

Kotoutumisen polku

Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut



Kotoutumisen polku

Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut

Taina Martiskainen ja Virve Toivonen
Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu
6/2019

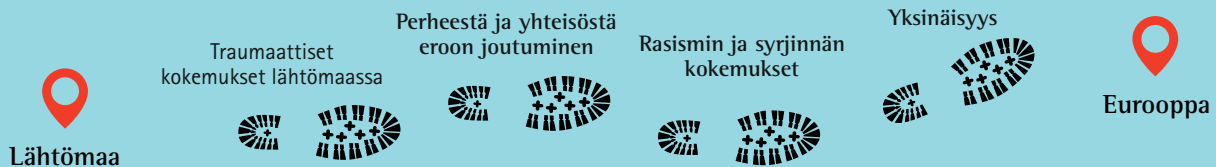
Sisällys

Tiivistelmä	5
1. Johdanto	6
1.1 Selvityksen tavoitteet	7
1.2 Selvityksen taustaa – lapset muuttoliikkeessä	8
1.3 Vuosi 2015 haastoi palvelut	10
1.4 Taustatietoja vastaajista ja yksiköistä	12
2. Lapsen perus- ja ihmisoikeussuoja	13
2.1 Perus- ja ihmisoikeussuojan merkitys ja ulottuvuus	14
2.2 YK:n lapsen oikeuksien sopimus	16
2.2.1 Lapsen oikeus suojeluun	18
2.2.2 Lapsen etu	19
2.2.3 Lapsen oikeus osallistua	20
2.2.4 Lapsen suojelu, etu ja osallisuus kotoutumislaisissa	21
3. Lapsen huolto	24
3.1 Asuminen ja tosiasiallinen hoiva	25
3.2 Edustajajärjestelmä	27
4. Lapsen sosiaali- ja terveyspalvelut	29
4.1 Oikeus palveluihin	30
4.2 Kyselytutkimuksen tuloksia – sosiaali ja terveyspalvelut	32
4.2.1 Minkä lain nojalla lapsille ja nuorille tarjotaan palveluja yksiköissä?	33
4.2.2 Mitä palveluja lapset ovat tarvinneet?	35
4.2.3 Ovatko lapset saaneet palveluja ja vastasivatko ne tarpeeseen?	36
4.2.4 Miten yhteistyö sujuu?	37
4.2.5 Mielenterveyspalvelut suurin haaste	38
4.2.6 Kohtaamattomuuden ongelma	40
4.2.7 Palvelut eivät toteudu yhdenvertaisesti	42
4.2.8 Ammatillisessa ohjauksessa ja osaamisessa on puutteita	44
5. Lastensuojelu	48
5.1 Oikeus lastensuojeluun	49
5.2 Kyselytutkimuksen tuloksia – lastensuojelu	50
5.2.1 Palveluja käytettiin vaihtelevasti	50
5.2.2 Lastensuojeluilmoitukset johtavat harvoin asiakkuuteen – mutta silloin sijoitukseen	51

6.	Rajoitustoimenpiteiden käyttö	56
6.1	Oikeus käyttää rajoitustoimenpiteitä	57
6.2	Kyselyn tuloksia - rajoitustoimenpiteet	58
6.2.1	Rajoitustoimenpiteitä käytetään vaihtelevasti	58
6.2.2	Epätietoisuutta rajoitustoimenpiteiden käytön mahdollisuudesta	59
6.3	Epätoivottu käytös ilmaisee vastarintaa - nuoret ovat toimijoita, eivät uhreja	59
7.	Jälkihuolto	62
7.1	Oikeus jälkihuoltoon	63
7.2	Kyselytutkimuksen tuloksia - nuorten itsenäistyminen ja jälkihuolto	64
7.2.1	Jälkihuollon tuki on riittämätöntä ja vaihtelee paikkakunnittain	64
8.	Johtopäätöksiä	69
	Lähteet	74
	Liitteet	79
	Liite 1: Keskeisiä termejä	
	Liite 2: Kyselylomakkeet	

Tiivistelmä

Turvapaikanhakijoina tulleilla lapsilla on kotoutumisvaiheessa yhtäläiset oikeudet sosiaali- ja terveyspalveluihin kuin valtaväestöllä. Heillä on kuitenkin erityisiä tarpeita, joihin palvelumme eivät aina pysty vastaamaan. Ammattilaisten osaamista on kehitettävä, jotta he tunnistaisivat näitä tarpeita. Jos lapsia ei auteta oikealla tavalla, seurauksena voi olla mielenterveyshäiriöitä ja syrjäytymistä. Lapsille on turvattava riittävät palvelut riippumatta asuinkunnasta.



Lähtökohta

Suomeen on tullut lapsia turvapaikanhakijoina ilman huoltajaansa 1990-luvulta lähtien noin 100-200 vuodessa. Vuonna 2015 järjestelmä joutui koetukselle, kun lapsia oli yli kolme tuhatta. Tulijamäärät laskivat heti seuraavana vuonna normaalitasolle. Nyt olisikin aika miettiä järjestelmän toimivuutta. Suomessa ilman huoltajaa tulleiden lasten palvelut on haluttu pitää erillään sosiaali- ja terveyspalveluista. Heitä varten on rakennettu järjestelmä, jossa turvapaikanhakuvaiheessa palveluita ohjaa Maahanmuuttovirasto ja oleskeluluvan saamisen jälkeen ohjausvastuu siirtyy Elinkeino- liikenne- ja ympäristökeskuksille. Näin palvelut eivät ole sosiaalihuoltoa, vaikka lasten huolenpidossa ja kotouttamisessa on kyse käytännössä pitkälti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista.

Selvitys

Halusimme selvittää ilman huoltajaa tulleiden lasten kotoutumisvaiheen palveluiden toimivuutta. Asiaa lähestyttiin kotoutumis-, sosiaalihuolto- ja lastensuojelulain tarkastelulla lapsen perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta sekä toteuttamalla kysely näiden lasten kanssa työskenteleville ammattilaisille. Kyselyn perusteella vaikuttaa siltä, että palvelujärjestelmämme ei aina pysty vastaamaan näiden lasten oikeuksiin ja tarpeisiin. Lapsilla on paljon mielenterveyden haasteita. Kotoutumislaki ei takaa sitä suojelua, johon lapsella on oikeus. Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaiset palvelut voisivat paikata aukkoa, mutta näiden tarjoama apu ei kuitenkaan toteudu yhdenvertaisesti koko maassa. Myös jälkihuollon tuki itsenäistyvälle nuorelle on riittämätöntä ja vaihtelee paikkakunnittain. Ammattilaisten osaamisessa on puutteita.

Johtopäätökset:

Selvityksemme panee epäilemään järjestelmän toimivuutta. Kyselymme paljasti, että lasten asumisesta ja huolenpidosta vastaaville työntekijöille ei ole selvää, minkä lain puitteissa toimitaan. Selvisi myös, että eri kunnissa sovelletaan sosiaalihuoltolakia eri tavoin. Osa kunnista tekee sosiaalihuoltolain mukaisen päätöksen lapsen sijoittamisesta yksikköön, osa ei. Tällä on vaikutusta siihen, miten joustavasti lapsi saa palveluja. Herää kysymys, pitäisikö lasten palvelut siirtää kokonaan sosiaalihuollon piiriin vai riittäisikö se, että kotoutumislakiin lisättäisiin selkeämmät viittaukset sosiaalihuoltolakiin.

RAPORTIN AINEISTO

Selvitys koostuu oikeudellisesta tarkastelusta ja kyselystä.

Kysely tehtiin maaliskuussa 2019. Se lähetettiin ilman huoltajaa tulleiden perheryhmäkoteihin tukiasuntoloihin.

Kyselyyn vastasi 26 yksikön vastaavaa tai sosiaalityöntekijää sekä 46 ohjaajaa.

TERMIEN SELITYKSET

Puhumme lapsista

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti alle 18-vuotias on lapsi.

Osa selvityksemme ilman huoltajaa tulleista on jo täysi-ikäisiä, joten välillä saatamme puhua myös nuorista.

JULKAISUN VALOKUVAT

Valokuvaaja Mosi Herati

on ottanut julkaisun kansikuvan ja suurimman osan välilehdillä olevista kuvista. Mosi Herati on tullut Suomeen alaikäisenä turvapaikanhakijana ilman huoltajaansa.

Välilehtien valokuvista muodostuu kuvatarina matkasta Suomeen.

1. Johdanto



1.1 Selvityksen tavoitteet

Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevat ja maassa oleskelevat lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja erityisen suojelun tarpeessa. YK:n lapsen oikeuksien komitea on jo pitkään edellyttänyt, että jäsenvaltiot keräisivät systemaattisesti yksityiskohtaista tietoa ilman huoltajaa olevien lasten tilanteesta ja palveluntarpeista.¹ Toistaiseksi tiedämme vielä melko vähän palveluntarpeista ja siitä, missä määrin järjestelmämme kykenee vastaamaan lasten tarpeisiin.

Yleisellä tasolla tiedetään, että monet konfliktialueilta tulevat maahanmuuttajaryhmät kärsivät kantaväestöä enemmän psyykkisestä oireilusta ja mielenterveyttä kuormittavista riskitekijöistä, kuten traumaattisista kokemuksista, syrjinnästä ja sosiaalisten verkostojen puutteista. Tästä huolimatta maahanmuuttajataustainen väestö ei käytä mielenterveyspalveluja muuta väestöä enempää. On viitteitä myös siitä, etteivät kuntien peruspalvelut vastaa riittävästi maahanmuuttajien mielenterveysongelmien hoidon tarpeeseen. Ongelmia on sekä palvelujen saamisessa että niiden sisällöissä.²

Meitä kiinnosti, miten ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten kanssa työskentelevät ammattilaiset kokevat lainsäädännön ja erilaisten palvelujen tukevan työtään. Taustalla on viime vuosina kentällä käyty keskustelu siitä, onko ilman huoltajaa tulleiden lasten palvelut järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Pystytäänkö lasten tarpeisiin vastaamaan riittävästi? Onko lainsäädäntö selkeää etenkin kotoutumis- ja lastensuojelu- tai sosiaalihuoltolain välillä ja rajapinnoilla?

Halusimme tarkastella kokoavasti, millaisiin palveluihin näillä lapsilla on oikeus, ja miten palvelut toimijoiden näkökulmasta toteutuvat. Selvitys keskittyy jo oleskeluluvan saaneisiin lapsiin ja nuoriin, eli turvapaikanhakijoiden tilanne jää tämän tarkastelun ulkopuolelle.

Selvitys koostuu lapsen oikeuksia tarkastelevasta oikeudellisesta osuudesta ja kyselytutkimuksesta, joka tehtiin lasten ja nuorten kotoutumisvaiheen yksiköissä työskenteleville sekä heistä vastaaville kuntien sosiaalityöntekijöille. Raportti on laadittu kirjoittajien yhteistyönä kuitenkin niin, että Virve Toivonen on vastannut erityisesti selvityksen oikeudellisesta osuudesta ja Taina Martiskainen kyselytutkimuksesta. Selvitysraportissa nämä osuudet kulkevat rinnakkain.

Ensin tarkastellaan, mitä vaatimuksia lasten perus- ja ihmisoikeudet asettavat heitä koskevalle lainsäädännölle ja sen soveltamiselle käytännössä (luvut 2 ja 3).

Luvussa 4 tarkastellaan sosiaali- ja terveyspalveluita, joihin selvitys erityisesti keskittyy. Lastensuojelun palvelut nostettiin omaksi luvukseksi (luku 5). Sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä lastensuojelun saatavuus, laatu ja laajuus ovat tärkeitä kysymyksiä, joissa tehdyt ratkaisut voivat vaikuttaa lapsen elämään merkittävästi ja pitkäkestoisesti. Sosiaalisten oikeuksien toteutuminen vaikuttaa myös siihen, kuinka hyvin yksilö lopulta sopeutuu vastaanottavaan yhteiskuntaan, ja

1 Ks. esim. Yleiskommentti No. 6, kohdat 98–100 Yleiskommentti No. 22, kohta 16.

2 Ks. esim. Pitkänen, Sari & Nyholm, Sari & Tuusa, Matti & Törmä, Sinikka & Matikainen, Johanna: Vastaanotto tietyillä, kotouttaminen kaikilla. Selvitys kuntien kiintiöpakolaisten vastaanoton edellytyksistä, mahdollisuuksista ja haasteista (TEM raportti 10/2014); Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 29/2014 (TEM 29/2014); Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 3/2014 Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ks. myös Gärdegård, Anna: Samhällets mottagande av ensamkommande i Norden. En kartläggning. Nordens Välfärdscenter 2017

onnistunut sopeutuminen on myös yhteiskunnan etu.³ Omaksi luvukseen irrotettiin ajankohtainen erityiskysymys: rajoitustoimenpiteiden käyttö lasten asuinyksiköissä (luku 6). Jälkihuoltoa tarkastellaan omana lukunaan (luku 7), ja johtopäätökset on koottu lukuun 8.

Keskeiset tarkasteltavat kansalliset lait ovat laki kotoutumisen edistämisestä (ns. kotoutumislaki, 1386/2010) sekä palvelujen sisältöä määrittävät lait, erityisesti sosiaalihuoltolaki (1301/2014) ja lastensuojelulaki (417/2007).

1.2 Selvityksen taustaa – lapset muuttoliikkeessä

Lasten asemaan maahanmuuttoprosesseissa on kiinnitetty maailmalla entistä enemmän huomiota, sillä lapsipakolaisten määrä on kasvanut voimakkaasti. Lasten osuus oli 41 % vuonna 2009 ja 51 % vuonna 2015. Erityisen voimakasta kasvu oli vuonna 2015 niissä maissa, joissa oli turvapaikkajärjestelmä. Esimerkiksi Euroopassa lasten hakemusten määrä lähes kolminkertaistui vuodesta 2014 vuoteen 2015.⁴ Liian usein lapsia ei huomioida lapsina maahanmuuttoprosessissa, vaan he joutuvat käymään läpi aikuisia varten luodut viranomaisprosessit. Usein he jäävät näkymättömiksi huoltajiensa mukana, eikä lasten omiin tarpeisiin tai oikeuksiin kiinnitetä riittävästi huomiota. Vaikka he tulisivat ilman huoltajaa, turvapaikkaprosessi ei siltikään ota huomioon lasten erityistä haavoittuvuutta.⁵

Etenkin vanhemmat lapset jäävät paitsioon. Nuorempia saatetaan vielä suojella, mutta lähes täysi-ikäisten haavoittuvuutta ei pidetä uskottavana. Päinvastoin: heidän ikäänsä ja lähtemisensä motiiveja saatetaan epäillä, ja heitä voidaan nimittää jopa ns. ”ankkurilapsiksi”.⁶

Jason Pobjoy on tutkinut lasten oikeudellista asemaa turvapaikkaprosesseissa. Hänen mukaansa YK:n pakolaissopimusta on aina luettu ”aikuislinssien läpi”, sillä sopimuksessa ei ole yhtään erityisesti lapsia koskevaa artiklaa. Aikuisesta turvapaikanhakijasta on tullut ikään kuin normi, eikä ikäsensitiivistä oikeuskäytäntöä juuri ole. Lasta ei pidetä pakolaisena omine oikeuksineen. Vaikka lapsen hakemus arvioitaisiinkin erikseen, pakolaissopimuksen tulkinnassa ei usein onnistuta huomioimaan sitä, että hakija on lapsi. Pobjoyn mukaan pakolaissopimusta tulisikin lukea rinnan Lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa. Kuitenkin vähemmässä kuin viidessä prosentissa Pobjoyn tutkimassa 2 500 tapauksessa tehtiin näin. Turvapaikkatutkinnassa lapset siis edelleen pääsääntöisesti sivuutetaan lapsina ja heidät nähdään vain turvapaikanhakijoina.⁷

3 Economic, Social and Cultural Rights of Migrant Children and Children born to Migrant Parents: Challenges, Good Practices and Recommendations. Unicef & National University of Lanus, Argentina, 2010. Ks. myös esim. YK:n lapsen oikeuksien komitean Ranskalle antamat huomautukset CRC/C/FRA/CO/4, 11.6.2009, § 30 ja CRC/C/15/Add.240, 30. 6.2004, § 18.

4 Ilman huoltajaansa haki turvapaikkaa lähes 90 000 lasta EU:n jäsenmaissa. Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7244677/3-02052016-AP-EN.pdf/19cfd8d1-330b-4080-8ff3-72ac7b7b67f6>

5 Hathaway, James C. esipuheessa teoksessa Jason M. Pobjoy (2017). The Child in International Refugee Law. Cambridge Asylum and Migration Studies, Cambridge University Press.

6 Bhabha, Jacqueline (2019). Governing adolescent mobility: The elusive role of children's rights principles in contemporary migration practice. *Childhood* 2019, Vol. 26(3), 369–375. Ks. myös Horsti, Karina & Saara Pellander. 2016. ”Mummot mediassa. Julkinen keskustelu kahdesta ’isoäititapauksesta’ 2009–2010.” Teoksessa Outi Fingerroos, Anna-Maria Tapaninen & Marja Tiilikainen (toim.) Perheenyhdistäminen: Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi? Tampere: Vastapaino, 161–177.

7 Pobjoy, Jason M. (2017). The Child in International Refugee Law. Cambridge Asylum and Migration Studies, Cambridge

Lapset muuttoliikkeessä on teema, jossa maahanmuuton hallinta ja lapsen oikeuksien suojeleminen kohtaavat. Lapsen oikeudet jäävät tässä kohtaamisessa helposti maahanmuuton kontrollin varjoon. Tämä näkyy erityisesti turvapaikkaprosessissa ja -päätöksissä, erityisen selvästi lähellä täysi-ikäisyyttä olevien kohdalla.⁸ Tämä heijastuu myös turvapaikanhakijoiden vastaanottoon – etenkin, kun se on osa maahanmuuttohallintoa kuten esim. Suomessa, jossa Maahanmuuttovirasto vastaa molemmista.

