

LASTENSUOJELUN KESKUSLIITON KANNANOTTO

Lastensuojelun Keskusliitto esittää parannuksia ilman huoltajaa tulleiden lasten vastaanottoon ja edustajajärjestelmään. Kannanoton taustalla on keskusliiton pitkäaikainen työ näiden asioiden parissa sekä 30.5. julkistettava Outi Lepolan selvitys ”Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä”.

Lastensuojelun Keskusliitto esittää, että

1. Ilman huoltajaansa kansainvälistä suojelua hakevien lasten vastaanotto arvioidaan lapsen edun näkökulmasta ja järjestään siten, että lapset ja nuoret saavat tarvitsemansa lastensuojelun palvelut.
2. Edustajajärjestelmään tehdään muutoksia, joiden avulla varmistetaan edustajien riippumattomat ja riittävät toimintamahdollisuudet sekä yhtenäinen osaaminen.
3. Perheenyhdistämisen vaikeutumisen vaikutukset edustajajärjestelmään arvioidaan. Selvitetään, olisiko tarkoituksenmukaista järjestää lasten huolto pysyvämmiin, jolleivät lapset saa perheitään Suomeen.

Taustaa:

Lastensuojelun Keskusliitto on johdonmukaisesti tuonut kannoissaan esille, että turvapaikanhakijalaps¹ ovat erityisen haavoittuvassa asemassa tultuaan Suomeen ilman huoltajaa ja heitä tulee kohdella ennen kaikkea lapsina. Heidän tulee saada tasavertaisesti palveluja, joita Suomessa tarjotaan lapsille, joiden kasvu ja kehitys on vaarantunut esimerkiksi siksi, että lapset eivät saa omilta vanhemmiltaan riittävää turvaa. Suomeen tulevista turvapaikanhakijoista valtaosa on aina tullut sodan ja aseellisten selkkausten keskeltä. Näin lapsilla ja nuorilla on perheestään eroon joutumisen vuoksi usein myös traumatisoivia kokemuksia taustallaan. Kidutettujen kuntoutuskeskuksen selvityksen mukaan jopa kolmasosa näistä lapsista on traumatisoituneita tai oireilee ².

Myös viranomaiset ovat kiinnittäneet huomiota lasten asemaan. Jo vuonna 1997 sosiaali- ja terveysministeriön työryhmä esitti, että ulkomaalais- ja lastensuojeluviranomaisten päätösvalta ja toiminta pitäisi sovittaa paremmin yhteen, ja toimivaltakysymyksistä säätää lailla. ³ Lapsiasiavaltuutetun neuvottelukunta esittää kannanotossaan vuodelta 2010, että lastensuojelun asiantuntemusta on vahvistettava turvapaikanhakijalasten asioissa. ⁴ Lapsiasiavaltuutettu toi kantansa esille myös, kun vastaanottolakia valmisteltiin. Hallituksen esityksessä viitataankin lain valmistelun yhteydessä käytyyn keskusteluun. ⁵ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Sakslin on huolissaan siitä, että ilman huoltajaa tullut

¹ Lainsäädännössä esiintyy nykyään myös termi kansainvälistä suojelua hakevat (esim. ns. vastaanottolaki ei puhu enää turvapaikanhakijoista), mutta useissa yhteyksissä ja mm. Ulkomaalaislaissa käytetään edelleen termiä turvapaikanhakija.

² Sirkku Suikkanen (2010). Selvitys kidutettujen ja vaikeasti traumatisoituneiden turvapaikanhakija- ja pakolaislasten ja -nuorten määrästä sekä heidän psykiatristen palvelujen tarpeestaan. Helsingin Diakonissalaitos.

³ Lastensuojelu ja ulkomaalaishallinto. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:28.

⁴ Lapsiasiavaltuutetun neuvottelukunnan kannanotto 11.3.2010:
http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=1412332&name=DLFE-11148.pdf

⁵ ”Erillisen hankkeen selvittäväksi jää se, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää ilman huoltajaa olevien lasten vastaanotto lastensuojeluviranomaisten vastuulle.” (HE 266/2010 vp, 4.)

lapsi saattaa jäädä ilman lastensuojelun palveluja, koska eri hallinnonalojen lainsäädännön ja viranomaiskäytäntöjen yhteensovittaminen koetaan vaikeaksi. Sakslinin mukaan tarvitaan ohjeistusta. Hän on esittänyt sisäasiainministeriölle ja sosiaali- ja terveysministeriölle, että ne järjestäisivät yhteistyössä ohjeistuksen ja neuvonnan kuntien lastensuojeluviranomaisille.⁶

