkemys oli myös eräällä tavallisella aikuissosiaalityön yksiköllä. Muiden tutkimuksessa mukana olleiden, niin sanotusti tavallisten sosiaalityön yksiköiden, fokusryhmähaastatteluissa ei esiintynyt tällaista ulkomaalaispolitiikkaa problematisoivaa puhetta.

Maahanmuuttoon erikoistuneissa sosiaalityön yksiköissä paperittomien parissa tehtävän sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen tavoitteena oli tukea paperittomien itsenäistä selviytymistä ja toimintakykyä pitkällä aikavälillä. Muissa sosiaalityön yksiköissä paperittomien parissa tehtävästä työstä sen sijaan vaikutti yleisesti ottaen puuttuvan pitkäjänteinen työorientaatio. Näiden yksiköiden haastatteluissa paperittomien omatoimisen suoriutumisen ja toimintakyvyn tukeminen sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin ei noussut esiin.

Maahanmuuttoon erikoistuneet sosiaalityön yksiköt erosivat muista aikuissosiaalityön yksiköistä siinä, että näissä yksiköissä henkilön paperittomuus-olosuhdetta ei nähty pysyvänä ja lopullisena. Maahanmuuttoon erikoistuneiden sosiaalityön yksiköiden työntekijät kertoivat kartoittavansa palvelutarpeen arvioissa, mikä on asiakkaan oikeudellinen status ja mitä oleskelulupahakemuksia hänellä mahdollisesti on tai on ollut vireillä. Oikeudellisen statuksen ja hakemushistorian selvittäminen on tarpeen, jotta työntekijät voivat yhdessä asiakkaan kanssa kartoittaa mahdollisia reittejä pois paperittomuudesta ja jotta asiakas voisi rakentaa elämänsä kestävästi Suomessa tai muussa maassa. Lupaprosessien kartoitus on tärkeä osa palvelutarpeen arviota sen varmistamiseksi, että ihminen on tietoinen häntä koskevista viranomaispäätöksistä ja -prosesseista. Haastateltavat kuvasivat, että paperittomuudessa elävät ihmiset ovat usein epätietoisia heitä koskevien päätösten sisällöstä tai heitä koskevista viranomaisprosesseista.

Paperittomien ja maahanmuuttajien parissa tehtävässä sosiaalityössä ja sosiaaliohjauksessa ulkomaalaislain tuntemus korostuu. Maahanmuuttoon erikoistuneiden sosiaalityön yksiköiden työntekijät kertoivat ohjaavansa tarpeen mukaan paperittomat asiakkaansa ammatillisen oikeudellisen neuvonnan piiriin. Sen sijaan muiden aikuissosiaalityön yksiköiden haastatteluissa paperittomien ohjaus ammatilliseen oikeudelliseen neuvontaan ei noussut esiin.

Sellaisissa kunnissa, joissa paperittomia palvelevissa sosiaalityön yksiköissä ei ollut maahanmuuttoon liittyvää erityisosaamista, henkilön saama kielteinen oleskelulupapäätös tai muunlainen oleskelu ilman oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ymmärrettiin useammin pysyvänä ja riidattomana tilana. Osa tutkimusta varten haastatelluista sosiaalialan ammattilaisista koki asiakkaan saaman kielteisen oleskelulupapäätöksen sitovan heidän käsiään niin, etteivät he voineet auttaa asiakasta muutoin kuin ohjaamalla

hänet järjestöjen pariin tai Kelaan. Tämä koettiin ammattieettisesti ristiriitaisena. Osa tällaisten kuntien sosiaalialan työntekijöistä koki, ettei sosiaalityön tehtävänä ole tukea ihmisiä, joiden oleskelu ei ole ulkomaalaislaissa tarkoitetulla tavalla luvallista. Jotkut työntekijät kokivat, että sosiaalityön tehtävä on motivoida asiakasta palaamaan kotimaahan, ja he ohjasivatkin asiakkaita avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmään. Esitettiin myös näkemys, että henkilön paperittomuus on este empaattiselle kohtaamiselle.

Tätä tutkimusta varten kerätty aineisto tukee aikaisempien tutkimusten tuloksia. Aiempien tutkimusten mukaan osa sosiaalityöntekijöistä katsoo, että sosiaalityön etiikka mahdollistaa paperittomien auttamisen ja myös velvoittaa siihen, kun taas osa sosiaalityöntekijöistä kokee, että virallisen oleskeluoikeuden puuttuminen estää auttamisen, jolloin he asemoituvat maahanmuuttopolitiikan toteuttajiksi ennemmin kuin ihmisoikeuksien toteutumista turvaaviksi sosiaalialan ammattilaisiksi (esim. Oja 2019).

Maahanmuuttoon erikoistuneet sosiaalityön toimijat vaikuttaisivat eroavan muista aikuis-sosiaalityön toimijoista myös seuraavia asioita koskevan ymmärryksen suhteen: 1) sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaisen palvelutarpeen arvion merkitys paperittomien henkilöiden kohdalla, 2) käsitys paperittomien parissa tehtävän sosiaalityön palvelutehtävästä ja sosiaalipoliittisesta merkityksestä sekä 3) paperittomuuteen liitetyt eettiset kysymykset. Näitä kolmea tekijää käsitellään seuraavissa alaluvuissa.

6.2.3 Välttämättömän avun turvaaminen edellyttää palvelutarpeen arviota

Aineistosta voidaan tulkita, että kuntien välillä on eroja siinä, miten sosiaalihuollon työntekijät soveltavat sosiaalihuoltolakia ja siinä määritellyjä periaatteita paperittomien henkilöiden kohdalla. Maahanmuuttoon erikoistuneiden sosiaalityön yksiköiden työntekijät korostivat, että samoin kuin muiden asiakasryhmien kohdalla, myös paperittomien parissa tehtävä sosiaalityö ja sosiaaliohjaus perustuvat palvelutarpeen arvioon (L 1301/2014, 36 §), ja työn tavoitteena on ihmisen omatoimisuuden tukeminen sekä myönteisen elämänmuutoksen edistäminen (mt., 4 §). Palvelutarpeen arviointi on sosiaalihuollon keskeinen palvelutehtävä, joka sisältää julkisen vallan käyttöä ja jossa ratkaistaan, mitä palveluja ja minkälaista tukea asiakkaalle myönnetään (Liukko & Nykänen 2019, 28; Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 110).

Kiireellisen avun tarve tulee arvioida välittömästi, ja palvelutarpeen arviointi tulee tehdä asiakkaan elämäntilanteen edellyttämässä laajuudessa (L 1301/2014:36 §). Säännöksen mukaan arvioinnin voi jättää tekemättä, jos se on ilmeisen tarpeetonta. Aineiston perusteella syntyi vaikutelma, että palvelutarpeen arviointi paperittomille tehtiin korkeintaan melko suppeasti erityisesti silloin, jos kunnassa paperittomille tarjottavat sosiaalipalvelut

oli rajattu etupäässä sosiaalihuoltolain 12 a S:n määritelmää vastaaviin kiireellisiin sosiaalipalveluihin. Toisaalta päätös siitä, millä palvelulla kunnassa oleskelevan välttämätön toimeentulo ja huolenpito turvataan kiireellisessä tapauksessa, edellyttää palvelutarpeen arviota, kuten eräs haastateltava huomautti.

6.2.4 Paperittomille tarjottujen sosiaalipalvelujen sosiaalipoliittinen tehtävä

Sosiaalisten oikeuksien määritelmä ja konkreettinen sisältö eivät perustu vain lakiin, vaan myös yhteiskunnassa vallitseviin sosiaalipoliittisiin käsityksiin (Rautiainen 2017). Maahanmuuttoon erikoistuneet sosiaalipalvelujen yksiköt erottuivat muista sosiaalihuollon toimipisteistä siinä, että niissä paperittomien parissa tehtävän sosiaalityön sosiaalipoliittiseksi tehtäväksi ymmärrettiin sosiaalisen eheyden ja yhteiskunnan koheesion edistäminen. Näiden yksiköiden työntekijät katsoivat, että pitämällä paperittomat viranomaiskontaktin piirissä on mahdollista torjua yleistä turvallisuutta heikentäviä ilmiöitä, kuten epävirallisen talouden kehittymistä ja erilaisen hyväksikäytön muotoja.

Yhteiskunnallisten syiden vuoksi maahanmuuttoon erikoistuneissa sosiaalihuollon yksiköissä nähtiin perusteltuna, että sosiaalipalveluissa tuetaan paperittomuudessa elävien toimintakykyä. Tämä saattoi tarkoittaa esimerkiksi opiskelun mahdollistamista sillä, että henkilölle myönnettiin joukkoliikenteen kuukausikortti, tai muun mielekkään toiminnan tukemista toimintakyvyn ylläpitämiseksi, jos henkilön vointi oli erityisen heikko. Paperittomuudessa elävien toimintakyvyn säilyttäminen nähtiin tärkeänä paitsi paperittomien itsensä myös yhteiskunnan kannalta.

Riittävä fyysinen ja psyykkinen toimintakyky on edellytys sille, että ihminen kykenee etsimään kestäviä ratkaisuja tilanteeseensa. Maahanmuuttoon erikoistuneet sosiaalialan ammattilaiset esittivät, että on sekä ihmisen itsensä, hänen lähipiirinsä että yhteiskunnan kannalta traagista ja resurssija kuluttavaa, mikäli ihminen on pitkäaikaisen paperittomuudessa elämisen seurauksena ajautunut työkyvyttömyyteen. Sellaisessa tapauksessa, että ihminen pääsee pois paperittomuudesta, on yhteiskunnallisen osallisuuden saavuttaminen vaikeaa, jos toimintakyky on paperittomuuden myötä mennyt. Edellä kuvattun kaltaisia näkemyksiä esitettiin myös vastaanottokeskusten sosiaalialan työntekijöiden fokusryhmähaastatteluissa.

6.2.5 Paperittomuuden parissa tehtävän sosiaalityön haasteet

Haastatellut sosiaalialan työntekijät kuvasivat työssään kohtaamiaan vaikeuksia, jotka koskettivat paperittomuudessa eläviä ihmisiä. Jotkut tutkimusta varten haastatellut maahanmuuttoon erikoistuneet sosiaalialan ammattilaiset kertoivat eettisestä kuormituksesta, joka liittyi työskentelyyn paperittomuuden parissa. Paperittomuudessa elävien henkilöiden elämäntilanteen vaikeudet johtuvat usein paperittomuudesta itsessään, eikä elämäntilanteen positiivinen muutos aina ole sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin saavutettavissa. Tällöin sosiaalialan työntekijöiden tehtäväksi jää ihmisten hyvinvoinnin heikkenemisen ja elämäntilanteiden vaikeutumisen estäminen. Aina tällainen kannatteluun ei ole mahdollista. Joskus paperittomuudessa elävät kertovat työntekijöille ajatuksistaan päättää oma elämänsä. Samanlaisia kokemuksia oli osalla haastatelluista terveysalan työntekijöistä.

Muiden aikuissosiaalityön yksiköiden fokusryhmähaastatteluisissa paperittomien elämäntilanteiden vaikeudet ja ajoittainen lohduttomuus sekä sosiaalityön kannatteleva rooli eivät nousseet esiin yhtä vahvasti. Eräässä fokusryhmähaastattelussa työntekijät pohtivat yleisellä tasolla maahanmuuttajien asiakasryhmään liittyviä kysymyksiä oman työnsä sujuvuuden näkökulmasta. Keskustelu ohjautui kulttuurisiin eroihin, maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden suhtautumiseen naistyöntekijöihin, yhteisen kielen puutteeseen sekä sopivien tulkkien löytämisen vaikeuksiin, ei niinkään paperittomuudessa elävien ihmisten kohtaamiin vaikeuksiin heidän itsensä näkökulmasta. Samassa haastattelussa todettiin, että henkilöstön määrä on riittämätön asiakasmäärään nähden. Resurssien riittämättömyys ja sosiaalitoimen suuri asiakasmäärä olivat tässä tapauksessa osasyitä sille, että työntekijöiden paperittomille antama tuki jäi niukaksi ja paperittomat asiakkaat ohjattiin herkästi kolmannelle sektorille.

6.3 Paperittomien lasten sosiaaliset oikeudet

Lapsen etu on keskeinen sosiaalihuoltolakia ohjaava periaate. Useat tutkimuksessa haastatellut sosiaalialan ammattilaiset ilmaisivat, että paperittomuudessa elävien lasten asema on erityisen heikko. Tätä pidettiin erityisen suurena eettisenä ongelmana.

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan valtioiden tulee taata kaikki sopimuksessa mainitut oikeudet kaikille ilman minkäänlaista erottelua liittyen lapsen tai hänen huoltajansa rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen, etniseen tai sosiaaliseen alkuperään, varallisuuteen, vammaisuuteen, syntyperään tai muuhun seikkaan. Lapsen syrjintä on kielletty paitsi hänen omien myös hänen huoltajansa ominaisuuksien perusteella. Tämän lisäksi kaikissa julkisen tai yksityisen

sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (SopS 60/1991, 2–3 §).

Lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanoa koskevassa yleiskommentissa todetaan, että syrjimättömyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun valtiot tekevät lapsia koskevia kansallisia strategioita ja suunnitelmia. Strategioiden tulee sisältää kuvaukset sekä määräaikaiset ja mitattavat päämäärät sekä tavoitteet jokaisen lapsen oikeuksien takaamiseksi. Valtioiden tulee aktiivisesti pyrkiä tunnistamaan ne lapsiryhmät, joiden oikeuksien tunnustaminen ja toteuttaminen vaatii erityisiä toimenpiteitä. (Iivonen & Pollari 2020, 15–16.) Lapsen oikeuksien sopimus velvoittaa kuntia ja muita toimijoita, joille valtio jakaa tehtäviään. Valtiolla on velvollisuus huolehtia, että sekä lapset itse että vanhemmat ja muut aikuiset tuntevat lapsen oikeudet. Muilla aikuisilla tarkoitetaan esimerkiksi lasten parissa työskenteleviä tai lapsia koskevia päätöksiä tekeviä ihmisiä (Lastensuojelun Keskusliitto 2022).

6.3.1 Lapsen etu oleskelulupahakemuksissa

Lapsen oikeuksien sopimuksen 9 artiklan mukaan "[s]opimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti". Artiklan 10 mukaan "on lapsen tai hänen vanhempiensa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti". Yksinään perheenyhdistämisen edellytysten tiukentaminen kaikkienensa koettiin haastatteluissa kielteisenä tekijänä niin lasten kuin perheiden hyvinvointia ajatellen⁹.

Aineiston perusteella voidaan todeta, että usein osa perheenjäsenistä saa oleskeluluvan, osa ei. Useissa tapauksissa kokemuksena oli, että äidit sekä pienet lapset saavat oleskeluluvan varmemmin kuin isät ja aikuiset lapset. Osa perheestä jää ilman oleskelulupaa sellaisissakin tapauksissa, joissa paluu lähtömaahan ei paperittoman henkilön näkökulmasta ole mahdollista. Perheen elämä on vuosien saatossa myös ehtinyt rakentua Suomeen. Sillä, että osa perheenjäsenistä jää ilman oleskelulupaa, on kauaskantoisia seurauksia lapsen elämään.

Vastaanottokeskusten haastatteluissa esitettiin näkemys, että lapsen edun arviointi osana turvapaikkahakemusten ratkaisua on muodollisuus, jolla ei ole käytännön merkitystä. Kokemus oli, että lapsen edulla on harvoin aidosti merkitystä turvapaikkapäätöksiä

⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen mukaan (Yhdenvertaisuusvaltuutettu 2020) puolet alle 18-vuotiaista Suomeen ilman huoltajaa saapuneista lapsista ei ole saanut huoltajaansa Suomeen perheenyhdistämisen kautta, eikä lapsen etu aina toteudu perheenyhdistämispäätöksissä.

koskevassa harkinnassa. Myös Hakalehto ja Sovela (2018) ovat todenneet lapsen oikeudellisen aseman olevan ulkomaalaislain tavoitteisiin liittyvien julkisten intressien seurauksena haastava. Lapsen oikeudet näyttävät törmäävän poliittisesti herkkään ja yhteiskunnallisesti jännitteiseen kysymykseen valtion intresseistä kontrolloida maahanmuuttoa. Lasta koskevissa päätöksissä tuomioistuimilta pitää kuitenkin voida odottaa mahdollisimman selkeätä punnintaa eri intressien välillä ja lapsen edun arvioinnin sekä tavoittelun näkyväksi tekemistä. Tällä hetkellä ulkomaalaisasioissa lapsen etu näyttää kuitenkin toimivan lähinnä menettelysääntönä, mainintana päätöksessä velvoitteen noudattamisesta (Hakalehto & Sovela 2018).

6.3.2 Normaalin lapsuuden tukeminen: turvallinen asuminen ja sosiaalipalvelujen tuki

Turvallinen asuminen, joka mahdollistaa lapsen säännöllisen arjen ja perhe-elämän, on lapsen hyvinvoinnin ja tasapainoisen kehityksen kannalta tärkeässä asemassa. Kuudessa tutkimuksessa mukana olleessa kunnassa paperittomat lapsiperheet tilapäismajoitettiin kriisiasuntoihin, jos perhe oli asunnoton. Kunnan 3 sosiaalipalvelujen työntekijät ilmoittivat ohjanneensa paperittoman lapsiperheen kysymään apua asunnottomuuteen kolmannelta sektorilta. Perhettä ei ollut kunnan toimesta kriisimajoitettu, vaikka haastateltujen työntekijöiden esiin tuomien seikkojen perusteella vaikutti selvältä, etteivät perheen asuinolosuhteet turvanneet perheen lasten hyvinvointia. Perhe asui yksityisen majoittajan luona erittäin ahtaasti hyvin pienessä asunnossa. Kyseisessä kunnassa paperittomia lapsiperheitä kuvattiin itseohjautuviksi ja pärjääviksi.

Edellä kuvatun haastattelun pohjalta muodostui vaikutelma, että sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) 36 §:n mukainen palvelutarpeen arvio saatetaan suorittaa hyvin suppeasti silloinkin, kun perheessä on alaikäisiä lapsia, jotka ovat paperittomuuden vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa. Tämä tulkinta muodostui siitä, että työntekijät eivät osanneet esimerkiksi sanoa, miten paperiton perhe kattaa elämisen kulut. Aineiston perusteella ei voi arvioida, perustuuko palvelutarpeen arvion tekemättä jättäminen tai sen tekeminen hyvin suppeasti yksittäisen asiakkaan kohdalla tehtyyn päätökseen vai organisaation linjaukseen.

Osa tutkimusta varten haastatelluista eteläisen Suomen sosiaalialan työntekijöistä esitti, että paperittomien lasten kohdalla harkintavaltaa tuettavien menojen osalta on enemmän kuin yksinäisten paperittomien aikuisten kohdalla. Tuen tarkoitus oli edesauttaa sitä, että lapsi voisi elää mahdollisimman normaalia lapsuutta paperittomuudesta huolimatta. Eräs haastateltava ilmaisi asian niin, ettei lasten pidä joutua kärsimään vanhempien oikeudellisesta statuksesta. Taloudellisen tuen tavoitteena oli lieventää paperittomien lasten

kokemaa ulkopuolisuutta, osattomuutta ja turvattomuutta, jota paperittomuudessa eläminen aiheuttaa. Yhdessä eteläisen Suomen kunnassa myös lasten saama tuki oli vahvemmin rajattu välttämättömiin menoihin, kuten vaatteisiin.

6.3.3 Paperittomien lasten pääsy varhaiskasvatukseen

Varhaiskasvatus ei ole sosiaalipalvelu. Varhaiskasvatusta käsitellään kuitenkin tässä yhteydessä, sillä päivähoito toteuttaa TSS-oikeuksiin kuuluvaa oikeutta sivistykseen ja edistää lasten yhdenvertaisuutta. Siten varhaiskasvatus on paperittomien lasten sosiaalisten oikeuksien kannalta tärkeässä asemassa.

Suomen perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskevan 16 §:n 2 momentin mukaan "[j]ulkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä". Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia tulee kohdella tasa-arvoisesti yksilöinä (L 731/1999).

Varhaiskasvatus olisi monelle paperittomuudessa elävälle lapsiperheelle välttämätön palvelu, koska vanhempien voimavarat turvata lasten tasapainoinen kehitys ja normaali lapsuus voivat olla paperittomuuden seurauksena heikentyneet. Varhaiskasvatuslain (540/2018) 6 §:n 1 momentin mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää varhaiskasvatusta lapselle, "jonka kotikuntalaissa (201/1994) tarkoitettu kotikunta kyseinen kunta on". Varhaiskasvatuslain 6 §:n 3 momentin mukaan "[k]iireellisissä tapauksissa tai olosuhteiden muutoin niin vaatiessa kunnan on huolehdittava varhaiskasvatuksen järjestämisestä muulokin kunnassa oleskelevälle lapselle kuin kunnan asukkaalle".

Tutkimusta varten tehdyissä haastatteluissa ilmeni, että paperittomat lapset jäävät usein varhaiskasvatuksen ulkopuolelle. Päivähoitopaikan saaminen paperittomalle lapselle riippui monessa tapauksessa sosiaalitoimen ja kolmannen sektorin aktiivisuudesta. Kunnan 1 sosiaalipalvelujen työntekijöiden kokemus oli, että paperittomille lapsille ei aina saada päivähoitopaikkaa, vaikka se olisi sosiaalityössä katsottu tarpeelliseksi ja vaikka sosiaalialan työntekijät olisivat kirjoittaneet päiväkodeille lausuntoja päivähoitopaikan tarpeesta. Paperittomien lasten pääsy varhaiskasvatukseen edellyttää joissain tapauksissa lastensuojelun tarpeen arviota ja sitä, että päivähoito on lastensuojelussa katsottu välttämättömäksi avohuollon tukitoimeksi. Edellä todettu koskee myös vastaanottopalvelujen piirissä olevia turvapaikanhakijalapsia. Paperittomien pääsy varhaiskasvatukseen näyttäisi riippuvan myös yksittäisten työntekijöiden tiedoista, resursseista ja verkostoista.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea (ESOK) on päättänyt, että myös paperittomilla lapsilla tulee olla pääsy peruskoulutukseen (Mikkola 2017, 55). Tutkimusta varten haastattujen ammattilaisten mukaan paperittomien lasten pääsy perusopetukseen (mm. Lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklan mukaisesti) toteutui kaikilla alueilla viimeistään sosiaalihuollon tai järjestöjen työntekijöiden ja opettajien keskusteluiden jälkeen.

Opetushallituksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön vuonna 2020 tekemän kyselyn mukaan 157:stä haastatteluun vastanneesta kunnasta 2,5 % järjesti varhaiskasvatusta paperittomille lapsille, suuret kunnat ainoastaan siinä tapauksessa, että päivähoido oli osa lastensuojelun avohuollon tukitoimia. Opetushallituksen kyselyyn vastanneista kunnista yksitoista ilmoitti, että lakisääteisen velvollisuuden puuttuessa tai kunnassa tehtyjen linjauksien mukaisesti, näissä kunnissa ei järjestetä varhaiskasvatusta paperittomille lapsille, vaikka kunnassa tiedettäisiin olevan paperittomia lapsia. (Junttila ym. 2020.) Tällaiset linjaukset ovat ongelmallisia lasten oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) ja varhaiskasvatustlain 6 §:n 3 momentin valossa (L 540/2018), jonka mukaan olosuhteiden vaatiessa varhaiskasvatusta on järjestettävä myös muille kuin niille lapsille, joilla on kunnassa kotikunta.

6.3.4 Paperittomien lapsiperheiden näkyvyys kunnan sosiaalipalveluissa

Arvioiden mukaan Suomessa on kymmeniä paperittomia lapsiperheitä (Vogt 2020). Tutkimusta varten haastatelluilla kolmannen sektorin toimijoilla oli julkista sektoria enemmän kokemusta sellaisista paperittomista perheistä, joissa koko perhe tai osa perheenjäsenistä oli elänyt paperittomuudessa useita vuosia.

Tämän raportin kirjoittamishetkellä voimassa oleva lainsäädäntö takaa paperittomille ainoastaan kiireelliset terveyspalvelut, eikä tähän ole poikkeusta paperittomien lasten ja raskaana olevien naisten osalta. Hallituksen esitys HE 112/2022 laajentaisi paperittomien oikeudet koskemaan myös välttämättömäksi arvioituja terveyspalveluja. Laki turvaa jokaiselle kunnassa oleskelevalle kiireellisessä tapauksessa välttämättömät sosiaalipalvelut. Kiireelliset palvelut eivät usein vastaa paperittomien lapsiperheiden tarpeisiin etenkin silloin, kun paperittomuus pitkittyy.

Edellä kuvatut puutteet lisäävät paperittomien lapsiperheiden riippuvuutta kolmannesta sektorista etenkin silloin, jos kunnassa tulkitaan paperittomien oikeuksia suppeasti. Kolmannen sektorin haastattelijien mukaan niissä tapauksissa, joissa paperittomat eivät saa tarvitsemaansa tukea kunnasta, paperittomien perheiden vanhemmat turvautuvat kolmannen sektorin apuun, epävirallisiin työmarkkinoihin sekä omiin verkostoihinsa.

Lapsien vuoksi paperittomat perheet ovat oletusarvoisesti sidotumpia asuinpaikkakuntaansa sekä niihin selviytymisen mahdollistaviin resursseihin, joita alueella on tarjolla. Kolmannen sektorin haastateltavien mukaan mahdolliset omat tukiverkostot sekä harmaa talous vastaavat julkista sektoria paremmin perheiden todellisiin tarpeisiin. Tämä tekijä aiheuttaa mahdollisesti paperittomien lapsiperheiden siirtymistä kauemmas yhteiskunnan virallisista verkostoista ja palvelukanavista ja pahimmillaan edesauttaa epävirallisten toimintamallien sekä epäterveellisen palkkakilpailun kehittymistä alueelle.

6.3.5 Paperittomien lasten pääsy lastensuojelun palveluihin

Useimmat tutkimusta varten haastatellut kunnat ilmoittivat tehneensä yhteistyötä lastensuojelun kanssa paperittomiin lapsiin liittyen. Tutkimusta varten haastateltiin yhtä lapsiperheiden palvelutarpeen arvioinnin yksikköä, jossa käsiteltiin lastensuojeluilmoitukset ja arvioitiin lastensuojelun tarve. Yksikön työntekijöillä oli vain muutama kokemus paperittomista lapsiperheistä. Työntekijöiden mukaan paperittomat tai juuri kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet lapsiperheet ohjautuivat lastensuojelun palvelutarpeen arviointiin useimmiten vastaanottokeskuksista tai muista sosiaalityön yksiköistä vaiheessa, jossa perheen tilanne oli jo hyvin kriisiytynyt. Joissain tapauksissa lastensuojeluilmoitus oli tullut myös koulusta. Lastensuojelun tarpeen arvioinnin yksikön työntekijöillä ei ollut tietoa, oliko heidän kunnassaan paperittomia lapsia lastensuojelun avohuollon asiakkaina.

Lapsiperheiden palvelutarpeen arvioinnin yksikön työntekijöiden mukaan paperittomat perheet saivat tukea muista kunnan sosiaalihuollon yksiköistä. Muiden sosiaalihuollon yksiköiden tarjoaman ennaltaehkäisevän tuen ajateltiin selittävän sitä, että vain harvat paperittomat lapsiperheet ohjautuivat lastensuojelun palvelutarpeen arvioon. Myös eräiden eteläisen Suomen kuntien aikuissosiaalityöhön kuuluvien yksiköiden työntekijät kertoivat, että paperittomia perheitä tuetaan ennaltaehkäisevästi ja lastensuojelun yksiköihin ollaan yhteydessä vain, kun lapsen tilanteesta ilmenee erityistä huolta. Sama pätee kaikkiin lapsiin riippumatta oleskelustatuksesta.

