

Epävirallinen siirtolaisuus ja hyvinvointivaltion tulevaisuudenkuvat

MARJA KATISKO

Johdanto

Kun ihminen siirtyy maasta toiseen, se ei enää merkitse välttämättä yhdestä kansallisvaltiosta toiseen siirtymistä, vaan liikkuminen on jatkumoa monien eri muuttojen ja siirtymien joukossa. Globaali muuttoliike muokkaa sekä yksilöitä että niitä yhteiskuntia ja yhteisöjä, joihin yksilöt ovat suorassa tai epäsuorassa yhteydessä. Siirtolaisuudesta ja ihmisten liikkuvuudesta on muodostunut pysyvä ja samalla koko ajan muuttuva ja entistä vahvemmin politisoitu ilmiö, jossa ihmisiä pyritään hallitsemaan monimutkaisilla ja tarkoilla rekisteröintijärjestelmillä.

Globaalit muutokset ovat olleet isoja ja laajamittaisia, eikä niihin sopeutuminen tai niistä selviytyminen ole globaalisti eikä paikallisesti yksinkertaista. Olemme kuin matkamiehiä, jotka suunnistavat oudossa maastossa, vanhojen karttojen avulla – sellaisten, jotka on piirretty toisenlaisena aikana ja vastaamaan toisenlaisiin tarpeisiin. Vaikka maasto, jossa kuljemme, eli valtioiden maailmanyhteiskunta, on muuttunut, kulkuamme ohjaavaa karttaa ei ole. (Benhabib 2005.)

Epävirallinen siirtolaisuus eli oikeudettomassa asemassa eläminen on yksi globaali ajankuva. Globaalit ilmiöt kuten siirtolaisuuden ja pakolaisuuden voimakas kasvu saattavat tuntua isoilta ja kompleksisilta, jotta niihin vaikuttaminen olisi yksittäisen työntekijän, työyhteisön, yhteisön tai edes alueellisen tai kansallisen tason toimin mahdollista. (Kaartinen & al. 2018.) Useissa globaalia sosiaalityötä käsittelevissä tutkimuksissa kuitenkin juuri paikallinen vaikuttaminen nähdään globaalisti kestävä ja oikeudenmukaisen työn ytimessä (Hirvilampi & al. 2016; Ranta-Tyrkkö 2016; Matthies & Närhi 2014; Jönsson 2014; Dominelli 2012).

Sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet yhteiskunnassa liitetään kansalaisuuteen tai pysyvään oleskelulupaan maassa. Ne ihmiset, joilla ei ole kansalaisuutta tai pysyvää oleskelulupaa, jäävät oikeuksien ulkopuolelle. Paperittomuus – eli elämä oikeudettomassa asemassa – on ajankohtainen aihe sekä globaalina ihmisoikeuskysymyksenä että paikallisena ilmiönä. Vielä muutama vuosi sitten paperittomien tilanteesta kantoa huolta rajattu, lähinnä ideologiselta pohjalta toimivat auttajataho ja aktivistit. Vaikka paperittomuus ei Suomessa ole ollut uusi asia aikaisemminkaan, paperittomuus ilmiönä nousi julkiseen keskusteluun vuoden 2015 alkaen voimakkaasti lisääntyneen turvapaikanhakijoiden määrän myötä. Kielteiset turvapaikkapäätökset ovat tuoneet paperittomat henkilöt ja perheet julkisen palvelujärjestelmän asiakkuuteen.

Tässä artikkelissa tarkastelen julkisen hyvinvointipalvelujärjestelmän (mukaan lukien kunnallinen sosiaali- ja terveystoimi, koulutoimi sekä seurakunnissa tehtävä työ) kohtaamia haasteita, joita paperittomien eli oikeudettomassa asemassa olevien ihmisten ja perheiden lukumäärän kasvaminen merkitsee. Paperittomien asemaa Euroopan tasolla ajava kattojärjestö PICUM (*Platform for Undocumented Migrants*) määrittelee paperittomat siirtolaisiksi, joilla ei ole lailliseen oleskeluun oikeuttavaa oleskelulupaa oleskelumaassaan kielteisen turvapaikkaprosessin, viisumin voimassaoloajan ylittymisen tai laittoman maahantulon seurauksena (PICUM 2017). Suomessa paperittomiksi määritellään yleensä maassa ilman oleskelulupaa oleskelevat muut kuin EU-, Eta- tai Sveitsin kansalaiset, joilla ei ole vakuutusturvaa sairauden varalle tai joiden oleskeluluvan tai viisumin edellytyksenä on yksityinen sairausvakuutus, joka on päättynyt tai ei ole kattava (esim. Keskimäki & al. 2014).

Lähestyn hyvinvointialojen palvelujärjestelmää tulevaisuudentutkimuksen menetelmin. Tavoitteenani on hahmottaa yhteiskunnallisesta ja globaalista kehityksestä johtuvia tulevaisuudenkuvia, joiden myötä esimerkiksi viranomaisten, järjestöjen ja seurakuntien työtä on mahdollista tarkastella toisin.

Aikalaisdiagnooseista tulevaisuuden tutkimukseen

Tulevaisuudentutkimuksessa menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus ymmärretään syklisenä, erilaisen siirtymien ja kehityskaarien myötä kehittyvänä. Tulevaisuudentutkimus tarjoaa välineitä palvelujärjestelmän dynaamisuuden ja muutosherkkyiden ymmärtämiseen yhä monimutkaisemmaksi muuttuvassa maailmassa. Vaikka menneisyys on aina läsnä tulevaisuutta tutkittaessa, tämän tutkimuksen tavoitteena ei ole luoda yhteiskunnallisia tai paikallisia laajoja kehityskulkuja, joiden avulla ymmärtää esimerkiksi hyvinvointivaltion kehittymisen rytmisyyttä. Sen sijaan olen kiinnostunut epävirallisen siirtolaisuuden ympärillä avautuvista näkymistä sekä paikallisuuden ja globaalin yhteenkietoutumisesta.