Miten lasten oikeuksia suojellaan muuttoliikkeessä? Toisaalla pohditaan, miten suojella lapsia ja pyrkiä huolehtimaan heidän hyvinvoinnistaan. Toisaalla tarkastellaan lasten oikeudellista asemaa maahanmuutto- ja turvapaikkaprosessissa. Voi pohtia, pitääkö maahanmuuton kontrollin eetoksen vaikuttaa millään tavalla lasten ja nuorten elämään sen jälkeen, kun turvapaikkaprosessi on ohi ja oleskeluoikeus saatu. Esim. Maahanmuuttoviraston jatkolupakäytäntö haastaa tämän, ja tulee korostaneeksi huolenpidon ja lupabyrokratian dynaamista suhdetta. Nykyään osa nuorista nimittäin jää ensimmäisen oleskeluluvan saatuaan odottamaan epävarmoina jatkolupaa, sillä Maahanmuuttovirasto on alkanut tulkita lakia tiukemmin myös jatkolupien suhteen vuoden 2015 jälkeen. Oleskelun perusteita mietitään uudelleen jatkolupaa myönnettäessä, ellei Maahanmuuttovirasto ole myöntänyt lapselle kansainvälistä suojelua tarkoittavaa oleskelulupaa vaan oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Jos lupa on myönnetty henkilölle, joka oli Suomeen ilman huoltajaa tullessaan alaikäinen, viekö täysi-ikäisyys lupaperusteelta pohjan? Maahanmuuttoviraston mukaan silloin joudutaan miettimään uusia perusteita oleskeluluvalle.⁹

Se, miten pakolaisen asemaa hakevaa lasta kohdellaan, voi vaikuttaa suuresti hänen hyvinvointiinsa ja sitä kautta häneen kohdistettuun huolenpitoon. Jos lapsi ei ole onnistunut saamaan pakolaisen asemaa, hänen mahdollisuutensa jäädä pysyvästi Suomeen voi riippua siitä, miten huolenpidon järjestelmä on onnistunut luomaan turvalliset ja kotoutumista edistävät olosuhteet. Maahanmuuttovirasto ottaa jatkoluvan myöntämistä täysi-ikäiseksi tulleelle harkitsemaan huomioon, miten kotoutuminen on lähtenyt käyntiin. Jos riittävän tuen antamisessa ei ole onnistuttu, maahanmuuttoviranomaiset voivat karkottaa täysi-ikäiseksi tulleen lapsen.

Lyhyet oleskeluluvat ja pitkään jatkuva epävarmuus kuormittavat nuorta ja aiheuttavat päänsärkyä myös hänen kanssaan toimiville ammattilaisille. Moni jälkihuollon työntekijöistä onkin todennut, että jatkolupahakemuksen tekeminen nuoren kanssa vie paljon aikaa varsinaiselta työltä.

Ilman huoltajaa tulleet lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa tullessaan Suomeen. Kotoutumisvaiheessa lasten ja täysi-ikäistyvien nuorten elämää sävyttävät uudenlaiset riskitekijät, jotka voivat kasautuessaan ja pitkittyessään johtaa pahimmillaan syrjäytymiseen. Tällaisia riskitekijöitä ovat esim. työttömyys, yksinäisyys sekä rasmin ja leimatuksi tulemisen kokemukset¹⁰. Riskiä lisää

University Press, 1–5. Ks. myös Bhabha (2019). Ks. myös Byrne, Kevin & Hansen, Claus Bech: Protected on Paper? An Analysis of Nordic Country Responses to Asylum-seeking Children. UNICEF 2018.

8 Bhabha (2019).

9 Maahanmuuttovirasto vastasi kritiikkiin asiasta tiedotteellaan 5.4.2018: Jatkolupa yksintulleille alaikäisille myönnetään tällä hetkellä yleensä 2 vuodeksi. https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/jatkolupa-yksintulleille-alaikaisille-myonnetaan-talla-hetkella-vleensa-2-vuodeksi

10 Patrikainen, Merja (2017). Yksin alaikäisinä tulneiden pakolaisnuorten kokemuksia transnationaaleista perhesuhteistaan ja

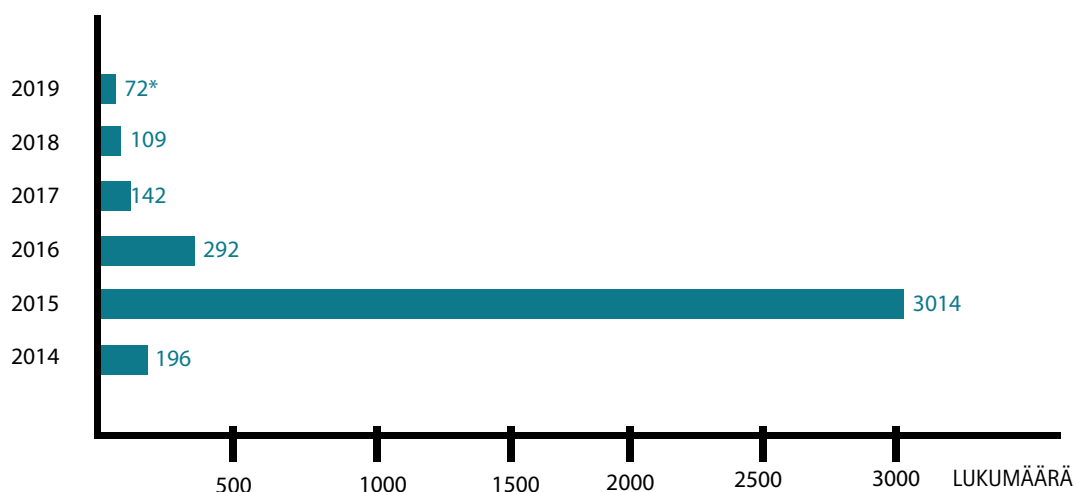
myös epävarmuus siitä, saako täysi-ikäiseksi tuleva nuori vain vuoden mittaisen jatkoluvan ja mitä sen jälkeen tapahtuu.

Outi Kauko on tutkinut ilman huoltajaa tulleiden lasten yksinäisyyttä haastatteluaineiston avulla. Hän sivuaa artikkelissaan myös kansainvälistä tutkimusta, jonka mukaan näiden lasten elämää leimaavat menetykset, juurettomuus ja läheisistä erossa oleminen. Lasten tulisi selvitä näistä kokemuksista maantieteellisesti, kielellisesti ja kulttuurisesti uudessa ympäristössä. Tutkimuksissa kuvataan lasten kokemaa yksinäisyyttä, irrallisuutta ja eristyneisyyttä. Heidän elämäänsä leimaa jatkuva huoli läheisten turvallisuudesta. Monella on taustallaan traumatisoivia väkivallan tai sen uhan kokemuksia sekä kotimaassa lähtöä edeltävältä ajalta että matkalta. Ruotsissa tehdyn selvityksen mukaan Afrikan maista tulleiden nuorten suurin ongelma uuteen maahan asettumisessa on yksinäisyys. Toisen ruotsalaistutkimuksen mukaan erityisesti äidin ikävöinti nousee keskeiseksi teemaksi lasten kertomuksissa. Ero perheestä aiheuttaa samankaltaisia muutoksia kuin kodin ulkopuolelle sijoitetuilla lastensuojelulapsilla.¹¹ Ilman huoltajaa tulleiden ero vanhemmistaan voi kuitenkin jäädä pysyväksi, sillä tällä hetkellä perheenyhdistäminen onnistuu vain harvoin.

1.3 Vuosi 2015 haastoi palvelut

Suomeen on tullut turvapaikanhakijalapsia ilman huoltajaa 1990-luvulta lähtien. Etupäässä he tulevat maailman konfliktialueilta, ja yleisimmät lähtömaat ovat olleet jatkuvasti Afganistan, Somalia ja Irak. Pitkään tulijoita oli melko tasaisesti 100–200 vuosittain. Vuonna 2008 Suomeen saapui ensimmäistä kertaa hieman suurempi hakijamäärä, kun hakijoita oli 706. Vuonna 2015 rekisteröitiin peräti 3 014 ilman huoltajaa tullutta turvapaikanhakijalasta.

ILMAN HUOLTAJAA SUOMEEN TULLEET ALAIKÄISET TURVAPAIKANHAKIJAT VUOSINA 2014–2019



* lokakuun loppuun mennessä

Lähde: Maahanmuuttoviraston tilastot, <https://migri.fi/tilastot>

elämästä Suomessa. Pro gradu. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Sosiaalitieteiden laitos, 93–94.

11 Kauko, Outi (2015). Yksinäisyys alaikäisten turvapaikanhakijoiden valottamana. Yhteiskuntapolitiikka 80(2015):1, 35–45.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten asumista ja huolenpitoa varten luotiin 1990-luvulla järjestelmä, joka perustuu lapsen maahanmuuttoon liittyvään statukseen. Järjestelmä oli ensin sosiaali- ja terveysministeriön ja sen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriön ohjauksessa. Vuonna 2011 laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta eriytettiin kahdeksi laiksi, ja ilman huoltajaa tulleiden lasten huolenpito jakautui kahdelle hallinnonalalle. Turvapaikkaa hakeva, hakemuksensa käsittelyä odottava lapsi majoitetaan Maahanmuuttoviraston ohjauksessa olevaan vastaanottojärjestelmään. Kun lapsi saa oleskeluluvan ja muuttaa kuntaan, hän siirtyy työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten ohjaamaan järjestelmään. Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että ELY-keskukset käytännössä ohjaavat ja valvovat osin sosiaali- ja terveysalan toimintaa¹².

Alun perin lasten asuminen oli ajateltu väliaikaiseksi sekä vastaanottoyksiköissä että kotoutumisvaiheen yksiköissä. Turvapaikkaprosessin pitkittyessä ja perheenyhdistämisen vaikeuduttua lapset saattavat kuitenkin asua useita vuosia tämän erillisen järjestelmän piirissä. Koska lapset ovat joutuneet olemaan yksiköissä pidempään, on heidän huolenpitoaan sekä viranomaisyhteistyötä ja vastuunjakoa jouduttu pohtimaan.¹³ On myös esitetty, että toiminta pitäisi siirtää kokonaan sosiaali- ja terveystoimen piiriin¹⁴. Uutta vastaanottolakia säädettäessä vuonna 2010 pohdittiin jopa, tulisiko vastaanotto siirtää lastensuojeluviranomaisten vastuulle. Tiukan valmisteluaiakataulun vuoksi asiaa ei ehditty selvittää riittävästi, ja hallituksen esityksessä todetaan, että asia jää erillisen hankkeen selvitettäväksi.¹⁵ Tätä selvitystä ei ole tehty. Asumisyksiköt rinnastetaan kuitenkin osittain lastensuojelulaitoksiin, sillä vastaanotto- ja kotouttamislaeissa viitataan lastensuojelulakiin ryhmäkokojen ja henkilöstövaatimusten osalta.

Kun ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä yllättäen yli kymmenkertaistui vuonna 2015, asetti se järjestelmän koetukselle. Yksiköitä jouduttiin avaamaan kiireellä, eikä kaikkialla riittänyt osaamista. Toimijoita oli useita, ja sekä koordinaatio että yhteistyö oli haasteellista. Käytännöt vaihtelivat alueittain ja yksiköittäin. Maahanmuuttovirasto teki sopimuksia erilaisten toimijoiden kanssa, ja joutui avaamaan yksiköitä ilman, että niiden sijaintikuntien kanssa olisi ehditty neuvotella jatkosta. Näin saatettiin olla tilanteessa, jossa oleskeluluvan saaneille lapsille ja nuorille ei löytynytäkään kuntapaikkaa.¹⁶

Kun hakijamäärä seuraavana vuonna romahti, vastaanottoyksiköitä jouduttiin sulkemaan. Silloin ei aina voitu odottaa, että kaikki asukkaat olisivat saaneet oleskeluluvat, jolloin osa lapsista joutui siirtymään toiseen yksikköön jo odotteluvaiheessa. Osa lapsista siirrettiin ilmeisesti myös kurinpidollisista syistä. Monet lapset joutuivat kokemaan useita siirtoja jopa paikkakunnalta toiselle. Näin

12 Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2014), 9, 70, 96.

13 TEM 29/2014.

14 Esim. Lastensuojelun Keskusliitto ja Lapsiasiavaltuutettu pitivät asiaa esillä lausunnoissaan vastaanottolain valmisteluun vuonna 2010.

15 Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 266/2010 vp), 4.

16 Perheryhmäkotien perustaminen on kuntien tehtävä – joko omana toimintana tai ostopalveluna. Kunnat soveltavat ostopalveluhankinnassa hankintalakia eri tavoin. Kilpailutuksen prosessit ovat pitkiä, ja tästä saattoi seurata, että nuoret joutuivat oleskeluluvan ja kuntapaikan saatuaan muuttamaan toiseen kuntaan, koska perheryhmäkotia ei ollut vielä saatu avattua. Kun se sitten lopulta avattiin, sinne puolestaan saattoi tulla lapsia toiselta paikkakunnalta.

hajosivat nekin vähäiset sosiaaliset tukiverkostot, joita lapselle tai nuorelle oli päässyt syntymään.¹⁷

1.4 Taustatietoja vastaajista ja yksiköistä

Selvitimme kyselytutkimuksella ilman huoltajaa tulleiden lasten kotoutumisvaiheen huolenpidosta vastaavien näkemyksiä lasten palvelujen tarpeesta ja palveluiden toteutumisesta. Kysely lähetettiin kaikkiin ilman huoltajaa tulleiden kotoutumisvaiheen yksiköihin, joita oli selvitystemme mukaan maaliskuussa 2019 yhteensä 26. Ne olivat joko perheryhmäkoteja tai tukiasuntoloita.

Yksiköitä oli yllättävän vaikea löytää, sillä keskitettyä rekisteriä ei tuntunut olevan. Otimme yhteyttä jokaiseen ELY-keskukseen ja pyysimme alueella olevien yksiköiden yhteystietoja. Viime kädessä löysimme yksiköitä alalla toimivien henkilöiden vihjeiden perusteella.

Teimme kaksi kyselyä, joista toinen lähetettiin yksikön vastaaville ja yksikön lasten sosiaalityöntekijöille kunnissa. Mukana oli muutama kunnassa työskentelevä jälkihuollon työntekijäkin. Toiseen kyselyyn vastasivat yksiköiden ohjaajat, jotka saivat linkin kyselyyn yksiköidensä vastaavien kautta. Kysymykset olivat osittain samat, mutta ohjaajien versio oli lyhyempi. Suoriin lainauksiin vastaajaryhmät on kirjattu tunnuksilla: ohjaajien vastaukset on kirjattu merkinnällä ohjaaja ja yksikön vastaavien sekä sosiaalityöntekijöiden vast/stt.

Kyselyyn vastasi 26 yksikön vastaavaa tai sosiaalityöntekijää sekä 46 ohjaajaa. Ohjaajia saatiin vastaajiksi kohtalainen määrä, muttemme tiedä, vastattiinko kaikista yksiköistä. Koska toisessa joukossa oli vain 26 vastaajaa ja mukana oli myös kunnan sosiaalityöntekijöitä, vaikuttaisi siltä, ettei kaikilta yksiköiden vastaavilta saatu vastausta. Emme myöskään tiedä, oliko yksikön vastaava välittänyt kyselyn ohjaajille.

Vastaajat työskentelivät etupäässä perheryhmäkodeissa, vain muutama vastaaja nimesi työympäristökseen tukiasumisyksikön, jälkihuollon tai tuetun itsenäisen asumisen. Sosiaalityöntekijät työskentelivät kunnan sosiaalitoimessa tai maahanmuuttopalveluissa, joskin kaksi heistä oli ilmeisesti sijoitettu yksikköön, jotka olivat suurempia kunnan ylläpitämiä yksikköjä. Perheryhmäkodit olivat enimmäkseen kunnallisia, mutta mukana oli myös muutama järjestön, yrityksen tai säätiön ylläpitämä.

Yksiköistä suurin osa oli perustettu vuonna 2016, muutama vasta 2017. Useimmat olivat toimineet ensin vastaanottovaiheessa ryhmäkotina tai tukiasuntolana. Muutama yksikkö edusti varsin vakiintunutta toimintaa, sillä ne oli perustettu jo 1990-luvulla. Jotkin yksiköt olivat vielä täynnä, mutta suurimmassa osassa lapsia oli vähemmän kuin paikkoja. Yksiköitä lakkautettiin kyselyn aikoihin, eivätkä useimmat niistä olleet toiminnassa enää syksyllä 2019. Lähes puolet lapsista oli kyselyn aikaan ehtinyt jo täyttää 18 vuotta. He asuivat joko yksikössä odottaen omaan asuntoon siirtymistä tai jo tuetusti itsenäisesti. Yksiköissä, joista vastaus tuli, oli yhteensä 238 lasta, ja paikkoja yksiköissä 333.¹⁸

17 Lapsiasiavaltuutetun arviolausunto. 16.6.2016; Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa (2016). Yksin tulleiden nuorten kohtaaminen ja sosiaalinen tuki arjessa. Nuorisotutkimusseura, Näkökulma 2016/nro 33.

18 Todelliset määrät voivat olla hiukan pienemmät, sillä on mahdollista, että joku yksikkö on edustettuna kahteen kertaan aineistossa, eli että kyselyyn vastasi sen osalta sekä sosiaalityöntekijä että yksikön vastaava. Vastauksia eri kysymyksiin vertailemalla tämä

2. Lapsen perus- ja ihmisoikeussuoja



2.1 Perus- ja ihmisoikeussuojan merkitys ja ulottuvuus

Perus- ja ihmisoikeuksissa on kyse yksilöiden perustavanlaatuisista oikeuksista ja tietynlaisista yhteiskunnan perusarvoista, joille muu lainsäädäntö pitkälti perustuu.¹⁹ Perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa perustuslaissa (PL, 731/1999) ja ihmisoikeudet kansainvälisissä sopimuksissa. Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia on paljon.²⁰ Tässä kirjoituksessa niistä keskitytään erityisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (LOS, SopS 59–60/1991). Joitakin huomioita tehdään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIOS, SopS 18–19/1990) ja sitä täydentävän Euroopan neuvoston sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002) näkökulmasta.

Toisin kuin kansalliset perusoikeudet ja lapsen oikeuksien sopimus, Euroopan ihmisoikeussopimus suojaa ennen kaikkea vapausoikeuksia eikä varsinaisesti TSS-oikeuksia (taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia), kuten esim. oikeutta sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Nimenomaisesti TSS-oikeuksia suojaa Euroopan sosiaalinen peruskirja, samoin kuin Euroopan unionin perusoikeuskirja.