Vuosina 2010–2011 turvapakanhakijalasten määrä on laskenut voimakkaasti palaten jälleen tasolle, jolla se on ollut melko vakaasti lukuun ottamatta vuonna 2008 tapahtunutta äkillistä nousua. Vuonna 2011 tuli vain 150 hakijaa, ja tänä vuonna lasku jatkuu edelleen – huhtikuun loppuun mennessä heitä oli tullut vain 37. Nyt olisi erinomainen tilaisuus tehdä uudistuksia vastaanoton ja edustajajärjestelmän suhteen. Lastensuojelun Keskusliitto ehdottaa, että ryhdytään ripeästi toimenpiteisiin seuraavien asioiden edistämiseksi:

1. Vastaanottojärjestelmän arviointi lapsen edun näkökulmasta ja vastaanoton järjestäminen siten, että lapset saavat tarvitsemansa palvelut

Keskusliiton Ray-avustuksella teettämä selvitys tukee käsitystä, että ilman huoltajaa tulleiden lasten vastaanottoon tarvitaan selkeämpää lastensuojelullista näkemystä ja lasten vastaanoton organisoinnin tulisi lähteä lapsen edusta eikä byrokratian tarpeista. Vastaanoton kokonaisuudessa ilmenevät epäkohdat heijastuvat suoraan edustajajärjestelmään, edustajan työhön ja tätä kautta lasten arkeen.

Yksi selkeä selvityksen aineistosta nouseva epäkohta on lasten siirtely yksiköstä toiseen ja paikkakunnalta toiselle. Vastaanotto tulee suunnitella siten, että alaikäisten siirrot minimoidaan. Olisi parasta, että sama edustaja voi jatkaa lapsen edustamista turvapaikkaprosessin jälkeen. Transit-keskuksista tulee luopua ja palata entiseen käytäntöön, jossa lapset asuvat samassa vastaanottoyksikössä koko oleskelulupaprosessin ajan ja mahdollisesti jopa sen jälkeenkin aina itsenäistymiseensä asti (yhdistetyt ryhmä- ja perheryhmäkodit).

Vaikka alaikäisten vastaanottoyksiköitä koskevia vaatimuksia on vuoden 2011 lainmuutoksissa lähennetty vastaamaan lastensuojelulain säädöksiä, on edelleen syytä varmistaa asumismuotojen yhdenvertaisuus niin laatuvaatimusten kuin resurssienkin osalta.

Lastensuojelulain velvoittavuus asettaa haasteita ilman huoltajaa tulleiden lasten kohteluun – lasten palvelutarve on aina arvioitava ja tarvittaessa ohjattava lapset lastensuojelun piiriin. Lastensuojelun ja vastaanotosta vastaavien viranomaisten vastuuta ja toimintakäytäntöjä tulee sovittaa yhteen ja ohjeistaa kaikkia toimijoita. Lepolan selvityksen mukaan näyttää siltä, että eri tahoilla on epäselvyyttä siitä, milloin turvapaikanhakijalapsen voivat saada lastensuojelun palveluja tai milloin ja miten esimerkiksi voidaan tehdä lastensuojeluilmoitus.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten tulee saada tarvitessaan palveluja, joita on tarjolla pysyvästi maassa asuville lapsille, jotka eivät saa omilta vanhemmiltaan riittävää turvaa. Tällaiseen suuntaan on jo menty Ruotsissa ja etenkin Norjassa, jossa alle 16-vuotiaiden vastaanotosta säädetään lastensuojelulailla. Myös jälkihuollon palvelujen tulee olla vähintään samalla tasolla kuin lastensuojelun jälkihuolto, sillä itsenäistymisvaiheen tuki on olennaista nuorten onnistuneen kotoutumisen kannalta.

2. Edustajien riippumattomuuden, riittävien toimintamahdollisuuksien ja yhtenäisen osaamisen varmistaminen

Riippumattomuus

Edustajien rekrytointi on vastaanottokeskusten vastuulla. On lähtökohtaisesti ongelmallista, että vastaanottokeskuksella on valta sekä valita edustajat että esittää edustajan tehtävän lakkauttamista. Rekrytointi tulee siirtää vastaanottoyksiköiltä taholle, joka ei vastaa lapsen päivittäisestä hoidosta. Edustajan voisi edelleen muodollisesti nimittää käräjäoikeus, joka poimisi edustajan edustajarekisteristä saatuaan tiedon ilman huoltajaa maahan saapuneesta lapsesta poliisilta tai vastaanottokeskukselta.

⁶ <http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/pubman/templates/2.htx?id=806>

Mahdollinen vaihtoehto on myös, että maistraatti osallistuisi edustajan nimittämiseen joko edustajan määrääjänä tai hakijana käräjäoikeudelta, kuten tällä hetkellä lastensuojelun ja yleisessä edunvalvonnassa.