Vaihtoehtoisten tulevaisuudenkuvien ennakointityönä rakensin nykytilan kuvauksen sekä kolme skenaariota, joiden kautta tulevaisuuden erilaiset dynamiikat avautuvat. Tavoitteena on ymmärtää paikallisen palvelujärjestelmän tulevaisuus joukoksi valintoja. Tällöin lähestymistapani tulevaisuudentutkimukseen on kulttuurinen. Markku Wilenius (2015, 21) kirjoittaa konstruktivisesta ennakoinnista, jossa tulevaisuutta ei ymmärretä kaukana taivaanrannassa siintävänä maalina, vaan sitä tehdään joka päivä. Tulevaisuutta siis luodaan ja muotoillaan.

Olen hyödyntänyt tulevaisuudentutkimuksen menetelmää siten, että kerätyn tutkimusaineiston avulla olen rakentanut vaihtoehtoisia tulevaisuuden kuvia yhteiskunnallisessa tilanteessa, jossa ilman oleskelulupaa olevien ulkomaalaisten määrä tulee kasvamaan. Tutkimuksen tavoitteena on ollut sekä ennakointi, tutkimuskohteen vaihtoehtoisten kehitysmahdollisuuksien ja tavoiteltavien kehityssuuntien paikallistaminen että muutoksen ymmärtäminen.

Koska tulevaisuudentutkimukseen liittyy läheisesti lisäksi arvokysymysten avoin pohdinta, se antaa mahdollisuuden pohtia hyvinvointialojen ja

seurakuntien ammatillisen etiikan perustaa. Tulevaisuudentutkimus on luonteeltaan tiedon tuottamista, jossa tutkija ei voi vetäytyä tietentekijän arvoneutraaliin kaapuun vaan hyväksyy tosiasian, että päätöksenteko on myös arvovalintojen tekoa (ks. Wilenius 2015, 18). Rakentamani tulevaisuudenkuvat toimivat taustamateriaalina, eräänlaisena peilinä palvelujärjestelmän muutokselle.

Tarkastelen artikkelissa paikallista hyvinvointialojen ja seurakuntien palvelujärjestelmää yhteiskunnallisena instituutiona. Tällöin palvelujärjestelmä kytkeytyy yhteiskunnallisiin ja globaaleihin kehitystrendeihin. Tulevaisuus ymmärretään systeemisenä ja vuorovaikutteisena prosessina, jolloin yhteiskunnallinen ja globaali kehitys luo raamin myös paikalliseen. Samalla paikallinen on itse aikaansaamassa muutosta ja vaikuttamassa tulevaisuuden kehityssuuntiin.

Tulevaisuudentutkimuksessa voidaan tunnistaa globaaleja ja universaaleja muutostarpeita sekä analysoida tämän päivän päätösten ja toiminnan vaikutuksia huomiseen. Modernin yhteiskuntatutkimuksen mukaan yhteiskunnallinen todellisuus voi kehkeytyä monia eri tulevaisuuspolkuja pitkin. Heikot signaalit ja trendit ovat mielenkiintoisia tulevaisuuden mahdollisia kehityslinjoja tutkittaessa. Megatrendit puolestaan ovat vahvoja muutostrendejä, joihin vaikuttaminen on vaikeaa.

Aineistot ja analyysimenetelmä

Tutkimusaineisto on kerätty haastattelemalla palvelujärjestelmän piirissä pääkaupunkiseudulla toimivia ammattilaisia vuosien 2014–2016 aikana. Haastattelut sijoittuvat kiinnostavaan ajalliseen jatkumoon suhteessa Suomeen syksyllä 2015 voimakkaasti kasvaneeseen turvapaikanhakijoiden määrään. Ensimmäiset haastattelut (järjestöt, akuuttisairaanhoido, seurakunnat) tehtiin vuoden 2014 ja alkuvuoden 2015 aikana. Tällöin paperittomien henkilöiden ja perheiden määrä oli Suomessa vielä vähäinen. Poliisiviranomaisten ja sosiaalitoimen työntekijöiden haastattelut taas tehtiin vuonna 2016, jolloin kielteisten turvapaikkapäätösten määrä lähti voimakkaaseen kasvuun ja samalla paperittomien ihmisten ja perheiden lukumäärä kasvoi.

Tutkimusaineistot muodostuvat seuraavista osista:

- pääkaupunkiseudun kuntien akuuttisairaanhoidon Webropol-kysely (kahden terveysase-

- man työntekijät, yhteensä 15 vastausta)
- pääkaupunkiseudun oppilaitosten ja koulujen oppilashuollon henkilökuntien fokusryhmähaastattelut (2 haastattelua yhteensä 9 henkilöä)
 - pääkaupunkiseudun sosiaalitoimen fokusryhmähaastattelut (2 haastattelua, yhteensä 7 henkilöä sekä lyhyet sosiaalialan työntekijöiden kirjoitukset, yhteensä 20 henkilöä)
 - pääkaupunkiseudun ev.lut. seurakuntien haastattelut (yhteensä 9 henkilön haastattelut)
 - pääkaupunkiseudun muut kuin ev.lut. seurakunnat puhelinhaastattelut (yhteensä 20 henkilöä)
 - pääkaupunkiseudun poliisilaitoksen työntekijöiden fokusryhmähaastattelu (1 haastattelu) sekä yksilökohtaiset haastattelut (3 haastattelua)
 - järjestöjen ja hanketyöntekijöiden fokusryhmähaastattelu (2 haastattelua, yhteensä 6 henkilöä).