EIOS:sta valvovan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käsittelemät lapsiliittännäiset ulkomaalaisasiat ovatkin useimmiten liittyneet turvapaikanhakuprosessiin ja turvapaikanhakijan kohteluun tai perheen yhdistämiseen. EIT on tosin jo pitkään katsonut, ettei EIOS:n turvaamien oikeuksien ja TSS-oikeuksien välillä ole tarkkaa rajaa (Airey v. Irlanti 9.10. 1979, § 26) ja että sopimusartiklojen tulkinnalla voi olla vaikutusta myös TSS-oikeuksiin. EIT onkin käsitellyt oikeutta sosiaali- ja terveydenhuoltoon esim. sopimuksen 3 artiklan (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltä) kautta. Tällöin on kuitenkin ollut kyse poikkeuksellisista ja äärimmäisistä puutteista yksilön sosiaali- ja terveydenhuollossa.²¹

Ihmisoikeussopimukset määrittävät yksilön oikeuksien minimitason, jota sopimusvaltiot eivät voi kansallisessa lainsäädännössä alittaa. Valtio voi sen sijaan aina tarjota yksilöille vahvempaa suojaa kuin kansainväliset sopimukset edellyttävät. Sisällöllisesti kansallisissa perusoikeuksissa ja kansainvälisissä ihmisoikeuksissa on pitkälti kyse samoista asioista, ja tässä mielessä ne muodostavat toisiaan täydentävän oikeussuojajärjestelmän. Jo lakien säätämisvaiheessa pyritään varmistumaan siitä, että kansallinen lainsäädäntö vastaa perus- ja ihmisoikeuksia. Perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat kuitenkin myös lakeja sovellettaessa, useimmiten tulkinnan kautta.²² Perustuslakivaliokunnan muotoilema perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaate (PeVL 25/1994 vp.) edellyttää, että tulkinnanvaraisissa ja harkintaa sisältävissä ratkaisutilanteissa vaihtoehdoksi valitaan se, joka parhaiten edistää yksilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen näkökulmasta perus- ja ihmisoikeuksilla on keskeinen merkitys siksi, että muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat jokaiselle iästä ja kansalaisuudesta²³ riippumatta. Lapsen oikeuksien sopimus soveltuu kaikkiin alle 18-vuotiaisiin. Sopimuksen 2 artiklan mukainen velvollisuus taata sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille sopimusvaltioiden lainkäyttövallan alaisille lapsille ulottuu myös valtion

ei vaikuta kuitenkaan suuresti määriin, kyseessä ei ole ainakaan mikään suuremmista yksiköistä.

19 Ks. esim. Nieminen, Liisa: Lasten sosiaaliset perusoikeudet. Teoksessa Suvianna Hakalehto-Wainio & Liisa Nieminen (toim.) Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus 2013, s. 54. Ks. myös Toivonen, Virve-Maria (2017). Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Alma Talent, 54–55.

20 Ajantasainen tieto Suomea velvoittavista ihmisoikeussopimuksista löytyy ulkoministeriön sivuilta. <https://um.fi/ihmisoikeussopimukset-ja-raportit>.

21 Ks. esim. sosiaalihuoltoa koskevat M.S.S v. Belgia ja Kreikka 21.1.2011, Weller v. Unkari 31.3.2009, § 36–39. Terveydenhuollosta ks. D. v. Yhdistynyt Kuningaskunta 29.7.2016. Vrt. N. v. Yhdistynyt Kuningaskunta 29.7.2016.

22 Ks. tarkemmin esim. Hallberg, Pekka: Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOYPro 2011. Ks. myös KHO 2016:53.

23 Euroopan sosiaalista peruskirjaa (SopS. 78–80/2002) sovelletaan poikkeuksellisesti vain sopimusvaltioiden kansalaisiin (L art.).

alueelle pyrkiviin lapsiin. Valinta oli tietoinen. Sopimuksen valmisteluvaiheessa nimenomaisesti hylättiin ehdotus, jonka mukaan sopimus suojaisi vain ”laillisesti” maassa oleskelevia.²⁴

Sopimuksen voimaantulon jälkeen YK:n lapsen oikeuksien komitea on useassa yhteydessä muistuttanut sopimuksen kaikkien oikeuksien soveltuvan täysimääräisesti myös kansainvälistä suojelua hakeviin lapsiin heidän statuksestaan riippumatta.²⁵

Perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset lähtevät myös siitä, että kaikki lapset tarvitsevat aikuisia enemmän apua, jotta heidän oikeutensa toteutuisivat. Lisäksi ne tunnistavat, että lasten joukossa on lapsia tai lapsiryhmiä, jotka ovat muita lapsia heikommassa asemassa.²⁶ Tällainen erityisen haavoittuva lapsiryhmä on myös turvapaikanhakijalapset ja erityisesti ilman huoltajaa kotimaansa ulkopuolella olevat lapset. Heistä monilla on taustallaan raskaita kokemuksia, ja lisäksi heiltä puuttuu vaikeassa tilanteessa vanhempien tuki. Myös EIT on korostanut turvapaikanhakijalasten erityisen haavoittuvaa asemaa:

*”The child’s extreme vulnerability is the decisive factor and takes precedence over considerations relating to the status of illegal immigrant – Children have specific needs that are related in particular to their age and lack of independence, but also to their asylum-seeker status.”*²⁷

Ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten erityisen haavoittuva asema näkyy myös EU-sääntelyssä,²⁸ ja se on jossain määrin tunnistettu ja tunnustettu myös kotoutumislakia koskevassa hallituksen esityksessä.²⁹ Erityisen haavoittuvasta asemasta seuraa, että voimavarojen kohdistamisessa ja oikeuksien täytäntöönpanossa näihin lapsiin on kiinnitettävä erityistä huomiota.³⁰

Viime kädessä myös haavoittuviin lapsiryhmiin kuuluvat lapset ovat yksilöitä, eivät homogeeninen ryhmä, jonka tausta ja tarpeet olisivat identtiset. Ensisijaisesti turvapaikkaa hakeva ja oleskeluluvan saanut alaikäinen on aina lapsi, jonka lapsen asemaan liittyvät oikeudet on turvattava täysimääräisesti.³¹

2.2 YK:n lapsen oikeuksien sopimus

Vaikka perusoikeudet ja kaikki ihmisoikeussopimukset suojaavat lapsia lähtökohtaisesti samoin kuin aikuisia, lapsen oikeuksien sopimuksessa säädetään

24 Report of the Working Group on a Draft Convention on the Rights of the Child. E/CN.4/L.1575, kohdat 40, 44 ja 47.

25 Ks. esim. Yleiskommentti No. 6, kohta 12 ja Yleiskommentti No. 22, kohta 11 ja 19.

26 HE 309/1993 vp. perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 45 ja Yleiskommentti No. 14, kohta 54 ja Yleiskommentti No. 12, kohdat 75 ja 123. Ks. myös esim. Nieminen, Liisa: Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa, Edita 2006 ja Mikkola, Matti: Social Human Rights of Children. Legisactio 2010, s. 470–474.

27 Ks. esim. Mubilanzila Mayeka ja Kaniki Mitunga v. Belgia 12.10.2006 (§ 55), Popov v. Ranska 19.1.2012 (§ 91) ja Abdullahi Elmi ja Aweys Abubakar v. Malta 22.11.2016 (§ 103).

28 Ks. esim. vastaanottodirektiivi 11, 21 ja 22 art, turvapaikkamenettelydirektiivi 24 ja 25 art. sekä määritelmädirektiivi 30 art. 2 kohta ja 31 art.

29 HE 266/2010 vp, s. 29, 39 ja 41 ja HE 185/2010 vp, s. 35 ja 43.

30 HE 309/1993 vp, s. 45. Yleiskommentti No. 6, kohta 1 ja Yleiskommentti No. 14, kohta 54.

31 Yleiskommentti No. 22, kohta 11 ja Yleiskommentti No. 23, kohta 3.

nimenomaan lapsen oikeuksista, ja sopimuksen tulkintaa koskevat lapsen oikeuksien komitean kannanotot on laadittu lasta silmällä pitäen.

Sopimuksen perimmäinen tavoite on turvata lapsen hyvinvointi kaikissa tilanteissa ja tämän katsotaan toteutuvan, kun lapselle sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat käytännössä. Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsen hyvinvointi ja lapsen etu laajemminkin on lapselle turvattu oikeus, ei hyväntahtoisia sanoja tai toiveita. Oikeuskirjallisuudessa onkin katsottu, ettei sopimusta voida sivuuttaa oikeuslähteenä tilanteissa, joissa on kyse lapsen asemasta.³²

Lapsen oikeuksien sopimus on merkittävä oikeuslähde myös EIT:n lapsiasioissa. Samalla EIT on muistuttanut jäsenvaltioita sopimuksen merkityksestä:

*"The human rights of children and the standards to which all governments must aspire in realising these rights for all children, are set out in the Convention on the Rights of the Child."*³³

Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea. Valvonta tapahtuu monien muiden ihmisoikeussopimusten tavoin määräaikaishuolinnoin avulla (LOS 44 art.). Suomi on toistaiseksi antanut komitealle neljä määräaikaishuolintaa lapsen oikeuksien tilanteesta maassamme ja saanut niistä komitealta huomautukset ja suositukset. Komitean antamien huomautusten ja suositusten tarkoitus on tukea ja ohjata jäsenvaltioita sopimuksen soveltamisessa. Yhdistetty viides ja kuudes raportointikierros on parhaillaan meneillään.

Suomea koskevissa huomautuksissaan komitea on toistuvasti ilmaissut olevansa huolissaan maahanmuuttajalapsiin kohdistuvasta syrjinnästä ja turvapaikanhakijalasten oikeuksien toteutumisesta. Komitea on kiinnittänyt huomiota mm. siihen, että turvapaikkaa hakevia lapsia otetaan säilöön ja että 16 vuotta täyttäneitä alaikäisiä sijoitetaan aikuisyksiköihin. Lisäksi komitea on pitänyt ilman huoltajaa maahan tulleille alaikäisille tarjottuja mielenterveys-, terapia- ja psykiatriapalveluja riittämättöminä ja kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perheestään erossa olevista lapsista ja heidän elinoloistaan ole riittävästi systemaattisesti tutkittua tietoa.³⁴

Valvonnan ohella komitea julkaisee ns. yleiskommentteja (General Comments) lapsen oikeuksien sopimuksen tulkinnasta. Myös niiden tarkoitus on tukea jäsenvaltioita sopimuksen soveltamisessa. Tätä kirjoitettaessa komitea on julkaissut yhteensä 24 yleiskommenttia ja toistaiseksi ne ovat olleet sopimuksen tärkein tulkintalähde.³⁵

Vuonna 2005 annettu Yleiskommentti numero 6 ohjaa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltamista tilanteessa, jossa lapsi on kotimaansa ulkopuolella ilman huoltajaa. Kommentin tavoite on turvata ilman huoltajaa olevien lasten pääsy oikeuksiin (access to justice).

32 Ks. tarkemmin Hakalehto-Wainio, Suvianna (2011). Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. Defensor Legis 4/2011, 510–525.

33 Ks. esim. Sahin v. Saksa 8.7.2003 (§ 39) ja Sommerfeld v. Saksa 8.7.2003 (§ 37).

34 Lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevat päätelmät CRC/C/FIN/4, kohdat 59–60.

35 Kommentit löytyvät lapsen oikeuksien komitean verkkosivuilta http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11. Lapsiasiavaltuutetun toimisto on suomentanut 21 kommenttia ja ne löytyvät lapsiasiavaltuutetun sivuilta <http://www.lapsiasia.fi/lapsen-oikeudet/komitean-yleiskommentit/>.

Myös lasten ihmisoikeuksien yleisperiaatteita kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä (Yleiskommentti nro 22 (2017), CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22) sekä lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluuvaltioiden lasten ihmisoikeuksiin liittyviä velvollisuuksia kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä (Yleiskommentti nro 23 (2017), CMW/C/GC/4–CRC/C/GC/23) koskevat yleiskommentit liittyvät turvapaikanhakijalapsen oikeudelliseen asemaan. Kommentit on annettu yhdessä siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean kanssa.

Yleiskommentit 22 ja 23 koskevat kaikkia lapsia kaikissa siirtolaisuustilanteissa riippumatta siitä, ovatko lapset yksin vai yhdessä vanhempiensa tai huoltajiensa kanssa.

Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten asioissa tärkeitä yleiskommentteja ovat myös mm. lapsen etua (Yleiskommentti No. 14, 2013), osallisuutta (Yleiskommentti No. 12, 2009) ja oikeutta hyvään terveydentilaan (Yleiskommentti No. 15, 2013) koskevat yleiskommentit.

Lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannen lisäpöytäkirjan nojalla lapset voivat valittaa kohtaamistaan oikeudenloukkauksista YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Valitus voi olla yksilö- tai ryhmävalitus. Myös valtioiden keskinäiset valitukset ovat mahdollisia. Suomessa valitusmahdollisuus tuli voimaan helmikuussa 2016.

Vireillä olevien juttujen joukossa on useita ulkomaalaisasioita. Myös komitean ensimmäisessä päätöksessä oli kyse ulkomaalaisasiasta. Päätös koski Tanskaa ja tytön käännättämistä maahan, jossa häntä uhkasi sukupuolielinten silpominen. Komitea katsoi, ettei Tanska ollut arvioinut asiassa lapsen etua sopimuksen tarkoittamalla tavalla, eikä varmistunut riittävällä tavalla lapsen turvallisuudesta paluun aikana. Tanska oli siten rikkonut sopimuksen 3 (lapsen etu) ja 19 (suoja kaikkea väkivaltaa vastaan) artiklaa. Komitea kielsi Tanskaa karkottamasta tyttöä ja hänestä huolta pitävää äitiä. Lisäksi komitea velvoitti Tanskaa huolehtimaan siitä, ettei vastaavia tilanteita synny jatkossa.

Lapsen oikeuksien sopimuksessa on neljä ns. yleisperiaatetta: lapsen oikeus elämään ja kehitykseen (6 art.), syrjintäkielto (2 art.), lapsen etu (3 art.) ja osallisuus (12 art.). Yleisperiaatteet muodostavat pohjan, jolle kaikki muut sopimuksen takaamat oikeudet perustuvat. Ne ovat sekä itsenäisiä oikeuksia että sopimuksen keskeisiä tulkintaperiaatteita, jotka tulee ottaa huomioon sopimuksen kaikkien muiden artiklojen tulkinnassa ja toteutuksessa (ks. esim. Yleiskommentti No. 12, kohta 2). Sopimuksen artikloja tulee muutoinkin tulkita kokonaisuutena ja yhdessä muiden ihmisoikeussopimusten kanssa. Yleisperiaatteiden, samoin kuin sopimuksessa turvattujen kansalais- ja poliittisten oikeuksien, täytäntöönpano on ehdotonta, eikä riippuvaista esim. jäsenvaltioiden voimavaroista. Sen sijaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (ns. TSS-oikeudet) jäsenvaltioiden tulee 4 artiklan mukaan pyrkiä toteuttamaan ”mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan”.³⁶ Sopimuksessa hyväksytään siten lähtökohtaisesti se, että TSS-oikeudet toteutuvat joissakin sopimusvaltioissa väistämättä asteittain. Suomen kaltaiset taloudellisesti hyvinvoivat ja vahvat oikeusvaltiot eivät kuitenkaan kuulu näihin maihin (Yleiskommentti No. 5, kohdat 7 ja 8).

36 Lapsen oikeuksien komitea on kuitenkin korostanut, että myös TSS-oikeuksien tulisi jäsenvaltioissa tulkita kuuluvan tuomiois-
tuimien toimivaltaan. Yleiskommentti No. 5, kohdat 7 ja 25.

2.2.1 Lapsen oikeus suojeluun

Lapsen oikeuksien sopimuksessa on useita lapsen suojeluun joko nimenomaisesti tai välillisesti tähtääviä artikloja. Kansainvälistä suojelua hakevaa lasta turvaa erityisesti sopimuksen 22 artikla. Sen mukaan lapsella on ensinnäkin oikeus lapsen oikeuksien sopimuksen turvaamiin oikeuksiin riippumatta siitä, hakeeko hän suojelua yksin vai yhdessä huoltajansa kanssa. Tämän periaatteen myös EIT on vahvistanut useissa turvapaikanhakijalapsia koskevissa ratkaisuissa.³⁷

Toiseksi artikla velvoittaa jäsenvaltioita ryhtymään tarpeellisiin toimiin ilman huoltajaa olevan lapsen perheen yhdistämiseksi. Jos perheenjäseniä ei löydetä, ilman huoltajaa olevan lapsen on saatava sama sopimuksen turvaama suoja kuin kenen tahansa lapsen, joka on syystä tai toisesta vailla perheen turvaa pysyvästi tai tilapäisesti.

Ilman huoltajaa olevan lapsen suojelua konkretisoi lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artikla. Se takaa lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole pysyä perhepiirissä, oikeuden valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltion on turvattava lapselle vaihtoehtoinen hoito kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja niin, että lapsen oikeuksien sopimuksen lapselle turvaamat oikeudet toteutuvat.

On tärkeää huomata, että 20 artiklassa puhutaan perheestä, ei vanhemmista. Se tarkoittaa, että jos vanhemmat eivät syystä tai toisesta voi huolehtia lapsesta, ensisijainen vaihtoehto lapsen hoivan ja huolenpidon turvaamiseen on lapsen laajennettu perhe, ml. esim. aikuiset sisarukset. Lapsen mukana olevalle aikuiselle tulisi myös lähtökohtaisesti myöntää lapsen huoltajuus (tai sitä vastaava asema), ellei ole viitteitä siitä, että se on lapsen edun vastaista. Jos ko. aikuinen kykenee vastaamaan vain lapsen tosiasialisesta hoi- vasta, lapselle on määrättävä jokin taho hoitamaan lapseen liittyviä hallinnollisia ja oikeudellisia asioita.³⁸

Silloin, kun lapsella ei ole ketään läheistä aikuista, sopimusvaltiolla on lapsen oikeuksien sopimuksen nojalla velvollisuus kantaa huoltajan vastuu ja taata lapselle "hänen hyvinvointinsa edellyttämä suojelu ja huolto" (3 artiklan 2 kohta) sekä "vaihtoehtoinen hoito" (20 artikla).