Paperittomien vanhempien usein haastava matka Suomeen, perheenjäsenten katoamiset ja menehtymiset, kielteisen turvapaikkapäätöksen aiheuttama tilanteen kriisiytyminen, yleinen toivottomuus, mielenterveysongelmat sekä elinolosuhteiden ja tukiverkostojen epävarmuus nimettiin erityisesti paperittomien osalta akuuteiksi riskitekijöiksi, jotka vaarantavat lasten hyvinvoinnin ja jotka voivat aiheuttaa erityisen tuen tarpeen tai sijoitustarpeen. Lastensuojelun työntekijöillä oli kokemusta paperittomien perheiden katoamisesta, ja heillä oli ollut epäilyjä paperittomien lasten kerjäämisestä tai joutumisesta fyysisen kuritusväkivallan kohteeksi.

Haastatellut lastensuojelun työntekijät näkivät, että työskentelyn lähtökohtana on aina arvioida, turvaavatko lapsen kasvuolosuhteet lapsen hyvinvoinnin ja normaalin kehityksen. Tämä lähtökohta on sama niin paperittomien kuin muidenkin lasten kohdalla. Tapaamiskertoja palvelutarpeen arviointia varten oli usein muutama. Jos lastensuojelun palvelutarpeen arvio ei johtanut lastensuojelun avohuollon asiakkuuteen, jatkoi perhe asiointia kunnan muissa sosiaalitoimen yksiköissä. Haastatellun lastensuojelun johtavan sosiaalityöntekijän mukaan kunnassa oli linjattu, että kunnassa tarjotaan paperittomille lapsille erityisen tuen tarpeeseen sidoksissa olevat lastensuojelun palvelut, kuten perhetyö.

Lastensuojelun palvelutarpeen arvioinnin yksikön haastattelun perusteella voidaan kokoa-
vasti todeta, että paperittomien perheiden palveluprosessi ja lastensuojelun tukitoimien tarpeen arviointi on oleellisin osin samanlainen kuin kuntalaisten kohdalla. Erään aikuis-
sosiaalityöhön kuuluvan yksikön työntekijöillä oli kuitenkin kokemus, että paperittomien perheiden palveluprosessit ja niiden sujuvuus lastensuojelussa voi riippua yksittäisten lastensuojelun työntekijöiden osaamisesta ja kokemuksesta.

6.4 Tilapäismajoitus

Hätämajoitus on välttämätöntä huolenpitoa turvaava sosiaalipalvelu, jonka tehtävänä on estää se, ettei kukaan menehtyisi taivasalle (Kotkas 2019, 48). Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huomauttanut, että ilman oleskeluoikeutta maassa olevien tilapäismajoituksen tai hätämajoituksen järjestäminen vaihtelee suuresti eri kunnissa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esittänyt, että hätämajoitusta koskevaa lainsäädäntöä tulisi täsmentää. (EOAK/4354/2020, 6.) Myös tässä tutkimuksessa mukana olevien kuntien käytännöt tilapäismajoituksen järjestämiseksi paperittomille erosivat toisistaan. Haastatteluiden perusteella voidaan todeta, että tilapäismajoitukseen hakeutuminen on usein paperittomille viimeinen vaihtoehto ja sinne hakeudutaan vain, jos majoittuminen esimerkiksi tuttavien luona ei ole mahdollista. Eräät haastateltavat kuvasivat, että hätämajoitukseen hakeutuvat paperittomat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, koska heillä ei ole sosiaalisia verkostoja, joiden kautta majoitus voisi järjestyä.

Kahdessa pohjoisen Suomen kunnassa sekä yhdessä eteläisen Suomen kunnassa paperittomat majoitettiin tilapäisasuntoihin, joista ei tarvitse poistua päivän ajaksi. Näissä tapauksissa samoihin tilapäisasuntoihin majoitettiin muutama perheetön aikuinen paperiton henkilö. Kahdessa eteläisen Suomen kunnassa yksinäisille aikuisille paperittomille järjestettiin tilapäismajoitus asunnossa vain henkilökohtaisista syistä. Toisessa kunnassa tällainen syy oli naissukupuoli, toisessa vakavat psyykkisen voinnin ongelmat, joiden hoidon edellytyksenä oli asumisen turvaaminen tilapäisasunnossa. Näissä kunnissa yksinäisille

paperittomille aikuisille oli tarjolla lähtökohtaisesti vain hätämajoitus, josta on päivän ajaksi poistuttava. Yhdessä eteläisen Suomen kunnassa paperittomat aikuiset majoitettiin hätämajoitukseen, josta ei tarvinnut päivän ajaksi poistua.

Kaikissa tutkimuksessa mukana olleissa kunnissa yhtä kuntaa lukuun ottamatta paperittomat perheet majoitettiin työntekijöiden mukaan tilapäisasuntoihin. Erään haastateltavan (kunta 5) mukaan paperittomuudessa elävien perheiden majoittuminen tilapäiseksi tarkoitetuissa kriisiasunnoissa voi olla hyvin pitkäaikaista.

Erään kunnan sosiaalitoimen fokusryhmähaastattelussa kävi ilmi, että kyseinen sosiaalityön yksikkö ei ollut järjestänyt tilapäismajoitusta paperittomalle perheelle tapauksessa, jossa oli selvää, etteivät tuttavien luona majoittuvan perheen ahtaat majoitusolosuhteet turvanneet lapsen hyvinvointia eivätkä mahdollistaneet keskittymistä koulun antamien kotitehtävien tekoon. Tässä tapauksessa perhe oli ohjattu hakemaan asunnottomuuteen apua järjestösektorilta. Kyseisessä tapauksessa sosiaalialan ammattilaiset näkivät, etteivät voi auttaa paperittomuudessa elävää lapsiperhettä asunnottomuusongelman suhteen siitä syystä, ettei perheellä ole oleskelulupaa ja oikeutta Suomen sosiaaliturvaan. Haastattelun perusteella syntyi vaikutelma, että kyse oli työntekijöiden tiedon puutteesta eikä niinkään kunnan virallisesta toimintamallista.

Kuitenkin vastuu välttämättömän huolenpidon, kuten asumisen, turvaamisesta on perustuslain mukaan julkisella vallalla. Menettelyä, jossa paperittomat lapsiperheet ohjataan majoituksen saamiseksi kolmannelle sektorille, ei voida perustuslain valossa pitää hyväksyttävänä. Erään toisen paperittomuudessa elävän lapsiperheen asuminen oli samaisessa kunnassa turvattu siten, että sosiaalitoimi oli maksanut perheen vuokra-asunnon vuokran.

Sillä, pitääkö tilapäismajoituksesta poistua päivän ajaksi vai ei, on hyvin suuri merkitys jokapäiväisessä elämässä. Elintarvikkeisiin myönnetyllä maksusitoumuksella on ostettava samalla kerralla useamman päivän ruokatarpeet. Kolmannen sektorin haastateltavat nostivat esiin, että mikäli hätämajoituksesta on päivän ajaksi poistuttava eikä henkilökohtaisen omaisuuden, kuten ruoan, säilyttäminen hätämajoituksen tiloissa ole päivän aikana sallittua, saattaa ruoan ja myös lääkkeiden säilytyksen vaikeus olla esteenä hätämajoitukseen hakeutumiselle. Tilapäismajoitus asunnossa, josta ei tarvitse päivän ajaksi poistua, ei kuitenkaan aineiston perusteella vaikuta olevan vetovoimatekijä, jonka vuoksi paperittomuudessa elävät hakeutuvat kuntaan. Niissä pohjoisen Suomen kunnissa, joissa paperittomat majoitettiin tilapäisasuntoihin, joidenkin paperittomien arveltiin hakeutuneen Etelä-Suomeen.

Sosiaali- ja terveysministeriön kuntaohjeen 2/2017 mukaan ”[k]unnan velvollisuutena on huolehtia siitä, että sillä on käytettävissään riittävästi erilaisia palvelumuotoja tilapäisen asumisen järjestämiseen, jotta esimerkiksi lasten, perheiden ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet huomioidaan asianmukaisesti” ja ”[t]ilanteessa tulee arvioida myös muu sosiaalihuollon kiireellisen avun tarve” (myös Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 65). Tutkimusta varten haastatellun sosiaalityöntekijän mukaan kaikissa kunnissa ei järjestetä lainkaan sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaista tilapäismajoitusta, mikäli kunnassa ei ole aiemmin ilmennyt tälle tarvetta. Jos kuitenkin tällaisen kunnan alueella on tilapäismajoituksen tarpeessa oleva paperittomuudessa elävä henkilö, saatetaan tilanne ratkaista ohjaamalla henkilö toiseen kuntaan.

Erään eteläisen kunnan (kunta 1) työntekijöiden mukaan tilapäisasuntojen saatavuus on heikkoa ja vaikeuksia syntyy akuuteissa tilanteissa, joissa perheelle tulisi pikaisesti järjestää tilapäismajoitus. Työntekijän mukaan kunta on yleisesti ottaen tilapäismajoituksen suhteen pitkälti kolmannen sektorin varassa. Ongelmaksi koettiin se, että kunnalla paperittomat naiset majoitettiin samoihin tiloihin miesten kanssa.

Useat haastateltavat raportoivat, että monet paperittomuudessa elävät kokevat hätämajoituksen turvattomaksi tai siinä määrin ahdistavaksi, että nukkuvat mieluummin kadulla kuin hakeutuvat hätämajoitukseen. Sekä julkisen että kolmannen sektorin haastateluissa esitettiin, että paperittomat henkilöt kokevat toisinaan hätämajoituksen turvattomaksi muun muassa toisten majoittujien päihteidenkäytön vuoksi. Myös koronataartunnan pelossa hätämajoitukseen ei ole uskallettu hakeutua.

6.5 Kiireellisten sosiaalipalvelujen tarve ja oleskeluperiaate

Sosiaalihuoltolain soveltamisoppaassa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017, 49) todetaan sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) 12 §:n osalta, että kun sosiaalihuollon tarve on kiireellinen, noudatetaan oleskeluperiaatetta. Oleskeluperiaate tarkoittaa sitä, että kunnilla on velvollisuus turvata välttämätön toimeentulo ja huolenpito kaikille kunnassa oleskeleville riippumatta siitä, onko heillä Suomessa kotikunta, tai siitä, onko kotikunta muualla Suomessa.

Joillakin tutkimusta varten haastatelluilla sosiaalialan ammattilaisilla oli tiedossaan tapauksia, joissa paperiton henkilö ei ole saanut tietystä kunnasta lainkaan palveluja, jolloin hän on hakeutunut toiseen kuntaan palveluja saadakseen. Kahdessa haastattelussa nousi esiin, että joskus kunnan sosiaalitoimi saattaa jopa kustantaa paperittomalle henkilölle matkalipun toiseen kuntaan. Tällaisissa tapauksissa lähettävä kunta on siirtänyt

vastuun huolenpidosta toiselle kunnalle. Eräs tutkimusta varten haastateltu sosiaalityöntekijä kertoi muistuttaneensa paperittoman henkilön kuntaan lähettänyttä toista kuntaa velvollisuudesta turvata välttämätön huolenpito, jolloin lähetävä kunta oli ottanut paperittoman henkilön takaisin.

Toisinaan voi olla vaikea määrittää, minkä kunnan alueella paperittomuudessa elävä ihminen oleskelee. Joidenkin haastateltujen sosiaalialan ammattilaisten mukaan voi olla vaikea arvioida, voidaanko ihmisen katsoa oleskelevan tässä kunnassa, jos hän on hakeutunut kyseiseen kuntaan ainoastaan siitä syystä, ettei muu kunta ole huolehtinut tämän välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta. Aineistosta myös nousi esiin, että on tapauksia, joissa paperittoman henkilön on havaittu olevan palvelujen piirissä jo toisessa kunnassa.

Hyppönen ja Lindroos (2020, 38) ovat huomauttaneet, että lainsäädäntö ei tunnista paperittomien henkilöiden pitkittynyttä, kiireellistä palvelutarvetta. Tutkimusta varten haastateltujen sosiaalialan ammattilaisten sekä Kelan asiantuntijan mukaan paperittomien kiireellisen avun tarve usein pitkittyy. Paperittomien kohdalla palvelutarpeen kiireellisyys johtuu usein itse paperittomuudesta ja siitä, ettei ihminen ole oikeutettu riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Haastatteluissa on tullut esiin, että pitkäaikainen eläminen paperittomuudessa lisää erilaisten palvelujen tarvetta, jolloin ainoastaan ravinnon ja majoituksen järjestäminen ei ole riittävä tukitoimi tarpeisiin nähden.

6.6 Heikot edellytykset seurata sosiaalipalvelujen vaikutuksia

Sosiaalityö on luonteeltaan muutostyötä, jonka tavoitteena on yhdessä asiakkaan kanssa lieventää tämän elämäntilanteen vaikeuksia. Sosiaalityö on asiakas- ja asiantuntijatyötä, johon kuuluu oleellisesti tukitoimien vaikutusten seuranta (L 1301/2014 15 §). Haastatellut sosiaalialan ammattilaiset jakoivat kokemuksen siitä, että paperittomien elämäntilanteiden ja heille annettujen sosiaalipalvelujen vaikutusten luotettavalle seurannalle ei käytännössä ole edellytyksiä. Tämä johtuu siitä, että paperittomien asiakkaiden asiakkuus- ja hoitopolut ovat hyvin sirpaleisia. Terveysalan ammattilaisilla oli sama kokemus. On tavallista, että palvelujen vastaanotolla käydään vain kerran tai kaksi. Paperittomille annettujen palvelujen vaikutusten seuranta kuntatasolla vaikeuttaa lisäksi se, ettei paperittomuudelle ole virallista määritelmää. Yhdessä haastattelussa nousi esiin, että vastaanotto- ja palveluiden lakkaamisen myötä paperittomiksi päätyneet henkilöt saatetaan ohjata eri sosiaalitoimen yksiköihin kuin eräisiin muihin paperittomien ryhmiin kuuluvat henkilöt, mikä johtaa siihen, ettei millään toimijalla ole välttämättä kokonaiskäsitystä alueen paperittomuusilmiöstä.

Paperittomien elämäntilanteiden sekä heille annettujen sosiaalipalvelujen vaikutusten seuranta mahdollistui eräiden haastateltujen sosiaalialan ammattilaisten mukaan paremmin silloin, jos henkilö oli kunnan toimesta tilapäismajoitettu. Lisäksi lapsiperheiden elämäntilanteiden ja heille annettujen sosiaalipalvelujen vaikutusten seuranta toteutui paremmin kuin yksinäisten aikuisten kohdalla.

Toinen merkittävä vaikeus vaikutusten arvioinnin kannalta on se, että samojen henkilöiden status saattaa vaihdella tiuhaan lyhyen ajanjakson sisällä. Oikeudellisen statuksen vaihtelu koskee erityisesti kansainvälisen suojelun hakijoita, mutta myös muita paperittomien henkilöryhmiä. Kansainvälisen suojelun hakijoiden tapauksessa oikeudellisen statuksen tiheä vaihtelu johtuu muun muassa siitä, että osa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneista henkilöistä päätyy hakemaan turvapaikkaa yhä uudelleen. Hakemuksen ollessa käsittelyssä Maahanmuuttovirastossa henkilöllä on oikeus vastaanottokeskuksen järjestämiin sosiaali- ja terveystalveluihin. Usein henkilön saama käännytyspäätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi jo suhteellisen pian uuden turvapaikkahakemuksen jättämisen jälkeen, jolloin henkilön vastaanottopalvelut lakkautetaan (L 746/2011 14 a §) ja hänestä tulee niin sanotusti paperiton. Haastatellut sosiaali- ja terveystalvelujen ammattilaiset ovat käyttäneet tästä ilmiöstä nimitystä ”pyöröovi”. Henkilön statuksen vaihdellessa henkilön palveluista vastaa vuoroin kunta, vuoroin vastaanottokeskus. Tämä hankaloittaa vaikutusten arviointia ja heikentää arvioinnin luotettavuutta.

6.7 Pääsy terveystalveluihin sosiaalisena oikeutena

Kuten sosiaalisia oikeuksia koskevassa luvussa on todettu, perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus välttämättömään huolenpitoon on keskeinen sosiaalinen perusoikeus, joka kuuluu kaikille maassa oleskeleville. Välttämätön huolenpito pitää sisällään kiireellisen sairaanhoidon, sosiaalipalveluilla turvattavan ravinnon ja majoituksen. Tavallisen lain tasolla perustuslaissa vahvistettua oikeutta välttämättömään huolenpitoon turvataan kansanterveyslain (66/1972) ja terveydenhuoltolain (1326/2010) säännöksillä (Kotkas 2019, 49). Terveydenhuoltolain 50 §:n mukaan ”[k]iireellisellä hoidolla tarkoitetaan äkillisen sairastumisen, vamman, pitkäaikaissairauden vaikeutumisen tai toimintakyvyn alenemisen edellyttämää välitöntä arviota ja hoitoa, jota ei voida siirtää ilman sairauden pahenemista tai vamman vaikeutumista”.

Oikeus terveyteen lukeutuu TSS-oikeuksiin (Nykänen & Kalliomaa-Puha 2017, 8). Sosiaalisten oikeuksien yleinen tavoite on edistää heikossa asemassa olevien ihmisten toimintakykyä ja osallisuutta. Toimintakyky ja osallisuus edellyttävät riittävän hyvää terveyttä. Sosiaalisten oikeuksien – kuten muidenkin oikeuksien – luonteeseen kuuluu, että oikeudet ovat vahvasti kietoutuneita muihin oikeuksiin. Tämä tarkoittaa sitä, että yhden oikeuden toteutuminen edistää muiden oikeuksien toteutumista (mt., 8). Sosiaalityöllä ja

sosiaaliohjauksella on rajalliset mahdollisuudet edistää myönteistä muutosta ihmisen elämäntilanteessa, jos tämän terveydentila on kovin huono. Riittävän hyvä fyysinen ja psyykinen toimintakyky on edellytyksenä sille, että ihminen kykenee toimimaan tavalla, joka edistää pääsyä pois paperittomuudesta.

Haastatellut terveysalan ammattilaiset raportoivat paperittomilla olevan terveysongelmia, jotka ovat yleisiä väestötasolla. Näitä olivat esimerkiksi erilaiset ihottumat, astma, diabetes ja verenpainetauti. Osa terveysalan ammattilaisten kuvaamista paperittomien terveysongelmista oli sellaisia, että paperittomuus itsessään ylläpiti tai pahensi näitä terveysongelmia. Haastatellut terveysalan ammattilaiset raportoivat paperittomien henkilöiden kärsivän pitkittyneestä masennuksesta, unettomuudesta, voimakkaasta stressistä ja ahdistuksesta sekä muistiongelmista. Paperittomilla kerrottiin olevan hyvin usein itsetuhoisia ajatuksia ja itsemurha-ajatuksia. Paperittomilla raportoitiin olevan psykosomaattisia oireita, kuten hengenahdistusta, paniikkikohtauksia ja kroonista kipua. Myös päihdeongelmat, psykoottinen oireilu ja yksinäisyys mainittiin.

Haastatellut terveysalan ammattilaiset raportoivat myös voimakkaan stressin ja pitkäkestoisen epävarmuuden aiheuttamasta aggressiivisesta ja impulsiivisesta käytöksestä. Voimakkaan psyykkisen oireilun taustalla näyttäytyivät vuosia kestänyt syvä ulkopuolisuus ja osattomuus sekä nuoruusvuosien valuminen hukkaan. Erityisesti unettomuus, masennus ja ahdistuneisuus katsottiin juuri paperittomuudesta johtuviksi. Paperittomuuden kerrottiin pahentavan henkilön aiempia posttraumaattisia stressioireita. Osa haastatelluista terveysalan ammattilaisista koki, että keskusteluapu ja terveellisiin elämäntapoihin kannustaminen eivät juuri auta paperittomia henkilöitä silloin, kun heidän terveydelliset ongelmansa johtuvat paperittomuudesta itsessään tai kun paperittomuus-olosuhde vaikeuttaa terveellisempiin elämäntapoihin sitoutumista.

Sosiaalipalvelujen yhteys terveyttä koskevaan oikeuteen näkyy tutkimusaineistossa myös siten, että sosiaalipalveluilla voi olla merkittävä rooli siinä, että paperiton henkilö saa hänelle kuuluvat terveyspalvelut. Eräiden eteläisten Suomen kuntien sosiaalipalvelujen työntekijät kuvasivat fokusryhmähaastatteluissa, että usein sosiaalityöntekijät ja sosiaaliohjaajat toimivat portinavaajina, jotta paperittomuudessa elävät saavat heille kuuluvat terveyspalvelut. Pääsy terveydenhuollon palveluihin saattaa edellyttää sitä, että sosiaalipalvelujen työntekijät ottavat terveydenhuoltoon yhteyttä. Erään haastatellun sosiaalityöntekijän mukaan terveyspalvelujen työntekijöiden tiedottaminen paperittomien oikeuksista on sosiaalihuoltolain 6 §:n mukaista rakenteellista sosiaalityötä. Tämän tutkimuksen sosiaalipalvelujen kustannuksia selvittävän kyselyn yhteydessä ilmeni myös, että erälle paperittomalle henkilölle oli myönnetty erikoissairaanhoidon palveluseteli.

Myös tutkimusta varten haastatellut terveysalan ammattilaiset toimivat portinavaajina tilanteissa, joissa paperiton henkilö on tullut ohjata erikoissairaanhoidon palveluihin. Tutkimusta varten haastatellun terveysalan ammattilaisen mukaan erikoissairaanhoidon työntekijät ovat toisinaan epätietoisia, saako paperittomia hoitaa. Paperittomien hoitaminen ei ole missään tilanteessa laitonta, ja terveydenhuollon ammattilaisilla on oikeus ja velvollisuus tarjota hoitoa sitä tarvitseville (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2021). Myös terveydenhuollon henkilöstöä sitoo salassapitovelvollisuus, eikä heillä ole oikeutta ilmoittaa muille viranomaisille henkilöistä, joilla ei ole Suomessa oleskeluoikeutta (mt.).

Tutkimusaineiston perusteella voidaan todeta, että terveydenhuollon osalta paperittomat ovat keskenään hyvin eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, missä päin Suomea he oleskelevat. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta nykyinen tilanne, jossa kunnat voivat itse päättää missä laajuudessa paperittomien terveyspalvelut järjestetään, on hyvin ongelmallinen. Aineiston perusteella voidaan arvioida, että se, missä laajuudessa kunta järjestää paperittomille terveyspalveluja, vaikuttaa kuntaan hakeutuvien paperittomien määriin.

Tämän raportin kirjoittamishetkellä syksyllä 2022 lainsäädäntöelinten käsiteltävänä on hallituksen esitys HE 112/2022, joka koskee hyvinvointialueen velvollisuutta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja jolla muutettaisiin rajat ylittävästä terveydenhuollosta annettua lakia (L 1201/2013). Lakimuutos velvoittaisi järjestämään paperittomille ja eräille heihin rinnastettaville ryhmille kiireellisen sairaanhoidon lisäksi myös muut terveydenhuollon palvelut, jotka terveydenhuollon ammattihenkilö on arvioinut välttämättömiksi. Lakiesityksen mukaan välttämättömän terveydenhuollon tarjoaminen paperittomille olisi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta perusteltua. Yksi haastateltu terveysalan ammattilainen kertoi, että pahimmillaan välttämättömän hoidon toteuttamatta jääminen on vakavasti uhannut diabeteksestä kärsivän paperittoman henkilön näkökykyä. Hoitamattoman verenpainetaudin kerrottiin myös aiheuttaneen eräälle paperittomalle sydänongelmia ja kouristuksia. Sairauksien oikea-aikainen hoito on sekä inhimillisesti että kustannusten näkökulmasta järkevää.

Hallituksen esityksen (HE 112/2022) mukaan "[v]altio korvaisi järjestävälle taholle annetuista palveluista aiheutuneet kustannukset rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain mukaisesti, jos kustannuksia ei saataisi perittyä henkilöltä itseltään". Esityksen mukaan "[h]enkilöiden maksukyvyttömyydestä ei saisi aiheutua estettä palveluiden saamiselle", ja "[t]ästä syystä ehdotetaan, että voitaisiin luopua korvauksen piirissä olevien kustannusten perinnästä, jos hoitoa saaneen henkilön arvioidaan olevan ilmeisesti varaton".

Lakiehdotus velvoittaisi järjestämään terveyspalvelut alaikäisille samassa laajuudessa kuin kunnassa pysyvästi asuville lapsille (HE 112/2022; Nykänen ym. 2017, 216). Tutkimusta varten haastateltujen terveysalan ammattilaisten mukaan lasten ja raskaana olevien paperittomien pääsy välttämättömään terveydenhuoltoon pääosin toteutuu, mutta nähtiin erittäin tärkeänä, että tämä kirjattaisiin lakiin.

7 Yhteistyö eri toimijoiden välillä

Julkinen sosiaalihuolto sekä kolmannen sektorin toimijat (järjestöt, seurakunnat) tekevät merkityksellistä yhteistyötä niin paikallisella kuin valtakunnallisella tasolla, toisiaan täydentäen. Järjestökenttä on viranomaisille tärkeä kontakti ja yhteistyötaho, jonka kautta se voi tavoittaa eri syistä paperittomuudessa eläviä. Aineiston perusteella voidaan arvioida, että julkisen sosiaalihuollon kentälle kertyy ymmärrystä paperittomuusilmiöstä parhaiten silloin, kun julkisten sosiaalipalvelujen työntekijät voivat jalkautua järjestösektorille.

Fokusryhmähaastattelujemme mukaan viranomaisten ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö, näiden välinen työnjako sekä resurssit yhteistyölle eroavat paikkakunnittain. Sekä järjestötoimijat että sosiaalihuollon fokusryhmähaastatteluihin osallistuneet vaikuttivat kuitenkin suurilta osin yksimielisiltä siitä, että osa paperittomista haki tukea ainoastaan kolmannen sektorin järjestöjen, seurakuntien tai omien yksityisten kontaktiensa kautta. Sekä kolmannen että julkisen sektorin haastateltavat näkivät tärkeänä, että paperittomat henkilöt ja heitä auttavat järjestötoimijat ovat tietoisia sosiaalihuollon viranomaisten tehtäväkuvasta ja huolenpito- ja salassapitovelvollisuudesta.

Eri toimijoiden välinen yhteistyö paperittomien auttamiseksi heijastelee kunkin kunnan tilannetta siltä osin, a) miten paperittomien perusoikeudet kunnassa yleisesti ottaen toteutuvat, b) millainen on julkisen ja kolmannen sektorin välinen työnjako paperittomien auttamisessa ja c) millainen on yksittäisen sosiaalihuollon työntekijän oma toimijuus paperittomien auttamiseksi (esimerkiksi sen varmistaminen, että eri keinot oleskelun lailistamiseksi on käytetty, tai vaihtoehtoisesti tunne siitä, että oleskeluoikeuden puuttuminen estää auttamisen).