Hyödynnän artikkelissa tulevaisuudentutkimuksen skenaarioparadigmaa, jonka mukaan tutkimuksen tehtävä ei ole ennustaa todella toteutuvaa tulevaisuutta, sillä sen ei uskota olevan mahdollista. Ennustamisen sijaan tavoitteena on hahmottaa useita erilaisia tulevaisuuden laaja-alaisia käsikirjoituksia, skenaarioita (Mannermaa 1999, 29). Olen luonut vaihtoehtoisia hyvinvointipalvelujärjestelmän kuvauksia, joiden tarkoituksena on näyttää, miten mahdollinen, joko todennäköinen, ideaalinen tai uhkaava tulevaisuudentila kehittyä nykytilasta johdettuna.

Aineiston haastattelut toimivat tutkimuksessa samanaikaisesti sekä nykytilan kartoituksen liittyvän tiedon keräämisen että skenaarioiden testaamisen välineenä. Tällä tarkoitan sitä, että seuraavassa luvussa kuvatut skenaariot rakentuivat tutkimusprosessin aikana. Näin ollen olen pystynyt testaamaan vuonna 2014 ja 2015 kerätyn haastattelumateriaalin sekä kirjallisuuden ja tilastojen avulla tehtyjä skenaarioita vuonna 2016 tehdyissä poliisiviranomaisten ja sosiaalialan työntekijöiden haastattelussa.

Kerätyn tutkimusaineiston sisällön analyysin avulla keskeisimmiksi teemoiksi muodostuivat

- työn eettiset haasteet paperittomia asiakkaita kohdatessa
- lainsäädännön, ohjeiden ja sääntöjen puuttuminen paperittomia asiakkaita kohdatessa
- yhteistyö muiden viranomaisten ja tahojen kanssa

- kysymykset julkisen sektorin, kolmannen sektorin sekä seurakuntien työntekijöiden velvollisuudesta palvella paperittomia asiakkaita
- kysymykset paperittomien asiakkaiden tuen ja palvelun tuen muodoista (kuka määrittelee tuen ja palvelun muodot?)
- kysymykset hengellisestä, psykososiaalisesta ja taloudellisesta avusta ja tuesta
- kysymykset siitä, onko ihminen laiton ja pitääkö laittomasta maassaolosta ilmoittaa viranomaisille.

Aluksi kuvaan nykytilaa sellaisena kuin se vuoden 2016 lopussa ja 2017 alussa näyttäytyi. Nykytilan kuvauksesta johdin mahdollisia tulevaisuudenreittejä, joissa kuvataan palvelujärjestelmän muutostrendejä. Tulevaisuuden kehityskulkuja olen testannut asiantuntijahaastattelussa (poliisiviranomaiset, koulujen oppilashuollon henkilökunta sekä sosiaalityöntekijät). Tutkimuksessa on vahvasti esillä arjen työntekijöiden näkökulma, sillä tutkimusta varten ei ole haastateltu esimerkiksi kunnallisia päätöksentekijöitä eikä poliittisia päätöksentekijöitä.

Nykytila ja skenaariot mahdollisen tulevaisuudenkuvan rakentamisessa

Nykytilan kuvaus

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuonna 2017 tehtiin noin 9 400 turvapaikkapäätöstä. Niistä 40 prosenttia eli noin 3 800 oli myönteisiä ja 43 eli noin 4 000 kielteisiä. Kolmannes turvapaikkahakemuksista koski turvapaikan uusimista, ja jotkut hakemuksista ovat tulleet käsittelyyn jo ennen vuotta 2017. Kielteisten turvapaikkapäätösten osuus kaikista tehdyistä päätöksistä on ollut noin 40–50 prosenttia vuodesta 2016 lähtien. (Maahanmuuttovirasto, Tilastot.)

Turvapaikkaprosessin ajan turvapaikanhakijat kuuluvat Maahanmuuttoviraston ylläpitämien vastaanottokeskusten palveluiden piiriin, jotka tarjoavat turvapaikanhakijoille majoitusta, taloudellista tukea sekä perusterveydenhoitoa. Jos sekä Maahanmuuttoviraston että hallinto-oikeuden päätös on kielteinen, se saa lainvoiman ja hakijalle annetaan yleensä 30 vuorokauden määräaika vapaaehtoiselle Suomesta poistumiselle (Maahanmuuttovirasto, Luvat ja kansalaisuus). Vastaanottokeskusten palvelut ovat käytettävissä vielä 30 vuorokautta, minkä jälkeen henkilön tai perheen on poistuttava keskuksista joko vapaaehtoisesti tai poliisin saattamana.

Suomella ei ole voimassaolevia palautussopimuksia monien valtioiden kanssa – kuten Irakin, josta valtaosa vuoden 2015 turvapaikanhakijoista on lähtöisin. Tämän vuoksi viranomaiset eivät voi usein toimeenpanna turvapaikanhakijoiden turvapaikkapäätöstä. Tässä tapauksessa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneille jää kaksi vaihtoehtoa: joko lähteä Suomesta vapaaehtoisesti tai olla lähtemättä. Monille ratkaisu on helppo: lainvoimaisesta kielteisestä turvapaikkapäätöksestä huolimatta monet jäävät mieluummin Suomeen ilman oleskelulupaa kuin palaavat lähtömaihinsa, joiden turvallisuustilanteen he itse katsovat olevan heikon. Tällöin he jäävät maahanmuuttopalveluiden ulkopuolelle ja heidän statuksensa muuttuu sisäasianministeriön linjauksen vuoksi ”laittomasti maassa oleskeleväksi” (Sisäasianministeriö 2016).

Paperittomien määrän kasvaessa sosiaali- ja terveysministeriö otti ensimmäisen kerran julkisesti käyttöön käsitteen *laittomasti maassa oleskelevat* tiedotteessaan joulukuussa 2016. Samaan aikaan julkaistiin toimenpidesuunnitelma¹ laittoman maassa oleskelun ehkäisyyn ja hallintaan, jota täydennettiin suosituksilla kunnille² laittomasti maassa oleskelevien kiireelliseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Molemmissa kannanotoissa ja ohjeistuksissa ministeriö ohjeistaa kuntia antamaan välttämättömän ja kiireellisen avun ilman oleskelulupaa oleville ihmisille ja perheille. Lisäksi ministeriö korostaa valvonnan tehostamista sekä kehottaa viranomaisia tiedottomaan vapaaehtoiseen paluuseen hakeutumisesta.