Lapsen suojeluun tähtäävät myös lapsen oikeutta sosiaali- ja terveydenhuoltoon koskevat artiklat 24 ja 26. 24 artiklan mukaan jokaisella lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Sopimusvaltioiden on pyrittävä varmistamaan, että oikeus toteutuu kaikkien lapsien ja lapsiryhmien kohdalla, ja että kaikki lapset saavat välttämättömän lääkärin- ja terveydenhoidon. Sopimuksen 26 artikla turvaa jokaisen lapsen oikeutta sosiaaliturvaan. Sosiaali- ja terveydenhuolto on turvattava myös ilman huoltajaa maahan tulleille lapsille.³⁹ Lapsen oikeuksien sopimuksen jäsenvaltiot ovat myös sitoutuneet (39 artikla) edistämään traumatisoituneiden lasten ruumiillista ja henkistä toipumista sekä yhteiskuntaan sopeutumista. Toipumisen ja sopeutumisen on tapahduttava ympäristössä, joka edistää lapsen terveyttä, itsekunnioitusta ja ihmisarvoa. Lapsen oikeuksien yleisperiaatteiden (2, 3, 6 ja 12 artiklat) mukaisesti toipumista edistävien palvelujen tulee olla lasten saatavilla ilman syrjintää. Ne tulee toteuttaa

37 Ks. esim. Popov v. Ranska 19.1.2012 (§ 91) ja Abdullahi Elmi ja Aweys Abubakar v. Malta 22.10. 2016 (§ 103).

38 Yleiskommentti No 6, kohta 34.

39 Yleiskommentti No. 6, kohdat 40–49. Ks. myös YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien komitean (CESCR) Yleiskommentti No. 20 (2009), kohta 30.

huomioiden ensisijaisesti lapsen etu ja turvaten lapsen oikeus elämään, kehitykseen ja osallisuuteen.

2.2.2 Lapsen etu

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien komitea on lapsen etua koskevassa yleiskommentissaan No. 14 määritellyt lapsen edun sekä 1) lapsen subjektiiviseksi oikeudeksi, 2) päätöksentekijää ohjaavaksi perustavanlaatuiseksi tulkintaperiaatteeksi että 3) menettelysäännöksi.

Lapsen etu lapsen subjektiivisena oikeutena tarkoittaa, että sopimusvaltioilla on velvollisuus varmistua siitä, että lapsen etu todella arvioidaan ja että se asetetaan päätöksenteossa etusijalle (kohta 36). Lapsen edusta tulkintaperiaatteena seuraa, ettei lapsen etua voi tarkastella samalla tasolla kuin muita päätöksenteossa huomioon otettavia seikkoja. Jos oikeudellinen sääntely mahdollistaa useampia tulkintoja, niistä on valittava se, joka parhaiten toteuttaa lapsen etua (kohdat 36–37). Lapsen etu on ensisijaisesti huomioon otettava tulkintaperiaate myös kaikissa turvapaikanhakijalapsia koskevissa asioissa (oleskeluluvat ja niiden täytäntöönpano, perheenyhdistäminen, oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin)⁴⁰ ja lapsen oikeuksien komitean näkemyksen mukaan turvapaikka-asioissa lapsen edun arvioinnin tulisi olla lastensuojeluviranomaisten vastuulla.⁴¹

Myös EIT on korostanut lapsen edun ensisijaisuutta lapsia koskevissa, turvapaikanhakuun liittyvissä ratkaisuissa:

*"The Court has further held that there is a broad consensus, including in international law, in support of the idea that in all decisions concerning children, their best interests must be paramount."*⁴²

Lapsen etu menettelysääntönä tarkoittaa, että lapsen edun arvioinnissa on noudatettava tiettyjä menettelytakeita. Näitä ovat mm. lapsen oikeus osallistua oman etunsa määrittelyyn, ripeä ja lapsen aikakäsityksen huomioon ottava menettely sekä oikeus hakea muutosta itseään koskevaan ratkaisuun. Lapsen edun arvioinnin tulee perustua todennettuihin tosiseikkoihin, ja arvioinnin tulee olla sekä läpinäkyvää että puolueetonta. Lasta koskevan päätöksen perustelut takaavat, että lapsen etu on ollut aktiivisen arvioinnin kohteena ja että se on sekä tutkittu että otettu huomioon (kohdat 6 ja 92).

Sisällöllisesti komitea on korostanut lapsen edun laaja-alaisuutta eli sen yhteyttä kaikkiin sopimuksen lapselle takaamiin oikeuksiin. 3 artikla itsessään ei kerro mitään lapsen edun sisällöstä, vaan artiklan tulkinta on mahdollista vain ottamalla huomioon kaikki sopimuksen lapselle takaamat oikeudet. Niiden kautta

40 Yleiskommentti No. 22, kohta 29.

41 Yleiskommentti No. 22, kohta 32 (d) ja kohta 32 (j).

42 Neulinger ja Shuruk v. Sveitsi 6.7.2010 (§ 135).

lapsen edun käsite saa konkreettisen sisältönsä yksittäisissä tapauksissa (kohta 32). Kun lapsen etua arvioidaan ilman huoltajaa kotimaansa ulkopuolella olevan lapsen asiassa, on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota lapsen henkilöllisyyteen, kansalaisuuteen, kasvatukseen, etniseen, kulttuuriseen ja kielelliseen taustaan sekä haavoittuvuuteen ja suojelutarpeisiin.⁴³

Ratkaisujen tulee olla kattavia, kestäviä ja lapsen oikeudet aikuisuuteen saakka turvaavia. Niitä voivat olla kotouttaminen nykyisessä asuinmaassa, paluu lähtömaahan tai uudelleensijoittaminen kolmanteen maahan. Ratkaisun on kaikissa tilanteissa otettava mahdollisimman hyvin huomioon lapsen pitkäaikainen etu ja hyvinvointi.

Myös lapsen aikakäsitys on otettava huomioon. Koska se on lyhytjänteisempi kuin aikuisen, tehtyjä päätöksiä tulee tarkastella kohtuullisin väliajoin uudelleen sitä mukaa, kun lapsi ja hänen valmiutensa ilmaista itseään ja ymmärtää asioita kehittyvät (Yleiskommentti No. 14, kohdat 16, 84 ja 93).

2.2.3 Lapsen oikeus osallistua

Oikeus osallistua on yksi tärkeimmistä oikeusturvan takaajista. Se on samalla edellytys sille, että lapsi voi ymmärtää, mitä hänen elämässään tapahtuu ja miksi. Lapsen oikeuksien sopimuksessa lapsen osallisuutta koskee 12 artikla. Sen mukaan lapsella on oikeus ilmaista vapaasti näkemyksensä itseään koskevissa asioissa, ja ne on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lisäksi lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa hallinnollisissa ja oikeudellisissa toimituksissa joko suoraan tai edustajan välityksellä siten kuin kansallisessa laissa tarkemmin säädetään. Perustuslaissa lasten osallisuus on turvattu 6 § 3 momentissa, jonka mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Lapsen osallisuutta koskevassa yleiskommentissa No. 12 lapsen oikeuksien komitea on painottanut ensinnäkin oikeuden ehdottomuutta. Osallisuutta haluavalla lapsella tulee aina olla oikeus osallistua asioissa, jotka koskevat tai vaikuttavat häneen itseensä (kohta 134h). Toiseksi komitea on korostanut lapsen edun (3 art.) ja osallisuuden (12 art.) keskinäistä yhteyttä. Osallistumalla lapsi ottaa osaa oman etunsa mukaisen ratkaisun tekemiseen, eikä lapsen etua voi lähtökohtaisesti arvioida, jos siihen kykenevällä lapsella ei ole ollut mahdollisuutta osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn ja ilmaista siinä mielipiteitään (Yleiskommentti No. 12, kohdat 70–74. Ks. myös Yleiskommentti No. 14, kohta 43). Toisaalta osallisuutta on myös oikeus olla osallistumatta. Lapsen tulee olla tästäkin tietoinen, eikä häntä saa painostaa osallistumaan.

Kolmanneksi komitea on painottanut jokaisen lapsen oikeutta osallisuuteen. Myös niillä lapsilla, jotka eivät kykene ilmaisemaan mielipidettään, on samat oikeudet kuin muilla lapsilla. Se, että lapsi on muita haavoittuvammassa asemassa kuten esim. turvapaikanhakija, ei saa estää lapsen osallistumista eikä vähentää lapsen äänen painoarvoa lapsen edun määrittelyssä. Sopimusvaltioiden

43 Yleiskommentti No. 6, kohta 20. Ks. myös EU:n vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) 18 artikla. EIT on perheenyhdistämistä koskevissa tapauksissa kiinnittänyt lapsen edun arvioinnissa huomiota esimerkiksi lapsen ikään ja riippuvuuteen vanhemmistaan sekä alkuperämaan olosuhteisiin (Tuquabo-Tekle v. Hollanti 1.12.2005, § 44). Säilöönottoa koskevissa ratkaisuissa EIT on todennut, ettei lapsen etu voi rajoittua yksin periaatteeseen perheen yhdessä säilymisestä (Popov v. Ranska 19.1.2012, § 116).

vastuulla on mahdollistaa osallisuus huolehtimalla esim. lapselle määrättävästä edustajasta tai vammaisen lapsen tarvitsemista apuvälineistä ja muista järjestelyistä (Yleiskommentti No. 12, kohdat 20 ja 21).

Kun lapsen mielipidettä selvitetään tai lasta kuullaan, lapsen tulee olla tietoinen siitä, missä tarkoituksessa hänen kanssaan keskustellaan. Lisäksi lapsi tarvitsee riittävästi tietoa käsiteltävästä asiasta. Se on annettava lapsen ymmärtämällä kielellä ja tavalla, jonka lapsi ymmärtää. Aikuisen on varmistettava, että lapsi on ymmärtänyt saamansa tiedon. Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen edustajalla (ks. tarkemmin luku 3.2) on tärkeä rooli tiedon antamisessa, vaikka viimekätinen vastuu on aina lapsen mielipidettä selvittävällä tai lasta kuulevalla taholla.⁴⁴

Vaikka ilman huoltajaa tulleen lapsen voi olla vaikea osallistua ilman edustajan tai sijoituspaikan aikuisten apua, olisi tärkeää pyrkiä turvaamaan lapsen suora eli välitön osallisuus ja antaa lapselle mahdollisuus henkilökohtaiseen osallisuuteen päätöksen tekemisessä viranomaisessa aina, kun lapsi niin haluaa ja kun se on mahdollista. (Yleiskommentti No. 12, kohdat 35–37 ja 41, ks. myös yleiskommentti No. 14, kohta 96).⁴⁵ Se tarkoittaa, että kun päätetään esimerkiksi lapsen tarvitsemista sosiaalihuollon palveluista, lapsella tulisi olla oikeus keskustella suoraan asiasta päättävän henkilön kanssa. Jos lapsi osallistuu esim. edustajan välityksellä, on tärkeää, että tämä edustaa yksinomaan lasta ja lapsen etua eikä minkään muun tahon näkemyksiä tai intressejä. Edustajan on välitettävä lapsen näkemykset sellaisinaan ja ilman tulkintaa päätöksentekijälle (Yleiskommentti No. 12, kohdat 35–37).

2.2.4 Lapsen suojele, etu ja osallisuus kotoutumislaisissa

Lapsen oikeuksien sopimus asettaa minimitason sille suojalle, joka on turvattava ilman huoltajaa maahan tulleelle lapselle. Suomessa pyritään jo lainsäädäntövaiheessa varmistumaan siitä, etteivät kansalliset lait ole ristiriidassa niiden velvoitteiden kanssa, joihin Suomi on kansainvälisesti sitoutunut.

Jos tarkastellaan lapsen suojelua, etua ja osallisuutta kotoutumislaisissa, voidaan todeta, etteivät suojelun elementit ole juuri näkyvillä. Myös lain esitöissä suojelun teemat ovat esillä vain sirpalemaisesti.⁴⁶ Osin tämä voi johtua siitä, että laki koskee kaikkia maahanmuuttajaryhmiä, ei yksin turvapaikanhakijoita. Siksi lain tarkoituksena ei myöskään ole ensisijaisesti suojele, vaan eri väestöryhmien välisen tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja myönteisen vuorovaikutuksen edistäminen sekä maahanmuuttajien aktiivisen yhteiskuntaosallisuuden mahdollistaminen (1 §). Lapsen oikeuksien näkökulmasta on kuitenkin selvää, ettei kotoutumislakia valmisteltaessa ole riittävästi pysähdetty pohtimaan ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen asemaa ja erityistä suojelun tarvetta.

Kotoutumislaisissa on säädetty lapsen edusta (4 §). Laki velvoittaa kiinnittämään erityistä huomiota lapsen etuun sekä lapsen terveyteen ja kehitykseen liittyviin seikkoihin aina, kun sitä sovelletaan alle 18-vuotiaaseen. Lapsen etua arvioitaessa on kotoutumislain mukaan otettava huomioon lastensuojelulain (417/2007)

44 EIT katsoi tapauksessa *Rahimi v. Kreikka* 5.7.2011 (kohta 40), että Kreikka oli loukannut EIOS:n 13 artiklaa (oikeus tehokkaan oikeussuojakeinoon), kun ilman huoltajaa maahan tullut lapsi ei ollut saanut asiassaan riittävästi tietoa ymmärrettävällä tavalla. Tapauksessa todettiin myös artiklojen 3 (kidutuksen kielto) ja 5 (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) loukkauks.

45 Ks. myös *Blokhin v. Venäjä* 23.3.2016, § 198–199.

46 HE 185/2010 vp, s. 44 ja 66.

4 §, joka ohjaa kiinnittämään lapsen etua arvioinnissa huomiota siihen, miten toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle:

- tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet,
- mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon,
- taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen,
- turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden,
- itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen,
- mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan sekä
- kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Lastensuojelulain lista lapsen edun arvioinnissa huomioon otettavista seikoista on hyvin yhdenmukainen lapsen oikeuksien komitean näkemysten kanssa ja ohjaa siten myös kotoutumislain mukaisissa asioissa lapsen edun laaja-alaiseen arviointiin. Koska ko. pykälä on tuotu suoraan lastensuojelulaista, siinä ei ole ajateltu nimenomaisesti ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten asemaa. Siitä puuttuvatkin kokonaan esimerkiksi näiden lasten haavoittuvuuden ja suojelun tarpeen huomioon ottaminen sekä kattavien, kestävien ja lapsen oikeudet aikuisuuteen saakka turvaavien ratkaisujen etsiminen. Muun muassa ne ovat lapsen oikeuksien komitean mukaan keskiössä, kun arvioidaan lapsen etua ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen asiassa.

Lapsen etuun liittyy myös velvoite käsitellä lasta koskevat asiat kiireellisesti. Tämä velvoite puuttuu kotoutumislaita. Asioiden ripeä käsittely on osa lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämää lapsen edun mukaista menettelyä (LOS 10 art., Yleiskommentti No. 14, kohta 93), ja tätä kautta vaatimus voidaan ulottaa myös kotoutumislain mukaisiin menettelyihin. Asiasta olisi kuitenkin hyvä säätää nimenomaisesti myös kotoutumislaita. Epävarmuutta ja viivettä lasta koskevien asioiden käsittelyssä pidetään yleisesti vahingollisina lapsille. Kiireellinen käsittely on erityisen merkityksellistä lapsen asumista ja huolenpitoa koskevissa asioissa.

Lapsen oikeuksista osallisuus on turvattu kotoutumislaita parhaiten (4 §). Lain mukaan lasten toivomukset ja mielipide on selvitettävä ja otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi 12 vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa. Kotoutumislain mukainen lapsen mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen ovat ehdottomia pääsääntöjä, joista voidaan poiketa vain poikkeuksellisesti.⁴⁷

Oikeudellisesti mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen ovat eri asioita, vaikka

47 HE 185/2010 vp., s. 66–67. Ks. myös KHO 2017:81.

niissä molemmissa onkin viime kädessä kyse lapsen osallisuuden turvaamisesta. Mielipiteen selvittäminen on vapaamuotoinen menettely, jota ei ole laissa tarkemmin säädelty. Mielipide tulee kuitenkin selvittää lapsen ikää ja kehitystasoa vastaavasti, mikä tarkoittaa, että lapsen erityistarpeet (esim. ikä, kieli, vammaisuus) tulee huomioida. Myös mielipiteen selvittämisessä käytettävät menetelmät ja välineet sekä lapsen tarvitsema tuki ja apu tulee valita lapsen erityistarpeiden mukaan. Lapsen kuuleminen on hallintolain 34 ja 36 §:ssä säädetty määrämuotoinen menettely. Kuulemisesta on lain mukaan ilmoitettava lapselle etukäteen ja samalla lapselle on kerrottava, mistä asiasta ja milloin häntä kuullaan.

Kotoutumislaki velvoittaa ottamaan lapsen mielipiteet ja näkemykset huomioon päätöksenteossa lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla riippumatta siitä, miten lapsi on ne ilmaissut (mielipiteen selvittäminen/kuuleminen). Vapaamuotoinen mielipiteen selvittäminen tuottaa toisin sanoen päätöksentekoon yhtä arvokasta tietoa kuin lapsen ”virallinen” kuuleminen. Lapsen näkemysten huomioon ottaminen ei tarkoita päätöksentekovallan siirtämistä lapselle, vaikka lapsen näkemykset ovat aina osa lapsen edun mukaista ratkaisua. Jos lasta koskeva päätös on lapsen näkemysten vastainen, lapselle on perusteltava ymmärrettävällä tavalla, miksi hänen näkemyksiään ei ole voitu ottaa huomioon.