Riippuvaisuussuhde maksajaan on ongelmallista edustajan tehtävän kannalta, joten palkkionmaksu tulee siirtää Maahanmuuttovirastolta toiselle taholle. Edustajien palkkionmaksusta voisivat alusta asti huolehtia ELY-keskukset, joille tehtävä siirtyy joka tapauksessa lasten saatua oleskeluluvan.

Edustajien riippumattomuuden takaamiseksi kaiken kaikkiaan tulee järjestelmän hallinnoinnista vastaava taho olla eri viranomainen kuin oleskeluluvista päättävä tai vastaanottoa toteuttava taho. Tulisi selvittää, voisiko oikeusministeriöllä oikeusturvan toteutumisesta ja yleisestä edunvalvonnasta vastaavana ministeriönä tai sosiaali- ja terveysministeriöllä lapsiasioiden asiantuntijatahona ja lastensuojelun edunvalvonnasta vastaavana ministeriönä olla tällainen rooli.

Toimintamahdollisuudet ja osaaminen

Edustajan tehtävä on perimmältään sitä, että Lapsen oikeuksien sopimuksen artikla 12 toteutuu; ilman huoltajaa tulleen lapsen kuulluksi tuleminen tapahtuu pitkälti edustajan kautta. On olennaista, että edustajalla on tehtävään riittävät valmiudet ja toimintamahdollisuudet. Lepolan selvitys kuitenkin osoittaa, että edustajan tehtäväkuva on selkiytymätön. Lisäksi edustajat toimivat vaihtelevalla koulutuksella ja taustalla, eikä perehdyttämistä tehtävään ole asetettu millekään taholle, jolloin se vaihtelee vastaanottokeskuksesta riippuen. Varsinaista valvontaa ei ole myöskään säädetty millekään taholle, vaikka vastaanottokeskuksella on oikeus esittää edustajan tehtävän lakkaamista. Edustajan kelpoisuudesta ja valvonnasta tulee säätää tarkemmin. Koko järjestelmä tarvitsisi koordinoivan tahon.

Edustajan tehtävään tulee liittää edellytys erityisestä koulutuksesta, joka antaa valmiudet toimia edustajana. Perehdyttävän koulutuksen lisäksi tulee järjestää täydentävää koulutusta, jonka suunnitelmallisuudesta ja jatkuvuudesta on huolehdittava. Koulutuksen tilaajatona tulisi olla viranomainen, alueellisella tasolla ELY-keskus. Eri teemoihin keskittyviä täydennyskoulutuksia voisi järjestää valtakunnallisestikin. Koulutuksen toteuttajaksi voitaisiin valita tarjosten perusteella esim. asiantuntijajärjestö tai koulutusorganisaatio. Kouluttajina tulisi olla monipuolisesti niin viranomaisia kuin muita edustajien tehtäväkentän toimijoita.

Koulutusten yhteydessä tai ohella tulee huomioida tarve työnohjaukselliseen tukeen ja vertaistukeen. Tehtävää hoitaessa voi tulla esille mitä moninaisimpia haasteita ja kysymyksiä, joihin voisi saada tukea ja vastauksia myös toisilta edustajilta. Tämä puoltaisi valtakunnallisten koulutustilaisuuksien järjestämistä alueellisten ohella. Jonkinlainen kisälli-mestari -malli voisi olla hyvä ratkaisu, jolloin kokeneet edustajat voisivat tukea vasta-alkajia muun koulutustarjonnan ohella.

3. Lapsen huollon järjestäminen pysyvästi pitkien edustajasuhteiden sijaan

Perheenyhdistämiseen on tehty useita kiristyksiä lakimuutosten ja erilaisten hallinnollisten käytäntöjen kautta viimeisten kahden vuoden aikana. Yhä harvempi lapsi saa enää perheensä Suomeen, ja myös nuoremmat lapset ovat saaneet kielteisiä päätöksiä perheenyhdistämishakemukseensa. Olisi syytä pohtia, tarkoittaako tämä muutostarpeita edustaja- ja vastaanottojärjestelmään.

Miten turvataan lasten hyvinvointi ja kotoutuminen ilman perhettä? Onko tarkoituksenmukaista tai riittävää, että edustajasuhteet muodostuvat hyvin pitkiksi? Lastensuojelun sijaishuollossa on asetettu perhehoidon kehittäminen ensisijaiseksi. Olisiko syytä panostaa perhehoitoon myös näiden lasten kohdalla? Tulisiko ainakin pienempien lasten kohdalla järjestää lapsen huolto pysyvämmiin? Edustajaa saatetaan kuitenkin tarvita huoltajan ohella etenkin turvapaikkaprosessissa ja kuntaan siirtymisvaiheessa, mutta tästä voitaisiin säätää erikseen. Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa vielä, että sijaishuollon kustannukset tulevat yhteiskunnalle todennäköisesti huomattavasti kalliimmaksi kuin se, että lapset saisivat oman perheensä Suomeen.