Kunnat tasapainottelevat perustuslain takaamien oikeuksien ja epäselväksi jäävien tulkintakysymysten välillä. Tällaisia ovat esimerkiksi kiireellinen sairaanhoito ilman jatkohoidosta huolehtivaa tahoa, kiireellisen toimeentulotuen käyttäminen pitkäaikaisena avustusmuotona, hätämajoituksen järjestäminen, lastensuojelupalveluiden antaminen sekä koulunkäynnin järjestäminen lapsille. Kunnilla on paineita linjata kantansa ilman oleskelulupaa olevien oikeudesta julkisiin palveluihin. Valtio ei korvaa kustannuksia ja pääsääntöisesti kunnat eivät ole halukkaita tarjoamaan muita kuntia parempia palveluita.

Työntekijät sosiaali-, terveys- ja koulutoimes-

sa ovat hämmentyneitä ilman oleskelulupaa olevien ihmisten määrän lisääntymisestä. Sosiaali- ja terveysministeriön ohjeistukset eivät juuri anna käytännön työhön sovellettavissa olevia ohjeita, ja esimerkiksi toimeentulotukipäätökset jäävät useimmiten yksittäisten työntekijöiden henkilökohtaisen harkinnan varaan. Työntekijät kaipaavat myös apua ja tukea asiakkaiden kohtaamiseen ja tukemiseen.

Kysymys työn eettisistä periaatteista nousee esiin erityisesti terveydenhuollon ja seurakuntien työntekijöiden keskuudessa.

Uhkaskenaario

Yhteiskunta polarisoituu ja väestö jakaantuu niihin, joilla on oikeus käyttää julkisia palveluja, sekä niihin, joilla tätä oikeutta ei ole. Yhteiskuntaideologisesti uhkaskenaario ilmentää nk. markkinaliberalismia, jossa markkinatalous määrittelee ja sääntelee julkisen sektorin palveluja. Keskeistä on asiakkaiden kyky maksaa saamistaan palveluista sekä yksilöiden työllistyminen. Yksilöllä ja perheellä on vapaus ja kyky valita palvelut, joita he käyttävät.

Koulusektorilla tämä tarkoittaa, että koulutuksen ulkopuolelle jäävät lapset tulevat sellaisista perheistä, jotka eivät pysty maksamaan yksityiskoulutuksesta. Seurakunnat antavat tukea ja apua vain niille paperittomille, jotka sitoutuvat ottamaan vastaan myös hengellistä tukea. Julkisella sosiaali- ja terveyssektorin työntekijöille on annettu määräykset ja ohjeistukset siitä, keitä heidän pitää tukea, ohjata ja hoitaa. Näin syntyy erilaisia vapaaehtois- ja hyväntekeväisyistyön muotoja, jotka toimivat pääosin yksityisin lahjoitusvaroin.

Yhteiskuntaan muodostuu yksilöiden ja perheiden ryhmä, joka asuu huonoissa asuinolosuhteissa, jopa kadulla ja yleisissä tiloissa (ulkona, autoissa, teltoissa tai paperinkeräyslaatikoissa). Henkilöillä ja perheillä on huonoista asuinolosuhteista johtuvia terveysongelmia, mutta he eivät hakeudu hoitoon taloudellisten syiden, huonon kieli- taidon, pelon tai tietämättömyyden takia. Selviytyminen on tärkeämpää kuin omasta tai perheen terveydestä huolehtiminen. He elättävät itsensä ja perheensä pulloja keräämällä tai esimerkiksi tekemällä lyhyitä tai kausiluontoisia töitä harmailta työmarkkinoilla. Asuinalueiden välinen segregatio ja nuorten radikalisoituminen lisääntyvät.

Viranomaiset (sosiaali- ja terveydenhoitosektori, poliisi) sekä osittain myös seurakunnan työntekijät näkevät ilman oleskelulupaa oleskelevat ih-

1 https://stm.fi/artikkelil/jasset_publisher/10616/toimenpidesuunnitelma-laittoman-maassa-oleskelun-ehkaisyyn-ja-hallintaan-hyvakysyttiin

2 https://stm.fi/artikkelil/jasset_publisher/kunnille-suositukset-laittomasti-maassa-oleskelevien-kiireelliseen-sosiaali-ja-terveydenhuoltoon

miset ja perheet uhkana yhteiskunnalliselle turvallisuudelle ja sisäiselle järjestykselle. Julkiset sosiaali-, terveys- ja koulutusjärjestelmät ovat suljettuja systeemejä, joihin vain kansalaisilla ja oleskeluluvan saaneilla ihmisillä ja perheille on pääsy. Julkinen palvelujärjestelmä valitsee asiakkaansa. Julkisten palveluiden työntekijöiden työ on sekä rakenteellisesti että eettisesti uuvuttavaa, koska työntekijät joutuvat usein tilanteisiin, joissa heidän on kysyttävä asiakkaiksi hakeutuvien papereita ja oleskelulupia.

Julkisissa palveluissa nimetään ja priorisoidaan ”oikeita” ongelmia ja kyseenalaistetaan nk. ”itse aiheutettuja sairauksia”. Tällöin hoidon ja tuen tarve yksilöllistetään ja vastuu siirretään asiakkaalle ja hänen perheelleen. Lähtökohtana palveluiden saamiselle on yhteiskunnan kansalaisuus tai oleskeluun vaadittava laillinen status. Palvelujärjestelmän rakenne on organisaatiolähtöinen, kasvoton ja tiukka.

Ideaaliskenaario

Ideaaliskenaario perustuu eräänlaiseen utopiaan hyvinvointialojen ja seurakuntatyön eettisistä periaatteista ja visioihin tasa-arvoisesta maailmasta.