3. Lapsen huolto



3.1 Asuminen ja tosiasiallinen hoiva

Lapsen huolto voidaan jakaa tosiasialliseen hoivaan ja huolenpitoon sekä oikeudelliseen huoltoon (lapsen asioista päättäminen ja lapsen edustaminen).⁴⁸

Lähtökohtaisesti molemmista vastaa lapsen huoltaja (LHL 4 §, LSL 2 § ja LOS 18 art.). Samalla lainsäädäntö lähtee siitä, että myös yhteiskunnalla on vastuu lapsesta. Julkisen vallan vastuu korostuu erityisesti lapselle vahingollisina pidettävissä perheen sisäisissä tilanteissa ja silloin, kun lapsi on kokonaan vailla huoltajaa.⁴⁹

Ilman huoltajaa maahan tulleilla lapsilla huollon elementit – tosiasiallinen ja oikeudellinen – on jaettu kahden tahon velvollisuuksiksi. Lapsen päivittäisestä hoivasta ja huolenpidosta vastaa hänelle nimetty omaohjaaja sekä muu lapsen asuinyksikön henkilökunta. Sisällöllisesti hoivan ja huolenpidon tasoa määrittävät lapsenhuoltolaki ja lastensuojelulaki. Ilman huoltajaa tulleen lapsen oikeudellisesta huollosta vastaa lapselle määrättävä edustaja.

Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten asumisjärjestelyt on Suomessa eriytetty maahantuloon liittyvän statuksen ja iän mukaisesti. Vastaanottovaiheen asuminen on määritelty vastaanottolaissa ja oleskeluluvan saamisen jälkeinen asuminen kotoutumislaisissa. Alle kouluikäiset ja kouluikäiset asuvat useimmiten ryhmäkodeissa (vastaanottovaihe) tai perheryhmäkodeissa (kotoutumisvaihe).⁵⁰ Ryhmäkotien ydintehtävä on lasten iänmukainen hoito ja kasvatus ja perheryhmäkodeissa myös kotouttaminen. Ympäristö ja elämä ryhmäkodeissa pyritään järjestämään mahdollisimman kodinomaiseksi. 16–17-vuotiaat oleskelulupaa odottavat lapset ja oleskeluluvan saaneet voidaan sijoittaa tukiasuntoloihin. Niiden tavoite on tukea aikuistumisessa, ohjata ja tukea lasta omatoimiseen selviämiseen ja harrastamiseen sekä motivoida häntä tavoitteelliseen opiskeluun.

Kaikissa laitossijoituksissa lapsilla on yleensä täysi ylläpito (tavanomaiset asumis- ja ruokakulut), jonka lisäksi lapset saavat käyttörahaa.⁵¹ Lapsen erityisen suojan tarpeeseen sekä aikuisen läsnäoloon liittyvät vaatimukset on pyritty ottamaan huomioon siten, että ryhmäkotien toimintaan sovelletaan lastensuojelulain 59 §:n säännöksiä yhdessä asuinyksikössä enintään hoidettavien lasten ja nuorten määrästä, samaan rakennukseen sijoitettavien lasten enimmäismäärästä sekä hoito- ja kasvatustehtävissä työskentelevien henkilöiden vähimmäismäärästä. Ryhmäkodit ja tukiasuntolat eivät kuitenkaan ole lastensuojelulaitoksia, eikä niissä ole esim. yleistä oikeutta käyttää lastensuojelulain 11 luvun mukaisia rajoitustoimenpiteitä. (Rajoitustoimenpiteistä tarkemmin luvussa 6.)

Vastaanottokeskuksen johtajan päätöksellä ilman huoltajaa maahan tullut lapsi voidaan sijoittaa myös yksityismajoitukseen, esim. aikuisen sisaruksensa tai muun sukulaisensa luo.⁵²

48 Ks. tarkemmin Koulu, Sanna (2014). Lapsen huolto- ja tapaamissopimukset. Lakimiesliiton kustannus, 115.

49 Toivonen 2017, s. 89–91.

50 Vastaanottokeskusten yhteydessä toimivat alaikäisyksiköt ovat ryhmäkoteja ja kuntaan sijoitetuille oleskeluluvan saaneiden yksiköt perheryhmäkoteja. Osa ryhmäkodeista on valtion, osa järjestöjen tai yritysten ja osa kuntien ylläpitämiä. Kunta voi ostaa palvelut myös yksityiseltä.

51 Vuonna 2018 käyttöraha on ollut alle 16-vuotiailla 26,92 euroa ja yli 16-vuotiailla 48,44 euroa kuukaudessa. Käyttöraha voi olla myös tätä pienempi, jos se on perusteltua lapsen ikä ja kehitystaso huomioon ottaen. Yksityismajoituksessa tai yli 16-vuotiaiden tukiasuinyksikössä asuvalle yksintulleelle lapselle maksetaan käyttörahan sijasta vastaanottorahaa saman verran kuin aikuiselle yksin asuvalle. Vuonna 2018 määrä oli 312,23 euroa tai 91,52 euroa riippuen siitä, tarjotaanko ko. vastaanottokeskuksessa ateriat.

52 Lastensuojelulain (81 §) mukaan pysyvästi yksityiskotiin sijoitettavasta lapsesta on tehtävä ilmoitus yksityiskodin sijaintikunnan

Kotoutumislaki ei tunne yksityismajoitusta, mutta siellä mainitaan tuettu perhesijoitus. Käytännössä on jäänyt melko epäselväksi, mitä se on tai mitä sen tulisi olla. Oleskeluluvan saatuaan lapsi jää yleensä asumaan perheeseen, jossa hän on asunut lupaa odottaessaan. Koska kyseessä ei ole lastensuojelun perhehoitoon verrattava sijoituspaikka, perheet ovat käytännössä jääneet kasvatustehtäväänsään aika yksin, eivätkä he ole saaneet tukea tehtävänsä kuten lastensuojelun perhehoitajat. Myöskään lasten olosuhteita perheessä ole pystytty seuraamaan riittävästi.⁵³ Tämän vuoksi onkin ajateltu, että yksityismajoitus muodostaa riskin lapsen joutumisesta hyväksikäytön tai jopa ihmiskaupan uhriksi.⁵⁴

Sekä majoittavissa perheissä että yksityismajoitusjärjestelmän toimintatavoissa on ollut ongelmia vastaanotto- ja kotoutumisvaiheessa. Tutkimuksen mukaan näyttäisi siltä, että lapsen oikeus suojeluun toteutuu paremmin vastaanottovaiheen ryhmäkodin asiakkuudessa kuin kunnan maahanmuuttajapalveluiden asiakkuudessa. Ryhmäkoti on lapsi-orientoitunut ja usein paremmin resursoitu kuin työpaineen ja aikuissosiaalityön orientaation värittämät maahanmuuttajapalvelut.⁵⁵

Ajoittain yksityismajoituksia onkin pyritty välttämään, ja pohdittu kotoutumislain perhesijoituksen saattamista lastensuojelun perhehoitoa vastaavaksi.⁵⁶

Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että asumiseen liittyvissä kysymyksissä lapsen etu on arvioitava tapauskohtaisesti ja lasten sijaishuoltoa koskevien ohjeiden mukaisesti.⁵⁷

Voimassa olevaa kotoutumislakia koskevasta hallituksen esityksestä käy ilmi, että viittauksella lastensuojelulain henkilöstömitoitukseen on ollut myös muodollisia vaatimuksia laajempi sisällöllinen merkitys: ryhmäkotiin tai tukiasuntolaan sijoitetulla lapsella on oikeus myös turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun (LSL 1 §), ja lapsen hoidossa, kasvatuksessa ja kasvuolojen järjestämisessä tulee noudattaa, mitä lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain 1 §:ssä on säädetty.⁵⁸ Lapsenhuoltolaki velvoittaa turvaamaan lapselle hyvän hoidon ja kasvatuksen sekä lapsen ikään että kehitystasoon nähden tarpeellisen valvonnan ja huolenpidon. Lasta tulee kasvattaa siten, että hän saa osakseen ymmärtämystä, turvaa ja hellyyttä. Lasta ei saa alistaa, kurittaa ruumiillisesti eikä kohdella muulla tavoin loukkaavasti. Lapsen itsenäistymistä sekä kasvamista vastuullisuuteen ja aikuisuuteen tulee tukea ja edistää. On selvää, että nämä vaatimukset ulottuvat myös perhesijoitukseen.

sosiaalitoimeen. Ennen sijoitusta selvitetään perheen kyky ja voimavarat huolehtia lapsen hoivasta. Lapsen tilannetta perheessä seurataan jatkossa kotikäynnein, johon osallistuvat lapsi, perhetyöntekijä ja alaikäisen edustaja. Yksityissijoituksista ks. Kauhanen, Elina (2017). Kulttuurisensitiivisyyttä vai heitteillejättöä? Ilman huoltajaa maahan tulleiden turvapaikanhakijalasten yksityismajoitus ammattilaisten näkemyksissä. Sosiaalityön lisensiaatintutkimus, Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta.

53 Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto, 16–17.

54 Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, Owl Group, Helsinki, 30–31.

55 Kauhanen, Elina (2017), 153–162.

56 Kotoutumislakia oli viime hallituskaudella tarkoitus uudistaa ja asiaa koskeva hallituksen esitys (HE 96/2018 vp) annettiin eduskunnalle. Ilman huoltajaa maassa asuvan lapsen ja nuoren perhehoitoon olisi sovellettu perhehoitolain säädöksiä. Esitystä ei kuitenkaan ehditty käsitellä ja se raukesi.

57 Yleiskommentti No. 22, kohta 32 (f).

58 HE 185/2010 vp., s. 81.

3.2 Edustajajärjestelmä

Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen oikeudellisesta huollosta vastaa lapselle pääsääntöisesti jo vastaanottovaiheessa määrätty edustaja (vastaanottolaki 5 luku). Jotta edustamiseen ei tulisi katkosta, kun lapsi siirtyy vastaanottopalveluiden piiristä kunnan asukkaaksi, myös kotoutumislainsäädännössä (7 luku) on säädetty edustajan määräämisestä. Edustajan määräämistä edellyttävät myös lukuisat kansainväliset säädökset kuten lapsen oikeuksien sopimus⁵⁹, EU:n Dublin III asetus (604/201/EU)⁶⁰ sekä määrätelmä- (31 art.) ja turvapaikkamenettelydirektiivit (25 art.). Samalla ne määrittävät edustajalle asetettuja vaatimuksia.

Edustaja toimii monella tapaa edustamansa lapsen julkisena huoltajana. Hän käyttää lapsen huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa eli edustaa lasta lapsen henkilöä koskevista asioista. Niitä ovat esim. oleskeluluvan tai kotikunnan saaminen niin kauan, kun lapsi on alaikäinen ja ilman huoltajaa (ks. vastaanottolaki 41 § ja kotoutumislaki 15 § 3). Myös esim. sosiaali- ja terveystieteiden palveluissa lapsen puhevaltaa käyttää edustaja, kun lapsella ei itsellään sitä ole. Käytännössä tämä tarkoittaa, että edustajan tulee olla läsnä aina, kun sosiaali- ja terveydenhuollossa tehdään lasta koskevia päätöksiä. Edustaja hoitaa myös lapsen varallisuutta koskevia asioita. Tehtävässään edustajan on valvottava edustamansa lapsen etua ja huolehdittava siitä, että lapsen ääni tulee kuulluksi häntä koskevista viranomaisprosesseista.

Sosiaalihuoltolain mukaisissa asioissa lapsella on edustajan kanssa itsenäinen, rinnakkainen puhevalta 15-vuotiaana (HL 14 § 3). Puhevallan rinnakkaisuus tarkoittaa, ettei lapsen puhevalta syrjäytä edustajan puhevaltaa. Lastensuojelulain mukaisissa asioissa puhevalta on jo 12 vuotta täyttäneellä (LSL 21 §). Terveystieteidenhuollossa lapsen oikeutta päättää omasta hoidostaan ei ole sidottu kiinteään ikärajaan, vaan potilaslain 7 § velvoittaa terveydenhuollon ammattilaisia hoitamaan alaikäistä potilasta yhteisymmärryksessä tämän kanssa, mikäli alaikäinen ikänsä ja kehitystasonsa perusteella kykenee päättämään hoidostaan. Arvion alaikäisen itsemääräävyydestä tekee terveydenhuollon ammattilainen. Jos alaikäinen potilas kykenee terveydenhuollon henkilöstön arvion mukaan päättämään itse hoidostaan, hänellä on myös oikeus kieltää terveydentilaansa ja hoitoaan koskevien tietojen antamisen edustajalle (PotL 9 §).

Voimassa olevaa edustajajärjestelmää on tutkittu ja siihen on kohdistettu voimakasta arvostelua. Mallin puutteita ovat mm. koordinaation jakautuminen kahdelle hallinnonalalle (STM ja TEM), puutteet edustajien riippumattomuudessa sekä erityisesti edustajien koulutuksen, pätevyysvaatimusten ja ulkopuolisen valvonnan puute.⁶¹ Ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen oikeuksien toteutuminen on pitkälti – vaikkakaan ei yksinomaan – edustajan vastuulla. Voidakseen ajaa kaikissa tilanteissa yksinomaan edustamansa lapsen etua, edustajan tulisi olla täysin riippumaton lapsen päivittäisestä hoidosta vastaavasta tahosta (asuinpaikka) sekä päätöksiä lapsen asioissa tekävästä tahosta (Maahanmuuttovirasto).

59 Ks. esim. Yleiskommentti No. 6, kohta 21. Ks. myös YK:n sijaishuollon ohjeet, jotka soveltuvat myös ilman huoltajaa maahan tullessiin lapsiin.

60 Dublin III asetus säättää kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määräämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamista.

61 Lundqvist, Kia Et Toivonen, Virve-Maria Et Saari, Joonas Et Halttunen, Timo Et Qvist, Leena-Maija Et Mikkonen, Anna Et Castrén, Elina (2018). Edustajat lapsen edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 26/2018. Ks. myös Lepola, Outi (2012). Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulneiden lasten edustajajärjestelmästä. Lastensuojelun Keskusliitto; Ritari, Anni Et Piitulainen, Mirja (2016). Ilman huoltajaa saapuneet lapset ja nuoret. Kokemustieto käyttöön vastaanoton kehittämisessä. Pelastakaa Lapset. Ja Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017: Onko lapsella oikeusturvaa, 35–37.

Edustajien koulutuksen tulisi olla kattavaa ja yhdenmukaista koko maassa, sillä lapsen oikeusturvan toteutuminen ei voi riippua siitä, miten hänelle määrätty edustaja on koulutettu. Kattava koulutus tarkoittaa hyviä tietoja ulkomalais-, vastaanotto- ja kotoutumislain sääntelystä, muusta lapsen hyvinvointiin vaikuttavasta sääntelystä (mm. sosiaaliturvaa-, lastensuojelua- ja terveydenhuoltoa koskeva sääntely), lapsen perus- ja ihmisoikeuksista sekä lapsen kuulemisesta.⁶² Edustajan mahdollisiin virheisiin tai laiminlyönteihin reagointi ei voi olla lapsen vastuulla, vaan edustajien toimintaa pitäisi valvoa systemaattisesti. Edustajajärjestelmää rasittavat puutteet vaivaavat yleisemmin myös muuta lasten edunvalvontaa.⁶³

Lapselle määrättävistä edunvalvojista on säädetty esim. lastensuojelulaissa (22 §), sosiaalihuollon asiakaslaissa (10 § 3) ja esitutkintalaissa (805/2014, 4:8 §). Niinpä jatkossa lasten edunvalvontaa olisi syytä mieltä yhtenä kokonaisuutena. Edunvalvonnan tulisi olla tehokasta, ammattitaitoista ja valvottua kaikissa tilanteissa, joissa lapsi tarvitsee apua hallinnollisen tai oikeudellisen järjestelmän kanssa. Vain tällainen edunvalvontajärjestelmä toteuttaa tarkoitustaan eli parantaa lapsen oikeusturvaa edistämällä hänen oikeuksiensa toteutumista ja suojaamalla lasta prosessin mahdollisesti vahingoittavilta elementeilä.

Kiinnostavaa oli, että tämän selvityksen kyselyjen vastauksissa oli vain muutama maininta lapselle määrättävästä edustajasta. Muutamassa vastauksessa mainittiin edustaja esimerkkinä lapsille tarjottavista kotoutumislain mukaisista palveluista. Tästä ei voi kuitenkaan päätellä, pidetäänkö edustajaa yleisesti niin itsestään selvänä, ettei häntä edes mainita – vai tarkoittaako unohtaminen edustajan merkityksen vähättelyä. Edustaja saatettiin mainita harvoin myös siksi, että monet nuoret olivat jo tulleet tai olivat pian tulossa täysi-ikäisiksi, jolloin edustajuus lakkaa.

Edustajan asema lapsen asioissa on merkittävä, mutta on syytä korostaa, ettei edustajan (tai edunvalvojan tai avustajan) määrääminen lapselle poista muiden lapsen asiaa käsittelevien viranomaisten tai tuomioistuimien vastuuta lapsen oikeuksien toteutumisesta. Maahan saapumisensa jälkeen lapsi kohtaa useita eri tahoja ja niissä työskenteleviä aikuisia. Heidän ei parane tyytyä siihen, että lapselle on määrätty edustaja, vaan myös heidän on kiinnitettävä huomiota lapseen sekä tämän asemaan ja oikeuksiin. Oikeusturvasyyt ja lapsen hyvinvointi vaativat, ettei ilman huoltajaa maahan tullut lapsi jää prosessissa sellaisten aikuisten armoille, joilla ei ole valmiuksia turvata lapsen oikeuksia. Siksi kaikkien lasten kanssa työskentelevien on saatava tehtävään asiamukainen koulutus.

62 Yleiskommentti No. 12, kohta 134g ja Yleiskommentti No. 5, kohdat 53–55. Ks. myös Lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat, s. 23.

63 Toivonen 2017, s. 152–155.

4. Lapsen sosiaali- ja terveyspalvelut



4.1 Oikeus palveluihin

Ilman huoltajaa maahan tullut lapsi kuuluu turvapaikanhakuprosessin ajan ns. vastaanottopalveluiden piiriin. Vastaanottopalveluihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, tulkki- ja käännöspalvelut, työ- ja opintotoiminta sekä sosiaali- ja terveyspalvelut. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Lasten hoivaa ja huolenpitoa ohjaa vastaanottovaiheessa tehtävä asiakassuunnitelma ja yksityiskohtaisempi hoito- ja kasvatussuunnitelma.⁶⁴ Vastaanoton järjestämisestä ja kustannuksista vastaa vastaanottolain nojalla valtio. Käytännön ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Konkreettiset vastaanottopalvelut järjestää lähtökohtaisesti se vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi turvapaikanhakija on rekisteröity.