Tässä luvussa tarkastelemme yhteistyötä eri toimijoiden kesken viranomaisten, tässä siis kuntien ja vastaanottokeskusten, näkökulmasta. Osiossa 7.1. analysoidaan yhteistyötä eri viranomaisten välillä; osiossa 7.2. tarkastellaan viranomaisten ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä. Viranomaiset jaottelemme tässä vastaanottokeskuksissa ja kuntien sosiaalihuollossa työskenteleviin.

7.1 Yhteistyö vastaanottokeskusten ja kuntien välillä

Vastaanottokeskukset ja kunnat tekevät yhteistyötä etupäässä silloin, kun vastaanotto-keskus ohjaa henkilön kuntaan vastaanottopalvelujen lakattua. Kaikkien haastateltujen vastaanottokeskusten työntekijöiden mukaan tällainen yhteistyö toimi pääsääntöisesti hyvin. Melkein kaikki vastaanottokeskusten työntekijät olivat kuitenkin huolissaan siitä, pääseekö ohjattu asiakas paperittomille tarkoitettuihin kunnan palveluihin ja meneekö hän palveluihin, joihin olisi oikeutettu. On monia syitä, miksi asiakas ei välttämättä hakeudu palveluihin. Hän saattaa pelätä kunnan viranomaisia tai ei muuten pysty luottamaan heihin, ja hän voi aiempien kokemusten valossa epäillä, etteivät hänen oikeutensa toteudu. Tilanne voi myös olla hänelle inhimillisesti ajatellen liian rankka. Syynä voi olla myös se, että henkilö selviää ainakin jonkin aikaa omien verkostojensa avulla.

Tutkimusta varten on haastateltu kolmen eri vastaanottokeskuksen työntekijöitä. Vastaanottokeskukset on tässä nimetty seuraavasti: VOK A, VOK B ja VOK C.

VOK B:ssä on kehitetty hyviä käytäntöjä, jotta varmistetaan ainakin haavoittuvassa asemassa ja erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden pääsy kunnan palvelujen piiriin: esimerkkinä näistä haastattelemamme työntekijät mainitsivat kunnan kanssa järjestetyt siirtopalaverit, joissa käydään läpi, miten henkilön tuen tarpeisiin vastataan kunnassa vastaanottopalvelujen päätyttyä. Vastaanottokeskus tarvitsee asiakkaan suostumuksen, jotta voi välittää vastaanottavalle kunnalle sosiaali- ja terveyspalvelujen kirjauksia. VOK B:n työntekijät kertoivat tekevänsä yhteistyötä siirtoja varten niin sosiaali- kuin terveydenhuollon henkilöstön kanssa tai muiden toimijoiden kanssa, riippuen asiakkaan tilanteesta ja tarpeista.

Erään vastaanottokeskuksen (VOK A) haastattelussa tuotiin esiin myös kielteinen kokemus kunnan kanssa asioimisesta tilanteesta, jossa henkilön vastaanottopalvelut lakkaavat. Osa kyseisen vastaanottokeskuksen asiakkaista majoittui yksityismajoituksessa, myös muissa kunnissa kuin siinä kunnassa, jossa vastaanottokeskus toimi. Haastateltavamme kertoi, että joissakin kunnissa on työntekijöiden osaamiseen ja asenteisiin liittyviä puutteita, joiden vuoksi paperittomille ei tarjota välttämättä edes kiireellisiä palveluja.

VOK C:n työntekijän mukaan vastaanottokeskuksessa tehdään yhteistyötä lukuisten viranomaisten kanssa, etenkin kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä poliisin kanssa. Haastateltava kuitenkin halusi korostaa, etteivät he tee yhteistyötä poliisin kanssa, kun kyseessä on asukkaan maasta poistaminen. VOK C:n viranomaisyhteistyön tavoitteena on varmistaa vastaanottokeskuksesta uloskirjatuille henkilöille palvelut, jotka mahdollisimman hyvin vastaavat henkilön tarpeisiin, kuten esimerkiksi tilapäismajoitus.

Hyväksi toimintatavaksi ja käytännöksi on muodostunut yhteistyöverkosto, jossa on mukana niin paikallisia viranomaisia kuin kolmannen sektorin toimijoita. Verkoston toiminta mahdollistaa ajantasaisen tilannekuvan osallistujille ja auttaa luomaan yhteistyösuhteita myös tapaamisten ulkopuolella. Monien kuntien sosiaalihuollon ja kolmannen sektorin toimijat korostivat tällaisen verkostoitumisen tärkeyttä.

Vastaanottokeskusten työntekijöiden haastatteluissa välittyi kokemus ristiriidasta. Tämä ristiriitaisuuden kokemus liittyi siihen, että sosiaalihuollon työntekijät eivät asemoi itseään maahanmuuttopolitiikan toteuttajiksi, vaikka he työskentelevät Maahanmuuttoviraston alaisuudessa.

7.1.1 Viranomaisyhteistyö kuntien sosiaalihuollon näkökulmasta

Kuntien sosiaalialan ammattilaiset nimesivät tavallisimmiksi yhteistyökumppaneikseen terveydenhuollon, lastensuojelun, Kelan, koulut ja vastaanottokeskukset. Tässä osiossa kunnat on jaettu kahteen eri ryhmään analyysin helpottamiseksi. Ensimmäinen ryhmä koostuu kunnista 2, 4 ja 6, joissa viranomaisyhteistyö vaikuttaa laajimmalta, tietoisimmalta ja parhaiten toimivalta. Toinen ryhmä muodostuu kunnista 3 ja 7. Ensimmäiseen ryhmään verrattuna näissä kunnissa viranomaisyhteistyö vaikuttaa suppeammalta, tietoisuutta ja osaamista on niukemmin ja viranomaisyhteistyö toimii jossain määrin epätasaisesti. Kunnissa 3 ja 7 paperittomat tulivat sosiaalitoimen vastaanotolle muiden tahojen ohjaamina, kun taas sosiaalitoimi harvemmin ohjasi paperittomia muiden viranomaisten luo.

Kaikkien kuntien sosiaalihuollon työntekijät asemoivat itsensä viranomaissektorin edustajiksi. He kuitenkin määrittivät oman asemansa, oman työnsä tavoitteet sekä oman toimijuutensa suhteessa muiden viranomaisten kanssa tehtävään yhteistyöhön hieman eri näkökulmista. Esimerkiksi haastattelemamme työntekijät eteläisessä kunnassa ottivat etäisyyttä Maahanmuuttovirastoon ja poliisiin ja kokivat oman toimijuutensa ja työnsä tavoitteet viranomaisena hyvin erilaiseksi kuin edellä mainituilla viranomaisilla.

Toisaalta kuntien 1 ja 7 sosiaalihuollon työntekijät asemoivat itsensä viranomaisina siten, etteivät he auta kielteisiä päätöksiä saaneita turvapaikan- ja oleskeluluvan hakijoita jäämään Suomeen eivätkä tue heitä taloudellisesti. Vapaaehtoinen paluu on palvelu, silloin kun asiakas itse kokee sen tarpeelliseksi. Vapaaehtoiseen paluuseen painostaminen ei ole sosiaalialan ammattietiikan mukaista.

Yleisesti ottaen yhteistyö sujui hyvin eri viranomaisten välillä. Ainoastaan yhden eteläisen kunnan työntekijät kritisoivat vähäisessä määrin osaa viranomaisyhteistyöstä, esimerkiksi paikallisen vastaanottokeskuksen sote-palveluiden toimintaa. Kyseisen kunnan haastateltavat kokivat, että viranomaisyhteistyötä voi vaikeuttaa toisen viranomaisen osaamisen puutteet, resurssivaje sekä asenteet.

Tutkimusta varten haastateltujen sosiaalityön yksiköiden ja lastensuojelun yhteistyötä on käsitelty luvussa 6.3.5. Erään eteläisen kunnan haastateltavat kertoivat yhteistyön varhaiskasvatuksen kanssa olevan haastavampaa kuin esimerkiksi koulujen kanssa (luku 6.3.3). Myös yhteistyö terveydenhuollon kanssa koettiin haastavaksi, ja se saattoi vaatia enemmän panostusta kuin yhteistyö muiden viranomaisten kanssa, esimerkiksi oikean henkilön etsimistä sen varmistamiseksi, että paperittomuudessa elävät asiakkaat saavat hoitoa. Samanlaisia kokemuksia tuli esiin myös kolmannen sektorin haastatteluissa.

Toisessa eteläsuomalaisessa kunnassa haastateltavat sen sijaan kuvailivat terveydenhuoltoa pääasialliseksi yhteistyökumppanikseen, jonka kanssa yhteistyö toimii erinomaisesti. Tätä yhteistyötä kuvataan myös luvussa 6.7. Haastateltavien mukaan tämä juontuu terveydenhuollon henkilöstön keskittämisestä ja korvamerkitsemisestä nimenomaan paperittomille asiakkaille. Tämän myötä kunnassa on kehitetty hyvä käytäntö: sosiaalialan ammattilaiset osallistavat terveydenhuollon henkilöstöä palvelutarpeen arviointiin jo varhaisessa vaiheessa. Käytännön taustalla on paljon työtä ja toimia tukevia poliittisia päätöksiä.

Kunnan 1 haastattelusta ilmenee luottamus muiden viranomaisten, kuten Maahanmuuttoviraston, päätöksiin. Haastateltavat totesivat paperittomille suunnattujen palveluiden olevan riittämättömät, mutta eivät olleet itse aktiivisia kehittämään palveluja. He suhtautuivat lähes kritiikittömästi paperittomille tarkoitettujen palveluiden järjestämiseen kunnassaan, lukuun ottamatta hätämajoitusta. Auttamisjärjestelmän kanssa tehtävän yhteistyön näkökulmasta tässä kunnassa muista syistä kuin turvapaikkaprosessin kautta paperittomiksi päätyneitä ihmiskaupan uhreja voi olla vaikeaa tunnistaa ja ohjata auttamisjärjestelmään. Kunnassa 1 oli tunnistettu lähestulkoon vain vastaanottopalvelujen lakkaamisen myötä paperittomiksi joutuneita, ja tässä kunnassa paperittomien sosiaalipalvelut oli luotu juuri tälle ryhmälle. Työntekijät kertoivat haluavansa työskennellä inhimillisesti ja sosiaalialan eettisten periaatteiden mukaisesti, ja että siihen olisi myös organisaation tuki, mutta samalla he kuitenkin kokivat kätensä lainsäädännön sitomiksi.

Kunnissa 3 ja 7 sosiaalialan ammattilaiset tarjosivat suppeimmat palvelut paperittomille asiakkaille. Näissä kunnissa viranomaiset kuten Kela tai poliisi saattavat ohjata paperittomat sosiaalitoimeen ja sosiaalitoimi saattaa ohjata heidät tahoille, jotka eivät tarjoa

paperittomille sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita, yhtenä esimerkkinä suurlähetystöt. On huomattava, että nämä kunnat ohjaavat asiakkaitaan usein kolmannelle sektorille, jonka kanssa tehtävää yhteistyötä tarkastelemme seuraavassa alaluvussa 7.2.

Kunnan 3 haastateltavat puhuivat viranomaisyhteistyöstä pääasiallisesti muutamien yksittäistapausten perusteella. Kaikki nämä tapaukset koskivat paperittomuudessa eläviä perheitä, joten viranomaisyhteistyö aikuisten paperittomien asiakkaiden tapauksessa jäi epäselväksi. Kunnan 3 haastateltavat eivät kertoneet ohjaavansa paperittomia asiakkaitaan Kelaan, vaan he kertoivat paperittomien asiakkaiden hakeutuvan Kelan asiakkaiksi oma-aloitteisesti. Terveystenhuollon kanssa tehtävän yhteistyön osalta he kommentoivat, etteivät tiedä, mitä tehdä paperittomien hoidon aiheuttamille laskuille ja korvauksille. Toisin kuin muiden kuntien haastateltavat, kunnan 3 työntekijät kertoivat, etteivät he tee merkittävää yhteistyötä paikallisen vastaanottokeskuksen kanssa vaan tarjoavat paperittomille asiakkaille pelkästään palvelunohjausta. Kunnan 3 työntekijät kuitenkin kertoivat osallistuvansa yhteistyöryhmiin ja verkostoihin, joissa on mukana sekä viranomaisia että kolmannen sektorin edustajia.

Kunnassa 7 paperittomille asiakkaille puolestaan tarjotaan välttämätön toimeentulotuki ja tilapäismajoitus, minkä jälkeen heidät ohjataan kolmannelle sektorille. Kunnassa 7 Kela ja joissain tapauksissa poliisi ohjaa asiakkaan kunnan sosiaalitoimeen, kun paperittomuudessa elävä henkilö saapuu poliisiasemalle ja kertoo tilanteestaan sekä tarpeistaan. Tämä tuli esiin vain kunnassa 7 tekemissämme haastatteluissa ja on ristiriidassa sen kanssa, että yleensä paperittomuudessa elävät henkilöt välttävät poliisia.

7.2 Yhteistyö kolmannen sektorin toimijoiden sekä viranomaisten välillä

Kun haastateltavat kertovat yhteistyöstä viranomaisten ja kolmannen sektorin välillä, useimmissa tapauksissa he puhuvat yhteistyöstä kunnan sosiaalitoimen (sekä pienemmässä määrin terveydenhuollon) ja kolmannen sektorin välillä. Aineistossa esiintyy kuitenkin esimerkkejä tavoista, joilla myös muut viranomaiset – vastaanottokeskukset, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, Maahanmuuttovirasto ja poliisi – tekevät yhteistyötä tai ainakin ovat yhteydessä kolmannen sektorin eri tahojen kanssa. Seuraavissa osioissa analysoidaan ensin yhteistyötä vastaanottokeskusten ja kolmannen sektorin välillä ja sitten yhteistyötä kuntien ja kolmannen sektorin välillä.

7.2.1 Yhteistyö vastaanottokeskusten ja kolmannen sektorin välillä

Kaikki haastatellut vastaanottokeskukset mainitsivat kolmannelle sektorille kuuluvia yhteistyökumppaneja, mutta he toimivat kolmannen sektorin kanssa eri laajuudessa sekä hieman erilaisilla tavoitteilla. VOK B kertoi tekevänsä yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa tukeakseen vastaanottopalveluista uloskirjattujen henkilöiden statuksen laillistamisen mahdollisuuksia. Sitä vastoin vastaanottokeskukset A ja C kuvailivat kolmatta sektoria pikemminkin tahona, joka auttaa vastaanottopalveluista uloskirjattuja asiakkaita selviämään paperittomina. Yleensä kaikkien vastaanottokeskusten yhteistyö kolmannen sektorin kanssa toimi hyvin, mutta joissakin kunnissa kuitenkin tuotiin esiin luottamuspulaa ja jännitteitä, mikä vaikutti yhteistyön sujuvuuteen.

Aineistomme perusteella VOK B tekee yhteistyötä kaikkein tiiveimmin, sujuvimmin sekä laajimmin kolmannen sektorin kanssa. VOK B pyrkii merkittävästi tukemaan asiakkaitaan heidän oleskelulupa- sekä turvapaikkaprosesseihinsa liittyvissä asioissa, joissa yhteistyö kolmannen sektorin kanssa on erityisen tärkeää. Tällainen yhteistyö koskee erityisesti asiakkaiden oikeudellisen statuksen laillistamisen mahdollisuuksien etsimistä ja tarkistamista: VOK B:n työntekijät pyytävät ammatillista oikeusneuvontaa sekä pyytävät ja kirjoittavat lausuntoja. Heidän yhteydenpitonsa lakimiesten kanssa on muihin haastateltaviimme verrattuna poikkeuksellisen tiivistä. He myös ohjaavat edelleen turvapaikkaprosessissa olevia kolmannelle sektorille, jotta nämä saisivat sellaisia palveluita, joihin turvapaikanhakijat eivät ole oikeutettuja julkisella puolella.

VOK A:n haastateltavat kertoivat sen sijaan, että he vain ilmoittavat vastaanottokeskuksesta uloskirjatuille henkilöille tietoa eri tahoista (sis. kolmannen sektorin), jotka tarjoavat tukea tai palveluita paperittomaksi joutuneille henkilöille. Yleensä he lähettävät asiakkaan tiedot asiakkaan luvalla eteenpäin kunnalle, mutta eivät kolmannen sektorin toimijoille. Myös VOK C:llä on muutamia yhteistyökumppaneita kolmannella sektorilla. VOK A:n sekä VOK C:n näkökulmista kolmas sektori tarjoaa eniten palveluita, kuten esimerkiksi ruoka-apua, keskusteluapua ja henkilökohtaisia hygieniavälineitä. Toisin sanoen kolmas sektori toimii täydentävässä roolissa kuntaan nähden. Molemmat tahot ovat myös asiakkaan luvalla ottaneet yhteyttä Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tuen saamiseksi.

7.2.2 Yhteistyö kuntien ja kolmannen sektorin välillä

Kolmas sektori on edelleen keskeinen paperittomia auttava taho, joka huolehtii myös sellaisista perustarpeista, joista huolehtiminen kuuluisi julkiselle sektorille. Aineiston perusteella voidaan kuitenkin todeta, että viime vuosina julkinen sektori on ottanut enemmän vastuuta paperittomien viimesijaisista palveluista. Fokusryhmähaastatteluiden perusteella muutamien viime vuosien aikana paperittomuusilmiötä on alettu tunnistaa merkittävästi aiempaa paremmin. Tämä on osaltaan vaikuttanut myös sosiaalipalveluiden järjestämiseen

sekä yhteistyöhön ja työnjakoon kolmannen sektorin kanssa. Kolmannella sektorilla on aikaisempina vuosina ollut hyvinkin keskeinen rooli paperittomien henkilöiden sosiaalisten oikeuksien tiedottamisessa sekä asiakkaiden ohjaamisessa. Vastuu yhteistyön rakentamisesta, viranomaistahoille ohjaamisesta ja sosiaalisten palvelupolkujen avaamisesta on muodostunut ajoittain järjestökentille hyvin työlääksi, ja tämä on kuormittanut työntekijöitä, joista osa toimii täysin vapaaehtois pohjalta. Kolmannen sektorin aktiivisen rohkaisun ansiosta monet kunnat ovat aktivoituneet ja järjestäneet palveluita paperittomuudessa elävien eri henkilöryhmille. Silloin, kun osa paperittomuudessa elävistä ihmisistä turvautuu välttämättömän avun saamiseksi ainoastaan kolmannen sektorin toimijoihin, viranomaisille ei kerry tietoa paperittomuusilmiön kaikista ulottuvuuksista. Paperittomuudessa elävät henkilöt eivät välttämättä aina hahmota eri toimijoiden rooleja ja vastuita.

Yhteistyötä kuntien ja kolmannen sektorin välillä toteutetaan siten, että asiakkaita ohjataan tarpeidensa mukaisesti tarvitsemansa palvelun piiriin, molempiin suuntiin tapahtuvana konsultaationa, julkisen sektorin jalkautumisena paikallisen kolmannen sektorin toimijoiden pariin sekä paperittomien asiakkaiden tarpeiden huomioonottamisena ja oikeuksien edistämisenä. Kuntien tavallisia yhteistyökumppaneita kolmannella sektorilla ovat esimerkiksi järjestöt, seurakunnat, päiväkeskukset, kohtaamispaikat ja Pakolaisneuvonta tai yksittäiset lakimiehet.

Kuntien ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö vaihtelee alueellisesti ja muuttuu ajan kuluessa. Kuten viranomaisyhteistyön analyysissä, myös kuntien ja kolmannen sektorin välisen yhteistyön tarkastelussa voidaan kunnat jakaa samoihin kahteen ryhmään, joista ensimmäisessä ovat kunnat 2, 4 ja 6 ja toisessa ryhmässä kunnat 3 ja 7. Kunnan 1 puolestaan sijoitamme edellä mainittujen kahden ryhmittymän keskelle. Ensimmäisen ryhmän kunnissa on eniten tietoa ja osaamista paperittomien sosiaalisista oikeuksista ja palveluista, ja näissä tehdään jossain määrin yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa. Toisaalta kuntien 1, 3 ja 7 työntekijät vaikuttavat olevan vähemmän tietoisia paperittomien oikeuksista ja palveluista. He nojaavat vahvasti kolmanteen sektoriin paperittomien sosiaalisten oikeuksien toteutumiseksi. Myös haastattelemamme kolmannen sektorin toimijat kunnassa 3 puhuivat työkuormituksestaan. Kaiken kaikkiaan jokaisessa seitsemässä kunnassa työntekijöillä oli myönteisiä näkemyksiä kolmannen sektorin kanssa tehdystä yhteistyöstä, jota käsitellään seuraavissa kappaleissa.

Yhteistyön on koettu toimivan hyvin silloin, kun julkinen sektori on huolehtinut paperittomien asiakkaiden sosiaali- (ja terveys-) palveluista ja kolmas sektori on voinut olla täydentävässä roolissa suhteessa julkiseen sektoriin. Näissä tapauksissa kolmannen sektorin aineistosta käy ilmi, että toimiva yhteistyö ja toimivat julkiset sosiaalipalvelut takaavat tasalaatuiset ja kestävät palvelut, erityisesti siksi, että kolmannen sektorin toimijoiden resurssit yleensä riippuvat ulkopuolisesta projektirahoituksesta.

Viime vuosien aikana yhteistyö on lisääntynyt ja monissa konteksteissa yhteistyön on nähty kehittyvän. Kuitenkin aineiston ja analyysin perusteella voidaan todeta, että yhteistyö ja työnjako julkisen ja kolmannen sektorin välillä vaihtelee edelleen maantieteellisesti eri kuntien kohdalla sekä yksittäisten kuntien sisällä. Tämä riippuu esimerkiksi yksittäisten henkilöiden asiantuntijuudesta, työaikaresursseista, asenteista ja vastuun ottamisesta tai organisaatioiden sisäisistä linjauksista. Huomionarvoista on, että sekä julkisella että kolmannella sektorilla on hyvin monenlaisia toimijoita. Kaikki järjestöt eivät toimi valtakunnallisesti tai samalta arvopohjalta, vaan kukin toimii omista lähtökohdistaan ja omien resurssiensa puitteissa.

Aineistomme mukaan kunnat 2, 4 ja 6 tekevät työtä rakentaakseen luottamusta kolmannen sektorin kanssa yhteydenottojen kautta sekä tiedottamalla sosiaalialan ammattilaisten tehtävistä, toimintatavoista (esimerkiksi vaitiolovelvollisuus ja palomuri) ja oman kunnan linjauksista paperittomien palveluissa. Kunnissa 4 ja 6 haastattelemamme työntekijät suhtautuivat kriittisesti joihinkin kolmannen sektorin toimijoihin, sillä heidän kokemustensa mukaan osa kolmannen sektorin toimijoista on ajoittain antanut julkisesta sektorista kielteisen kuvan. Yksi kunnan 4 haastateltavistamme myönsi, että käsitys välinpitämättömistä viranomaisista saattaa johtua kolmannen sektorin toimijoiden ja aktivistien kokemuksista viranomaisista paikoissa, missä viranomaisyhteistyön laatu voi olla hyvin erilaista kuin kunnassa 4 toteutettu hyvä yhteistyö.

Kuntaan 4 verrattuna kunnan 6 työntekijät olivat kriittisempiä kolmannen sektorin suhteen: he ottivat etäisyyttä osaan kolmatta sektoria sen perusteella, että heidän kokemuksensa mukaan joiltain järjestöiltä tai hankkeilta puuttuu sosiaalityön osaamista, tietoa paperittomien sosiaalisista oikeuksista (ml. turvapaikanhakijataustaisen henkilön työnteko-oikeus) sekä maahanmuuttoon liittyvää erityisosaamista. Haastateltavamme korostivat sosiaaliohjauksen tärkeyttä, jolloin paperittomuudessa elävät asiakkaat ja heitä auttavat henkilöt saavat mahdollisimman varmaa ja oikeaa tietoa.

Näiden jännitteiden takaa löytyy kuitenkin yhteinen ymmärrys ja toive siitä, että vastuu sosiaalisten oikeuksien toteuttamisesta on ensisijaisesti kunnalla. Kolmas sektori on mukana tukena eikä ole päävastuussa asiakkaasta vaan ohjaa hänet kunnan sosiaali- ja terveyspalveluihin. Roolien täsmentäminen asiakkaalle – eli kuka tarjoaa mitään palvelua ja missä – on koettu tärkeäksi tehtäväksi, joskin työnjaossa on edelleen kehitettävää. Luottamuksen rakentaminen on merkittävä osa yhteistyötä. Jos resursseja, erityisesti aikaa ja työntekijöitä, olisi enemmän, ainakin kunnat 2 ja 4 panostaisivat enemmän yhteistyöhön kolmannen sektorin kanssa ja tiedottaisivat aktiivisemmin kunnan tarjoamista palveluista, jolloin paperittomia, heidän tarpeitaan ja statuksensa virallistamisen mahdollisuuksia voitaisiin tunnistaa varmemmin.

Kuntien 1, 3 ja 7 haastateltavat kokevat kolmannen sektorin tärkeäksi yhteistyökumppaniksi. Yhdessä näistä kunnista sosiaalitoimi palvelee pelkästään vastaanottokeskuksesta uloskirjattuja henkilöitä, joten muista syistä paperittomiksi päätyneet henkilöt ohjataan – tai ohjautuvat – kolmannelle sektorille, nimenomaan paikallisen järjestön palveluihin ja sen verkostoissa oleviin seurakuntiin ja muihin järjestöihin. Tämän kunnan haastateltavat kertoivat, että kolmas sektori tarjoaa kunnan työntekijöille ohjausta, tietoa ja neuvontaa sekä käytännön apua paperittomien henkilöiden arjen asioihin. Kyseisen kunnan kolmannen sektorin toimijat puolestaan kertoivat, miten moninaisin tavoin kolmas sektori pyrkii luomaan ratkaisuja kunnalle esimerkiksi hätmajoituksen järjestämiseksi. He kokivat, että kunnan hätmajoitusjärjestelmä ei ollut toimiva ratkaisu heidän asiakkaidensa tarpeisiin. Myös yksinäisten aikuisten terveydenhuollon turvaamisessa kolmannen sektorin panostus on ollut erityisen tärkeää. Vaikka useat palvelut kyseisessä kunnassa toimivat suhteellisen sujuvasti perheiden kohdalla, perheettömille miehille ja muille kuin turvapaikkataustaisille paperittomaksi joutuneille palveluita tarjotaan vain vähän.

Paikkakunnilla 3 ja 7 kolmannen sektorin työntekijöiden suhtautuminen julkisella sektorilla työskenteleviin sosiaalialan työntekijöihin sekä heidän tarjoamiinsa palveluihin oli lähtökohtaisesti kyseenalaistavampaa ja yhteistyön onnistuminen riippui vahvemmin yksittäisistä hyvinä koetuista kontakteista. Tietokatkokset kolmannen sektorin sekä viranomaisten välillä ohjaavat sellaiset henkilöryhmät kolmannen sektorin pariin, joiden lähtökohtaisesti tulisi voida kääntyä julkisen sosiaalihuollon puoleen. Muun muassa kunnassa 3 vastuun siirtäminen on tapahtunut siinä määrin, että paperittomien sosiaalisten oikeuksien toteuttamisesta huolehtiminen on joiltain osin ulkoistettu kokonaan kolmannelle sektorille, missä paperittomuudessa elävät henkilöt saavat julkisen sosiaalihuollon työntekijän mukaan parhainta ja ajantasaisinta apua tilanteeseensa.