Kaikille yksilöille ja perheille huolimatta oleskeluluvan statuksesta tai kansalaisuudesta taataan samat julkiset palvelut. Hoidon ja tuen katsotaan olevan koko yhteiskunnan etu. Palvelut tuotetaan kustannustietoisesti ja julkisin verovaroin. Ennakoivalla suunnittelulla palveluja tuotetaan taloudellisesti, inhimillisesti ja eettisesti korkeatasoisesti. Poliittisten ja taloudellisten ratkaisujen pohjaksi tuotetaan kokemustietoa kaikilta asiakasryhmiltä, myös oleskelulupa ilman olevilta ihmisiltä. Ihmisten pääsy palveluihin ei määräydy kansalaisuuden tai oleskelustatuksen mukaan, vaan se määrittyy hoidon, hoivan ja huolenpidon tarpeesta. Kaikilla työntekijöillä (sekä julkisten, kolmannen sektorin että seurakuntien palveluksessa olevilla) on ammattitaitoa kohdata paperiton asiakas ja perhe. Asiakkaat luottavat työntekijöiden ammattitaitoon.

Julkisen palvelusektori toimii yhteistyössä kolmannen sektorin ja seurakuntien kanssa, jotta monipuolinen ja kustannuksiltaan tehokas palvelu ja hoito myös ilman oleskelulupaa vailla oleville voidaan taata. Eri sektoreiden osaamisessa korostuu verkosto-osaaminen, jossa on olennaista toimivien ja tarpeeksi laajojen verkostojen luominen parhaan asiantuntijuuden saavuttamiseksi. Verkostot eivät ole pelkästään valtiollisia tai paikallisia, vaan

ne ovat globaaleja kumppanuuksia, joiden avulla asiakkaalle löydetään häntä parhaiten tukevat palvelupolut. Painopiste on yhteisesti jaetussa vastuussa, kuitenkin niin, että ammattilaisille kuuluva vastuu ja asiantuntijuus tunnustetaan.

Todennäköinen skenaario

Todennäköiseksi skenaarioksi hahmottuu tilanne, jossa uusliberalismi ja siihen liittyvä yhteiskunnallinen markkinaistuminen jatkuvat. Tällä kehityskululle on ominaista vapaat markkinat eli taloutta koskevan sääntelyn purkaminen. Yksilökeskeisyys, kilpailu ja yrittäjyys nousevat kaikkien elämän osa-alueiden keskeiseksi osa-alueeksi. Varsinkin suuriin metropoleihin syntyy maantieteellisiä alueita (*sanctuary city*), joilla paperittomat jatkavat arkeaan ilman pelkoa pakkokääntymisestä.

Käsite *sanctuary city* on kompleksinen ja moniulotteinen. Sen voi alkuperältään tulkita olevan ihmisoikeuksiin perustuvaa *turvapaikan takaamista* laittomille siirtolaisille suurkaupunkien alueella. Käsite on kuitenkin saanut erilaisia ulottuvuuksia eri yhteiskunnissa ja erilaisissa yhteyksissä. Teoreettisesti voidaan ajatella, että käsite viittaa pikemminkin *prosessiin* kuin *tavoitteeseen*: turvapaikan (*sanctuary*) takaaminen on vastaus tai reaktio laajoihin sosiaalisiin tai geopoliittisiin olosuhteisiin (Walia 2014; Bauder 2017).

Esimerkiksi suurten metropolien lisäksi Suomen kirkot ja uskonnolliset yhteisöt ovat kautta aikojen tarjonneet fyysistä ja henkistä turvaa eri tavoin vainotuille ja hädässä oleville ihmisille. Nykyisin kirkkoturvapaikkakäytännöllä tarkoitetaan tilanteita, joissa yksittäinen ihminen tai perhe kääntyy seurakunnan tai kristillisen yhteisön puoleen turvaa, neuvoa ja tukea kielteisen turvapaikka- tai oleskelulupapäätöksen saatuaan. (Kirkkoturvakäytäntö seurakunnissa 2015.)

Kun esimerkiksi kaupunki, kirkko tai uskonnollinen yhteisö julistautuu *turvapaikan antavaksi*, mahdollistuu eräänlainen paradoksi: oikeudettoman siirtolaisen status voi muodostua pitkäaikaiseksi, pimeiden töiden ja kerrostuneiden työmarkkinoiden sekä epävirallisen avun turvin normalisoituvaksi arjeksi. On myös mahdollista, että turvapaikka-ajattelusta muodostuu yhteiskunnan palvelujärjestelmään pysyvä ja ikään kuin normaali palvelujen organisointitapa. Tämä tarkoittaa yhteiskunnan jakaantumista niihin, jotka pääsevät esimerkiksi julkisten sosiaali-, terveys- ja koulutoimen piiriin kansalaisuuden tai oleskelustatuksen myötä, sekä niihin ihmisiin ja ihmisryhmiin, jot-

ka eivät palvelujen piiriin pääse. Oikeudettomassa asemassa olevat ihmiset ovat halpaa työvoimaa, joka kuitenkin tukee paikallista talouskasvua. ”Kaupunki tai seurakunta turvapaikkana” -ajattelu kätkee ajatuksen siitä, että paikallispäättäjät näkevät ilman oleskelulupaa elävien suojelemisen tärkeäksi paitsi talouskasvun ja halvan työvoiman saamisen vuoksi, myös yleisen yhteiskuntarauhan vuoksi. Tähän sisältyy sanctuary city -ajattelun metafora ”don’t see, don’t ask”.

Todennäköisessä skenaariossa epävirallinen siirtolainen vaikuttaa ympäröivään yhteiskuntaan niiden valintojen kautta, joita hänellä on käytettävissään. Yhteiskunnissa, joissa epävirallinen siirtolaisuus muodostuu vakiintuneeksi ilmiöksi, ilman virallista oleskelulupaa maassa elävät ihmiset ja perheet ovat luoneet oman tapansa elää arkeaan, omat verkostonsa työllistymiseen ja hyvinvointiin. Yhteiskunnan sisälle muodostuu rinnakkaisyhteiskuntia, joissa elävien yksilöiden ja perheiden arki koostuu aivan tavallisista elämäntapahtumista: työstä, koulutuksesta, juhlasta, sukulaisista, syntymästä ja kuolemasta.