Oleskeluluvan saamisen jälkeen lapselle pyritään mahdollisimman pian löytämään kuntapaikka.⁶⁵ Hän siirtyy samalla lähtökohtaisesti pois vastaanottolain mukaisista palveluista, ja alkaa ns. kotoutumisvaihe. Lapsen näkökulmasta siirtymävaiheella on tärkeä merkitys. Lapsen hyvinvoinnin, kehityksen ja viime kädessä kotoutumisen kannalta olisi suotavaa, että lapsi voisi jäädä asumaan samalle alueelle, jossa hän on ollut jo turvapaikanhakuvaiheessa. Näin ei kuitenkaan aina käy, vaan lapsi voi joutua muuttamaan tutusta ympäristöstä ja ihmissuhteista.⁶⁶

Kuntapaikan löytymisen jälkeen lapsen perustarpeista, hoivasta, kasvatuksesta ja kotoutumisesta vastaa kunta. Kotoutumisen aikaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja tukitoimet järjestetään pitkälti osana kunnallisia peruspalveluita ja oikeus niihin perustuu kunnassa asumiseen.⁶⁷

Asumisedellytys täytyy, kun ulkomaalaisen oleskelu Suomessa on kotikuntalain mukaisesti laillista ja pysyvää (4 § 1). Pysyväksi oleskelu katsotaan silloin, kun ulkomaalaisen oleskelulupa on joko jatkuva määräaikainen (pakolaisasema, toissijainen suojelu ja yksilöllinen inhimillinen syy) tai pysyvä. Kun ilman huoltajaa maahan tullut lapsi saa oleskeluluvan useimmiten toissijaisen suojelun tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella, ei hänen kuulumisestaan kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon piiriin tulisi olla epäselvyyttä.

Asumiseen perustuva oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin tarkoittaa, että ulkomaalaisella on sama oikeus palveluihin kuin kenellä tahansa kunnassa asuvala. Useimpiin palveluihin ja tukiin liittyy lisäksi omia tuen tai palvelun saamisen edellytyksiä, jotka hakijan on täytettävä. Kotoutumislaki säätelee kotouttamisen järjestämisen kehikon, mutta palvelujen sisältö ja tuottaminen perustuvat pitkälti muuhun lainsäädäntöön. Lasten kohdalla tämä tarkoittaa erityisesti opetus-, sosiaali- ja terveystoimea koskevaa sääntelyä. Kotoutumislaki velvoittaa kunnat huolehtimaan siitä, että niiden palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille ja että kotoutumislaisia tarkoitetut toimenpiteet ja palvelut järjestetään sisällöltään

64 TEM 29/2014, 14.

65 Kuntapaikkoja on jo vuosia ollut riittämättömästi. Vaikka yksin maahan tulleille lapsille paikka on järjestynyt muita ryhmiä paremmin, myös heidän kuntiin sijoittamisessaan oli ongelmia ainakin vuonna 2015, kun tulijamäärät kasvoivat. HE 96/2018 vp., s. 53.

66 Ks. Lundqvist, Kia & Tantarimäki, Sami & Halttunen, Timo & Vanhanen, Sari (2017). Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntauudistuksen jälkeen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18/2017, 10. Osa alaikäisten yksiköistä toimii yhdistettyinä ryhmä- ja perheryhmäkoteina. Tällaisesta yksiköstä alaikäisen ei tarvitse siirtyä pois oleskeluluvan saatuaan, vaan hän voi jatkaa asumista samassa paikassa. Ministeriö ilmaisi jo vuoden 2014 raportissaan pitkän tähtäimen tavoitteeksi, että tulevaisuudessa ryhmä- ja perheryhmäkodit sijaitsisivat lähekkäin. (TEM 29/2014, 40).

67 HE 185/2010 vp, 12.

ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Kunnilla on myös yleinen velvollisuus kehittää henkilöstönsä osaamista kotouttamisessa (30 §).

Valtio korvaa kunnalle ilman huoltajaa olevan lapsen asumisesta perheryhmäkodissa tai muussa asuinyksikössä sekä perhehoidosta, asumisen tukipalveluista ja muista lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset siihen saakka, kunnes nuori täyttää 21 vuotta (kotoutumislaki 49 §, ks. myös 2 § 2-3).

Palveluiden suunnittelussa keskeinen merkitys on alaikäisen kotoutumissuunnitelmalla (15 §), jossa lapsen palvelun tarve ja tarpeisiin vastaavat palvelut tulee suunnitella yksilöllisesti. Suunnitelma on laadittava aina ilman huoltajaa tullee ja oleskeluluvan saaneelle lapselle lain mukaan. Huoltajan kanssa tullee lapsille suunnitelma laaditaan lain mukaan vain, jos siihen on alaikäisen yksilöllisistä olosuhteista johtuva tarve. Käytännössä huoltajan kanssa tullee lapsille suunnitelmia ei ole juuri laadittu.⁶⁸ Kotoutumissuunnitelma laaditaan yhdessä kunnan, lapsen ja hänen edustajansa kanssa. Suunnitelmaa laadittaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipiteet, jotka on otettava huomioon lapsen ikää ja kehitystasoa vastaavasti. Kotoutumissuunnitelma sovitetaan yhteen vastaanottovaiheen hoito- ja kasvatussuunnitelman sekä muiden mahdollisten suunnitelmien kanssa.

Kotoutumisvaiheessa ilman huoltajaa maahan tulleella lapsella on oikeus kaikkiin sosiaalihuoltolain (1301/201) mukaisiin palveluihin, jotka sosiaalihuollon ammattihenkilö arvioi tarpeelliseksi. Sosiaalihuoltolain palvelut on tarkoitettu vastaamaan hyvin erilaisiin tuen tarpeisiin. Ne voivat liittyä mm. lapsen tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin tukemiseen tai päihde-, mielenterveys- tai muihin vastaaviin ongelmiin. Palvelujen tarkoitus on edistää tai ylläpitää lapsen sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta (SHL 3 §). Terveystenhuollossa kyseeseen tulevat kaikki kunnassa asuville lapsille tarjolla olevat perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelut ml. neuvolapalvelut. Koulua käyvät lapset ovat oikeutettuja samoihin kouluterveys- ja oppilashuollon palveluihin kuin muutkin.⁶⁹

Sosiaalihuoltolaissa säädetään erikseen ns. erityistä tukea tarvitsevista lapsista (SHL 3 §). Lainkohdan mukaan lapsi on erityistä tukea tarvitseva silloin, kun hänellä on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Muu vastaava syy voi olla esim. henkilön puutteellinen kielitaito yhdistettynä traumaattisiin kokemuksiin.⁷⁰ Ilman huoltajaa maahan tullut lapsi täyttäne useimmiten nämä edellytykset.

68 Kotoutumislain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin monialaista kotoutumissuunnitelmaa välineeksi, jolla voidaan puuttua niiden nuorten tilanteeseen, jotka ovat syrjäytymisvaarassa tai joiden tilanteessa yleiset palvelut ja tukitoimet eivät ole riittäviä. Ks. HE 96/2018 vp., s. 82.

69 Nykänen, Eeva (2018). Ulkomaalaisten oikeus sosiaali- ja terveyspalveluihin, s. 592. Teoksessa Heikki Kallio & Toomas Kotkas & Jaana Palander (toim.) Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent.

70 Ks. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2017:5. Sosiaalihuoltolain soveltamisopas. Lapsen ongelmallinen päihteidenkäyttö tai useampi yhtäaikainen ongelma tarkoittaa kuitenkin lähtökohtaisesti, että lapsi on lastensuojelulain raskaampien tukitoimien tarpeessa. Araneva, Mirjam: Lapsen suojele. Toteuttaminen ja päätöksenteko. Talentum Pro 2016, s. 47.

Lapsi on erityistä tukea tarvitseva myös silloin, kun hänen terveytensä tai kehityksensä on vaarantunut kasvuolosuhteiden tai hänen oman käytöksensä vuoksi. On huomattava, että ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen terveys tai kehitys voi vaarantua myös asumisyksikössä kasvuolosuhteiden vuoksi, sillä niillä viitataan kodin olosuhteita laajemmin (ks. samoin esim. LSL 27 §) esim. tilanteisiin, joissa lapsen terveys tai kehitys on uhattuna turvapaikanhakuun johtaneiden, lasta vahingoittavien syiden vuoksi.⁷¹

Erityistä tukea tarvitsevaa lasta koskevalla sääntelyllä on tarkoitus turvata, että kaikkein vaikeimmassa asemassa olevat saavat tarvitsemansa avun ja tuen. Siksi sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä suurta huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen (SHL 4 §) sekä heidän ohjaukseen- ja neuvontaan (SHL 6 §). Lisäksi erityisen tuen asiakkailla on muita tiukempi määräaika-sääntely (SHL 36 §). Heidän omatyöntekijäänsä ja päätöksentekijäänsä koskevat ammatilliset vaatimukset edellyttävät käytännössä sosiaalityöntekijän pätevyyttä (SHL 42 § ja 46 §).⁷²

4.2. Kyselytutkimuksen tuloksia – sosiaali- ja terveyspalvelut

Kotoutumislaki suuntaa kotouttamisen vastuuta paikallisille viranomaisille. Kotoutumista edistävien toimenpiteiden ja palvelujen lähtökohta on, että ne järjestetään ensisijaisesti osana kunnallisia peruspalveluja sekä työ- ja elinkeinohallinnon palveluja (6 §).⁷³ Kunnan on huolehdittava siitä, että kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttajille (30 §). Kunnallinen kotouttamisohjelma voi sisältää suunnitelman lasten ja nuorten kotoutumisen sekä sosiaalisen vahvistamisen edistämisestä (33 §). Lain esitöissä painotetaan yhteistyötä eri toimijoiden välillä: ”Lapsen oikeuksien toteuttaminen edellyttää tiivistä yhteistyötä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon, opetuksen sekä lastensuojeluviranomaisten kesken, mutta tarvittaessa myös ELY-keskuksen kanssa.

Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat keskiössä maahanmuuttajien kotoutumisessa ja syrjäytymisen ehkäisyssä. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus toteaa, että tästä huolimatta sosiaali- ja terveydenhuolto ei ole ollut valtion kotouttamispolitiikan keskiössä. Kertomuksen mukaan maahanmuuttajien sosiaali- ja terveyspalvelutarpeisiin ei vastata riittävästi. Erityisen tärkeitä sosiaali- ja terveyspalvelut ovat ilman huoltajaa tulleille, ja sen vuoksi keskitymme tässä selvityksessä niihin.

71 HE 252/2006 vp lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 163.

72 Omatyöntekijää ei tarvitse nimetä, jos asiakkaalle on jo nimetty muu palveluista vastaava työntekijä tai nimeäminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta (SHL 42 §).

73 Ks. myös Migrin ohje MIG-176252 (5.6.2017). Oleskeluluvan ja kotikuntamerkin saaneiden asiakkaiden ohjaaminen kunnan ja kansaneläkelaitoksen palveluihin.

4.2.1. Minkä lain nojalla lapsille ja nuorille tarjotaan palveluja yksiköissä?

Kotoutumislaki antaa puitteet, mutta kuntalaisena lapsella on oikeus kaikkiin palveluihin substanssilakien eli kunkin alueen oman lainsäädännön kautta. Ilman huoltajaa tulleiden yksiköt eivät ole osa kunnan sosiaalipalveluita⁷⁴, jolloin lapsen asuminen niissä ei ole sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa, mutta yksiköissä asuessaan lapsi on silti kuntalaisena oikeutettu sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Kun ELY-keskukset sopivat kuntien kanssa asumisyksikköjen perustamisesta ja valvovat yksiköitä, ei kunnissa ei aina ymmärretä, että lapset ovat oikeutettuja kaikkiin sosiaalihuollon palveluihin siinä missä muutkin kuntalaiset.

Tämän kyselyn vastaukset viittaavat siihen, että yksiköiden yhteydet kuntiin vaihtelevat tiivistä löyhiin. Varsinaisena yksikön ylläpitäjänä voi toimia kunta, järjestö tai yritys, millä voi olla myös merkitystä palvelujen toimivuuden kannalta. Niin ikään kuntaliitokset ja kuntien palvelujen ulkoistaminen voivat vaikuttaa palvelujen toimivuuteen:

"Nuoret ovat saaneet todella vähän maahanmuuttopalveluiden sosiaalityön palveluita kunnalta/hyvinvointikuntayhtymältä. Vain tarvittaessa. Tässä yksikössä kaikki mahdollinen on hoidettu omin voimin. Lastensuojeluilmoitusten perusteella nuorille on tehty palvelutarpeen arviointia. Käytännössä työ on ollut todella vähäistä. Nuorten siirryttyä yksiköstä pois, maahanmuuttopalveluiden sosiaalityö on käynnistynyt siellä, minne he ovat muuttaneet. Nyt toimii hyvin. Yksikkömme sijaitsee pienellä paikkakunnalla, jossa ei ole omia sosiaalipalveluita, vaan ne tulevat kuntayhtymän kautta. Kuntayhtymä perustettiin 2017. Alussa oli vaikeuksia edes saada tietää, mikä organisaatio ottaa maahanmuuttajanuoret edes palvelujen piiriin." (vast/stt)

Työ- ja elinkeinoministeriön tietoon onkin tullut, että kunnissa sovelletaan vaihtelevasti sosiaalihuoltolakia. Osa kunnista tekee sosiaalihuoltolain mukaisen päätöksen lapsen sijoittamisesta (SHL 22 §). Kaikissa kunnissa ei kuitenkaan tunnisteta ilman huoltajaa tulleita lapsia sosiaalihuollon asiakkaiksi. Tämä on ymmärrettävää, sillä perheryhmäkotitoiminta ei ole sosiaalihuoltoa, eikä perheryhmäkotiin sijoittamisesta lähtökohtaisesti tehdä sosiaalihuoltolain mukaista päätöstä. Lasten sijoitus asumisyksikköön perustuu ELY-keskuksen tekemään kuntaan sijoituspäätökseen. Lapsi on kuitenkin oikeutettu kaikkiin sosiaalihuoltolain mukaisiin palveluihin. Jos yhteyttä sosiaalihuoltoon ei ymmärretä palveluiden osalta, lapsi ei välttämättä saa tarvitessaan omatyöntekijää (SHL 42 §), palvelutarpeen arviointia (SHL 36–38 §) tai asiakassuunnitelmaa (SHL 39 §). Jos kunnan sosiaalityöntekijä ei tee sijoituspäätöstä, voi siitä aiheutua vastuisiin liittyviä ongelmia, kun nuori on sijoitettu yksityiseen laitokseen.⁷⁵

74 Tämän vahvisti viimeistään korkeimman hallinto-oikeuden päätös 9.4.2019 (KHO:2019:45), jossa ratkaistiin, että perheryhmäkodit ja tukiasunnot eivät ole arvonlisäverolain mukaisia verosta vapautettuja sosiaalihuoltopalveluja.

75 Neuvotteleva virkamies Anna Bruun, työ- ja elinkeinoministeriö, kotouttaminen ja maahanmuutto. Puhelinhaastattelu 9.11.2019.

Kuten alussa (luku 1.2) mainittiin, Valtiontalouden tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota näiden yksiköiden valvontaan⁷⁶. Koska toiminta ei ole sosiaalihuoltolain alaista, perusvalvonta ja ohjaus kuuluu ELY-keskuksille, jotka siis käytännössä ohjaavat ja valvovat osin sosiaali- ja terveysalan toimintaa. Yksiköt eivät ole sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaviranomaisen (Valvira) alaisia, vaan niitä valvovat aluehallintovirastot ja ylimmät laillisuusvalvojat (eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri). Kaikilla yksiköillä ei myöskään ole sosiaalihuoltolain 47 §:n mukaista omaavaltasuunnitelmaa.

Kyselyn vastausten perusteella kentän toimijoille ei ole selvää, minkä lain nojalla kulloinkin toimitaan. Vastaajat kuvasivat hyvin vaihtelevasti, mitä palveluja ja minkä lain perusteella lapset saavat, vaikka enemmistö toikin esiin sekä kotoutumis-, sosiaalihuolto- että lastensuojelulain. Osa vastaajista kertoi lähes kaikkien palvelujen, ml. terveydenhuollon ja opetuksen, perustuvan kotoutumislakiin. Osa oli kirjannut em. välttämättömään huolenpitoon liittyvät palvelut sosiaalihuoltolain mukaisiksi palveluiksi.

Monet mainitsivat, että asuminen perheryhmäkodissa perustuu kotoutumislakiin. Tämä on ymmärrettävää, koska ELY-keskus sijoittaa lapset alueensa yksiköihin.

Jotkut sanoivat, että "asuminen perheryhmäkodissa perustuu shl:n päätökseen". Tällöin yksikön lapsista on todennäköisesti tehty sosiaalihuoltolain mukaiset päätökset (SHL 22 §). Yksikön vastaavien ja sosiaalityöntekijöiden vastausten perusteella useimmille lapsista oli tehty myös sosiaalihuoltolain mukainen palveluntarpeen arviointi ja asiakassuunnitelma. Kaikille lapsille niitä ei ollut tehty: kahdeksan 26 vastaajasta jätti tyhjäksi kohdan, jossa kysyttiin em. arvioinnista ja suunnitelmasta. Näiden vastaajien vastuulla oli yhteensä 80 lasta, mikä on noin kolmasosa kaikista kyselyn yksiköiden lapsista.