Kunnan 3 sosiaalialan haastateltavat kertoivat kolmannen sektorin jalkautumisesta julkisen palvelujärjestelmän piiriin; kunnan tulisi jalkautua kolmannelle sektorille ja kolmannen sektorin rooli olisi tukea kuntaa paperittomien sosiaalisten oikeuksien toteuttamisessa. Palvelunohjaus muodosti siis suurimman osan kunnan 3 haastateltavien työtä. Samaan aikaan kunnan 3 kolmannelle sektorille työskentelevien haastatteluissa ilmeni huoli omasta jaksamisesta, alueen paperittomien oikeuksista sekä mahdollisesta työperäisestä hyväksikäytöstä. Kolmannen sektorin työntekijät kuvailivat myös oman jaksamisensa haasteita kentällä, missä he usein näyttivät edustavan ainoata tarjolla olevaa tukea, turvaa sekä ajankohtaista tietoa paperittomille. Paperittomuuteen liittyvien alueellisten haasteiden ja kehityssuuntien esiintuominen on keskeinen tekijä rakenteellisen sosiaalityön näkökulmasta. Kolmannen sektorin sekä kuntien sosiaalihuollon väliseen työnjakoon tulisi etsiä yhteneväisiä roolituksia valtakunnallisella tasolla.

Julkisen ja kolmannen sektorin välisessä yhteistyössä molemminpuolinen arvostus ja luottamus yhdessä yksittäisten henkilöiden työpanoksen sekä tahtotilan kanssa on koettu ratkaiseviksi yhteistyön onnistumisen kannalta. Joissakin kunnissa kolmannen sektorin kokemuksena oli, että se joutui tekemään paljon yhteistyökanavien avaamiseksi sekä kunnan henkilöstön perehdyttämiseksi paperittomien oikeuksista. Kolmannen sektorin haastateltavamme korostivat, että päävastuu sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta pitäisi olla kunnalla. Mikäli kuitenkin viranomaispuolelta ei tullut joustoa eikä se vaikuttanut halukkaalta yhteistyöhön tilanteen parantamiseksi, on kolmas sektori ohjauksen lisäksi joutunut tarjoamaan sosiaalipalveluita. Näin on käynyt erityisesti tilanteissa, joissa kunnan viranomainen on ollut kokematon sekä empivä paperittomien oikeuksiin liittyvissä asioissa. Joissain tapauksissa asiakkaan etua ajava kolmannen sektorin yhteistyö on onnistunut avaamaan kanavia julkiselle puolelle. Näissä tapauksissa tarpeet ja palvelut on todettu yhteisymmärryksessä ja luottamusta sekä molemminpuolista tietämystä on luotu ja lujitettu.

8 Hyvä hallinto ja oikeusvarmuus sosiaalisten oikeuksien takeena

Sosiaalisia oikeuksia koskevassa alaluvussa 2.2 on todettu, että sosiaalisten oikeuksien luonne on julkista valtaa velvoittava. Tämä tarkoittaa, että sosiaalisten oikeuksien edistäminen kuuluu julkiselle vallalle. Siten niin Suomessa vakituisesti asuvien kuntalaisten kuin ilman virallista oleskelustatusta olevien paperittomien sosiaalisten oikeuksien toteutuminen edellyttää hyvää hallintoa.

Julkisen hallinnon toimintaa koskee hallintolaki 434/2003 ja siinä mainitut hyvän hallinnon perusteet. Hyvään hallintoon kuuluu yhdenvertaisuusperiaate, jonka mukaan viranomaisen on kohdeltava kaikkia asiakkaita tasapuolisesti ilman syrjintää. Toinen hyvän hallinnon periaate on luottamuksensuoja, joka tarkoittaa, että ihmiset voivat luottaa viranomaisten ratkaisujen olevan oikeita ja lainmukaisia. Aineiston perusteella voidaan arvioida, etteivät nämä hyvän hallinnon periaatteet aina itsestään selvästi toteudu, kun kyse on paperittomista henkilöistä. Sama koskee paperittomien henkilöiden asiakastietojen kirjaamista sosiaali- ja terveystalvissa.

Sosiaalihuoltolain 30 §:n mukaan "[a]siakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta, kuten toimeentulotukiasiaa käsittelevältä viranhaltijalta, laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää" (L 1301/2014). Sosiaalihuollon viranomaisten toimintaa koskevat lisäksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 812/2000, laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 254/2015 sekä laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 817/2015. Edellä mainitut lait turvaavat sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvaa ja keskinäistä yhdenvertaisuutta.

Seuraavassa hyvää hallintoa käsitellään kahden esimerkin kautta. Ensimmäinen esimerkki koskee paperittomien asiakastietojen kirjaamista ja toinen paperittoman sosiaalihuollon asiakkaan edun huomioimista.

Oleskelulupahakemusten käsittely ja oleskeluluvan hakijoiden oikeusturva ovat sosiaalisten oikeuksien kannalta merkittäviä teemoja, joita ei tässä yhteydessä ole mahdollista käsitellä.

Kansainvälisen suojelun hakijoiden oikeusturvaa ja turvapaikkahakemukset käsittelevän Maahanmuuttoviraston hallinnollisia prosesseja on käsitelty seuraavissa raporteissa: Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan (Pirjatanniemi ym. 2021), Turvapaikka-prosessia koskeva selvitys (Owalgroupp 2019), Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017 (Saarikkomäki ym. 2018), Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina (Majamaa ym. 2018) ja Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen (Migri 2018).

8.1 Paperittomien asiakastietojen kirjaamisesta

Tutkimusta varten haastatellut sosiaalihuollon asiantuntijat kuvasivat asiakastietojen kirjaamiseen liittyviä haasteita, joita aiheutuu siitä, että paperittomilla henkilöillä ei pääsääntöisesti ole suomalaista henkilötunnusta. Pääsy palveluihin ja paperittoman henkilön yhteydenoton kirjaaminen voi riippua siitä, osaako asiaa hoitava työntekijä luoda järjestelmään keinotekoista henkilötunnusta.

Tutkimusta varten kerätyn aineiston perusteella ei ole mahdollista arvioida, kuinka yleistä paperittomien henkilöiden yhteydenottojen kirjaamatta jättäminen sosiaalihuollossa on. Voidaan kuitenkin arvioida, että paperittomien henkilöiden yhteydenotot jäävät joissain tapauksissa kirjaamatta asianmukaisesti. Kirjauksen tekemättä jättäminen vaarantaa sekä asiakkaiden että työntekijöiden oikeusturvan. Kirjaukset ja kirjalliset päätökset palveluista ja etuuksista ovat olennaisia muutoksenhaun kannalta.

Ongelmana ovat myös samalle henkilölle luodut useat keinotekoiset tunnistet, jotka luodaan erikseen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä varhaiskasvatuksen ja peruskoulujen käyttämiin tietojärjestelmiin. Myös samaan tietojärjestelmään henkilölle saatetaan luoda useita tunnisteita, jos työntekijä ei huomaa, että henkilö on perustettu tietojärjestelmään jo aiemmin. Useat keinotekoiset tunnistet vaikeuttavat aikaisempien kirjausten hyödyntämistä asiakastyössä. Pahimmillaan tämä voi vaarantaa potilasturvallisuuden (Hyppönen & Lindroos 2020, 24, 38–39). Päällekkäiset tunnistet myös vaikeuttavat paperittomien saamien sosiaalipalvelujen kustannusten seuranta ja paperittomien henkilömäärien seuranta.

Valtiovarainministeriön henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevan hankkeen (Valtiovarainministeriö 2020, VM183:00/2020) yhtenä tavoitteena on edistää turvapaikanhakijoina ja pakolaisina maahan tulleiden tunnistautumista palvelujärjestelmässä. Hankkeen tavoitteena on, että tällaisilla henkilöillä olisi yksi yhtenäinen tunnistet, jolloin jatkossa ei olisi tarpeen luoda organisaatiokohtaisia keino-tunnuksia yhtä paljon kuin tällä hetkellä. LAMA-ohjelman mukaan "[t]ämä helpottaisi

sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavien organisaatioiden tiedonkulkua palveluiden tarjoamisessa ja mahdollistaisi koko [paperittomuus-]ilmiön tarkemman seurannan ja tutkimisen” (Sisäministeriö 2021, 66–67).

Sosiaalipalvelujen antamisesta on aina, myös kiireellisissä tilanteissa, annettava asiakkaalle valituskelpoinen päätös ja oikaisuvaatimusohjeet (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017). Aineiston perusteella ei voi arvioida, kuinka yleistä valituskelpoisen päätöksen ja valitusosoituksen antamatta jättäminen on, kun kyse on paperittomista henkilöistä. Kuten eräs tutkimusta varten haastateltu sosiaalityöntekijä totesi, valituskelpoisen päätöksen antaminen asiakkaalle on tärkeää erityisesti niissä tilanteissa, joissa jokin etuus tai palvelu lakkautetaan. Monien paperittomuudessa elävien henkilöiden voi kuitenkin olla vaikea valittaa sosiaalipalveluja tai -etuuksia koskevista päätöksistä, esimerkiksi vähäisiin voimavaroihin tai kielellisiin vaikeuksiin liittyvistä syistä.

8.2 Kotikuntalaisten epäselvä asema

Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että viranomaisten välinen toimivallan jako käy ilmi laista yksiselitteisesti (HE 127/2022 vp, 72). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityisesti kun kyse on perusoikeuksista, on välttämätöntä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista täsmällisesti (Oikeusministeriö, i.a.).

Kunnan ja vastaanottopalvelujen haastatteluissa tuli ilmi, että kunnan ja vastaanottokeskuksen välinen työnjako on epäselvä silloin, kun kansainvälisen suojelun hakijalla on Suomessa kotikunta. Vastaanottopalvelut katsotaan kunnan palveluihin ja toimeentulotukeen nähden ensisijaiseksi keinoksi turvata välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Eräiden haastateltavien mukaan kotikunnan Suomesta saaneiden kansainvälisen suojelun hakijoiden osalta tämän asian suhteen laissa on epäselvyyttä, sillä vastaanottolain, sosiaalihuoltolain, kotikuntalain ja toimeentulotukilain keskinäinen soveltamisjärjestys ei ilmene selvästi laista. Sosiaalisten oikeuksien, oikeusvaltion ja viranomaisten toiminnan läpinäkyvyyden kannalta nykytilanne on ongelmallinen. Sovellettavaa lainsäädäntöä koskevat epäselvyydet voivat johtaa lain epäyhtenäiseen soveltamiseen ja näin vaarantaa ihmisten yhdenvertaisuuden.

Kunnalla on velvollisuus tarjota sosiaali- ja terveyspalveluja asukkailleen, joilla on kotikuntalain (201/1994) mukainen kotikunta kyseisessä kunnassa (Nykänen 2018, 594). Kotikuntalain 5 §:ssä säädetään kotikunnan lakkaamisesta henkilön muuttaessa pois Suomesta (Kotkas 2019, 52). Sen sijaan kotikuntamerkinän voimassaolo ei ole sidottu oleskeluluvan keston. Väestötietojärjestelmään tehty merkintä kotikunnasta ei sido muita

viranomaisia, jotka soveltavat kotikuntalakeja itsenäisesti (Nykänen 2018, 602). Pääsääntöisesti muut viranomaiset kuitenkin noudattavat kotikuntaa merkintää ratkaisua sekä toimivat sen mukaisesti (mt. 602).

Vastaanottolain (L 746/2011) 14 §:n mukaan vastaanottopalveluja annetaan kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle. Toisaalta säännöksessä ei todeta, että vastaanottopalveluja annetaan niille kansainvälisen suojelun hakijoille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa¹⁰. Vastaanottolaki perustuu olettamalle, että kansainvälisen suojelun hakijoilla ei ole Suomessa kotikuntaa. Toisaalta on myös tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua haetaan siinä vaiheessa, kun aikaisemman oleskeluluvan voimassaolo on syystä tai toisesta päättynyt (esim. Annala 2020). Haastatteluissa nousi esiin, että tilanteissa, joissa aikaisempi oleskelulupa ei ole enää voimassa (ja kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu), henkilö siirtyy vastaanottopalvelujen piiriin, vaikka väestötietoihin jäisi merkintä kotikunnasta¹¹.

Sosiaalihuoltolain (L 1301/2014) 2 §:n mukaan "[j]os henkilöllä on muun lain nojalla oikeus sosiaalihuollon saamiseen, on sovellettava niitä säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat asiakkaan etua siten kuin 4 ja 5 §:ssä säädetään". Mikäli henkilön etu olisi saada sosiaalipalvelut sosiaalihuoltolain nojalla eikä muun lainsäädännön perusteella, voidaan katsoa, että tilanteessa tulisi soveltaa sosiaalihuoltolakia. Haastatteluissa nousi esiin, että mikäli kansainvälisen suojelun hakijalla on Suomessa kotikunta, olisi usein hänen etunsa mukaista saada palvelut kunnasta, ei vastaanottokeskuksesta. Erityisesti mikäli henkilöllä on kunnassa voimassa oleva sosiaalihuollon asiakkuus tai häntä hoidetaan kunnallisessa terveydenhuollossa, voidaan ajatella, että henkilön etu olisi saada palvelut kunnasta eikä vastaanottokeskuksesta.

Vastaanottolain 13 §:n mukaan turvapaikkaa hakenut henkilö rekisteröidään vastaanottokeskukseen, joka järjestää vastaanottopalvelut. Toisaalta sekä lainsäädäntö (SHL 2 §, 4 § ja 5 §) että sosiaalialan ammattietiikka velvoittavat sosiaalialan työntekijöitä huomioimaan asiakkaan edun sosiaalipalvelujen järjestämisessä. Vastaanottokeskusten työntekijöiden haastatteluissa ilmeni, että vastaanottokeskusten työntekijät joutuvat hankalaan asemaan tilanteissa, joissa henkilö on rekisteröitävä vastaanottokeskuksen asiakkaaksi, vaikka henkilön etu olisi saada palvelut kunnasta ja Kelasta. Vaikka periaatteessa vastaanottopalvelut ja näihin lukeutuva vastaanottoraha ovat toimeentulotukeen nähden ensisijainen

10 Ihmiskaupan uhrien osalta vastaanottolaissa säädetään, että auttamisjärjestelmä järjestää auttamistoimena sosiaali- ja terveystalvelut (L 746/2011, 38 a §) niille ihmiskaupan uhreille, joilla ei ole Suomessa kotikuntaa (33 §:n 1 momentin 3. kohta).

11 Kotikuntalain uudistustarpeita koskeva selvitys (Valtiovarainministeriö 2022) nousi esiin haastatteluissa. Kotikuntalain kokonaisuudistuksen "keskeisenä tavoitteena on varmistaa, että väestötietojärjestelmään tehtävät kotikuntamerkinnot ovat ajantasaisia ja paikkansapitäviä, jotta muut viranomaiset voivat omassa ratkaisutoiminnassaan luottaa niihin" (mt.).

keino turvata kansainvälisen suojelun hakijoiden välttämätön toimentulo (Kela, Toimeentulotuen etuusohje 3.10.2022, 146¹²), tilanne on kuitenkin oikeudellisesti epäselvä niiden kansainvälisen suojelun hakijoiden osalta, joilla on Suomessa kotikunta. Vastaanotto- lain palvelut on alun perin tarkoitettu niille, jotka ovat vasta tulleet maahan ja joilla ei olisi muuten oikeutta palveluihin ja etuuksiin.

Kuten edellä on todettu, sosiaalihuoltolain 2 §:n mukaan sosiaalipalvelujen järjestämisessä on sovellettava säännöksiä, jotka parhaiten toteuttavat asiakkaan etua siten kuin sosiaalihuoltolain 4 §:ssä (asiakkaan etu) ja 5 §:ssä (lapsen etu) säädetään. Haastattelujen perusteella muodostuva vaikutelma on, että asiakkaan etua koskevat sosiaalihuoltolain säännökset eivät koske kotikunnan Suomessa saaneita kansainvälisen suojelun hakijoita samalla tavalla kuin muita sosiaalihuollon asiakkaita, koska nykyisessä lain soveltamis- käytännössä on katsottu vastaanottopalvelujen olevan kunnan ja Kelan palveluihin nähden ensisijaisia.

Sosiaalihuollon asiakkaiden perusoikeuksien toteutumisen ja heidän oikeusturvansa kannalta sekä myös sosiaalihuoltoa koskevan luottamuksensuojaperiaatteen ja viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyden kannalta on ongelmallista, että eri lakien keskinäisessä soveltamisjärjestyksessä on epäselvyyttä. Tämän tutkimuksen tekijöiden tietojen mukaan ei ole oikeuskäytäntöä, joka ottaisi kantaa kotikunnan Suomesta saaneiden kansainvälisen suojelun hakijoiden asemaan tai siihen, onko heidän osaltaan vastuu viimeisijaisesta toimeentulosta ja huolenpidosta kunnilla ja Kelalla vai vastaanottokeskuksilla.

12 Kelan toimeentulotuen etuusohjeessa (3.10.2022, 146) todetaan seuraavasti: "On tilanteita, joissa henkilön oleskelulupa on päättynyt tai päättymässä, ja hän on hakenut yksinomaan kansainvälistä suojelua. Henkilöllä, jolla ei ole enää voimassa olevaa oleskelulupaa ja jolla on yksinomaan oleskelulupahakemus kansainvälisen suojelun perusteella vireillä, on mahdollista saada ensisijaiset palvelunsa ja toimeentulonsa vastaanottojärjestelmän kattamana, vaikka hän olisikin oleskellut Suomessa jo pidempään aikaisemmin oleskeluluvalla. Asiakas tulee ohjata päätöksessä tällaisissa tilanteissa aina hakeutumaan vastaanottopalvelujen piiriin. Turvapaikanhakijan toimentulo turvataan toimeentulotukeen nähden ensisijaisten vastaanottopalvelujen avulla eikä toimeentulotukeen oikeuttavia menoja näin ollen yleensä muodostu. Arvio on tässäkin tapauksessa kuitenkin tehtävä tapauskohtaisesti ja hakijan kokonaistilanne, oleskelun tosiasiallinen luonne ja tuen tarve yksilöllisesti arvioiden." Vuonna 2022 vastaanottoraha on vastaanottokeskuksessa majoittuvalla yksinelävälle kansainvälisen suojelun hakijalle 94,73 euroa ja yksityismajoituksessa asuvalle yksin elävälle aikuiselle 323,21 euroa kuukaudessa (Maahanmuuttovirasto, i.a.). Toimeentulotuen perusosa yksin asuvalle aikuiselle on 1.8.2022 alkaen 532,97 euroa kuukaudessa (Kela 2022, Perusosan määrä).

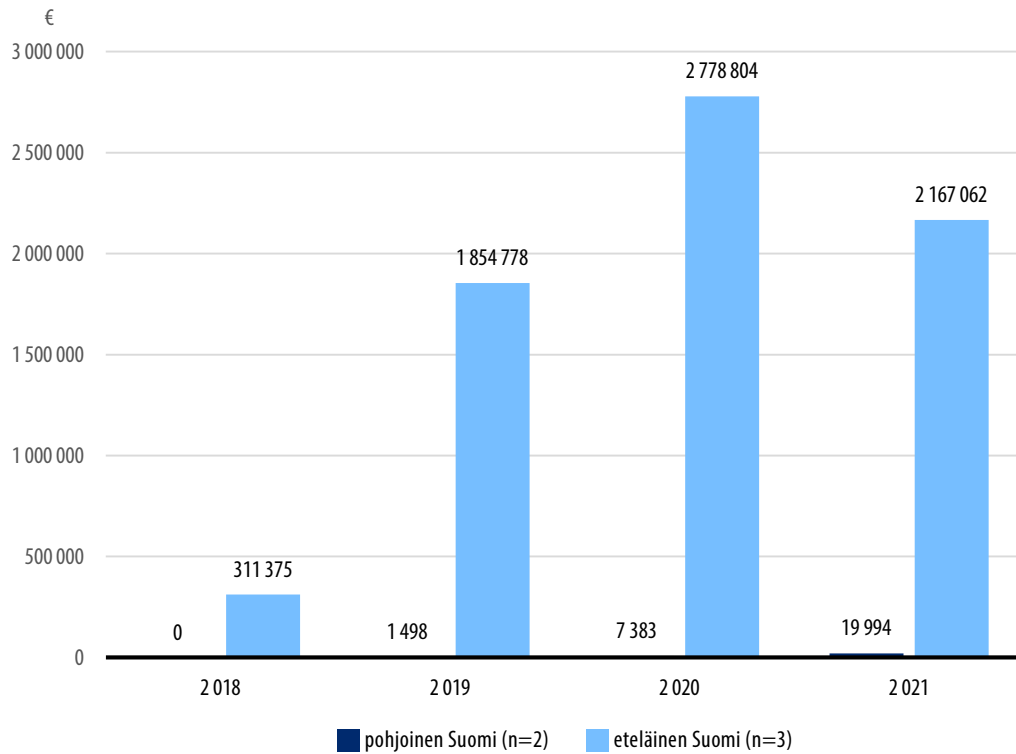
9 Paperittomuudessa elävien henkilöiden sosiaalipalvelujen ja perustoimeentulotuen kustannukset

9.1 Sosiaalipalvelujen kustannukset

Paperittomien henkilöiden sosiaalipalveluista kunnille aiheutuneita kustannuksia ja palveluiden vaikutuksia paperittomien elämäntilanteeseen ja hyvinvointiin selvitettiin Webropol-kyselyllä (ks. Liite 3). Paperittomille tarjottujen sosiaalipalvelujen kustannuksia ei ole aiemmin selvitetty systemaattisesti ja kattavasti. Kysely lähetettiin niille seitsemälle kunnalle, joiden sosiaalityöntekijät osallistuivat myös tutkimuksen fokusryhmähaastatteluihin. Kysely sisälsi pääasiassa avoimia kysymyksiä ja kattoi ajallisesti vuodet 2018–2021. Kysely oli avoinna kolme viikkoa huhtikuun 2022 alkupuolella. Määräaikaan mennessä kyselyyn vastasi kolme kuntaa. Toukokuun alkupuolella tehtiin kuntiin soittokierros, jonka tuloksena saatiin vastaukset vielä kolmelta kunnalta. Yhteensä kyselyyn vastasi kuusi kuntaa, jotka on raportointia varten jaettu eteläiseen ja pohjoiseen Suomeen (ks. luku 3). Kustannusten selvittämistä varten haastateltiin myös yhden eteläisen Suomen kunnan taloushallinnon asiantuntijoita. Heiltä sekä Webropol-kyselyn yhteydessä eri asiantuntijoilta sähköpostitse saatuja tietoja on käytetty heidän luvallaan raportoinnissa.

Kyselyyn vastanneiden kuntien paperittomille henkilöille järjestämien sosiaalipalveluiden – vuosien 2018–2021 yhteenlasketut – kustannukset olivat hieman yli 7,1 miljoonaa euroa. Vuoteen 2020 saakka kustannukset kasvoivat rajusti, mutta laskivat noin viidenneksen (21 %) seuraavana vuonna. Kustannuksista suurin osa kohdistui eteläisen Suomen kuntiin kaikkina vuosina. (Kuvio 1.) (ks. Liite 4.)

Kuvio 1. Kuntien paperittomille henkilöille järjestämien sosiaalipalveluiden kustannukset (€) vuosina 2018–2021



Sosiaalityö, jonka sisältö on määritelty sosiaalihuoltolaissa (L 1301/2014), on sosiaalipalveluiden ydintä. Kunnissa sosiaalityö on yleensä eroteltu sen mukaan, mihin palvelukokonaisuuteen se liittyy, joten puhutaan aikuissosiaalityöstä, vammaissosiaalityöstä, vanhussosiaalityöstä ja lastensuojelun sosiaalityöstä. Sosiaalityön kustannukset koostuvat lähinnä sosiaalityöntekijän ajankäytöstä, ja kustannuksia voidaan arvioida työntekijän ajankäytön ja siitä aiheutuneiden palkkamenojen kautta. (Mäklin & Kokko 2021, 51.) Pääasiassa ne kunnat, joissa paperittomien sosiaalipalvelut oli keskitetty maahanmuuttoon erikoistuneisiin sosiaalityön toimipisteisiin, pystyivät joko erittelemään sosiaalityön kustannukset tai ilmoittamaan käytössä olevat henkilöresurssit työvuosina.

Sosiaalityön kustannuksia voidaan arvioida myös asiakaskäyntien ja yksikkökustannusten avulla. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) tuottaa tietoa sosiaalipalveluiden yksikkökustannuksista Suomessa. Viimeisimpiä, vuotta 2017 koskevia yksikkökustannusten laskelmia varten THL ei ole saanut kustannustietoja kuntien sosiaalityöstä, joten THL on käyttänyt laskelmissaan vain muutamien sairaanhoitopiirien sosiaalityön kustannustietoja. THL:n raportissa on esitetty aikuissosiaalityön laajaa ja suppeaa käyntiä koskevat yksikkökustannukset. Tietoja yksittäisten käyntien hinnoista on mahdollista saada myös kuntien

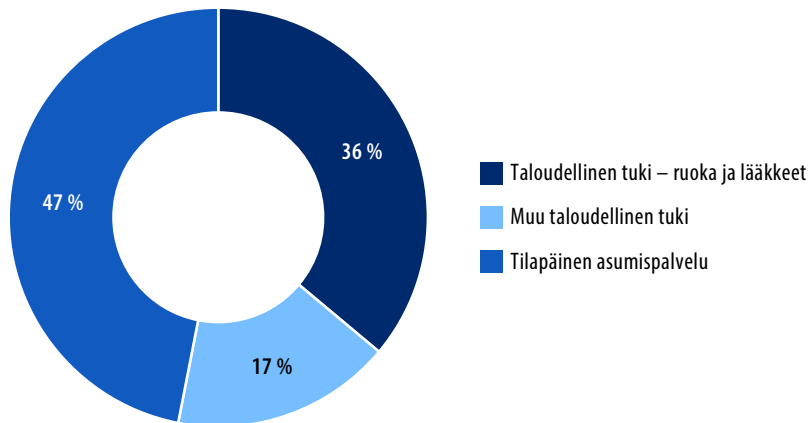
tai kuntayhtymien tiedoista. (Mäklin & Kokko 2021, 51.) Webropol-aineistossa paperittomien henkilöiden sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen käyntien määrästä on tietoa kolmesta kunnasta ja pääasiallisesti vain vuosilta 2020–2021. Myös eriteltyä tietoa paperittomien lapsiperheiden, erityistä tukea tarvitsevien, ikääntyneiden ja erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden käynneistä on vähän. Vajavaisten tietojen vuoksi paperittomien henkilöiden sosiaalityön ja -ohjauksen kustannuksia ei tässä tutkimuksessa pystytty kattavasti ja luotettavasti arvioimaan.

Kunnille aiheutuu välttämättömän huolenpidon kustannuksia kiireellisissä tapauksissa annetuista ruoasta, lääkkeistä tai sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisesta tilapäisestä asumispalvelusta, joita myönnetään Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneille henkilöille, jotka ovat saaneet täytäntöönpanokelpoisen päätöksen maasta poistamisesta ja joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) mukaisesti. Aineiston kuntien (n=4) välttämättömän huolenpidon kustannukset olivat yhteensä hieman vajaat neljä miljoonaa euroa. Nämä kustannukset jakautuvat sekä ajallisesti (vuodet 2018–2021) että alueellisesti varsin epätasaisesti. Vuonna 2018 välttämättömän huolenpidon kustannuksia oli jonkin verran vain eteläisessä Suomessa. Pohjoisessa Suomessa välttämättömän huolenpidon kustannuksia alkoi kertyä vasta vuonna 2021 ja silloinkin ne olivat vähäiset. Välttämättömän huolenpidon kustannuksista tilapäisen asumispalvelun kustannusten osuus oli suurin (68 %), ravintoon myönnetty taloudellinen tuki noin kolmanneksen ja lääkkeiden kustannukset pienin (1 %) (ks. Liite 5).