Todennäköisessä skenaariossa monikulttuurisuuteen ja monimuotoisuuteen myönteisesti suhtautuvilla paikkakunnilla hyvinvointialoilla, kouluissa ja seurakunnissa on mahdollista työskennellä eettisten ohjeiden mukaisesti. Osin tämä vaatii julkisen sektorin työntekijöitä luovuutta ja virallisten ohjeistusten soveltamista sekä aktivismia. Ammatillaiset voivat kuitenkin luottaa siihen, että heidän ei oleteta ilmiantavan ilman oleskelulupaa eläviä asiakkaitaan. Kolmannen sektorin toimijat vahvistuvat, sillä heillä on käytössä julkisia palveluntuottajia enemmän resursseja myös oikeudettomassa asemassa olevien asiakkaiden auttamiseen. Eri sektoreilla työskentelevien ammattilaisten välille muodostuu epävirallisia verkostoja, joiden avulla asiakkaita voidaan auttaa kokonaisvaltaisemmin.

Ammattiryhmien välille ja myös ammattiryhmien sisälle muodostuu voimakkaita jännitteitä, sillä toimintatavat ja näkemykset eriytyvät alueellisesti. Osa hyvinvointialojen ammattilaisista pyrkii ylläpitämään professionaalisuutta kiinnittymällä entistä vahvemmin perinteiseen viranomaisidentiteettiin, jossa harmailla alueilla tapahtuvaa sääntöjen venyttämistä ei byrokraattisen tasa-arvon vaatimuksen nimissä hyväksytä. Ammatilliot heikentyvät ja niiden tilalle syntyy pienempiä ja eri agendoja ajavia toimijoita.

Se, että ilman oikeuksia olevien ihmisten ja per-

heiden palvelutarpeita lähestytään yksilöllisten tilanteiden ja resurssien kautta, on riittämätöntä, eikä korjaavan tason työ riitä kuin asiakkaan selviytymiseen seuraavasta vuorokaudesta. Esimerkiksi sosiaalityön piirissä on tutkittu ja kirjoitettu työn organisatorisen tilivelvollisuuden yhteydestä sosiaalityöntekijöiden mahdollisuuksiin tehdä ammattieettisesti vastuullista työtä jo ennen kuin ilman oikeuksia olevia asiakkaita on ollut sosiaalitoimen piirissä. Organisatorinen tilivelvollisuus on liitetty työhön kohdistuviin tehokkuus- ja säästöpainaisiin sekä arviointiin, valvontaan ja kontrolliin. Maija Mänttari-van der Kuipin (2015, 8–16) mukaan sosiaalityöntekijät kokevat joutuvansa työskentelemään ammattieettisten arvojen kanssa ristiriitaisella tavalla.

Eettisesti kestävä julkisen hyvinvointijärjestelmän tulevaisuudenkuvia

Millaista paikallista ja globaalia tulevaisuudenkuvaava hyvinvointipalvelujärjestelmä voi toiminnallaan rakentaa aiemmin kuvaamassani todennäköisessä yhteiskunnallisessa skenaariossa? Millaiseksi muotoutuu hyvinvointialoilla tehtävä työ, ammatilliset käytännöt ja verkostot sekä eettinen perusta?

Tulevaisuudentutkimukseen liittyy arvokysymysten pohdinta. Tämä antaa julkisella sektorilla toteutettavalle työlle mahdollisuuden pohtia omia eettisiä perusteitaan. Tulevaisuudentutkimuksessa ei vetäydytä tutkijan, työntekijän tai asiantuntijan arvoneutraaliin kaapuun, vaan siinä on hyväksyttävä se tosiasia, että kaikkeen toimintaamme liittyy arvovalintojen tekoa (ks. Wilenius 2015, 18). Julkisen palvelujärjestelmän viranomaistyötä tekevien ja seurakuntien paikantaessa itsensä lähtökohtaisesti osaksi tiettyä lakisääteistä organisaatiota, työtä ohjaavat hallinnosta tulevat organisaation viralliset ja epäviralliset ohjeistukset sekä laki. Valtasuhteet ovat aina läsnä asiakkaiden ja työntekijöiden kohdatessa. Hyvinvointialojen eettisiin sääntöihin kuuluva poliittisuus (esim. syrjinnän vastustaminen myös rakenteiden tasolla) ei tällöin mahdu mukaan, ja työtä määrittävät alan ulkopuolelta esimerkiksi valtakunnan ja paikallistason politiikka ja hallinto. Tällaisessa tilanteessa hyvinvointialojen työntekijät, jotka haluavat tehdä eettisesti kestävä työtä, hakeutuvat mahdollisesti tekemään arvojen mukaista työtä muihin työtehtäviin esimerkiksi kolmannelle sektorille. Työntekijät aktivoituvat kansalaisjärjestöissä, edunval-

vontaorganisaatioissa sekä järjestäytyneissä ja epämuodollisissa aktivistiverkostoissa.

Todennäköisessä skenaariossa, jossa uusliberalistinen kapitalismi luo yhä enemmän kansainvälisiä kilpailua, sosiaalityön kaltaisen ammattikunnan ääni sosiaalisten oikeuksien ja hyvinvoinnin puolestapuhujana on vähäinen. Mikäli globaali eriarvoisuus, riskit ja epävarmuudet sekä yksilöiden, yhteisöjen että yhteiskuntien välillä entisestäänkin lisääntyvät (Mullaly 1997, 6–12; Kaartinen & al. 2018), olisi hyvinvointialojen ja seurakuntien työn vaikuttavuutta tarkasteltava kriittisesti. Minna Kivipelto ja Tuija Kotiranta (2014) osoittavat, ettei esimerkiksi sosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnin idea ole alun perin lähtöisin tehokkuuden ja tilivelvollisuuden vaatimuksista, vaan arviointi tähtäsi yhteiskunnan heikompiosaisen aseman parantamiseen.