Muutama pohti, mitä merkitystä on sillä, minkä lain puitteissa toimitaan. Yksi piti sosiaalihuoltolakia erityisen tärkeänä asiakkaan muuttaessa toiselle paikkakunnalle. Laki mahdollistaa sosiaalihuollon asiakkuuden siirtämisen muuton mukana – vaikka ilman asiakkaan suostumusta. Tämä vähensi monen huolta siitä, että nuori menettäisi palveluja muuttaessaan toiselle paikkakunnalle. Myös taloudellista tukea pidettiin merkittävänä sosiaalihuoltolain mukanaan tuomana palveluna. Ao. vastaus kuvastaa hyvin kotoutumislain henkeä:

"Kotouttamislaki on se päälaki, jota perheryhmäkotitoiminnassa noudatamme. Kaikki toiminta perustuu nuorten kotouttamiseen. Heille tehdään kotouttamissuunnitelma, johon sisältyy suomen kielen opiskelu ja perus- tai ammatilliset opinnot jne. Nuorelle pyritään luomaan tukiverkostoja, harrastusmahdollisuuksia jne., ja ehkäisemään syrjäytymistä. Nuorta tutustutetaan Suomen kulttuuriin, lakiin ja järjestelmiin. Nuorelle luodaan turvalliset ja säännölliset kasvuolot ja kasvua ja itsenäistymistä tukevia ihmissuhteita."(ohjaaja)

76 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2014, 9, 70, 96.

Kotoutumislaki ei kuitenkaan riitä kattamaan lapsen ja nuoren elämän kokonaisuutta. Jos nuori tarvitsee sosiaalihuollon tai terveydenhuollon palveluja, ne perustuvat em. substanssilakeihin. Lapsen oikeus opiskeluun perustuu puolestaan perusopetus- tai lukiolakiin tai lakiin ammatillisesta koulutuksesta. Lainsäädäntö antaa ilman huoltajaa tullee oikeuden kaikkiin palveluihin, mutta kunnissa sovelletaan lakeja eri tavoin, mikä aiheuttaa hämmennystä:

"On ongelmallista, että alaikäisiä yksintulleita ei nähdä kunnallisissa palveluissa erityistä tukea tarvitsevinä. Helposti tulkitaan, että perheryhmäkoti on yhtä kuin lastensuojeluyksikkö, mikä ei pidä paikkaansa. Lainsäädäntö on hyvin epäselvää ja perheryhmäkodin rooli on vaikea. Toisaalta perheryhmäkoti vastaa nuoren hoidosta ja huolenpidosta mutta toisaalta perheryhmäkoti ei ole oikeutettu tietoihin nuoren menneisyydestä jne. mikä olisi taas hoidon kannalta olennaista. Suurin ongelma on, että nuoren hoitoprosessi ei ole kunnan sosiaalityöntekijän johtamaa, ei tunnisteta nuorten erityistarpeita ja kouluttamattomalla edustajalla on suuri valta, jota hän voi käyttää hyväkseen. Edustajia ei myöskään valvota millään tavalla, mikä on yksittäisten nuorten kannalta täysin käsittämätöntä. Nuoret myös asuvat perheryhmäkodeissa ilman minkäänlaista kunnan viranomaispäätöstä, mikä on käsittämätöntä, kun vertaa esim. tilannetta lastensuojelulaitoksiin. Perheryhmäkoteja ja edustajia koskeva lainsäädäntö tulisi uudistaa ja perheryhmäkotien ei tulisi olla ELY-keskusten alaista toimintaa vaan selkeästi sosiaalihuollon. Lapsen etu ei nykyisellä lainsäädännöllä toteudu perheryhmäkodeissa." (vastaava/stt)

Kyselyn mukaan ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen etu jää toteutumatta kahdesta syystä: lainsäädäntö ei ole riittävän täsmällistä ja selkeää, ja kuntien toimintatavat ovat hyvin moninaisia.

4.2.2 Mitä palveluja lapset ovat tarvinneet?

Ilman huoltajaa tulleilla on tarvetta hyvin moninaisille ja tapauksittain vaihteleville palveluille. Niitä tarvittiin "perussairauksiin ja mielen murheisiin", kuten yksi vastaaja tiivisti. Ilman huoltajaa tulleet tarvitsivat melko paljon perusterveydenhuoltoa. Lääkärille mentiin erilaisten kipujen ja oireiden vuoksi, joille ei kuitenkaan löytynyt somaattista syytä. Perusterveydenhuollon ja sairauksien hoidon lisäksi lähes jokainen mainitsikin erilaiset mielenterveysongelmat. Apua haettiin nuorten unettomuuteen, ahdistukseen, stressiin, masennukseen, näköalattomuuteen, käytöshäiriöihin, viiltelyyn, itsetuhoisuuteen ja erilaisiin psykosomaattisiin oireisiin. Joissain yksiköissä sai terveydenhoitajan, sairaanhoitajan ja jopa psykiatrisen sairaanhoitajan palveluja, jolloin apua ei tarvinnut aina hakea yksikön ulkopuolelta. Nuorisopsykiatriaa oli kuitenkin tarvittu monen vastaajan mukaan.

Osa vastaajista yhdisti oireet tiettyyn ongelmaan, esim. traumaperäiseen stressireaktioon, perheestä erossa olemiseen tai yleisesti yksinäisyyteen. Myös oppimisvaikeudet ja muut koulunkäyntiongelmat, päihdekokeilut, peliriippuvuus

ja seksuaalinen hyväksikäyttö mainittiin.

Esiin tuli myös kontaktien puute, ja sosiaalisia verkostoja kartoitettiin tukiperhe- tai kummiperhetoiminnan kautta. Palveluja etsittiin myös järjestöiltä. Vastaajilla oli vapaaehtoisista auttajista monenlaisia kokemuksia: koettiin esim., ettei osa heistä ollut saanut riittävästi koulutusta eikä ollut sitoutunut tehtävään.

4.2.3 Ovatko lapset saaneet palveluja ja vastasivatko ne tarpeeseen?

Halusimme tietää, millaisia palveluja ilman huoltajaa tulleet lapset tarvitsevat ja saavat asumisen, päivittäisen huolenpidon ja opiskelun lisäksi. Kun kysyimme yleisesti, saivatko lapset tarvitsemiaan palveluja, karkeasti ottaen hieman yli kaksi kolmasosaa vastaajista vastasi myöntävästi. Tämä oli odotettua, sillä ilman huoltajaa tulneiden lasten palvelut on järjestetty niin, että päivittäinen hoiva, huolenpito ja kasvatus tarjotaan perheryhmäkodissa, perheessä tai tukiasumisyksikössä. Kun kysyimme tarkemmin asiaa, paljastui kuitenkin palvelukohtaisia eroja.

Kysyimme, ovatko yksikön lapset saaneet tarvitessaan seuraavia palveluja: perusterveydenhuolto, kouluterveydenhuolto, koulun oppilashuolto, päihde- ja mielenterveyspalvelut, lasten- tai nuorisopsykiatria (erikseen avohoito ja osastohoito), erityisnuorisotyö, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä sekä järjestöjen palvelut (kuten tukihenkilö-, tukiperhe- tai kummiperhetoiminta). Kysymys esitettiin identtisenä molemmille vastaajaryhmille, jotka vastasivat varsin yhdenmukaisesti.

Eniten vaikeutta sanottiin olevan mielenterveyspalvelujen saamisessa. Noin puolet arvioi, että päihde- ja mielenterveyspalveluja oli saatu tarvittaessa, kun toinen puoli katsoi, että niiden saamisessa oli ollut vaikeuksia.

Kysyimme, olivatko lapset ja nuoret saaneet riittävästi palveluja ja vastasivatko ne heidän tarpeisiinsa. Ohjaajat olivat hiukan esimiehien ja sosiaalityöntekijöiden kriittisempiä palveluiden riittävyyden suhteen: n. 60 % ohjaajista sanoi, että palveluja oli riittävästi, kun toisesta ryhmästä yli 70 % vastasi näin. Palveluja piti sopivina molemmissa ryhmissä 70–75 % vastaajista. Ohjaajat kirjasiivat haasteiksi enemmän palveluun pääsyn, kun toinen ryhmä toi esille enemmän palvelujen sisältöön ja laatuun liittyviä asioita.

Kolmasosa valitsi ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kohdalla vaihtoehdon, jonka mukaan palveluja oli saatu tarvittaessa. Niin ikään kolmasosa vastasi, ettei palvelua ollut saatu, mikä on aika yllättävää. Yksiköissä oli siis herännyt epäilyjä ihmiskaupasta, mutta emme tiedä, montako lasta asia koski. Mitä se, ettei palvelua ollut saatu, tarkoittaa? Oliko esityksiä auttamisjärjestelmään asiakkaaksi ottamisesta tehty, mutta niihin tullut kielteinen päätös? Yksi vastaaja kertoi toisessa yhteydessä, että yksi nuori oli saatu auttamisjärjestelmän asiakkaaksi.⁷⁷

Vaikeuksia oli ollut myös erityisnuorisotyön sekä järjestöjen tarjoamien tukipalveluiden – kuten tukihenkilö-, tukiperhe-, tai kummiperhetoiminnan – saamisessa. Ainakin pääkaupunkiseudulla ja Uudellamaalla on meneillään järjestöjen hankkeita, joissa rekrytoidaan ja koulutetaan vapaaehtoisia tukihenkilöiksi ja -perheiksi tai kummiperheiksi. Tarve on kuitenkin selvästi suurempi kuin järjestöt

77 Auttamisjärjestelmän tilannekatsauksen mukaan lähes viidennes päätöksistä vuonna 2018 oli kielteisiä, mutta katsaus ei erittele uhriksi esitettyjen ikää tältä osin. Lähde: Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Tilannekatsaus 1.1.–31.12.2018).

pystyvät tarjoamaan.

4.2.4 Miten yhteistyö sujuu?

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan yhteistyön toimivuutta eri tahojen – edustaja, yksikön muut työntekijät, ELY-keskus, kuntatoimijat, yksityiset toimijat ja järjestöt – kanssa. Yhteistyö toimii hyvin -väitteestä oltiin pääosin joko täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Jonkin verran eroja ohjaajien ja toisaalta yksikön vastaavien ja sosiaalityöntekijöiden vastauksista löytyi. Jälkimmäisen ryhmän yhteistyö ELY-keskuksen kanssa vaikutti sujuvan erityisen hyvin, mutta ohjaajat ovatkin vähemmän tekemisissä ELY-keskusten kanssa. Yhteistyö edustajien kanssa tuntui sujuvan ohjaajista paremmin, mutta he ovatkin enemmän tekemisessä keskenään.

Alaikäisten puhevaltaa käyttämään määrätty edustajat jäivät aineistossa muuten melko näkymättömiksi. Yksi ohjaaja koki työskentelyn edustajan kanssa paikoin niin ongelmalliseksi, että kuvasi sitä yhdeksi suurimmista haasteista työssään. Toinen vastaaja kaipasi yhteistyön ja roolijaon selkeyttämistä. Osa vastaajista kuvasi joidenkin edustajien tekevän toisia enemmän töitä edustettavansa asioiden eteen:

"Myös jonkin verran tapauskohtaista epäselvyyttä palvelujen saannissa. Ohjaajana ei aina tiedä, mistä alkaa selvittämään asioita eivätkä kaikki edustajat vastaa nuoren asioista yhtä lailla. Edustajien ja meidän ohjaajien tehtävänjakoon toivoisi selkeyttä." (ohjaaja)

Yhden vastaajan mukaan yhteistyö edustajien kanssa sujuu pääosin hyvin, kun sanoitetaan toimintaperiaatteet ja tavoitteet:

"Kun edustajan ja perheryhmäkodin ajatukset menevät yksiin, on asiakkaallakin rauhallinen olo ohjauksen ollessa linjassa yhdessä sovitusti." (ohjaaja)

Osa ohjaajista nosti työn suurimmaksi haasteeksi riittämättömän yhteistyön muiden toimijoiden kanssa. Joku kirjoitti ylhäältä tulevista muutoksista käytännöissä. Myös yhteistyön muiden tahojen kanssa sanottiin olevan välillä haastavaa ja ristiriitaista:

"Kelan ja työvoimatoimiston kanssa asiointi välillä takkuu pahasti. Välillä tulee eri henkilöiltä erilaisia ohjeita tai joku tuki muuttunut, mutta meille ei ole siitä tullut tietoa." (ohjaaja)

Ohjaajat olivat jonkin verran kriittisiä yhteistyöstä kunnan, yksityisten toimijoiden ja järjestöjen kanssa. Esille tuli myös kiinnostava näkemys sosiaali- ja terveyspalvelujen eroista:

"Sosiaalihuolto pyrkii mukautumaan asiakkaan tarpeisiin, kun terveydenhuolto toimii selkeästi vain tietyin rakentein -> asiakkaalla ongelmia ymmärtää tätä." (ohjaaja)

4.2.5 Mielenterveyspalvelut suurin haaste

Sekä kansainväliset että suomalaiset väestötutkimukset osoittavat, että pakolais-taustaisilla ihmisillä on pääväestöä enemmän psyykkistä kuormaa ja mielenterveysongelmia. Noin 15–25 prosentilla turvapaikanhakijoista ja pakolaisista on diagnosoitavia mielenterveyshäiriöitä. Yleisimmät ovat traumaperäinen stressihäiriö, muut ahdistuneisuushäiriöt ja masennus.⁷⁸

THL:n tuore tutkimus tarjoaa uusinta tietoa Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden terveydestä ja hyvinvoinnista. Tutkimukseen kutsuttiin kaikki vuonna 2018 Suomeen tulleet, tutkimuksen otantakriteerit täyttäneet turvapaikanhakijat. Havainnot olivat linjassa aiempien Euroopassa ja Suomessa tehtyjen selvitysten kanssa. Lähes 40 %:lla aikuisista esiintyi merkittäviä masennus- ja ahdistuneisuusoireita. Eri ikäisistä lapsista noin kolmanneksella oli psykososiaalisia oireita. Erityisen monilla nuorilla ja alakouluikäisillä lapsilla oli tunne-elämän oireita ja kaverisuhteiden ongelmia, ja alle kouluikäisillä lapsilla käytösoireita. Peräti puolet 13–17-vuotiaista nuorista kertoi kaverisuhteiden ongelmista ja 43 % tunne-elämän oireista.⁷⁹

Lasten oireiden taustalta löytyi traumatisoivia tapahtumia: 13–17-vuotiaista jopa 87 %, kouluikäisistä lapsista 73 % ja alle kouluikäisistä lapsista 54 % oli kokenut jonkin järkyttävän tapahtuman ennen Suomeen tuloaan, ja 16 % oli kokenut jonkin niistä matkallaan lähtömaasta Suomeen. Hieman alle puolet 13–17-vuotiaista oli kokenut jonkun tärkeän henkilön menehtymisen, ja 40 % oli nähnyt toiseen ihmiseen kohdistuvaa ruumiillista väkivaltaa.⁸⁰

Noin kolmannes oli ollut sodassa tai aseellisessa konfliktissa. Joka neljättä oli vahingoitettu tai yritetty vahingoittaa ruumiillisesti, ja joka viides 13–17-vuotiaista oli joutunut eroon perheestään vastoin tahtoaan. Lisäksi lähes puolet 13–17-vuotiaista koki olleensa jossain muussa todella stressaavassa tilanteessa, jossa oli tuntenut olevansa suuressa vaarassa, tai tilanteessa, jossa oli tuntenut jonkun toisen olevan suuressa vaarassa. Alakouluikäisillä lapsilla oli näitä kokemuksia suunnilleen saman verran kuin yläkouluikäisillä, mutta he olivat kokeneet vähemmän läheisten menettämistä ja väkivallan todistamista.⁸¹

Ilman huoltajaa tulleiden lasten osallistumisaktiivisuus oli THL:n tutkimuksessa selvästi matalampi kuin aikuisilla ja aikuisten mukana tulevilla lapsilla. Tutkijat arvelivat tämän johtuvan mm. siitä, että lasten edustajien tavoittaminen oli vaikeaa tai ettei edustaja tai vastaanottokeskuksen henkilökunta arvioinut

78 Castaneda, Anu E.; Mäki-Opas, Johanna; Jokela, Satu; Kivi Nina; Lähteenmäki, Minna; Miettinen, Tanja; Nieminen, Satu; Santalahti, Päivi ja PALOMA-asiantuntijaryhmä (2018). Pakolaisten mielenterveyden tukeminen Suomessa. PALOMA-käsikirja. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 5/2018, 49.

79 Castaneda, Anu; Snellman, Olli; Garoff, Ferdinand; Klemetilä, Antti; Lehti, Venla; Qvarnström-Obrey, Ann-Christin; Kankaanpää, Saija; Oroza, Valentina ja Halla, Tapio (2019). Psykkiset oireet. Teoksessa Anu Castaneda (toim.) Turvapaikanhakijoiden terveys ja hyvinvointi. Tutkimus Suomeen vuonna 2018 tulleista turvapaikanhakijoista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 12/2019, 193–198.

80 emt., 199–212.

81 emt.

tutkimukseen osallistumista nuorelle sopivaksi. Otos oli 76, ja tutkimukseen osallistui lopulta 18 lasta, jolloin osallistumisprosentiksi tuli 26 %.⁸² On kuitenkin luultavaa, ettei erityisen haavoittuvana ryhmänä ilman huoltajaa tulleilla lapsilla olisi ainakaan vähempää erilaisia oireita tai niiden taustalla olevia traumatisoivia kokemuksia kuin perheensä kanssa tulleilla lapsilla ja nuorilla.

Kyselymme tulokset vahvistavat käsitystä mielenterveyteen liittyvistä haasteista turvapaikanhakijoina tulleiden lasten ja nuorten kohtaamisessa. Kun kysymme palvelujen saatavuudesta, esiin nousivat erityisesti puutteet lasten- ja nuorisopsykiatrian palvelujen saamisessa, näin etenkin osastohoidon kohdalla. Avohoitoa puolet vastaajista arvioi saadun tarvittaessa. Suunnilleen yhtä moni kuitenkin vastasi, että palvelujen saamisessa oli ollut jonkin verran vaikeuksia. Vain harvan mukaan avohoitoa ei ollut saatu lainkaan tarvittaessa. Lasten- ja nuorisopsykiatrian osastohoidon kohdalla sen sijaan peräti kolmasosa vastasi, ettei hoitoa ollut saatu lainkaan (kolmasosa valitsi vaihtoehdon jonkin verran hankaluutta palvelun saamisessa ja kolmasosa, että oli saatu tarvittaessa). Vaikuttaakin siis siltä, että osa ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina tulleista lapsista on ollut viime vuosina niin huonokuntoisia, että heitä yksiköissä hoitavat tai heidän asioistaan vastaavat työntekijät ovat pitäneet psykiatrasta osastohoitoa tarpeellisenä, mutta lapset eivät ole kuitenkaan päässeet osastolle.