Webropol-kyselyn mukaan viisi kuntaa kuudesta myönsi myös muita kuin valtion korvauksen piirissä olevia sosiaalipalveluja tai taloudellista tukea vastaanottokeskuksen palveluista uloskirjatuille Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneille henkilöille, joilla on täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta. Eteläisen Suomen kunnissa (n=3) näiden palveluiden ja tuen kustannukset olivat yhteensä noin 0,56 miljoonaa euroa vuosina 2018–2021. Pohjoisen Suomen kunnissa kyseisiä kustannuksia ei joko ollut tai niitä ei pystytty erittelemään tietojärjestelmästä.

Webropol-aineiston mukaan pohjoisen ja eteläisen Suomen kuntien kaikkien paperittomien henkilöiden välttämättömän huolenpidon kustannukset olivat yhteensä hieman yli 6,5 miljoonaa euroa vuosina 2018–2021. Pohjoisen Suomen kunnissa nämä kustannukset olivat pienet, vain noin 11 000 euroa. Tilapäinen asumispalvelu (L 1301/2014, 21 §) oli suurin kustannuserä. Ruoan ja lääkkeiden osuus oli runsas kolmannes ja muun taloudellisen tuen osuus hieman alle viidenneksen (Kuvio 2) (ks. Liite 6).

Kuvio 2. Kaikkien paperittomien välttämättömän huolenpidon kustannuserien suhteelliset osuudet, v. 2018–2021 yhteensä



Tässä tutkimuksessa mukana olleiden kuntien paperittomien henkilöiden sosiaalipalvelujen kustannuksia voidaan pitää vain suuntaa antavina. Paperittomien henkilöiden tunnistamiseen liittyvät haasteet vaikeuttavat kustannusten seuranta ja raportointia. Tietojärjestelmät eivät tue kustannusten seuranta ja raportointia tiedolla johtamisen ja päätöksenteon tarpeisiin.

Myös tietojärjestelmien vaihdokset ja tietojen keruumenetelmien dokumentoimattomuus ja muutokset hankaloittavat luotettavan ja vertailukelpoisen kustannustiedon saantia. Aineistossa mukana olevien kuntien (n=6) käytössä oli paperittomien henkilöiden sosiaalipalvelujen kustannusten seurantaan kaikkiaan seitsemän erilaista tietojärjestelmää tai rekisteriä. Yhdessä kunnassa kustannusten seurannassa saatettiin hyödyntää viittä eri tietojärjestelmää. Kolmen kunnan sosiaalipalvelujen käyttämissä asiakastietojärjestelmissä ei ollut käytössä erillistä tunnistetta paperittomille henkilöille. Yhdessä kunnassa käytettiin erilaisia tunnistetta eri järjestelmissä. Myös erillistä kustannuspaikkaa käytettiin paperittomia koskevien kustannusten seurantaan. Erään kunnan talousasiantuntijan mukaan (henkilökohtainen tiedonanto 11.8.2022) "[t]ietojärjestelmän vaihdos on aiheuttanut merkittäviä haasteita tietojen keräämiseen. Lisäksi keväällä 2022 varmennettu linjaus tietosuojasta aiheutti huomattavia muutoksia aiemmin käytettyihin kustannustietojen keruun tapoihin. Tiedonkeruun tavat ovat siis muuttuneet ja muuttumassa ja tietojen oikeellisuuteen, ja vuosien vertailtavuuteen tulee mielestäni suhtautua varauksella." Kyselyyn vastanneista kunnista yksi toi esille myös sen, että paperittomia henkilöitä ei saa eroteltua tietojärjestelmistä paperittomuuden syyn perusteella. Samalla he totesivat, että "[s]uurin osa paperittomista asiakkaista on kuitenkin kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita", joten ainakin joidenkin kuntien näkökulmasta mahdollisuus erotella henkilöitä, palvelujen käyttöä ja kustannuksia paperittomuuden syyn perusteella ei näyttäisi olevan ensisijaisen

tärkeää. Webropol-kyselyn mukaan yksikään kunta ei pystynyt erittelemään sosiaalipalvelujen kustannuksia, jotka oli annettu muille kuin sosiaalihuoltolain 12 a §:n mukaisen korvauksen piirissä oleville henkilöille.

Tietoja paperittomille suunnattujen sosiaalipalvelujen kustannuksista on valtakunnallisella tasolla helpointa saada sosiaalihuoltolain 12 a §:n mukaisista, valtion korvauksen piirissä olevista sosiaalipalveluista. Näihin kuuluvat kiireellisessä tapauksessa ravintoon ja välttämättömiin lääkkeisiin myönnetty tuki sekä sosiaalihuoltolain 21 §:n mukainen tilapäinen asumispalvelu, joita on annettu kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille henkilöille, joiden vastaanottopalvelut on lakkautettu.

9.2 Kiireellisen sosiaalipalvelun valtion korvaukset kunnille

Kela korvaa kunnille ja kuntayhtymille kiireellisen sosiaalipalvelun kustannuksia. Korvausta voi saada, jos kiireellistä sosiaalipalvelua on annettu kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneelle henkilölle, jonka vastaanottopalvelut ovat päättyneet. Kiireellisellä sosiaalipalvelulla tarkoitetaan ruokaa, lääkkeitä ja hätmajoitusta. Kunnan on haettava korvausta kirjallisesti Kelan lomakkeella 12 kuukauden kuluessa sen kuukauden päättymisestä, jolloin kustannukset ovat syntyneet. Hakemuksessa on oltava liitteenä päätös kiireellisen sosiaalipalvelun antamisesta. Valtion korvaus maksetaan kunnalle viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun hakemus on saapunut Kelaan. (Kela 2021.)

Tilasto kunnille maksetuista kiireellisen sosiaalipalvelun valtion korvauksista saatiin Kelalta. Tietosuojasyistä Kela ei voinut antaa tilastoa kuntatasolla, joten tiedot ovat sairaanhoitopiiritasolla (Karoliina Mäenpää, Rajat ylittävän terveydenhuollon ryhmä, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto 15.3.2022). Kelan tilastossa korvauksia ei ole eritelty ruokaan, lääkkeisiin ja hätmajoitukseen, eivätkä korvaukset ole kohdistettavissa tilaston perusteella yksittäisiin kuntiin, joten tutkimuksen Webropol-kyselyyn lisättiin Kelan korvaukseen liittyviä kysymyksiä. Seuraavassa esitellään ensin Kelan tilasto ja sitten Webropol-kyselyn tulokset. Molempien aineistojen kustannustiedot muutettiin julkisten menojen hintaindeksillä (2015=100) vuoden 2021 hintatasolle.

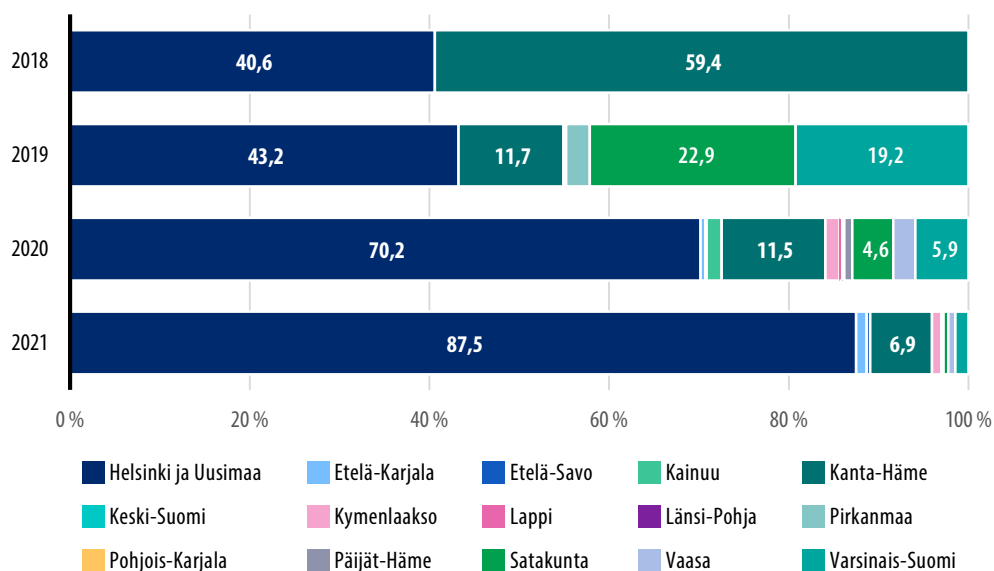
Tilastointi kiireellisen sosiaalipalvelun valtion korvauksista alkoi vuonna 2018, mistä lähtien kiireellisen sosiaalipalvelun korvaushakemusten määrä on noussut jatkuvasti. Vuonna 2021 kuntien korvaushakemuksia tuli Kelaan 1 278 kappaletta, kun vuonna 2018 hakemuksia tuli vain 89 kappaletta. Vuonna 2018 Kela maksoi kunnille kiireellisen sosiaalipalvelun korvauksia vain hieman yli kaksikymmentä tuhatta euroa. Seuraavana vuonna (2019) korvausten määrä yli kymmenkertaistui ja vielä vuonna 2020 melkein viisinkertaistui

edelliseen vuoteen verrattuna. Korvausten määrän kasvu taittui vuonna 2021, mutta oli tuolloinkin vielä noin 37 prosenttia. Vuonna 2021 kiireellisen sosiaalipalvelun valtion korvaukset olivat yhteensä noin 1,7 miljoonaa euroa. Vuosina 2018–2021 kunnille maksetut korvaukset vaihtelivat noin 900–5 300 euron välillä paperitonta henkilöä kohden (ks. Liite 7).

Korvausten suurta vuosittaista vaihtelua selittää osittain se, että valtioneuvoston asetus kiireellisessä tapauksessa annettujen sosiaalipalveluiden kustannusten hallinnoinnista tuli voimaan vuoden 2018 alussa siten, että asetusta voidaan soveltaa korvauksiin kustannuksista, jotka ovat syntyneet tammikuussa 2018 tai sen jälkeen. (A 2/2018.) Vaihtelua selittää myös se, että kaikki kunnat eivät hae valtion korvauksia. Esteenä korvausten hakemiselle on sekä tietämättömyys korvausjärjestelmästä että hakemiseen liittyvä byrokratia. (Vogt 2020.) Lisäksi kunnissa on ilmennyt epäselvyyttä, mistä henkilöryhmästä ja kustannuksista valtion korvausta voi hakea ja saada. Hakemisprosessiin liittyvien haasteiden – kuten liitteiden suuri määrä, päivämäärien merkitys, hätämajoituksen sisältö ja lisäselvityspyyntöihin vastaaminen – ratkaisemiseksi Kela tekee yhteistyötä kuntien kanssa muun muassa järjestämällä työpajoja. Kela on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle, että pidemmän tähtäimen kehittämistavoitteena tulisi olla kiireellisten sosiaalipalveluiden kustannusten korvaaminen siten, että korvausta ei haettaisi eikä maksettaisi enää Kelasta, vaan kunnat laskuttaisivat kustannukset suoraan esimerkiksi Valtiokonttorista. (Kaaren Erhola, Kela, Kansainvälisten asioiden osaamiskeskus, henkilökohtainen tiedonanto 31.5.2022.)

Kiireellisten sosiaalipalvelujen valtion korvausten maksaminen painottuu vahvasti Etelä-Suomeen. Kela maksoi suhteellisesti eniten (noin 40–85 %) korvauksia yksistään Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä sijaitseville kunnille yhteensä. Helsingin ja Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Satakunnan ja Varsinais-Suomen sairaanhoitopiireissä sijaitsevien kuntien Kelalta saamien korvausten suhteellinen osuus vaihteli välillä 92–100 % (Kuvio 2). Kelan maksamien korvausten alueellinen painottuminen eteläiseen Suomeen johtunee ainakin osittain siitä, että myös paperittomia henkilöitä on enemmän tällä alueella muuhun Suomeen verrattuna (ks. Liite 7).

Kuvio 3. Kelan kunnille maksamat valtionkorvaukset sairaanhoitopiireittäin vuosina 2018–2021, %-osuudet



Webropol-kyselyn mukaan kunnat (n=5) hakivat Kelalta korvausta välttämättömän huolenpidon kustannuksiin yhteensä noin 2,6 miljoonaa euroa. Summa on lähes kokonaisuudessaan (99,5 %) eteläisen Suomen kuntien hakemien korvausten määrä. Pohjoisen Suomen kunnat hakivat korvauksia Kelalta vain vuosina 2020–2021, jolloin haettu määrä oli yhteensä noin 13 500 euroa. Kyselyn mukaan nämä kunnat myös saivat Kelalta hakemansa korvauksen täysimääräisenä. Sen sijaan eteläisen Suomen kunnat saivat noin 1,15 miljoonaa euroa vähemmän kuin olivat hakeneet (ks. Liite 5).

Haetun ja saadun korvauksen ero johtuu ensinnäkin siitä, että kuntien on haettava korvausta 12 kuukauden kuluessa sen kuukauden päättymisestä, jolloin kustannukset ovat syntyneet. Kelalla on hakemuksen vastaanottamisesta alkaen vuosi aikaa sen käsittelyyn ja korvauksen maksamiseen. Lisäksi Kela käsittelee hakemukset yksitellen, vaikka kunta olisi toimittanut useamman lomakkeen kerralla. Myös se, että korvauksen maksuajankohdat ovat neljä kertaa vuodessa, hidastaa maksun saamista. (Kela 2021.) Näistä syistä kunnat eivät aina voi kohdistaa haettua ja saatua määrää samalle tilikaudelle.

Eroa haetun ja saadun korvauksen välille aiheuttaa myös se, että kuntien on joskus vaikeaa tulkita, onko kiireellistä sosiaalipalvelua saanut henkilö ollut sosiaalihuoltolain 12 a §:n tarkoittamassa tilanteessa (L 1301/2014, 12 a §) kustannusten syntyhetkellä. Webropol-kyselyn mukaan Kela oli jättänyt korvaamatta kahden kunnan kiireellisten sosiaalipalvelujen kustannuksia, koska henkilöt olivat "[h]akeneet turvapaikkaa" ja koska "[h]enkilö ei ole ollut kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut, vaikka on paperiton ollutkin". Haettujen

ja saatujen korvausten vuosimuutokset (muutos verrattuna edelliseen vuoteen) ovat Webropol-kyselyn aineistossa samansuuntaiset kuin Kelalta saadussa tilastossa. Ensin muutokset ovat suuria, mutta tasaantuvat hieman vuonna 2021 (ks. Liite 5).

Kuten edellä luvussa 9.1 on todettu, Webropol-kyselyn mukaan vuosina 2018–2021 kunnille aiheutui välttämättömän huolenpidon kustannuksia noin neljä miljoonaa euroa, johon ne hakivat valtion korvausta noin 2,59 miljoonaa euroa ja saivat korvausta hieman yli 1,43 miljoonaa euroa. Vuosien 2018 ja 2019 luvuista voidaan päätellä, että kuntien lopulliseksi välttämättömän huolenpidon kustannukseksi jää vähintään aiheutuneiden kustannusten ja saatujen korvausten erotus eli noin 0,8 miljoonaa euroa. Pitkien haku- ja käsittelyaikojen takia vuosien 2020 ja 2021 luvuista vastaavaa päätelmää on vaikea tehdä (ks. Liite 5).

9.3 Perustoimeentulotuen kustannukset

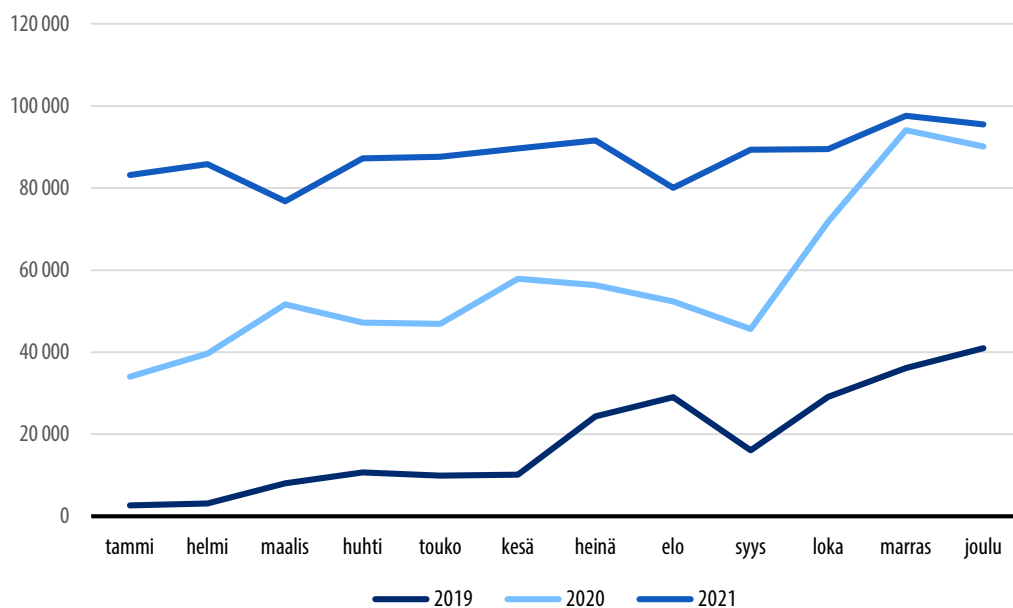
Kansaneläkelaitokselta (Kela) pyydettiin tilastot paperittomille myönnetyn perustoimeentulotuen kustannuksista vuosilta 2019–2021. Kelan tilastoasiantuntija Anna Kosken mukaan ”Kelalla ei ole säännöllistä tilastointia paperittomista, mutta paperittomiksi on Kelan tilastotietopalvelun tuottamissa ad hoc -tilastoissa laskettu ne asiakkaat, joille etuusasian käsittelijä on kirjannut toimeentulotuen etuusjärjestelmän erityistilannetietoihin ’Tilapäisesti Suomessa oleskeleva’ ja tilapäisen oleskelun perusteeksi ’Paperiton’” (henkilökohtainen tiedonanto 3.5.2022). Tilastoja paperittomille myönnetystä perustoimeentulotuesta on saatavilla joulukuusta 2018 alkaen, joten 2019 on ensimmäinen kokonainen tilastovuosi. Kelalta saatujen aineistojen kaikki tiedot ovat aggregoituja lukuja, toisinsanoen tutkimusryhmälle ei toimitettu yksilötason aineistoja. Perustoimeentulotuen kustannukset muutettiin vuoden 2021 hintatasoon kuluttajahintaindeksillä (Tilastokeskus 2022b).

Kuluttajahintaindeksillä korjatun tilaston mukaan Kelan 382 paperittomalle henkilölle maksaman perustoimeentulotuen kustannukset olivat noin 220 000 euroa vuonna 2019. Seuraavana vuonna perustoimeentulotukea Kelalta saavien paperittomien henkilöiden määrä yli kaksinkertaistui ja perustoimeentulotuen kustannukset yli kolminkertaistuivat. Vuonna 2021 perustoimeentulotukea sai 1 051 henkilöä, joka oli enää noin kolmanneksen enemmän kuin edellisenä vuonna. Perustoimeentulotukea Kela maksoi paperittomille henkilöille yhteensä yli miljoona euroa vuonna 2021 ja kasvua edelliseen vuoteen verrattuna oli hieman yli 50 % (ks. Liite 8).

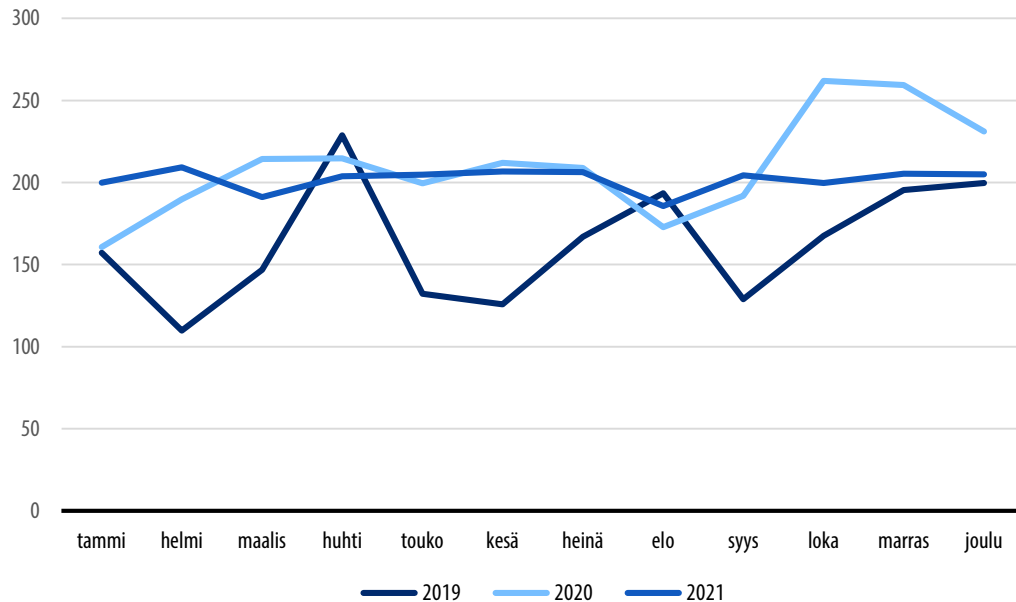
Kuntaliiton vuonna 2020 toteuttaman kyselyn (Vogt 2020) mukaan moni kunta oli selvityksen tekohetkellä siirtynyt tai siirtymässä siihen, että Kela vastaa ruokaan ja lääkkeisiin tarkoitetun perustoimeentulotuen myöntämisestä paperittomille. Tämä osaltaan selittää, miksi Kelan paperittomille myöntämät toimeentulotuen kustannukset ovat lyhyessä ajassa kasvaneet merkittävästi.

Kelan kuukausittain paperittomille maksama perustoimeentulotuki vaihteli siten, että alkuvuodesta tukea maksettiin vähemmän ja loppuvuodesta enemmän. Maksetun tuen määrä nousi jyrkästi vuoden 2020 syksyllä, mutta tasaantui vuoden 2021 aikana. Kelan paperittomille henkilöille maksama keskimääräinen perustoimeentulotuki vaihteli jyrkästi kuukausittain vuonna 2019, mutta näyttää asettuneen noin 200 euroon kuukaudessa vuoden 2021 aikana. (Kuviot 4–5.)

Kuvio 4. Kelan paperittomille henkilöille maksaman perustoimeentulotuen kustannukset (€) kuukausittain v. 2019–2021



Kuvio 5. Kelan maksaman perustoimeentulotuen kustannukset keskimäärin € / paperiton henkilö kuukausittain v. 2019–2021



9.4 Perustoimeentulotuen kustannusten jakautuminen valtion ja kuntien kesken

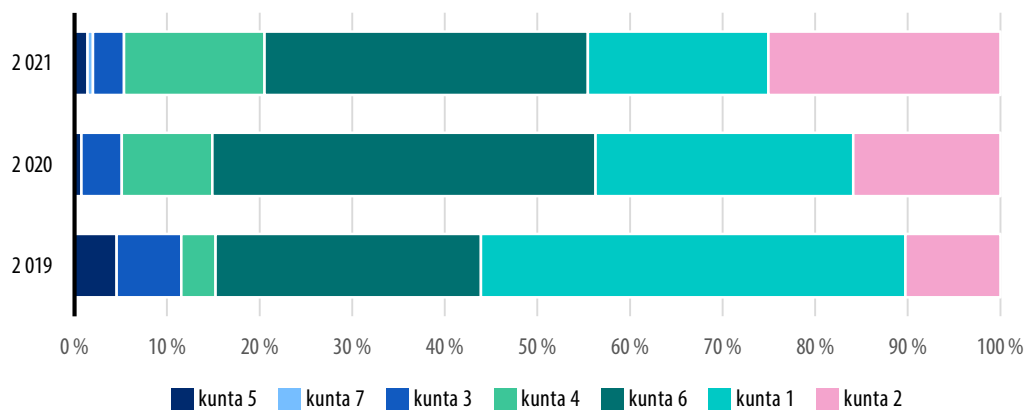
Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia. Kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta. (L 1412/1997.) Kela on velvollinen kohdistamaan toimeentulotuen kustannukset kustannusvastuiseen kuntaan. Kustannukset vähennetään kunnan yleisestä valtionosuudesta vuosittain. Täydentävän toimeentulotuen ja ehkäisevän toimeentulotuen maksaa kunta ja sen kustannuksiin kohdistuvat valtionosuudet määräytyvät sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmän mukaisesti. (Kuntaliitto, 2018.) Toimeentulotukilain (L 1412/1997) 14 a §:n 1 momentissa säädetään kiireellisten tilanteiden osalta, että ”[k]iireellisenä myönnetyn perustoimeentulotuen kustannukset tulee kohdistaa siihen kuntaan, jossa hakija tai perhe oleskelee hakemusta tehtäessä”.

Syyskuussa 2022 hallitus antoi esityksen eduskunnalle toimeentulotukilain uudistamiseksi (HE 127/2022 vp). Esityksessä on selkeytetty työnjakoa Kelan ja vuoden 2023 alussa toimintansa aloittavien hyvinvointialueiden sosiaalihuollon välillä toimeentulotuen myöntämisessä. Toimeentulotuen rahoitus pysyy vastaavanlaisena kuin nytkin kuntien kohdalla. Kela rahoittaa perustoimeentulotuen ja täydentävä ja ehkäisevä tuki kuuluu hyvinvointialueiden yleisen rahoituksen piiriin. Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen

menoihin pysyy ennallaan (50/50 %). Kuntien rahoitusosuuden tulevaisuutta on kuitenkin tarkoitus arvioida sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteisessä valmistelussa. (Susanna Rahkonen, sosiaali- ja terveysministeriö, henkilökohtainen tiedonanto 19.8.2022 ja 31.10.2022.)

Tutkimukseen osallistuneiden seitsemän kunnan paperittomien perustoimeentulotuen kustannukset olivat yhteensä noin 1,25 miljoonaa euroa vuosina 2019–2021. Valtaosa näistä kustannuksista kohdistuu eteläisen Suomen kuntiin (kunnat 1, 2, 4 ja 6). Eteläisen Suomen kuntien väliset osuudet vaihtelevat vuosittain. Pohjoisen Suomen kuntien (kunnat 3, 5 ja 7) osuus perustoimeentulotuen kustannuksista on vähentynyt joka vuosi ja oli vuonna 2021 enää vain noin kuusi prosenttia. Valtionosuudessa huomioitavaksi ja kuntien perustoimeentulotuen kustannuksiksi jää noin 0,63 miljoonaa euroa (Kuvio 6) (ks. Liite 9).

Kuvio 6. Paperittomien perustoimeentulotuen kustannusten jakautuminen kunnittain (n=7), v. 2019–2021



10 Johtopäätöksiä ja toimenpidesuosituksia

Paperittomuudessa elävien henkilöiden palvelujen toteuttaminen eroaa alueittain ja paikkakunnittain. Paperittomuuden määrittely, paperittomien henkilöryhmien tunnistaminen, tuen myöntämisen perusteet, palvelujen taso, yhteistyö eri sektoreiden välillä sekä palveluihin kohdistetut voimavarat eroavat alueittain. Yhdenmukaiset ja tasavertaiset määritelmät paperittomien henkilöryhmistä sekä tuen kriteereistä olisivat välttämättömiä.

Jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon suoraan perustuslain 19 §:n nojalla. Siten paperittomien perustavaa laatua olevien sosiaalisten oikeuksien toteutumisen ei tulisi riippua siitä, onko kunnassa tehty erillinen poliittinen periaatepäätös asiasta.

Voidaan arvioida, että tietyn paperittomien henkilöryhmän nimeämisen sijasta olisi perusteltua laatia paperittomia koskevat ohjeistukset siten, että ne koskevat kaikkia sellaisia henkilöitä, joilla ei ole oikeutta muihin kuin kiireellisiin sosiaalipalveluihin kuntalaisuuden, EU-lainsäädännön tai sosiaaliturvasopimuksen nojalla.

Kolmannella sektorilla on ollut ja on edelleen keskeinen rooli paperittomuuden tunnistamisessa ja paperittomuudessa elävien sosiaalisten oikeuksien toteutumisessa. Vastuu viimesijaisesta toimeentulosta ja huolenpidosta sekä sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta tulee kuitenkin olla julkisella sektorilla. Kolmannen sektorin merkitys korostuu myös siinä, että paperittomuudessa elävät henkilöt kokevat voivansa luottaa viranomaisjärjestelmään. Monikielisen ja omankielisen palvelun mahdollisuus on turvattava myös viranomaisasiainnissa. Tätä voidaan edistää esimerkiksi matalan kynnyksen neuvontapisteiden avulla.

Vapaaehtoinen paluu ei ole mahdollista kaikille paperittomuudessa elävillä henkilöillä. Paperittomuuden ehkäisemiseksi ulkomaalaislakia tulisi uudistaa siten, että oleskeluluvan saamisesta tehdään joustavampaa. Paperittomien henkilöryhmien statuksen laillistaminen ja oleskeluluvan saamisen helpottaminen johtaisivat paperittomuuden vähenemiseen. Tämä olisi sosiaalisesti kestävämpi tilanne inhimillisesti sekä myös turvallisuuden näkökulmasta.

Vastaanottopalvelujen lakkauttaminen nousi tutkimuksessamme yhdeksi isoksi syyksi paperittomille suunnattujen sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin hakeutumiselle. Inhimillisistä syistä ja hallinnollisen työn määrän rajaamiseksi olisi perusteltua palata ennen

1.7.2015 voimassa olleeseen käytäntöön, jossa vastaanottopalveluja annettiin pääsääntöisesti siihen saakka, kun henkilö sai oleskeluluvan tai poistui maasta. Tämä edellyttäisi vastaanottolain muuttamista. Mikäli kansainvälistä suojelua koskeva asia odottaa hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua, tulisi kriittisesti tarkastella, onko oikeuden päätöstä odottavien henkilöiden vastaanottopalveluja tarkoituksenmukaista päättää (Hyppönen & Lindroos 2020, 37). Jos vastaanottopalvelut ovat lakanneet turvapaikka-asian ollessa käsittelyssä oikeusasteissa, tieto mahdollisesta oikeuden päätöksestä kieltää maasta poistamisen täytäntöönpano, samoin kuin tieto oikeudesta palata vastaanottopalveluihin, ei välttämättä tavoita paperitonta henkilöä. Tämä on vakava ongelma henkilön oikeusturvan kannalta. Palvelujen järjestämistahon vaihtuminen on erityisen ongelmallista lapsiperheiden kohdalla.

Muukalaispassin myöntämiseen liittyviä käytäntöjä tulisi kohtuullistaa. Tilannekohtainen kohtuullisuusharkinta matkustusasiakirjavaatimukseen liittyen tukisi muun muassa työllistyneiden kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden työperäisen oleskeluluvan saamista.

Palauttamalla turvapaikanhakijan työnteko-oikeus vuotta 2019 edeltävälle tasolle mahdollistettaisiin sujuvampi työllistyminen ja työssä pysyminen ja tältä osin myös työntekijän oleskeluluvan saaminen. Niin ikään saatavuusharkinta eli EU- ja Eta-alueen ulkopuolelta tulevan ulkomaisen työvoiman tarveharkinta vaikeuttaa työntekijän oleskeluluvan saamista. Turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden alkamisesta ja päättymisestä tulisi myös tiedottaa selkeämmin.

Oleskeluluvan saamisen edistämiseksi paperittomilla tulisi olla tehokas pääsy oikeusavun piiriin kaikilla alueilla. Näin ollen tulisi varmistaa järjestelmällinen oikeusapuneuvonta tilanteessa, kun henkilö päätyy paperittomuuteen tai kun paperiton henkilö hakeutuu palvelujärjestelmän piiriin. Julkisen oikeusaputoimistojen tarjoaman oikeusavun tulee olla myös paperittomien saatavissa. On tarpeen kehittää yhteistyötä oikeusaputoimistojen ja hyvinvointialueiden sosiaalipalvelujen välillä, jotta paperittomia kohtaavat sosiaalipalvelujen työntekijät osaavat ohjata asiakkaat tarvittaessa ammatillisen oikeusavun piiriin.

Seuraavassa esitämme selvityksen pohjalta tekemämme toimenpidesuosituksen, jotka koskevat selvityksen eri aihealueita.

Toimenpidesuositus 1: Oikeudellinen selvitys paperittomien sosiaalisista oikeuksista

Oikeudellinen selvitys paperittomien sosiaalisista oikeuksista olisi tarpeellinen. Paperittomien sosiaalisia oikeuksia tulisi tarkastella Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean (ESOK) tapauskäytännön valossa. Kaikkia perusoikeuksien rajoituksia tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Toimenpidesuositus 2: Paperittomille tulee taata välttämätön terveydenhuolto

Oikeus terveyteen on ihmisoikeus. Tätä oikeutta toteutettaessa terveydenhuollon toimijat julkisessa terveydenhoidossa sekä kolmannella sektorilla ovat joutuneet arvioimaan sitä, onko kyse kiireellisestä vai välttämättömästä hoidosta. Lainsäätäjän tulisi varmistaa, että kolmas sektori ei ole päävastuussa välttämättömän terveydenhuollon tarjoamisesta paperittomille henkilöille (HE 112/2022, joka on raportin kirjoittamisen jälkeen hyväksytty eduskunnassa). Vastuun välttämättömästä terveydenhuollosta tulee olla julkisella sektorilla.

Toimenpidesuositus 3: Viranomaisohjeistuksissa ja säätelystä tulee huomioida moninaiset paperittomuudessa elävät henkilöryhmät sekä syyt paperittomuuteen päätymiseen

Kun ministeriöt ja hyvinvointialueet tulevaisuudessa antavat paperittomien sosiaali- ja terveyspalveluja koskevia viranomaisohjeita, on arvioitava, onko perusteltua mainita ohjeen koskevan vain tiettyä paperittomien henkilöryhmää.

Ohjeet, jotka koskevat vain vastaanottopalvelujen lakkaamisen myötä paperittomaksi joutuneita, heikentävät muiden paperittomien henkilöiden tunnistamista paperittomiksi. Kunnille annetut ohjeistukset (esim. Sosiaali- ja terveysministeriö 2017) ja lainsäädännön tarkennukset ovat koskeneet etupäässä vastaanottopalvelujen lakkaamisen myötä paperittomuuteen joutuneita (Hyppönen & Lindroos 2020, 38), mikä osaltaan voi selittää sitä, miksi joissakin kunnissa paperittomiksi ymmärretään etupäässä kyseiseen ryhmään kuuluvat henkilöt¹³.

Paperittomia koskevat ohjeistukset on perusteltua laatia siten, että ne koskevat kaikkia sellaisia henkilöitä, joilla ei ole oikeutta riittäviin sosiaalipalveluihin kuntalaisuuden, EU-lainsäädännön tai sosiaaliturvasopimuksen nojalla. Tutkijaryhmä suosittaa kuntaohjeen 2/2017 päivittämistä edellä mainitulla tavalla.

¹³ Kuntaohjeet 4/2017 ja 2/2016 koskevat turvapaikanhakijalasten oikeutta terveyspalveluihin ja lastensuojelun palveluihin.

Toimenpidesuositus 4: Paperittomuudessa elävien henkilöiden ohjauksen, neuvonnan ja tiedottamisen tulee olla moniammatillista ja tapahtua yli hallintorajojen

Yli hallintorajojen välittyvä tieto arvioidessa kansainvälisen suojelun tarvetta ja muita oleskelupaan oikeuttavia perusteita varmistaisi henkilön oikeuksien turvaamisen koko prosessin ajan. Asianmukaisella ohjauksella ja neuvonnalla voitaisiin helpottaa hakijan oleskelulupaprosessia jo varhaisessa vaiheessa, mikä ennaltaehkäisisi ongelmia myöhemmissä vaiheissa.

On myös tärkeää tehostaa jatko-oleskelulupien ja oleskeluluvan perusteen muutoksen hakemiseen liittyvää neuvontaa. Usea tätä tutkimusta varten haastateltu ammattilainen toi esiin, että paperittomuuteen on mahdollista joutua sen vuoksi, ettei henkilö ole tiennyt, että jatko-oleskelulupaa tulee hakea tiettyyn määräaikaan mennessä ennen edellisen oleskeluluvan umpeutumista. Ei ole kenenkään etu, että kotoutuminen keskeytyy ja uutta paperittomuutta syntyy jatko-oleskelulupien hakumenettelyä koskevien inhimillisten erehdysten vuoksi. Sama koskee myös mahdollista oleskeluluvan perusteen muutosta.

Toimenpidesuositus 5: Haavoittuvuuksien tunnistaminen ja erityisen tuen tarve

Erityisen tuen antaminen vastaanottopalveluissa ja kunnan sosiaalipalveluissa tulee olla sidoksissa erityisen tuen tarpeeseen, ei siihen, kuuluuko henkilö johonkin haavoittuvaan ryhmään (kuten naiset, lapset, nuoret aikuiset, iäkkäät, vammaiset, sairaat, seksuaalivähemmistöt). Myös esimerkiksi työikäisillä miehillä voi olla erityisen tuen tarve, esimerkiksi mielenterveyden tai luku- ja kirjoitustaidottomuuden vuoksi, ja vastaavasti johonkin erityisryhmään kuuluvalla henkilöllä ei välttämättä ole erityisen tuen tarvetta.

Toimeentuloedellytyksen poistaminen kansainvälistä suojelua saavan perheenjäsenen perheen yhdistämisessä palvelee lapsen oikeuksien toteutumista sekä koko perheen hyvinvointia.

Mahdollisen ihmiskaupan ja hyväksikäytön kohteena oleva henkilö on lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa. Tällaisen henkilön erityisten haavoittuvuuksien tunnistamista on kehitettävä edelleen moniammatillisessa ja monialaisessa yhteistyössä.

Paperittomien tarve monikieliselle psykososiaaliselle tuelle on ilmeinen. Haavoittuvuuksien tunnistamisen varmistamiseksi muun muassa ihmiskaupan uhrien sosiaalipalvelut tulisi järjestää sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa osana hyvinvointialueen sosiaalipalveluita.

Palomuurin toiminta tulee varmistaa muun muassa siten, että kaikilla rikoksen uhriksi joutuneilla on mahdollisuus turvalliseen rikosprosessiin. Tämä ei koske pelkästään ihmiskauppatilanteita.

Toimenpidesuositus 6: Välttämätöntä toimeentulotukea tulee turvata myös muilla tavoilla kuin maksusitoumuksilla. Yhteistyötä Kelan kanssa on vahvistettava edelleen paperittomien osalta. On varmistettava, että toimeentulotuen ratkaisussa maassa oleskelun tilapäisyyttä arvioitaisiin mahdollisimman yhdenmukaisesti

Sosiaalihuollon ammattilaisilla tulee olla harkintansa mukaan mahdollisuus turvata osa paperittoman henkilön välttämättömästä toimeentulosta käteisellä. Maksusitoumukset eivät aina ole tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas tapa turvata ravinnon saanti ja muu välttämätön apu.

Paperittomat tulee huomioida uudistettavana olevan toimeentulotukilain (HE 127/2022 vp) toimeenpanossa ja soveltamisohjeissa. Toimeentulotukeen liittyvä yhteistyö Kelan kanssa, joka koskee henkilöitä, joiden oleskelu on katsottu tilapäiseksi, turvaa näiden henkilöiden oikeutta sosiaalihuoltoon ja on tärkeää heidän keskinäisen yhdenvertaisuutensa kannalta.

Hallituksen esitys toimeentulotukilain muuttamisesta (HE 127/2022 vp) sisältää henkilölistä soveltamisalaa koskevan 27 §, jossa säädettäisiin, että oleskelun tosiasiallinen luonne on selvitettävä yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla. Toimeentulotuen hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta olisi tärkeää, että maassa oleskelun luonnetta arvioitaisiin mahdollisimman yhdenmukaisesti. Kyseisen esityksen 15 §:n mukaista sosiaalityön lausuntoa tulee hyödyntää maassa oleskelun luonnetta koskevassa arvioinnissa.

Toimenpidesuositus 7: Varmistetaan, että myös paperittomien henkilöiden kohdalla välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi käytössä ovat kaikki sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut ja muut palvelut, joita ei erikseen määritellä laissa. Jos henkilöllä on sosiaali- ja terveyspalveluihin oikeus usean eri lain nojalla, on sovellettava niitä säädöksiä, jotka parhaiten turvaavat sosiaalihuollon asiakkaan edun

Sosiaalihuoltolain 12 §:n mukaan "[j]okaisella kunnassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tapauksessa yksilölliseen tarpeeseensa perustuvat sosiaalipalvelut siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon vaarannu". Sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi yksilöllisesti jokaisen henkilön kohdalla, palvelutarpeen arvioon perustuen, mitkä palvelut ja tukimuodot ovat tarpeen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseksi. Tästä syystä kunnat ja jatkossa hyvinvointialueet eivät voi antaa sellaisia paperittomien palveluja koskevia ohjeistuksia, joissa todettaisiin paperittomien olevan oikeutettuja vain tiettyihin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Tutkijaryhmä näkee tarpeellisena, että päivittäessään paperittomien palveluja koskevaa ohjetta sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, ettei valtion korvauksia koskevan sosiaalihuoltolain 12 a §:n tarkoitus ole ollut rajata paperittomille tarjottuja kiireellisiä sosiaalipalveluja vain säännöksessä mainittuihin palveluihin.

Hyvän hallinnon periaatteet ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta, oikeuksista sekä asiakasasiakirjoista koskevat kaikki myös paperittomia. Oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluu, että viranomaisten välinen toimivallan jako on selvä ja sen oleellinen sisältö ilmenee laista. Tästä johtuen sosiaalihuoltolain, vastaanottolain ja kotikuntalain keskinäistä soveltamisjärjestystä tulisi selkeyttää siten, että sosiaali- ja terveystaloutta järjestettäessä sovelletaan niitä säädöksiä, jotka parhaiten turvaavat asiakkaan edun.

Toimenpidesuositus 8: Paperittomille on tarjottava välttämättömät sosiaalipalvelut ja sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen roolia on vahvistettava paperittomien tukemisessa

Sosiaalihuoltolain 12 §:n nykyinen sanamuoto sitoo arvion palvelun välttämättömyydestä avun tarpeen kiireellisyyteen. Lainsäädäntö ei tunnista pitkittynyttä kiireellisen avun tarvetta.

Tämän raportin kirjoitushetkellä syksyllä 2022 käsiteltävänä on hallituksen esitys HE 112/2022, joka turvaisi paperittomille terveydenhuollon ammattilaisen välttämättömäksi arvioimat terveydenhuollon palvelut, kiireellisen terveydenhuollon lisäksi. Jos sairauksia ei hoideta ennaltaehkäisevästi ja oikea-aikaisesti, sairaudet usein pahenevat ja kroonistuvat, jolloin niiden hoitaminen on myöhemmässä vaiheessa vaikeampaa ja kalliimpaa. (HE 112/2022 on raportin kirjoittamisen jälkeen hyväksytty eduskunnassa ja tuli voimaan 1.1.2023.)

Samasta syystä paperittomille tulisi kaikilla hyvinvointialueilla tarjota sosiaalihuollon palvelut, jotka sosiaalialan ammattilainen on arvioinut välttämättömiksi, riippumatta niiden kiireellisyydestä eli toisin sanoen siitä, onko kyse uudesta akuutista tilanteesta vai pidempään olemassa olleesta avun tarpeesta. Sosiaalisten ongelmien ei pidä antaa kroonistua, sillä niihin puuttuminen jälkikäteen on vaikeampaa. Välttämättömät sosiaalipalvelut myös ehkäisevät paperittomuuteen kietoutuvaa harmaata taloutta ja hyväksikäyttöä sekä tukevat paperittomuudessa elävien ihmisten toimintakykyä, jolloin heillä on paremmat edellytykset päästä pois paperittomuudesta.

Aktiivisella sosiaalityöllä ja sosiaaliohjauksella on mahdollista ennaltaehkäistä ja lieventää paperittomuuteen yhteydessä olevia sosiaalisia ongelmia. Sosiaalipalveluissa on tärkeää kartoittaa paperittomien omia voimavaroja ja resursseja sekä yhdessä asiakkaan kanssa hahmotella palvelupolkuja ja mahdollisia reittejä pois paperittomuudesta.

Toimenpidesuositus 9: Turvataan paperittomien kanssa työskentelevän sosiaalialan henkilöstön osaaminen liittyen palvelutarpeen arviointiin sekä maahanmuuttoon liittyviin erityiskysymyksiin ja ammattieettinen toiminta. Hyödynnetään asiantuntijuutta paikallisella ja valtakunnallisella tasolla sekä tutkimuksellista yhteistyötä kansainvälisellä tasolla.

Jotta kuntien sosiaalipalveluissa voidaan arvioida, miten paperittoman henkilön välttämättömän toimeentulo ja huolenpito turvataan, on sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arvio suoritettava siten kuin sosiaalihuoltolaissa säädetään.

Olisi varmistettava, että paperittomia henkilöitä palvelevissa sosiaalihuollon toimipisteissä on riittävää osaamista maahanmuuttoon liittyvistä erityiskysymyksistä. Paperittomien henkilöiden asiointi olisi perusteltua keskittää maahanmuuttoon erikoistuneisiin sosiaalityön yksiköihin. Näin maahanmuuttoon liittyvä erityisosaaminen, mukaan luettuna paperittomuuteen liittyvä erityisosaaminen, keskittyisi samaan paikkaan. Tämä erityisosaaminen on tärkeää, jotta sosiaalialan työntekijöillä on valmiudet kartoittaa yhdessä paperittoman henkilön kanssa mahdollisia reittejä pois paperittomuudesta.

Sosiaalialan työntekijöiden tietämystä paperittomuusilmiöstä voidaan lisätä koulutuksella ja tiedotuksella. Olisi myös tärkeää vahvistaa perus- ja ihmisoikeuksien osaamista sosiaali- ja terveysalan perus- ja jatkokoulutuksessa.

Sosiaalityön ammattieettinen toiminta tulee varmistaa. Ihmisarvo, ihmisoikeudet ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus ovat sosiaalityön keskeisimmät ammattieettiset lähtökohdat, joita sosiaalityöntekijän on paperittomien asiakkaiden kanssa ensisijaisesti toteutettava. Ammattietiikka on sosiaalityön kentällä lainsäädäntöä laajempi, koska se ohjaa koko ammatillista toimintaa ja siihen liittyviä ratkaisuja valintoineen.

Laajempi tuntemus globaaleista ilmiöistä, eriarvoisuudesta ja niiden syy-seuraussuhteista on keskeistä paperittomuuden ymmärtämiseksi paikallisena ilmiönä, joka on osa suurempaa globaalia kehitystä. Koulutuksen ja tutkimuksen lisääminen eriarvoisuuden globaaleista juurisyistä sekä ihmisoikeuksista on tärkeää, jotta Suomi voi täyttää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat velvoitteet.

Toimenpidesuositus 10: Turvataan lapsen edun ja oikeuksien toteutuminen

Suomen perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Näin ollen paperittomien lasten tulee saada sosiaali- ja terveyspalvelut kuten kunta-laisten. On varmistettava, että myös hyvinvointialueet järjestävät lastensuojelun palvelut, mukaan lukien erityisen tuen tarpeeseen kytköksissä olevat palvelut, paperittomille lapsille ja perheille. Tällä tavalla voitaisiin varmistaa, että Suomi toteuttaa Lapsen oikeuksien sopimuksen asettamat velvoitteet.

Paperittomien lasten vanhempien vanhemmuuden tukemista on vahvistettava.

Paperittomien lasten on päästävä varhaiskasvatukseen sekä päivähoidon piiriin. Päivähoitoon pääsyn ei tulisi riippua esimerkiksi lastensuojelun asiakkuudesta. Myös turvapaikanhakijalapsilla ja muilla tässä suhteessa paperittomaan rinnasteisessa asemassa olevilla lapsilla tulee olla pääsy varhaiskasvatukseen kaikissa kunnissa.

Perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskevan 16 §:n 2 momentin mukaan "[j]ulkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä". Perusoikeuksien rajaa- misperusteita ovat muun muassa rajoitusten välttämättömyys demokraattisessa yhteiskunnassa sekä suhteellisuusperiaate, eli rajoitusten tulee olla oikeasuhtaisia tavoitteisiin nähden. On ilmeistä, että paperittomien lasten jättäminen varhaiskasvatukseen ulkopuolelle ei täytä näitä rajoitusperusteita.

Toimenpidesuositus 11: Päästään yhtenäiseen käsitykseen siitä, mikä on vastuunjako julkisen ja kolmannen sektorin välillä paperittomien välttämättömän avun turvaamiseksi. Vahvistetaan julkisen ja kolmannen sektorin keskinäisiä verkostoja.

Varmistetaan, että valtakunnallisesti kaikilla toimijoilla, julkisella ja kolmannella sektorilla sekä paperittomilla henkilöillä on yhtenäinen käsitys siitä, mikä on vastuunjako julkisen ja kolmannen sektorin välillä paperittomien välttämättömän avun turvaamiseksi. Tämän tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että joillakin alueilla kolmas sektori vastaa paperittomuudessa elävien henkilöiden elämän perusedellytysten turvaamisesta. Vastuu viimeisijaisesta toimeentulosta ja huolenpidosta sekä sosiaalisten oikeuksien toteutumisesta tulee kuitenkin olla julkisella sektorilla.

Julkisissa sosiaalipalveluissa ei kaikilla alueilla kerätä tietoa järjestelmällisesti alueen paperittomuudesta ja paperittomien kohtaamista haasteista. Paperittomuudessa elävien moninaiset henkilöryhmät ja paperittomien henkilöiden tarpeet jäävät viranomaisilta tunnistamatta, mikä kasvattaa eriarvoisuutta, ei ainoastaan kansalaisten ja paperittomien välillä, vaan myös erilaisten paperittomien henkilöryhmien välillä. Eriävät käsitykset paperittomuusilmiöstä ja niiden myötä muodostuneet toimintamallit hankaloittavat yhteistyötä paperittomien oikeusturvan toteutumisiksi.

Useissa kunnissa ratkaisuihin tai hyvinä käytäntöinä on kehitetty yhteisiä verkostotapaamisia sekä moniammatillisia asiakastapaamisia, joihin osallistuu sosiaali- ja terveydenhuoltoalan ammattilaisia, muita viranomaisia sekä kolmannen sektorin toimijoita. 1.1.2023

toimintansa aloittavien hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluiden yhteistyö kolmannen sektorin kanssa sekä kolmannen sektorin jalkautuminen asiakaskentälle lisää palveluiden saavutettavuutta.

Toimenpidesuositus 12: Paperittomien henkilöiden yhteydenottojen, palveluiden käytön ja myönnettyjen etuuksien kirjaamista, kustannusten ja vaikutusten seurantaan sekä tilastointia on kehitettävä erityisesti hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveyspalveluissa

Paperittomiin liittyviä kirjaamisjärjestelmiä on kehitettävä asiakas- ja työntekijäturvallisuutta ajatellen ilman, että tällä vaarannetaan paperittoman asemaa. Palveluiden suunnitteluun ja johtamiseen tarvitaan luotettavaa tietoa paperittomien henkilöiden määristä ja henkilöryhmistä, palveluiden käytöstä ja kustannuksista sekä palveluiden vaikutuksista paperittomien henkilöiden elämäntilanteeseen ja hyvinvointiin.

Liitteet

Liite 1. Yksilö- ja fokusryhmähaastattelurunko

Haastattelurunkoa on käytetty sekä julkisen sektorin että kolmannen sektorin haastattelussa kontekstiin muotoiltuna

TEEMAT

1. Paperittomuus ilmiönä

1. Kohtaatteko paperittomuutta työssänne, miten, mitä kautta?
2. Millaisena ilmiönä ja millaisissa määrissä paperittomat asiakkaat työssänne näyttäytyvät? Miten paperittomuus ilmenee ja miten se "todistetaan"? Onko tämä muuttunut ajan myötä, miten, mistä alkaen?
3. Millaisia henkilöryhmiä paperittomien keskuudessa olette huomanneet? (Miehet, naiset, perheet ym.) Ketkä/mitkä henkilöryhmät määritellään olevan paperittomia: laittomasti maassa olevat; laillisesti maassa olevat, jotka eivät pysty osoittamaan oikeutensa hoitoon; Suomesta turvapaikkaa tai oleskelulupaa hakeneita; koko ajan yhteiskunnan ulkopuolella oleskelleita viranomaisten tavoittamattomissa? Näkykö erityisesti tiettyjä kansalaisuusryhmiä, eri aikoina Suomeen tulleita? Onko tämä muuttunut ajan myötä, miten?
4. Mitä eri tekijöitä paperittomuuden taustalta löytyy, eli mitkä tekijät vaikuttavat siihen, että ajaudutaan paperittomuuteen? Miten nämä tulevat tietoonne?
5. Miten itse viranomaistoimenpiteiden vaikutusta paperittomaksi ohjautumiseen tai sen jatkumiseen on kartoitettu?
6. Kuinka paljon arvioitte kunnassanne olevan paperittomia henkilöitä? Entä koko Suomessa? Mihin arvionne perustuu?
7. Millaisissa olosuhteissa, tilanteissa arvioitte/tiedätte paperittomien henkilöiden elävän?
8. Onko teillä asiakkaina paljon ihmiskaupan/muun hyväksikäytön uhreja?