Sosiaalityön kriittisessä ja poliittisessä arviointisuuntauksessa tarkastellaan sitä, miten sosiaalityö edistää tasa-arvoa, oikeudenmukaisuutta sekä soron ja syrjinnän poistamista (Kivipelto 2006, 41–42). Miten emansipatorinen, radikaali ja transformatiivinen arviointi, joka tarkoittaa yhteiskunnan heikompiosaisen ehdolla tehtävää arviointia (Mertens 2009, 3), on mahdollista tilanteessa, jossa kaikkein heikompiosaiset ovat yhteiskunnan ulkopuolisia ja siten arvioinnin ulkopuolella.

Millaiseen skenaarioon perustuvaa yhteiskuntaa haluamme olla rakentamassa? Nykyisessä globaalissa tilanteessa pohjoismaiset yhteiskunnat tekee erityisiksi yhdistelmä ihanteita ja rakenteita, joissa

korostuvat samaan aikaan yhdenvertaisuus, ihmisten laaja autonomia, sukupuolten tasa-arvo, vahva oikeusvaltioperiaate sekä demokratia ja reiluus. (Kiiski Kataja & al. 2018.) Pohjoismaisten ihanteiden ympärille on mahdollisuus rakentaa menestyvä tulevaisuuden yhteiskunta. Mielenkiintoista on, miten Pohjoismaat näyttäytyvät monella tavalla jopa toteutuneena utopiana, jossa hoidetaan kaikki lapset laadukkaassa päiväkodissa, huolehditaan vanhuksista yhteisillä varoilla ja koulutetaan maksuttomissa yliopistoissa.

Hyvinvointialojen arvoja pohtiessa on tärkeää muistaa, että pohjoismaiset ihanteet ovat pitkälti versio eurooppalaisista arvoperinteistä, jotka kietoutuvat vapauden ja yhdenvertaisuuden ympärille. Tradition taustalla on kristinuskon ja erityisesti protestanttisuuden radikaali ajatus siitä, että kaikki ihmiset syntyperästä, etnisestä taustasta, uskonnosta, sukupuolesta tai yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta ovat perustavilta ominaisuuksiltaan samanlaisia ja siksi samanarvoisia. Kysymyksessä on siis ihminen yhteisössään ja samalla erillisenä vapaana yksilönä. Tämä tarkoittaa viimekädessä julkisten instituutioiden (mm. kunnat, seurakunnat, kolmas sektori) yhteistyötä ja halua palvella kaikkia samanvertaisesti. Myös heitä, jotka ovat joutuneet jättämään kotinsa ja rakentavat elämäänsä oikeudettomassa asemassa hyvinvointivaltiossa.

KIRJALLISUUS

- Bagelman, Jennifer: *Sanctuary City: A Suspended State*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan, 2016.
- Benhabib, Seyla: *Borders, Boundaries, Citizenship*. *Political Science and Politics* 38 (2005): 4, 673–677.
- Bauder, Harald: *Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective*. *International Migration* 55 (2017): 2.
- Dominelli, Lena: *Green Social Work. From Environmental Crises to Environment Justice*. Cambridge: Policy Press, 2012.
- Hirvilampi, Tuuli & Matthies, Aila-Leena & Närhi, Kati & Stamm, Ingo: *Kestävää siirtymää edistäviä työn ja toimeentulon muotoja -analyysi kirjallisuudesta*. *Janus* 24 (2016): 4, 301–319.
- Jönsson, Jessica H.: *Local Reactions to Global Problems: Undocumented Immigrants and Social Work*. *British Journal of Social Work* 44 (2014): suppl 1, i35–i52.
- Kaartinen, Miina & Katisko, Marja & Nieminen, Ari:

Globaali sosiaalityö. Uudenlaiseen asiantuntijuteen. Teoksessa Juvonen, Tarja & Lindh, Jari & Pohjola, Anneli & Romakkaniemi, Marjo (toim.): *Sosiaalityön muuttuva asiantuntijuus. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja 2018*. Tampere: Sosiaalityön tutkimuksen seura, 2018.

Keskimäki, Ilmo & Nykänen, Eeva & Kuusio, Hannamaria: *Paperittomien terveyspalvelut Suomessa*. Raportti 11/2014. Helsinki: Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos, 2014.

Kiiski Kataja, Elina & Laine, Paula & Jousilahti, Julia & Neuvonen, Aleks: *Hyvinvoinnin seuraava era. Ihanteet, visio ja ratkaisut*. Helsinki: Sitra, 2018. <http://www.sitra.fi/julkaisut/hyvinvoinnin-seuraava-era-ihanteet-visio-ja-ratkaisut/> (luettu 05.02.2018).

Kirkkoturvakäytäntö seurakunnissa 2015 [http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/0/21297824E22C9061C22577580028EA55/\\$FILE/](http://sakasti.evl.fi/sakasti.nsf/0/21297824E22C9061C22577580028EA55/$FILE/)