2. Palveluihin ohjautuminen

9. Onko teillä näkemys siitä, kuinka suuri osuus kunnan paperittomista hakeutuu palveluihinne?
10. Mitä käytännössä teille tarkoittaisi, jos kaikki kunnan paperittomina elävät henkilöt hakeutuisivat palveluihinne? Tuleeko teidän mielestänne tällaista tapahtumaan?
11. Paperittomien henkilöryhmillä on erilaisia palvelutarpeita sekä mahdollisuuksia/rajoitteita palvelun saamiseksi: miten kartoitatte asiakkaan tarpeita sekä mahdollisuuksia/rajoitteita? Jos kyselyllä/keskustelulla: mitäs niistä tarpeista/tilanteista, joista asiakas saattaa olla eri syistä (esim. häpeän tai pelon takia) puhumatta? Minkälaisia palvelutarpeita/mahdollisuuksia/rajoitteita olette tällaisilla erilaisilla henkilöryhmillä havainneet työssänne?
12. Miten eri sosiaali- ja terveystalouden viranomaisten toimet vaikuttavat paperittomien ohjautumiseen sosiaalitoimen asiakkaiksi?
13. Kuinka usein teille hakeutuu asiakkaita, jotka eivät kuulu teidän toimivaltaanne? Miten heidän kanssa toimitaan?
14. Miten toimintojen erilaiset vaikutukset erilaisiin henkilöryhmiin ovat työssänne mahdollisesti ennakoitu tai huomioitu?
15. Millaiset mahdollisuudet työssänne on tunnistaa erilaiset hyväksikäytön riskit, joita viranomaistoimintakin mahdollisesti myötävaikuttaa eri henkilöryhmien osalta?
16. Tunnistetaanko paperittomien joukossa ihmiskauppaa tai muuta hyväksikäyttöä? Mistä heitä tunnistetaan? Millaisia tilanteita ovat olleet, mitkä tekijät ovat niihin johtaneet? Miten mahdollisia ihmiskaupan tai hyväksikäytön uhreja on tuettu, ohjattu?
17. Jääkö osa haavoittuvassa asemassa olevista paperittomista palvelujärjestelmän ulkopuolelle kokonaan? Mitkä ovat silloin ne yksilön selviytymiskeinot, joihin he turvautuvat? Kenen puoleen he kääntyvät ja keneltä apua hakevat? Millaista apua saavat?
18. Mihin palvelujärjestelmän "ulkopuolisuus" johtaa ja mitä siitä seuraa? Millaisia lisähaavoittuvuuksia tilanteesta koituu ja syntykö sitä kautta altistusta myös hyväksikäytölle, jopa ihmiskaupalle?

3. Palveluiden tarjoamiseen liittyvät kysymykset ja arviot kustannuksista

19. Millaisilla taustatekijöillä paperittomat hakeutuvat ao. palveluiden piiriin, mistä/minkä kautta teille tulee asiakkaita?
20. Tiedättekö, mistä asiakkaat saavat tietoa teidän tarjoamista palveluistanne?
21. Millaisia linjauksia kunnassa on tehty liittyen paperittomille tarjottaviin palveluihin ja palveluiden organisointiin? Mihin nämä linjaukset perustuvat?
22. Miten välttämätön toimeentulotuki ja muut kiireelliset sosiaalipalvelut kuten kriisipäivystys, lastensuojelu (VN:n osatavoitteessa puhutaan sosiaalihuollosta) on määritelty kunnassanne?
23. Miten paperittomien henkilöiden ja lapsiperheiden perusoikeus viimesijaisiin sosiaalipalveluihin (VN:n dokumentissa sosiaalihuolto) toteutuu kunnassanne?
24. Miten kirjaatte/dokumentoitte paperittomat asiakkaat järjestelmään?
25. Miten jälkikäteen saada tilastotietoja paperittomista ja heille annetuista palveluista? Miten kohdennetaan järjestelmässä olevia tietoja tiettyyn henkilöryhmään (henkilömäärät, kustannukset yms.)?
26. Millaisia haasteita olette kohdanneet soveltaessanne sosiaalihuoltolain mukaisia palveluita paperittomia kohdatessanne ja millaisia hyviä käytäntöjä tiedätte?
27. Millaisia hyviä käytänteitä sosiaalihuollon kentältä teillä on mahdollisesti kertoa liittyen paperittomien henkilöiden tilanteen parantamiseksi?
28. Miten kunnassanne arvioidaan palveluiden vaikutuksia paperittomien elämäntilanteeseen?
29. Millaisia paperittomien hyvinvointia mittaavia välineitä kunnassanne on käytössä?
30. Arvioikaa sosiaalihuoltolain mukaisten palveluiden kustannuksia paperittomien osalta.
31. Miten paperittomien sosiaalipalveluista aiheutuvien kustannusten seuranta on järjestetty kunnassanne?
32. Kuinka paljon paperittomien käyttämistä palveluista hankitaan ostopalveluina yksityisiltä palveluntuottajilta esimerkiksi järjestöiltä?

33. Kuinka paljon kunnan kustannuksista saadaan korvausta Kelalta?
34. Mikä osuus kustannuksista jää kunnalle? Mikä on paperittomat asiakkaiden osuus kustannuksista? Onko muita kustannusten jakautumisia?
35. Tuleeko paperittomien palveluiden kustannukset muuttumaan tulevaisuudessa, miten ja miksi?

4. Yhteistyö muiden viranomaisten, kuntien, järjestöjen ja kolmannen sektorin kanssa (ml. Seurakunnat)

36. Kuvailisitteko paperittomien henkilöpiirin: keitä kaikkia henkilöitä ja palveluja näettekö siinä? Miten saatte tietoa näistä eri toimijoista ja miten he saavat tietoa teidän tarjoamista palveluistanne?
37. Millaisena koet viranomaisyhteistyön? (esim. Maahanmuuttoviraston ja vastaanottojärjestelmän, terveydenhuollon, päihde ja mielenterveyspalveluiden, asuntotoimen ja sivistystoimien kanssa)
38. Millaisena yhteistyö kolmannen sektorin kanssa teille näyttäytyy, minkälainen on yhteistyön merkitys?
39. Kuvailkaa yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa, esim. kuinka usein ja millaisissa tapauksissa ohjaatte paperittoman asiakkaan tai lapsiperheen kolmannen sektorin palveluihin tai kuinka usein kolmas sektori ohjaa asiakkaita teille.
40. Onko kolmannen sektorin kanssa tehdyllä yhteistyöllä erityisiä rakenteita, toimintalan määritelmiä tai käytäntöjä?
41. Yhteistyössä viranomaisten sekä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, onko jollain tekijällä erityistä/ratkaisevaa merkitystä?

Liite 2. Kirjalliset kysymykset Kelalle

Toimeentulotukea koskevat kysymykset

1. Millaisia henkilöryhmiä Kelassa katsotte kuuluvaksi ryhmään paperiton?
2. Millaisia erilaisia oikeudellisia statuksia on asiakkaillanne, jotka eivät kuulu asumisperusteiseen sosiaaliturvaan?
3. Onko termi paperiton Kelassa käytössä? Mitä muuta nimitystä käytätte henkilöistä, jotka tulevat Kelan asiakkaiksi mutta jotka eivät kuulu asumisperusteiseen sosiaaliturvaan?
4. Lisäkysymys sähköpostilla: Haluaisimme lisätietoa siitä, miten Kela määrittelee paperittomat ja onko paperittomalla asiakkaalla tunniste, jota hän käyttää aina asioidessaan Kelan kanssa? Voiko asiakkaalla olla useita asiakkuuksia ts. voiko sama henkilö olla useana asiakkaana?
5. Ovatko tällaisten henkilöiden toimeentulotuen hakemukset nähdäksenne lisääntyneet? Jos ovat, mistä alkaen?
6. Ovatko tällaisten henkilöiden yhteydenotot asiakaspalveluun nähdäksenne lisääntyneet? Jos ovat, mistä alkaen? Onko asiakaspalvelussa mahdollisuutta tunnistaa paperitonta ja merkitäänkö asiakasyhteydenoton kirjaamisen yhteydessä, että henkilö kuuluu johonkin paperittomien henkilöryhmään, esim. vastaanottokeskuksen piiristä ulos kirjattu, kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut, tai ilman vakuutusturvaa oleva EU-kansalainen? Toisin sanoen kerätäänkö Kelan asiakaspalvelussa tilastoja paperittomien henkilöiden yhteydenotoista?
7. Miten toimeentulotuen ratkaisussa ja asiakaspalvelussa tunnistetaan, onko paperittoman henkilön toimeentulotuen tarve kiireinen?
8. Kuinka paljon keskimäärin Kela myöntää toimeentulotukea paperittomalle henkilölle kerrallaan ja kuinka pitkäksi aikaa? Mihin tarkoitukseen?
9. Onko paperittomien henkilöiden toimeentulotukihakemusten käsittely / asiointi keskitetty yksikössänne?
10. Koetteko, että toimeentulotukilain soveltamisessa on erityisiä haasteita paperittomien henkilöiden kohdalla? Millaisia?

11. Asiakaspalvelun osalta: Koetteko, että paperittomien asiointiin Kelassa liittyy erityisiä haasteita? Millaisia?
12. Onko paperittomien henkilöiden asiointiin luotu Kelassa erityisiä käytäntöjä? Onko asiakaspalvelussa erityisiä käytäntöjä paperittomien asiakkaiden palvelemiseksi?
13. Näkemyksenne mukaan, pitkittykö paperittomien henkilöiden kiireellisen toimeentulotuen tarve usein?
14. Vastaako kunnassanne Kela paperittomien henkilöiden (kiireellisen) toimeentulotuen hakemusten ratkaisusta ja harkinnasta, vai kuuluuko tämä kunnassanne kunnan sosiaalitoimelle?
15. Miten näkemyksenne mukaan Kelassa ratkaistaan, milloin kiireinen toimeentulotuki myönnetään Kelasta perustoimeentulotukena ja milloin paperiton asiakas ohjataan hakemaan kunnasta ehkäisevää toimeentulotukea? Onko valtakunnallisia eroja siinä, vastaako kiireellisen toimeentulotuen hakemusten ratkaisusta Kela vai kunta ja mistä mahdolliset erot johtuvat?
16. Miten kuvailisitte paperittomien henkilöiden toimeentulotukihakemuksiin liittyvää yhteistyötä Kelan ja kunnan välillä?
17. Mitä tulee paperittomien henkilöiden kiireellisen ja välttämättömän toimeentulotuen hakemuksiin, onko näkemyksenne mukaan Kelan ja kunnan välinen työnjako selvä?
18. Miten Kelasta toimeentulotukea hakevien ja/tai asiakaspalvelussa asioivien paperittomien henkilöiden kiireellisen sosiaalihuollon tarve näkemyksenne mukaan ilmenee ja miten tällöin ohjaatte asiakkaat kuntaan?

Sosiaalihuoltolain 12 a §:n mukaisia valtion korvauksia koskevat kysymykset:

1. Miten sosiaalihuoltolain 12 a § mukaisten valtion korvausten hakeminen ja korvausten maksaminen toimii tällä hetkellä ja miten tämän hallinnollisen tehtävän hoito on sujunut sen jälkeen, kun sosiaalihuoltolain 12 a § (19.12.2017/987) on alettu soveltaa 1.1.2018 alkaen?
2. Millaisia haasteita sosl. 12 a § kustannuksen mukaisten korvausten hakemisessa mahdollisesti on havaittu Kelassa?
3. Millaista on yhteistyö Kelan ja kuntien välillä korvausten hakuun liittyvissä asioissa?

Liite 3. Webropol-kysely Paperittomien sosiaalipalvelujen kustannukset ja vaikutukset

Paperittomien sosiaalipalvelujen kustannukset ja vaikutukset

Paperittoman määritelmä

Paperittomalle ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää. Tässä tutkimuksessa paperittomaksi määritellään henkilö, joka on

- maassa ilman oleskelulupaa oleskeleva muualta kuin EU- tai Eta-maasta tai Sveitsistä tullut henkilö, jonka oleskelulupa on umpeutunut tai rauennut tai maahantulolle ei ole ollut tai maassa oleskelulle ei ole enää laillisia edellytyksiä
- Suomeen muualta kuin EU- tai Eta-valtiosta tai Sveitsistä tulleet henkilöt, joiden oleskeluluvan tai viisumin edellytyksenä on ollut yksityinen sairausvakuutus, mutta vakuutusturva on päättynyt tai se ei ole kattava
- EU-kansalainen, jonka maassa oleskelu on laillista, mutta jolla ei ole vakuutusturvaa sairauden tai sairaanhoidon varalle.

Edellä mainittujen ryhmien lisäksi paperittoman kaltaisessa asemassa saattaa oleskella myös henkilöitä, joilla on oikeus oleskella Suomessa mutta ei oikeutta muihin kuin kiireellisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaavat sosiaalipalvelut

Suomessa myös paperittomilla henkilöillä on oikeus välttämättömään huolenpitoon ja toimeentuloon (Sosiaalihuoltolaki § 12). Paperittomille henkilöille annetut sosiaalipalvelut voivat olla ruokaan, lääkkeisiin ja muihin välttämättömiksi arvioituihin menoihin myönnettyä taloudellista tukea, sosiaalityötä, sosiaaliohjausta ja hätämajoitusta. Laissa ei tarkemmin säädetä, millä palveluilla välttämätön toimeentulo ja huolenpito tulee turvata, joten kyseeseen voi tulla myös muita kuin edellä mainittuja palveluita.

Kustannukset ilmoitetaan bruttokustannuksina. Kustannuksista ei vähennetä mahdollisesti perittyjä asiakasmaksuja tai valtiolta (ja mahdollisesti muualta) saatuja korvauksia.

Kyselyllä kerätään henkilötietoja mahdollisia vastauksiin liittyviä tarkentavia kysymyksiä varten. Tämän kyselyn henkilötiedot (kysymys 1, joka on pakollinen) hävitetään lopullisesti hankkeen päättyessä 30.9.2022.

1. Vastaaajan nimi ja sähköpostiosoite mahdollisia tarkentavia kysymyksiä varten *

Etunimi *

Sukunimi *

Sähköposti *

Puhelinnumero *

2. Missä tietojärjestelmissä paperittomille henkilöille annettavien sosiaalipalvelujen kustannuksia seurataan?

Nimeä tietojärjestelmät (yksi tai useampi) tähän

Paperittomille henkilöille annettavien sosiaalipalvelujen kustannuksia ei seurata ja/ tai erittelyjä ei ole mahdollista saada. Miksi?

Sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan palvelutarpeen arvioissa käyneiden paperittomien asiakkaiden määrää ei seurata ja/ tai erittelyjä ei ole mahdollista saada. Miksi?

Onko kuntanne sosiaalipalvelujen käyttämissä asiakastietojärjestelmissä käytössä erillistä tunnistetta paperittomille? Onko tunniste yhteinen eri palveluissa ja eri sektoreilla?

3. Mitkä olivat paperittomille henkilöille annettujen sosiaalipalvelujen kustannukset kunnassanne yhteensä

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

Huom! Kysymykset 4–13 koskevat kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä, joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 14 a §:n 2 tai 3 momentin mukaisesti.

4. Sosiaalihuoltolain 12 a §:n mukaisesti Kansaneläkelaitos korvaa kunnille välttämättömän huolenpidon kustannukset, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa annetusta ruoasta, lääkkeistä tai sosiaalihuoltolain 21 §:n mukaisesta tilapäisestä asumispalvelusta, joita on annettu Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneille henkilöille, joilla on täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta ja joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaisesti lain (746/2011) mukaisesti.

Kuinka paljon kuntanne haki näitä korvauksia Kelalta vuosina 2018–2021?

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

5. Jos kuntanne ei ole hakenut yllä mainittuja korvauksia Kelalta, niin kerro syistä siihen.
6. Erittele välttämättömän huolenpidon kustannukset, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa ravintoon myönnetystä taloudellisesta tuesta, jota on annettu kysymyksessä 4 kuvatuille henkilöille (SHL 12 a §).

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

7. Erittele välttämättömän huolenpidon kustannukset, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa lääkkeisiin myönnetystä taloudellisesta tuesta, jota on annettu tälle henkilöryhmälle (SHL 12 a §).

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

8. Erittele välttämättömän huolenpidon kustannukset, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa järjestetystä tilapäisestä asumispalvelusta, jota on järjestetty tälle henkilöryhmälle (SHL 12 a § ja 21 §).

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

9. Myöntääkö kuntanne myös muita kuin valtion korvauksen piirissä olevia sosiaalipalveluja tai taloudellista tukea vastaanottokeskuksen palveluista ulos kirjatuille Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneille henkilöille, joilla on täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta?

Kyllä

Ei

10. Mikäli vastasit kysymykseen 8 myöntävästi, niin erittele näiden muiden kustannusten osuus

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

11. Kerro, mitä menoeriä nämä sosiaalipalvelut ja/tai taloudellinen tuki sisältävät

12. Paljonko kysymyksessä 4 tarkoitettuihin kiireellisten sosiaalipalvelujen kustannuksiin saatiin valtion korvausta Kelalta yhteensä

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

13. Onko Kela jostain syystä jättänyt korvaamatta kysymyksessä 4 tarkoitettujen kiireellisten sosiaalipalvelujen kustannuksia?

Kyllä. Miksi?

Ei

En osaa sanoa

Huom! Kysymys 14 koskee muita paperittomien henkilöryhmiä, jotka eivät ole SHL 12 a §:n mukaisen valtion korvauksen piirissä

14. Erittele niiden sosiaalipalvelujen ja taloudellisen tuen kustannukset, joita annettiin muille kuin vastaanottokeskuksen palveluista uloskirjatulle Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneille henkilöille, joilla on täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta (sosiaalihuoltolain 12 a §:n mukaisen korvauksen piirissä olevat henkilöt)

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

Huom! Jäljellä olevat kysymykset koskevat kaikkien paperittomien henkilöiden sosiaalipalvelujen kustannuksia ja niiden vaikutuksia

15. Erittele kaikkien paperittomien henkilöiden sosiaalityön kustannukset

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

16. Erittele kaikkien paperittomien henkilöiden sosiaaliohjauksen kustannukset

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

17. Erittele kaikkien paperittomien henkilöiden ruokaan ja lääkkeisiin myönnetyn taloudellisen tuen kustannukset

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

18. Erittele kaikille paperittomille henkilöille myönnetty muu taloudellinen tuki

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

19. Erittele kaikille paperittomille myönnettyjen tilapäisten asumispalveluiden (SHL 21 §) kustannukset

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

20. Erittele kaikkien paperittomien lapsiperheiden sosiaalipalvelujen kustannukset, kuten lastensuojelun sosiaalityö, perhetyö, kasvatus- ja perheneuvonta

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

21. Paljonko kaikille paperittomille annetuista sosiaalipalveluista oli ostopalveluja muilta kunnilta tai kuntayhtymiltä yhteensä

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

22. Paljonko kaikille paperittomille annetuista sosiaalipalveluista oli ostopalveluja yksityisiltä yrityksiltä yhteensä

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

23. Paljonko kaikille paperittomille annetuista sosiaalipalveluista oli ostopalveluja järjestöiltä yhteensä

€, vuonna 2018

€, vuonna 2019

€, vuonna 2020

€, vuonna 2021

24. Kuinka paljon paperittomia asiakkaita kävi sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan palvelutarpeen arviossa yhteensä

vuonna 2018

vuonna 2019

vuonna 2020

vuonna 2021

25. Kuinka paljon sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan palvelutarpeen arviossa käyneistä paperittomista asiakkaista oli lapsiperheitä

vuonna 2018

vuonna 2019

vuonna 2020

vuonna 2021

26. Kuinka paljon sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan palvelutarpeen arviossa käyneistä paperittomista asiakkaista oli erityistä tukea tarvitsevia lapsia (SHL 3 §)

vuonna 2018

vuonna 2019

vuonna 2020

vuonna 2021

27. Kuinka paljon sosiaalityöntekijän tai sosiaaliohjaajan palvelutarpeen arviossa käyneistä paperittomista asiakkaista oli ikääntyneitä

vuonna 2018

vuonna 2019

vuonna 2020

vuonna 2021

28. Kuinka paljon paperittomien henkilöiden käyntejä sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen vastaanotolla oli yhteensä

vuonna 2018
vuonna 2019
vuonna 2020
vuonna 2021

29. Kuinka paljon paperittomien henkilöiden sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen vastaanotolla käynneistä oli lapsiperheiden käyntejä

vuonna 2018
vuonna 2019
vuonna 2020
vuonna 2021

30. Kuinka paljon paperittomien henkilöiden sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen vastaanotolla käynneistä oli erityistä tukea tarvitsevien lasten (SHL 3 §) käyntejä

vuonna 2018
vuonna 2019
vuonna 2020
vuonna 2021

31. Kuinka paljon paperittomien henkilöiden sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen vastaanotolla käynneistä oli ikääntyneiden käyntejä

vuonna 2018
vuonna 2019
vuonna 2020
vuonna 2021

32. Kuinka paljon paperittomien henkilöiden sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen vastaanotolla käynneistä oli erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden (SHL 3 §) käyntejä

vuonna 2018
vuonna 2019
vuonna 2020
vuonna 2021

33. Miten sosiaalipalvelujen vaikutuksia paperittomien henkilöiden elämäntilanteeseen ja hyvinvointiin seurataan?
34. Millaisia tuloksia sosiaalipalvelujen vaikutuksista paperittomien henkilöiden elämäntilanteeseen ja hyvinvointiin on saatu?
35. Miten vaikutusten seurannasta saatua tietoa ja tuloksia hyödynnetään paperittomien sosiaalipalvelujen kehittämisessä?
36. Mitä muuta haluaisit sanoa paperittomien henkilöiden sosiaalipalveluiden kustannuksiin ja vaikutuksiin liittyen?
37. Lähettämällä kyselylomakkeen hyväksyn henkilötietojeni käsittelyn tietosuojaselosteen mukaisesti. *

Kyllä

Liite 4. Kuntien paperittomille henkilöille järjestämien sosiaalipalveluiden kustannukset vuosina 2018–2021

vuosi	pohjoinen Suomi (n=2)		eteläinen Suomi ¹ (n=3)			kaikki kunnat ² (n=5)			
	kunta 7	kunta 3	yhteensä, €	kunta 4	kunta 6	kunta 2	yhteensä, €	yhteensä, €	muutos, %
2018		-			311 375		311 375	311 375	
2019		1 498	1 498	564 770	1 193 459	96 549	1 854 778	1 856 276	496,2
2020		7 383	7 383	1 117 262	1 428 789	232 753	2 778 804	2 786 187	50,1
2021	10 703	9 291	19 994	683 980	1 135 635	347 447	2 167 062	2 187 056	-21,5
2018–2021	10 703	18 173	28 875	2 366 012	4 069 258	676 749	7 112 019	7 140 894	

¹ Eteläisen Suomen kunnista yhdellä ei ollut saatavilla tilastotietoa paperittomille henkilöille järjestettyjen sosiaalipalvelujen kustannuksista kunnassa yhteensä.

² Kuntien sosiaalipalvelujen kustannukset on muutettu vuoden 2021 hintatasoon julkisten menojen hintaindeksillä (Tilastokeskus, 2022a).

Liite 5. Kuntien (n=6) välttämättömän huolenpidon kustannukset sekä Kelalta haetut ja saadut valtion korvaukset vuosina 2018–2021

Välttämättömän huolenpidon kustannukset¹, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa annetusta ruoasta, lääkkeistä tai sosiaalihuoltolain 21 §:n (L 1301/2014) mukaisesta tilapäisestä asumispalvelusta, joita on annettu Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneille henkilöille, joilla on täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta ja joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaisesti (L 746/2011).

	pohjoinen Suomi, € (n=2)	eteläinen Suomi, € (n=4)	yhteensä, €	osuus, %	muutos edellisestä vuodesta, %
Välttämättömän huolenpidon kustannukset, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa ravintoon myönnetystä taloudellisesta tuesta (L 1301/2014 12. a §). (n=3)	2 018				
	2 019		112 605		
	2 020		923 915		720,5
	2 021	4 659	205 544	210 202	-77,2
	yhteensä	4 659	1 242 064	1 246 723	31,3
Välttämättömän huolenpidon kustannukset, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa lääkkeisiin myönnetystä taloudellisesta tuesta (L 1301/2014 12. a §). (n=4)	2 018		54		
	2 019		4 821	4 821	8 905,5
	2 020		14 470	14 470	200,2
	2 021	255	12 669	12 924	-10,7
	yhteensä	255	32 013	32 268	0,8

Välttämättömän huolenpidon kustannukset¹, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa annetusta ruoasta, lääkkeitä tai sosiaalihuoltolain 21 §:n (L 1301/2014) mukaisesta tilapäisestä asumispalvelusta, joita on annettu Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneille henkilöille, joilla on täytäntöönpanokelpoinen päätös maasta poistamisesta ja joiden vastaanottopalvelut ovat lakanneet kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain mukaisesti (L 746/2011).

	pohjoinen Suomi, € (n=2)	eteläinen Suomi, € (n=4)	yhteensä, €	osuus, %	muutos edellisestä vuodesta, %	
Välttämättömän huolenpidon kustannukset, jotka ovat aiheutuneet kiireellisessä tapauksessa järjestetystä tilapäisestä asumispalvelusta ((L 1301/2014 12. a §, 21. §). (n=4)	2 018	139 175	139 175			
	2 019	695 761	695 761		399,9	
	2 020	1 183 624	1 183 624		70,1	
	2 021	5 789	682 802	688 591		-41,8
	yhteensä	5 789	2 701 362	2 707 151	67,9	
Välttämättömän huolenpidon kustannukset yhteensä, v. 2018–2021	10 703	3 975 440	3 986 142	100,0		
Kuntien Kelalta hakemat valtion korvaukset ¹ (L 1301/2014 12. a §). (n=5)	2 018	82 713	82 713			
	2 019	510 643	510 643		517,4	
	2 020	282	1 178 743	1 179 025		130,9
	2 021	12 983	803 786	816 769		-30,7
	yhteensä	13 265	2 575 885	2 589 150		
Kuntien kiireellisten sosiaalipalvelujen kustannuksiin Kelalta saama valtion korvaus ¹ (L 1301/2014 12. a §). (n=5)	2 018	35 758	35 758			
	2 019	120 666	120 666		237,5	
	2 020	282	514 480	514 762		326,6
	2 021	12 983	754 089	767 072		49,0
	yhteensä	13 265	1 424 994	1 438 258		

¹ Kuntien sosiaalipalvelujen kustannukset ja Kelan korvaus on muutettu vuoden 2021 hintatasoon julkisten menojen hintaindeksillä (Tilastokeskus, 2022a).

Liite 6. Kaikkien paperittomien välttämättömän huolenpidon kustannukset yhteensä v. 2018–2021

		pohjoinen Suomi, € (n=2)	eteläinen Suomi, € (n=4)	yhteensä
Paperittomille henkilöille (kaikki) ruokaan ja lääkkeisiin myönnetty taloudellinen tuki ¹ (n=1, vuonna 2018) (n=2, vuosina 2019–2020) (n=3, vuonna 2021)	2 018	0	169 710	169 710
	2 019	0	566 964	566 964
	2 020	0	894 197	894 197
	2 021	4 914	717 667	722 581
	yhteensä	4 914	2 348 538	2 353 452
Paperittomille henkilöille (kaikki) myönnetty muu taloudellinen tuki (n=1, vuonna 2018) (n=2, vuosina 2019–2020) (n=3, vuonna 2021)	2 018	0	75 090	75 090
	2 019	0	322 065	322 065
	2 020	0	429 310	429 310
	2 021	0	281 314	281 314
	yhteensä	0	1 107 779	1 107 779
Paperittomille henkilöille (kaikki) myönnetty tilapäinen asumispalvelu (SHL 21 S) (n=1, vuonna 2018) (n=2, vuosina 2019–2020) (n=3, vuonna 2021)	2 018	0	167 143	167 143
	2 019	0	941 923	941 923
	2 020	0	1 251 373	1 251 373
	2 021	5 789	694 321	700 110
	yhteensä	5 789	3 054 760	3 060 549
Välttämättömän huolenpidon kustannukset (kaikki paperittomat) yhteensä v. 2018–2021		10 703	6 511 077	6 521 780

¹ Kuntien sosiaalipalvelujen kustannukset ja Kelan korvaus on muutettu vuoden 2021 hintatasoon julkisten menojen hintaindeksillä (Tilastokeskus, 2022a).

Liite 7. Kelan kunnille maksamat valtionkorvaukset, SHL 12 a §, kiireellinen sosiaalipalvelu (majoitus, ruoka, lääkkeet)

Korvauksen saajakunnan sairaanhoitopiiri ¹		paperittomat henkilöt		kuntien laskut Kelalle		maksetut valtion korvaukset ²			
		hlö	%	kpl	kpl/hlö	euroa	%	muutos, %	euroa/hlö
2 021	Sairaanhoitopiirit yhteensä	579	100	1 278	2,2	1 708 391	100	36,8	2 951
	1. Helsinki ja Uusimaa	516	89	1 195	2,3	1 494 167	87		2 896
	2. Kanta-Häme	23	4	31	1,3	117 496	7		5 109
	3. Varsinais-Suomi	10	2	12	1,2	25 032	1		2 503
	4.–11. Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Vaasa, Satakunta, Pirkanmaa, Etelä-Savo, Lappi ja Kainuu	31	5	40	1,3	71 697	4		2 313
2 020	Sairaanhoitopiirit yhteensä	518	100	1 002	1,9	1 248 632	100	362,5	2 410
	1. Helsinki ja Uusimaa	359	69	780	2,2	875 969	70		2 440
	2. Kanta-Häme	45	9	83	1,8	143 963	12		3 199
	3. Satakunta	36	7	48	1,3	56 927	5		1 581
	4. Vaasa	25	5	33	1,3	30 803	2		1 232
	5. Varsinais-Suomi	14	3	16	1,1	73 613	6		5 258
	6. Päijät-Häme	12	2	12	1,0	11 099	1		925
	7.–14. Etelä-Savo, Pirkanmaa, Lappi, Kymenlaakso, Etelä-Karjala, Kainuu, Pohjois-Karjala ja Länsi-Pohja	28	5	30	1,1	56 260	5		2 009

Korvauksen saajakunnan sairaanhoitopiiri ¹		paperittomat henkilöt		kuntien laskut Kelalle		maksetut valtion korvaukset ²			
		hlö	%	kpl	kpl/hlö	euroa	%	muutos, %	euroa/hlö
2 019	Sairaanhoitopiirit yhteensä	158	100	185	1,2	269 994	100	1 127,3	1 709
	1. Helsinki ja Uusimaa	129	82	141	1,1	116 740	43		905
	2.–6. Satakunta, Kanta-Häme, Keski-Suomi, Varsinais-Suomi ja Pirkanmaa	30	18	44	1,5	153 254	57		5 108
2018	Sairaanhoitopiirit yhteensä	25	100	89	3,6	21 998	100		880
	1.–2. Helsinki ja Uusimaa, Kanta-Häme	25	100	89	3,6	21 998	100		

¹ Sairaanhoitopiirien tiedot, joiden alueella sijaitseville kunnille maksettiin valtion korvausta alle 10 paperittoman henkilön kiireellisen sosiaalipalvelun kustannuksista, on yhdistetty. Sairaanhoitopiirit ovat paperittomien henkilöiden määrän mukaisessa järjestyksessä vuosittain.

² Kelan kunnille maksamat valtionkorvaukset on muutettu vuoden 2021 hintatasoon julkisten menojen hintaindeksillä (Tilastokeskus, 2022a).

Liite 8. Kelan paperittomille henkilöille maksaman perustoimeentulotuen kustannukset v. 2019–2021

kaikki kunnat (=koko maa)	2019			2020			2021		
	saajat ¹	perustoimeentulotuki ² , €	€/saaja	saajat ¹	perustoimeentulotuki, €	€/saaja	saajat ¹	perustoimeentulotuki, €	€/saaja
tammi	17	2 672	157	212	34 061	161	416	83 167	200
helmi	29	3 184	110	209	39 666	190	410	85 796	209
maalis	55	8 074	147	241	51 666	214	402	76 801	191
huhti	47	10 751	229	220	47 245	215	428	87 236	204
touko	75	9 919	132	235	46 890	200	428	87 657	205
kesä	81	10 184	126	273	57 879	212	434	89 676	207
heinä	146	24 374	167	270	56 373	209	444	91 578	206
elo	150	29 009	193	303	52 380	173	431	80 039	186
syys	125	16 114	129	238	45 668	192	437	89 339	204
loka	174	29 155	168	274	71 763	262	448	89 480	200
marras	185	36 142	195	363	94 128	259	475	97 569	205
joulu	205	40 940	200	390	90 153	231	466	95 490	205
yhteensä	382	220 518	577	805	687 872	854	1 051	1 053 828	1 003
muutos edellisestä vuodesta, %				110,7	211,9	48,0	30,6	53,2	17,3

¹ Perustoimeentulotuen saajat, joille Kela on kirjannut tiedon tilapäisestä oleskelusta paperittomana.

² Perustoimeentulotuen kustannukset on tuotu kuluttajahintaindeksillä kuukausi kerrallaan vuoden 2021 hintatasolle (Tilastokeskus, 2022b). Kuluttajahintaindeksi kuvaa toimeentulotuen kustannustekijöitä paremmin kuin julkisten menojen hintaindeksi (Kuusikkotyöryhmä, 2022).

Liite 9. Kelan paperittomille henkilöille maksaman perustoimeentulotuen kustannukset v. 2019–2021, tutkimukseen osallistuneet kunnat (n=7)

kunta ¹ (n=7)	2 019		2 020			2 021				
	saajat ²	perustoimeen- tulotuki ³ , €	saajat	muutos 2019–2020, %	perustoimeen- tulotuki, €	muutos 2019–2020, %	saajat	muutos 2020–2021, %	perustoimeen- tulotuki, €	muutos 2020–2021, %
pohjoinen Suomi	17	13 048	18	5,9	23 010	76,4	42	133,3	37 017	60,9
kunta 5	5	5 148	4	-20,0	3 442	-33,1	10	150,0	9 880	187,1
kunta 7							5		3 859	
kunta 3	12	7 900	14	16,7	19 569	147,7	27	92,9	23 278	19,0
eteläinen Suomi	201	99 801	504	150,7	426 090	326,9	668	32,5	653 447	53,4
kunta 4	13	4 141	56	330,8	43 892	959,9	93	66,1	104 694	138,5
kunta 6	70	32 355	207	195,7	185 779	474,2	265	28,0	241 138	29,8
kunta 1	87	51 718	142	63,2	125 096	141,9	128	-9,9	134 619	7,6
kunta 2	31	11 587	99	219,4	71 323	515,6	182	83,8	172 996	142,6
kunnat 1–7	218	112 848	522	139,4	449 101	298,0	710	36,0	690 464	53,7

¹ Yksi kunnista on kuntayhtymä, jonka alueella olevien kuntien tietoja saattaa puuttua tilastosta, koska tietosuojaperiaatteen mukaisesti kuntatason tilastossa tietoja ei näytetä, kun saajien lukumäärä on tilastosolussa vähemmän kuin neljä.

² Perustoimeentulotuen saajat, joille Kela on kirjannut tiedon tilapäisestä oleskelusta paperittomana.

³ Perustoimeentulotuen kustannukset on muutettu vuoden 2021 hintatasoon kuluttajahintaindeksillä (Tilastokeskus, 2022b).

Liite 10. Sosiaalipalvelut, joita tutkimuksessa mukana olleet kunnat ovat tarjonneet paperittomille

Alla olevassa taulukossa kuvataan tutkimuksessa mukana olleiden sosiaalityön yksiköiden paperittomille tarjoamia sosiaalipalveluja, kuntien tapoja järjestää tilapäismajoitus sekä menoeriä, joihin tutkimusta varten haastatellut sosiaalialan työntekijät ilmoittivat myöntäneensä tukea paperittomille henkilöille. Taulukossa on hyödynnetty myös Webropol-kyseilyn tuloksia.

Kuntien paperittomille järjestämät sosiaalipalvelut	Kuntien tapoja järjestää paperittomien tilapäismajoitus	Mihin menoihin kunnat myöntäneet taloudellista tukea paperittomille
Sosiaalityö Sosiaaliohjaus Tilapäismajoitus Lapsiperheiden palvelut, mukaan luettuna lastensuojelu Vammaispalvelut (maininnat 1) Päihdepalvelut (maininnat 1)	<ol style="list-style-type: none"> Paperittomille tarjotaan hätämajoitus, josta poistuttava päivän ajaksi. Tilapäismajoitus järjestetään asunnoissa kaikille paperittomille perheille. Yksinäisille aikuisille majoitus asunnossa erityisen painavista henkilökohtaisista syistä. Jos tilapäismajoitus on järjestetty asunnossa, sieltä ei tarvitse päivän ajaksi poistua. (Kaksi kuntaa.) Kaikille paperittomille järjestetään tilapäismajoitus asunnoissa, joista ei tarvitse poistua päivän ajaksi. (Kolme kuntaa.) Paperittomille on tarjolla hätämajoitus, josta ei tarvitse poistua päivän ajaksi. Perheet majoitetaan tilapäisasuntoihin. (Yksi kunta.) Tilapäismajoitusta ei järjestetty. Työntekijät kertoivat ohjaavansa asunnottomat paperittomat kolmannelle sektorille. Yhden paperittoman perheen vuokraaman vuokra-asunnon vuokra maksettu sosiaalitoimesta. (Yksi kunta.) 	<p>Ruoka ja reseptilääkkeet, jos näitä menoja ei myönnetä Kelasta</p> <p>Joukkoliikenteen ja matkapuhelimen käyttö</p> <p>Käsikauppalääkkeet</p> <p>Lasten vaatteet sekä kura- ja talvivaatteet</p> <p>Aikuisille vaatteita ja talvivaatteita, jos arvioitu välttämättömäksi</p> <p>Vauvojen vitamiinit</p> <p>Lapsiperheille tukea laajempaa harkintavaltaa käyttäen asioihin, jotka tukevat lapsen hyvinvointia</p> <p>Asuntoihin tilapäismajoitetuille perheille tukea vuodevaatteisiin ja muihin välttämättömiksi arvioituihin kodin tarvikkeisiin</p>

LÄHTEET

- A 2/2018. Valtioneuvoston asetus kiireellisessä tapauksessa annettujen sosiaalipalveluiden kustannusten hallinnoinnista. 4.1.2018/2. Saatavilla 7.7.2022 <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180002>
- Alastalo, M., Kynsilehto, A., & Homanen, R. (2018). Ulkomaalaisten oikeuksien, toimintamahdollisuuksien ja näkyvyyden sääätelyä: väestörekisteri digitaalisena rajana. *Tiede & Edistys* 43(3), 238–255.
- Annala, I. (2020). Oleskeluluvan menettäneiden asema sosiaaliturvajärjestelmässä. *Perustuslakiblogi* 3.2.2020. Saatavilla 6.9.2022 <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/02/03/iiris-annala-oleskeluluvan-menettaneiden-asema-sosiaaliturvajarjestelmassa/>
- Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 18.12.2015, Dnro 4096/4/14. *Toimeentulotuki ei ole laissa sidottu oleskeluoikeuteen*. Saatavilla 7.7.2022 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4096/2014>.
- Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 14.5.2019, EOAK/465/2018. *Oleskelulupa perustoimeentulotuen edellytyksenä*. Saatavilla 7.7.2022 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/465/2018>
- Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 16.12.2021, EOAK/4354/2020. *Vailla oleskeluoikeutta olevien henkilöiden majoituksen järjestäminen*. Saatavilla 29.8.2022: <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4354/2020>
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella. *Euroopan unionin virallinen lehti* 16.6.2011. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj/fin>
- Gadd, K. (2017). Paperittomat. Teoksessa J. Jauhiainen (toim.), *Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa* (s. 133–142). Turku: Turun yliopisto.
- Hakalehto, S. & Sovela, K. (2018). Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa H. Kallio, & T. Kotkas, & J. Palander (TOIM.), *Ulkomaalaisyhteisyys* (s. 407–448). Alma Talent Oy.
- HE 343/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan velvollisuudesta järjestää eräitä terveydenhuollon palveluja eräille ulkomaalaisille ja laiksi rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140343>
- HE 2/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_2+2016.aspx
- HE 162/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaalihuoltolain muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170162>
- HE 112/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 §:n ja rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain 20 §:n muuttamisesta. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2022/20220112>
- HE 127/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_127+2022.aspx
- Hyppönen, P., & Lindroos, M. (2020). *Paperittomien sosiaalipalvelut Helsingissä*. Helsingin sosiaali- ja terveystoimiala. Saatavilla 10.5.2022 <https://www.hel.fi/static/liitteet-2019/SoTe/Palaute/sosiaalinen-raportointi/sosiaalinen-raportti-paperittomien-palvelut.pdf>

Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. (i.a.). Ihmiskauppa. Mitä on ihmiskauppa? Benefit fraud -ihmiskauppa. https://www.ihmiskauppa.fi/ihmiskauppa/ihmiskaupan_muodot/benefit_fraud_ihmiskauppa

livonen, E., & Pollari, K. (2020). Kansallisen lapsistrategian oikeudellinen perusta.

Junttila, N., Rehn, C., Costiander, K., Kahiluoto, T., & Alila, K. (2020). *Turvapaikkaa hakevat ja paperittomat lapset sekä S2/R2-opetus varhaiskasvatuksessa*. Raportit ja selvitykset, 24. Opetushallitus.

Kela. (29.11.2021). Yhteistyökumppanit. Kunnat. Kiireellisen sosiaalipalvelun korvaaminen. <https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-kunnat-kiireellisen-sosiaalipalvelun-korvaaminen>

Kela. (2022). Toimeentulotuen etuusohje 3.10.2022. Saatavilla 14.10.2022 <https://www.kela.fi/kelan-etuusohjeet>

Kela. (2022). Perusosan määrä. Saatavilla 9.7.2022 <https://www.kela.fi/toimeentulotuki-perusosan-maara>

Keskimäki, I. & Nykänen, E. & Kuusio, H. (2014). *Paperittomien terveyspalvelut Suomessa*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

KHO 2019:62. Toimeentulotuen myöntäminen – Perustoimeentulotuki – Kansaneläkelaitos – Turvapaikanhakija – Välttämätön toimeentulo – Vastaanottopalvelut – Ehkäisevä toimeentulotuki. 9.5.2019/2017. <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1557206847887.html>

Kotkas, T. (2019). *Rajat ylittävä sosiaalioikeus*. Alma Talent.

Krueger, R.A. & Casey, M.A. (2000) *Focus groups: A practical guide for applied research*. 3. painos. Thousand Oaks: Sage.

Kuntaliitto. (17.4.2018). Sosiaali- ja terveysasiat. Sosiaalihuolto. Toimeentulotuki. <https://www.kuntaliitto.fi/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaalihuolto/toimeentulotuki>

Kuusikkotyöryhmä. (22.6.2022). Aikuissosiaalityön ja toimeentulotuen raportit. *Kuuden suurimman kaupungin aikuissosiaalityö vuonna 2020*. https://www.kuusikkokunnat.fi/aikuissosiaalityo_raportit

Lait:

L 66/1972. Kansanterveyslaki 28.1.1972/66. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/kumotut/1972/19720066>

L 201/1994. Kotikuntalaki 11.3.1994/201. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>

L 1412/1997. Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412>

L 731/1999. Suomen perustuslaki 11.6.1999/731 <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

L 434/2003. Hallintolaki 6.6.2003/434. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434>

L 301/2004. Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301>

L 1326/2010. Terveydenhuoltolaki 30.12.2010/1326. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326>

L 746/2011. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110746>

L 1201/2013. Laki rajat ylittävästä terveydenhuollosta 1201/2013. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2013/20131201>

L 1301/2014. Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301 <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141301>

L 254/2015. Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista 20.3.2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150254>

L 817/2015. Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöstä 26.6.2015. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150817>

- L 540/2018. Varhaiskasvatustalaki 13.7.2018. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180540>
- L 584/2022 Laki rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetun lain muuttamisesta 584/2022. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220584>
- Lakka, E. (2021). Tarveharkintaa vai tarpeetonta harkintaa? What the Hela? 21.01.2021. Saatavilla 30.9.2022 <https://www.jyu.fi/hytk/fi/laitokset/hela/ajankohtaista/blogi/aikasemmat-blogitekstit/tarveharkintaa-vai-tarpeetonta-harkintaa>
- Lastensuojelun Keskusliitto (2022). Lapsen oikeuksien sopimus turvaa lasten ihmisoikeudet. Saatavilla 8.12.2022 <https://www.lapsenoikeudet.fi/lapsen-oikeuksien-sopimus-turvaa-lasten-ihmisoikeudet/>
- Liukko, E. & Nykänen, E. (2019). *Sosiaalityön tulevaisuus: Sosiaalityö julkisena hallintotehtävänä*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Raportteja ja muistioita 2019:47
- Lyytinen, E., & Pellander, S. (2022, maaliskuu 12). Ukrainan sota korostaa tarvetta muuttaa pakolaisaseman perusteita. Vieraskynä. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000008674015.html>
- Lähteinen, M., & Hämeen-Anttila, L. (2017). Sosiaalihuollon lainsäädäntö. *Teoksessa Sosiaalityön käsikirja, toim. Aulikki Kananaja, Martti Lähteinen & Pirjo Marjamäki*. Helsinki: Tietosanoma Oy, 48–93.
- Maahanmuuttovirasto. (i.a.). Luvat ja kansalaisuus. Turvapaikka Suomesta. Arki vastaanottokeskuksessa. Vastaanottoraha. <https://migri.fi/vastaanottoraha>
- Majamaa, K., Nieminen, K., Lepola, O., Rantala, K., Jauhola, L., Karinen, R., Luukkonen, T. & Kortelainen, J. (2018). *Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 2018:33.
- Migri. (2018). Maahanmuuttoviraston selvitys sisäministerille turvapaikkapäätöksentekoon ja -menettelyyn liittyen. <https://intermin.fi/documents/1410869/4024872/Maahanmuuttoviraston+turva+paikkaselvitys/91b15620-7955-4876-9539-b2e23f9ee9f4/Maahanmuuttoviraston+turvapaikkaselvitys.pdf?t=1528958704000>
- Migri. (2022). *Vapaaehtoinen paluu*. <https://migri.fi/paluu>
- Mikkola, M. (2017). Euroopan sosiaaliset ihmisoikeudet ja Suomi. Teoksessa E. Nykänen, & L. Kalliomaa-Puha, & Y. Mattila (toim.), *Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen* (s. 33–66). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Morgan, D. L. (2019). *Basic and advanced focus groups*. SAGE Publications, Inc.
- Mäklin, S., & Kokko, P. (toim.). (2021). *Terveyden- ja sosiaalihuollon yksikkökustannukset Suomessa vuonna 2017*. (Työpäpaperi 21/2020). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-493-6>
- Nykänen, E. & Keskimäki, I. & Kuusio, H. (2017.) Paperittomien ulkomaalaisten oikeus terveyspalveluihin (s. 216–233). Teoksessa L. Kalliomaa-Puha & A. Tuovinen (toim.), *Sosiaaliturvan rajoilla*. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta. Kela.
- Nykänen, E. & Kalliomaa-Puha, L. (2017). Johdanto: Sosiaalisista oikeuksista. Teoksessa E. Nykänen, & L. Kalliomaa-Puha, & Y. Mattila (toim.), *Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen* (s. 6–19). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Nykänen, E. (2018). Ulkomaalaisten oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin. Teoksessa H. Kallio, & T. Kotkas, & J. Palander (toim.), *Ulkomaalaisoikeus* (s. 587–616). Alma Talent Oy.
- Oikeusministeriö. (i.a.). Lainkirjoittajan opas. Valtiojärjestyksen perusteet. Oikeusvaltioperiaate ja hallinnon lainalaisuus. Saatavilla 5.9.2022 <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/2-valtiojarjestyksen-perusteet/2-4/>
- Oja, A. (2019). *Paperittomat sosiaalityön muutoksikysymyksenä*. Pro gradu -tutkielma. Itä-Suomen yliopisto.
- Owalgroupp. (2019). Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys. <https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>

PeVL 7/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 166/2007 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_7+2008.pdf

Pietilä, I. (2017) Ryhmäkeskustelu. Teoksessa M. Hyvärinen; P. Nikander & J. Ruusuvoori (toim.) *Haastattelun käsikirja*, ss. 111–130. Tampere: Vastapaino.

Pirjatanniemi, E., Lilja, I., Helminen, M., Vainio, K., Lepola, O. & Alvessalo-Kuusi, A. (2021) *Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan*. Helsinki: Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10.

Puumala, E. & Kynsilehto, A. (2017) Turvapaikanhakijoiden ja paperittomien haastattelu. Teoksessa M. Hyvärinen; P. Nikander & J. Ruusuvoori (toim.) *Haastattelun käsikirja*, ss. 357–377. Tampere: Vastapaino.

Rautiainen, P. (2017). Sosiaaliset oikeudet ihmisoikeuksina. Teoksessa E. Nykänen, & L. Kalliomaa-Puha, & Y. Mattila (toim.), *Sosiaaliset oikeudet – näkökulmia perustaan ja toteutumiseen* (s. 20–37). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Saarikkomäki, E., Oljakka, N., Vanto, J., Pirjatanniemi, E., Lavapuro, J., & Alvesalo-Kuusi, A. (2018). *Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset Maahanmuuttovirastossa 2015–2017. Pilottitutkimus 18–34-vuotiaita Irakin kansalaisia koskevista myönteisistä ja kielteisistä päätöksistä*. Oikeustieteellisen tiedekunnan tutkimusraportteja ja katsauksia 1/2018. Turku: Oikeustieteellinen tiedekunta. Saatavilla:

[http://www.utu.fi/fi/yksikot/law/tutkimus/katsauksia-ja-tutkimusraportteja/ Documents/Kansainvalista%20suojelua%20koskevat%20paatokset%20Maahan- muuttovirastossa%2022.3.2018](http://www.utu.fi/fi/yksikot/law/tutkimus/katsauksia-ja-tutkimusraportteja/Documents/Kansainvalista%20suojelua%20koskevat%20paatokset%20Maahan-muuttovirastossa%2022.3.2018)

Siirtolaisuusinstituutti. (2022). Siirtolaisuusinstituutin lausunto Ukrainan tilanteesta. Pakolaisten suojelu ei saa määrittä poliittisista tavoitteista tai väärityneistä hierarkioista käsin. <https://siirtolaisuusinstituutti.fi/news/siirtolaisuusinstituutin-lausunto-ukrainan-tilanteesta/>

Sisäministeriö. (2021). Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma vuosille 2021–2024 – pois varjoysteikkunnasta. Helsinki. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163072/SM_2021_9.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Sisäministeriö. (2022a). Matkustusasiakirjavaatimusta ja muukalaispassin myöntämistä koskeva selvitys. Sisäministeriön julkaisuja 2022:15. Saatavilla 7.7.2022 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-513-6>

Sisäministeriö. (2022b). Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen. Sisäministeriön julkaisuja 2022:16. Saatavilla 7.7.2022 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-545-7>

Valtiosopimukset:

SopS 6/1976. Asetus taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta 16.1.1976. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760006>

SopS 59-60/1991. Yleissopimus lapsen oikeuksista. https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910060/19910060_2

SopS 18-19/1990, SopS 85-86/1998. Euroopan Ihmisoikeussopimus. https://www.echr.coe.int/documents/convention_fin.pdf

SopS 44/2012. Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta. https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2012/20120044/20120044_2

Sosiaali- ja terveysministeriö Kuntaohjeet 2/2016. *Turvapaikanhakijoiden oikeus lastensuojelun palveluihin*. https://stm.fi/documents/1271139/2044491/Kuntainfo_2_2016.pdf/98d97a41-10e6-40d0-a5f9-9eb6bcb53d70/Kuntainfo_2_2016.pdf

Sosiaali- ja terveysministeriö Kuntaohjeet 2/2017. *Kunnille suositukset laittomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon*. Saatavilla 7.7.2022 https://stm.fi/documents/1271139/3899844/Kuntainfo_2-2017_verkkoon.pdf/2a98f528-8e34-42c9-91ca-070a3c0d5e40/Kuntainfo_2-2017_verkkoon.pdf?t=1485864476000

- Sosiaali- ja terveysministeriö Kuntaohjeet 4/2017. *Maahanmuuttajataustaisten lasten ja raskaana olevien naisten oikeus terveydenhuollon palveluihin Suomessa*. https://stm.fi/documents/1271139/3899844/Kuntainfo_4-2017_verkkoon.pdf/486fa331-a40a-4601-9150-f6d08f23dff0
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2017). *Sosiaalihuoltolain soveltamisopas*. Julkaisuja 2017:5.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). Toimeentulotukiasioiden oikeudellinen asiantuntijatyöryhmä. *Työryhmän loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:9. Saatavilla 9.7.2022 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162264>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2022). *Paperittomien terveydenhuolto*. Saatavilla 7.7.2022 <https://stm.fi/paperittomien-terveydenhuolto>
- StVM 14/2017 vp. Valiokunnan mietintö. Sosiaali- ja terveysvaliokunta. Saatavilla 1.11.2022 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/StVM_14+2017.pdf
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2021). Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. Saatavilla 11.8.2022 <https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/maahanmuutto-ja-hyvinvointi/paperittomat/paperittomien-terveyspalvelut-suomessa>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2022). Paperittomat. Saatavilla 10.5.2022 <https://thl.fi/fi/web/maahanmuutto-ja-kulttuurinen-moninaisuus/maahanmuutto-ja-hyvinvointi/paperittomat>
- Tilastokeskus. (1.5.2022a). Julkisten menojen hintaindeksi (2015=100), kuntatalous tehtävälueittain muuttujina Vuosi, Kuntatyyppi, Tehtäväalue ja Tiedot. 2018–2021, Kuntatalous, Sosiaalitoimi. Tilastokeskuksen PxWeb-tietokannat. https://pxweb2.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__jmhi/statfin_jmhi_pxt_11m2.px/
- Tilastokeskus. (15.8.2022b). Tilastotieto. Kuluttajahintaindeksi. Taulukot. Kuluttajahintaindeksi 2015=100. Tilastokeskus.fi. <https://stat.fi/tilasto/khi#tables-cl2sv7jvxo9uu0bumalagd8cy>
- Tuori, K. & Kotkas, T. (2016). *Sosiaalioikeus* (5. uud. p.). Alma Talent Oy.
- Valtioneuvosto. (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi. Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Saatavilla 7.7.2022 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Valtiovaraministeriö. (2020). Henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskeva hanke. Hankenumero VM183:00/2020. Saatavilla 6.9.2022 <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM183:00/2020>.
- Valtiovaraministeriö. (2022). Kotikuntalain kokonaisuudistus. Hankenumero VM125:00/2021. Saatavilla 7.7.2022 <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM125:00/2021>
- Valtonen, A. (2005) Ryhmäkeskustelu – millainen metodi? Teoksessa Ruusu vuori, J. & L. Tiittula (toim.) Haastattelu: Tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus, ss. 223–241. Tampere: Vastapaino.
- Vogt, E. (2020). *Kunnissa ilman oleskelulupaa oleskelevien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden määrät ja heille järjestetyt sosiaalipalvelut helmikuussa 2020 ja 2019*. Kuntaliitto. Saatavilla 9.7.2022 https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntiin%20ilman%20oleskelulupaa%20kielteisen%20turvapaikkap%C3%A4%C3%A4t%C3%B6ksen%20j%C3%A4lkeen%20j%C3%A4%C3%A4neet%20turvapaikanhakijat%20kyselytulokset_.pdf
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu. (2020). Lapset ilman perhettä – kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen. Saatavilla 8.9.2022 [Lapset+ilman+perhetta+-+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+al%C3%A4ik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+\(PDF\).pdf](https://www.yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/sites/default/files/media/file/Lapset+ilman+perhetta+-+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+al%C3%A4ik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+(PDF).pdf) (syrjintä.fi)

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-349-4

ISSN PDF 2342-6799