- Kirkkoturvak%*E4yt%E4nt%F6%20*seurakunnissa%202015.pdf (luettu 12.12.2017)
- Kivipelto, Minna: Sosiaalityön kriittinen arviointi. Sosiaalityön kriittisen arvioinnin perustelut, teoriat ja menetelmät. Akateeminen väitöskirja. Julkaisusarja A3. Seinäjoki: Seinäjoen ammattikorkeakoulu, 2006.
- Kivipelto, Minna & Kotiranta, Tuija: Sosiaalityön vaikuttavuuden arvioinnin kriittinen eetos saatava takaisin. *Janus* 22 (2014): 2, 172–182.
- Maahanmuuttovirasto. Tilastot. Päätökset. 2/2017 – 1/2018. <http://tilastot.migri.fi/#decisions> (luettu 23.2.2018)
- Maahanmuuttovirasto. Luvat ja kansalaisuus. Turvapaikka Suomesta. <http://migri.fi/turvapaikka-suomesta> (luettu 23.2.2018)
- Mancina, Peter: In the Spirit of Sanctuary: Sanctuary-City Policy Advocacy and Production of Sanctuary-Power in San Francisco, California. Nashville: Graduate School of Vanderbilt University, Dissertation of Anthropology, 2016.
- Mannermaa, Miika: Tulevaisuuden hallinta. Helsinki: WSOY, 1999.
- Matthies, Aila-Leena & Närhi, Kati: Ekososiaalinen lähestymistapa rakenteellisen sosiaalityön viitekehystenä. Teoksessa Seppänen, Marjaana & Pohjola, Anneli & Laitinen, Merja (toim.) *Rakenteelli-*
- nen sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja. UNIPress, 87 – 116, 2014.
- Mertens, Donna M.: *Transformative Research and Evaluation*. New York: The Guilford Press, 2009.
- Mullaly, Bob: *Structural social work. Ideology, theory and practice*. Toronto: Oxford University Press, 1997.
- Mänttari-van der Kuip, Maija: Work-related well-being among Finnish frontline social workers in an age of austerity. *Jyväskylä studies in education, psychology and social research* 524, 2015.
- PICUM (2017): Who are the undocumented migrants? <http://picum.org/en/our-work/who-are-undocumented-migrants/> (luettu 3.5.2017)
- Pyykkönen, Miikka: Deportation vs. Sanctuary: The Rationalities, Technologies, and Subjects of Finnish Sanctuary Practices. *Refuge* 27 (2009): 3, 20–32.
- Ranta-Tyrkkö, Satu: Ihmisoikeudet ja sosiaalityö globaalien kriisien maailmassa. Teoksessa Jäppinen, Maija & Metteri, Anna & Ranta-Tyrkkö, Satu & Rauhala, Pirkko-Liisa (toim.): *Kansainvälinen sosiaalityö. Sosiaalityön tutkimuksen vuosikirja* 2016. EU: United Press Global, 2016.
- Wilenius, Markku: *Tulevaisuuskirja. Metodi seuraavan aikakauden ymmärtämiseen*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava, 2015.

TIIVISTELMÄ

Marja Katisko: Epävirallinen siirtolaisuus ja hyvinvointivaltion tulevaisuudenkuvat

Artikkelissa tarkastelen julkisen hyvinvointipalvelujärjestelmän (mukaan lukien kunnallinen sosiaali- ja terveystoimi, koulutoimi sekä seurakunnissa tehtävä työ) kohtaamia haasteita, joita paperittomien eli oikeudettomassa asemassa olevien ihmisten ja perheiden lukumäärän kasvaminen Suomessa merkitsee. Lähestymistapa palvelujärjestelmää tulevaisuudentutkimuksen menetelmin. Tavoitteenani on hahmottaa yhteiskunnallisesta ja globaalista kehityksestä johtuvia tulevaisuudenkuvia, joiden myötä esimerkiksi viranomaisien, järjestöjen ja seurakuntien työtä on mahdollista tarkastella toisin.

Tulevaisuudentutkimuksessa menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuus ymmärretään syklisenä, erilaisten siirtymien ja kehityskaarien myötä kehittyvänä. Tulevaisuudentutkimus tarjoaa välineitä palvelujärjestelmän dynaamisuuden ja muutosherkyyden ymmärtämiseen yhä monimutkaisemmaksi muuttuvassa maailmassa. Vaikka menneisyys on aina läsnä tulevaisuutta tutkittaessa, tämän tutkimuksen tavoitteena ei ole luoda yhteiskunnallisia tai paikallisia laajoja kehityskulkuja, joiden avulla ymmärtää esimerkiksi hyvinvointivaltion kehittymisen rytmisyyttä. Sen sijaan olen kiinnostunut epävirallisen siirtolaisuuden ympärillä avautuvista näkymistä

sekä paikallisuuden ja globaalin yhteenkietoutumisesta.

Vaihtoehtoisten tulevaisuudenkuvien ennakoitavuutta rakensin nykytilan kuvauksen sekä kolme skenaariota (uhkaskenaario, ideaaliskenaario, todennäköinen skenaario), joiden kautta tulevaisuuden erilaiset dynamiikat avautuvat. Tavoitteena on ymmärtää paikallisen palvelujärjestelmän tulevaisuus joukoksi valintoja. Tällöin lähestymistapani tulevaisuudentutkimukseen on kulttuurinen. Tutkimuksen tavoitteena on ollut sekä ennakointi, tutkimuskohteen vaihtoehtoisten kehitysmahdollisuuksien ja tavoiteltavien kehityssuuntien paikallistaminen että muutoksen ymmärtäminen.

Tarkastelen paikallista hyvinvointialojen ja seurakuntien palvelujärjestelmää artikkelissa yhteiskunnallisena instituutiona. Tällöin palvelujärjestelmä kytkeytyy yhteiskunnallisiin ja globaaleihin kehitystrendeihin. Tulevaisuus ymmärretään systeemisenä ja vuorovaikutteisena prosessina, jolloin yhteiskunnallinen ja globaali kehitys luo raamin myös paikalliseen. Samalla paikallinen on itse aikaansaamassa muutosta ja vaikuttamassa tulevaisuuden kehityssuuntiin. Tulevaisuudentutkimuksessa voidaan tunnistaa globaaleja ja universaaleja muutostarpeita sekä analysoida tämän päivän päätösten ja toiminnan vaikutuksia huomiseen. Modernin yhteiskuntatutkimuksen mukaan yhteiskunnallinen todellisuus voi kehkeytyä monia eri tulevaisuuspolkuja pitkin.