Pyysimme myös avovastauksia mahdollisista haasteista palvelujen saamisessa tai käyttämisessä. Niissäkin mielenterveyspalvelut nousivat selkeästi esiin ja lähes jokaisessa vastauksessa kuvattiin niihin liittyviä ongelmia. Jotkut palasivat teemaan vielä kyselyn viimeisessä kysymyksessä, jossa oli mahdollisuus kirjata työn suurimpia haasteita ja kehittämiskohteita ilman huoltajaa tulleiden palveluissa. Joitain kehittämis ehdotuksiakin vastauksissa esitettiin: mielenterveyttä tulisi tukea kokonaisvaltaisesti ja palvelujen tulisi tulla lähemmäksi nuorta. Kaivattiin mm. psykiatrisen sairaanhoitajan tai psykologin palveluja yksikköön tuotuna.

Mielenterveyspalveluiden huono saatavuus ei kosketa pelkästään turvapaikanhakijana tulleita lapsia ja nuoria. Syksyn 2019 aikana mediassa on jälleen käyty paljon keskustelua etenkin pääkaupunkiseudun mielenterveyspalveluiden ongelmista. Lasten- ja nuorisopsykiatriassa yli kolme kuukautta hoitoon pääsyä odottaneiden potilaiden määrä kasvoi vuonna 2018. Yksi syy vaikuttaisi olevan, ettei lieviin mielenterveysongelmiin pystytä vastaamaan perustasolla. Nykyjärjestelmässä arviointi tuntuu ylikorostuvan varsinaisen hoidon kustannuksella. Vuonna 2012 tehtiin muutoksia, joiden tarkoitus oli helpottaa avun saamista, mutta vaikuttaa käyneen päinvastoin. Luotiin lisää arviointiportaita, mutta arviointi ei välttämättä johda hoitoon, vaan lapsia ja nuoria siirrellään edestakaisin. Esimerkiksi HUS:n nuorisopsykiatriasta lähetettiin 26 % nuorista takaisin kaupungin palveluihin, koska heidän ongelmansa olivat vielä liian lieviä. Oirehtiva nuori ei saa kuitenkaan apua perustasolla, ja lopulta hän on todella erikoissairaanhoidon tarpeessa. Erityisesti nuorten erikoissairaanhoidon lähetemäärät ovatkin kasvaneet voimakkaasti: nuoria on erikoissairaanhoidossa kahdeksankertainen määrä väestöön suhteutettuna verrattuna parinkymmenen vuoden takaiseen tilanteeseen, ja jonot ovat pidentyneet.⁸³

82 emt., 16.

83 Lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalvelujen piiriin (2018). Pääkaupunkiseudun tarkastuslautakunnat, Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, HUS. Arviointimuistio. Ks. myös HS 23.10.2019 (Maija Aalto). Vakavasti sairaiden nuorten mielenterveysongelmia

4.2.6 Kohtaamattomuuden ongelma

Turvapaikanhakija- ja pakolaislasten mielenterveys on aihe, joka on puhuttanut siitä saakka, kun pakolaisia alkoi tulla enemmän Suomeen 1990-luvun alusta. YK:n lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut Suomea säännöllisesti näiden palveluiden puutteista antaessaan suosituksia Lapsen oikeuksien sopimuksen määräaikaishavainnointien yhteydessä. Myös muut YK:n ihmisoikeussopimuksia valvovat komiteat ovat ottaneet esille lasten mielenterveyspalveluissa olevia puutteita, ja myös nimenomaan pakolais- ja turvapaikanhakijalasten osalta.⁸⁴

Tämänkin kyselyn vastauksissa esille tulivat pitkät jonot ja se, etteivät asiakkaat pääse tarvittaessa lasten ja nuorten psykiatriselle poliklinikalle tai psykiatriselle arviointijaksolle sairaalaan. Enemmän esiin tuli kuitenkin ehkä se, etteivät palvelut ole sisällöltään sopivia.

Vastauksissa kuvailtiin kohtaamattomuuden ongelmaa. Muutamat vastaajat sanoivat suoraan, että mielenterveyspalveluja on kyllä saatavilla, mutta ne eivät vastaa tämän ryhmän tarpeisiin. Syyksi nähtiin sekä järjestelmän puutteet että lasten ja nuorten kyvyttömyys ottaa vastaan tarjottua apua. Mielenterveyspalveluissa ei tunnu olevan riittävästi kokemusta tai asiantuntemusta erilaisista taustoista tulevien kohtaamiseen. Ei ehkä ole ymmärrystä siitä, millaisia kokemuksia nämä lapset ja nuoret kantavat, vaan toimitaan samalta pohjalta kuten kantaväestön kanssa:

"Trauma- ja kulttuuritietoisuus on palveluissa olematonta ja tämä aiheuttaa sen, että palvelut eivät vastaa tarvetta." (vast./stt)

Erityisesti mainittiin lasten- ja nuortenpsykiatrian osaamisen puutteet traumatisoituneiden nuorten kohtaamisessa. Jos ongelmia ei tunnusteta, se vaikeuttaa palveluihin pääsyä. Ja vaikka palveluihin pääsisikin, tarjotusta avusta ei tunnu olevan hyötyä, sillä lapset tai nuoret eivät osaa ottaa sitä vastaan. Varsin moni totesi, että ilman huoltajaa tulleet eivät tahdo ymmärtää, miksi ja mistä asioista heidän pitäisi keskustella vaikkapa psykiatrisen sairaanhoitajan kanssa. Nuoret pittelevät ongelmiaan, ja heidän on vaikea sitoutua hoitoon.

"Erityisesti psykiatrian palveluissa on nähtävissä se, että asiantuntemusta ei aina löydy riittävästi." (vast/stt)

"Lasten- ja nuorten psykiatrian poliklinikka ei ole tehtäviensä tasalla, tarvitsevat ymmärrystä ainakin yksin tulleiden lasten kohtaamisessa." (ohjaaja)

"Lasten- ja nuorten mielenterveyspuolella ei ole ollut kokemusta, eikä oikein työkaluja

hoidetaan Helsingin seudulla väärin, sanoo kaksi kaiken nähnyttä ammattilaista.

84 YK:n lapsen oikeuksien komitea on nostanut teemaa esille suosituksissaan toisen, kolmannen ja neljännen maaraaportoinnin yhteydessä vuosina 2000 (CRC/C/15/Add.132), 2005 (CRC/C/129/Add.5), 2011 (CRC/C/FIN/CO/4) sekä Viimeksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia valvova TSS-komitea nosti asian esille kysymyslistassaan, jonka se antoi Suomelle sen seitsemättä maaraaporttia varten maaliskuussa 2019.

työskennellä traumatisoituneiden lasten ja nuorten kanssa. Nuoretkaan eivät ole oikein tienneet mistä vastaanotoilla pitäisi puhua. On esimerkiksi luultu, että sitä kautta on mahdollisuus vaihtaa asumisyksikköä ja/tai kotikuntaa kun tarpeeksi puhuu asiasta nuorisopsykiatrisella." (ohjaaja)

"Osa palveluista on nuorille kulttuurisesti vieraita ja heillä on vaikeuksia vastaanottaa palveluja. Palveluiden tarjoajat ovat myös vaikeuksissa uusien asiakasryhmien kanssa." (vast/stt)

Kohtaamattomuuden ongelma syntyy, kun järjestelmä ei tunnista ilman huoltajaa tulleiden nuorten erityisiä tarpeita, ja nuorilla on korkea kynnys hakeutua avun piiriin. Terapeuttinen keskustelu on nuorille vieras lähestymistapa, ja monelle mielenterveydestä puhuminen on suorastaan tabu:

"Perinteinen keskusteluterapia ei yleensä toimi [tämän ryhmän] mielenterveysasiakkaiden hoidossa." (vast./stt)

"Mielenterveyteen liittyvät ongelmat ovat usein tabuja ja niille ei ole edes omassa äidinkielessä sanastoa. Asioiden pitäisi parantua ottamalla lääkettä." (ohjaaja)

"Nuorten on ollut vaikea ymmärtää mielenterveyden hoitoa, että se tapahtuu pitkällä aikavälillä." (vast./stt)

Usein yritetään hoitaa fyysisiä oireita, vaikka niiden syyt ovat psyykkisiä. Nuori hakeutuu kipujen ja vaivojen takia lääkärille, mutta somaattista syytä oireille ei löydy:

"Nuorilla on huomattavan paljon erilaista tarvetta perusterveydenhuollolle, esim. erilaisia kipuja ja oireita, joille ei kuitenkaan usein löydetä somaattista syytä. Nuorisopsykiatrian apu ei vastaa nuorten tarvetta, nuorilla monia psyk. oireita ja ahdistusta mutta eivät koe saavansa apua nuorisopsykiatriasta" (vast./stt)

Kohtaamattomuuden ongelma ja kokonaisvaltaisen kohtaamisen puute koskee myös muita kuin ilman huoltajaa tulleita lapsia. Syksyllä 2019 niin asiakkaat kuin asiantuntijat kävivät julkisuudessa keskustelua lasten ja nuorten psykiatrian tilanteesta Helsingin seudulla. Siinä saattoi tunnistaa samankaltaisia näkemyksiä kuin kyselymme vastauksissa. Kynnys päästä hoitoon on korkea. Jos hoitoon pääsee, ongelmana on linjaus, jonka mukaan pyritään hoitamaan tarkasti rajattuja ongelmia täsmähoidoilla, erilaisilla lyhytterapioilla. Niillä voidaan auttaa nuoria, joiden oireet pystytään luokittelemaan; halutaan tarkka diagnoosi. Varsin usein tämä ei kuitenkaan onnistu, vaan diagnoosit ovat epämääräisiä, koska nuoren elämäntilanne ja ongelmat ovat epämääräisiä ja mutkikkaita. Lasten- ja nuortenpsykiatria kaivattaisiin tämän sijaan pitkäjänteisyyttä ja kokonaisvaltaista otetta

sekä riittävästi matalan kynnyksen paikkoja perusterveydenhuoltoon.⁸⁵

4.2.7 Palvelut eivät toteudu yhdenvertaisesti

Viimeiseen kysymykseen haasteista ja kehittämistarpeista etenkin yksikön vastaavat ja sosiaalityöntekijät siirtyivät jossain määrin kuvaamaan yksittäisten palvelujen sijaan yleisempiä järjestelmätason ongelmia. Koettiin, että lainsäädäntö on osittain epäselvää eikä kaikilta osin riittävän velvoittavaa. Jotkut pitivät ongelmallisena sitä, että ilman huoltajaa tulleiden palvelut ovat irrallaan kunnan omista palveluista ja sosiaalihuollosta. Ihmeteltiin, miksi vain jotkin kunnat ottavat nuoret sosiaalihuollon asiakkaiksi. Vastaajien mielestä kotoutumislaki ei yksinään riitä takaamaan riittävää huolenpitoa, vaan ilman huoltajaa tulleelle pitäisi tarjota sosiaalihuoltolain mukainen asiakkuus ja erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen asema:

"...paikkakunnalla, jossa työskentelen asiat on melko hyvin; Kaikilla ilman huoltajaa tulleilla on shl:n erityisen tuen tarpeessa olevan lapsen asiakkuus ja oma vastuu sostt. Tiedän, ettei kaikkialla Suomessa ole näin, ja se on mielestäni väärin, sillä kyseessä on erittäin haavoittuva ryhmä, joka tarvitsee kaiken mahdollisen tuen." (vast/stt)

Monen mukaan palvelujen saatavuus vaihteli paikkakunnittain. Nuoret olivat keskenään eriarvoisessa asemassa sen mukaan, mille paikkakunnalle heidät oli sijoitettu. Jotkut vastaajat muotoilivat palvelutarpeiden ja tarjonnan epäsuhtaa vertaamalla keskenään ilman huoltajaa tulleiden palveluja muiden palveluihin. Heidän mukaansa erillinen järjestelmä asettaa ilman huoltajaa tulleet eriarvoiseen asemaan suhteessa valtaväestön nuoriin. Joku katsoi, ettei ilman huoltajaa tulleilla ole yhdenvertaisia oikeuksia kantaväestön nuorten kanssa – tai jos oikeuksia olisikin, niiden toteutumiseksi joutuu tekemään töitä:

"Palvelun saannin helppous ja joustavuus määräytyy toisinaan henkilökohtaisen mielipiteen mukaan eikä perustu lakiin saada yhtäläistä palvelua suomalaisten kanssa. Joutuu taistelemaan oikeudesta saada palvelua." (vast./stt)

Kuntien toisistaan poikkeavat käytännöt leimasivat joidenkin vastaajien mukaan koko järjestelmää ja aiheuttivat sen, että ilman huoltajaa tulleiden huolenpitoon ja kasvatukseen on vaikea saada selkeyttä ja jatkuvuutta. Epäjohdonmukaisuus näkyy arjessa pienissäkin päivittäiseen hoitoon liittyvissä asioissa:

85 Esim. HS 23.10.2019.

"Toiset kunnat hoitaa ilmaiseksi alaikäisen ja toisessa kunnassa koululaisen burana terveydenhoitajalla maksaa 62€. Kunta laskuttaa yksityistä palveluntuottajaa, perheryhmäkotia." (vast./stt)

Joku antoi kritiikkiä myös yksityisille palveluntuottajille:

"Yksityiset ostopalvelutuottajat ovat palvelujen laadultaan hyvin epätasaisia. Osan kanssa asiat sujuvat erittäin hyvin, osan erittäin huonosti. Valvonta vaatii paljon työtä. Olisi helpompaa tuottaa palvelu omana tuotantona ja taata laatu ja laadunvalvonta." (vast/stt)

Palvelujen kuntakohtainen epätasaisuus johtuu erään vastaajan mielestä yksinkertaisesti rahasta. Se voi ohjata nuoren elämää merkittävästi: lähtökohdat kouluttautumiseen ja kotoutumiseen ovat epätasaiset ja riippuvat siitä, mihin kuntaan nuori on satuttu sijoittamaan asumaan:

"Raha, tukijärjestelmä keskittyy määrään. Pienen kunnan pienet resurssit ja pieni asiakasmäärä tarkoittaa, että rahaa on vähän käytettävissä. Kohderyhmän erityispiirteitä ei täysin yksilöllisesti pystytty huomioimaan esim. koulutuksen osalta." (vast/stt)

Kuntakohtaiset erot korostuvat, jos nuori joutuu siirtymään kunnasta toiseen. Muutamasta vastaajasta suurimpia haasteita olivat juuri siirrot paikkakunnalta toiselle. Pelättiin, että nuori jää silloin yksin. Moni koki täysi-ikäistymisen kriisin paikkana tiiviin ohjauksen päättyessä yhtäkkiä. Siirtymää pidettiin liian jyrkkänä. Muutama ehdotti, että jälkihuolto järjestettäisiin niin, että sitä saa perheryhmäkodista.

Eräästä vastaajasta suurin haaste oli se, ettei järjestelmä turvaa jatkuvuutta. Nuori saattoi kokea jopa useita siirtoja yksiköstä ja kunnasta toiseen. Hän oli saattanut löytää harrastukseksi joukkuelajin ja oman paikkansa joukkueessa, mikä sitten katkesi äkisti, kun koulu ja ohjaajat vaihtuivat. Kun toimivia kiintymyssuhteita oli saatu syntymään, niiden katkeaminen saattoi olla vahingollista.

"...kiintymyssuhteen katkeaminen on kasvatuksellisesti erittäin huono juttu esim. 13-vuotiaalle, joka on ollut maassa reilut 3 vuotta ja menee nyt jo kolmanteen laitokseen..." (ohjaaja)

Yksiköiden vastaavilta ja sosiaalityöntekijöiltä kysyttiin erikseen, kuinka moni lapsi oli siirtynyt oleskeluluvan saatuaan toiselta paikkakunnalta tai toisesta kotoutumisvaiheen yksiköstä, joka oli lakkautettu. Useimmissa yksiköissä vain muutama lapsi oli tullut toiselta paikkakunnalta tai yksiköstä, mutta joissakin yksiköissä suurin osa tai kaikki lapset olivat siirtyneet toiselta paikkakunnalta tai yksiköstä.

Kysyimme myös, tehdäänkö siirtoja enemmän vai vähemmän verrattuna ruuhkaisiin vuosiin. Yleisimmin vastattiin, että siirtoja tehdään aiempaa vähemmän, mutta jonkun mielestä näitä tehdään koko ajan:

"Siirtoja tehtiin äärimmäisen harvoin ja painavista syistä." (vast/stt)

"1–2 vuotta sitten ongelmana oli se, että kaupungit eivät myöntäneet kuntapaikkoja ryhmäkodeista luvan saaneille ja asiakkaita siirrettiin ympäri Suomea. Nyt siirtoja tulee koska perheryhmäkoteja lopetetaan. Toki kun asiakkaita oli ryhmäkodeissa 1–2 vuotta sitten enemmän tuli enemmän siirtoja myös aikuisvokkeihin." (vast/stt)

"Siirtoja on ollut varsin paljon koko ajan." (vast/stt)

Yhdessä vastauksessa kuvastuu turhautuminen järjestelmään, jossa lapsen sijoituspaikkaa ei päätetä sen perusteella, mikä olisi juuri tälle lapselle paras paikka:

"Ei. Nuoria on aina siirrelty paikasta toiseen. Puhutaan kauniisti lasten edusta, mutta käytäntö on toinen." (vast/stt)

4.2.8 Ammatillisessa ohjauksessa ja osaamisessa on puutteita

Kuntien erilaisten lain tulkintojen tai toimintatapojen lisäksi epäselvyyttä vaikutti olevan myös perheryhmäkotien ohjauksessa. Ohjaajat toivat ymmärrettävästi esimiehensä hiukan enemmän esille asioita, jotka liittyivät suoraan nuoriin ja päivittäiseen vuorovaikutukseen näiden kanssa. Nuorten luottamuksen saavuttaminen esitettiin muutamassa vastauksessa työn suurimpana haasteena. Näin etenkin yksikön perustamisen alkuvaiheissa, joita muutama kuvasi aika sekavaksi: nuoret saattoivat käyttäytyä uhkaavasti ohjaajia kohtaan ja koettelivat rajojaan.

Etenkin ohjaajat kaipasivat lisää osaamisen vahvistamista ja työhön perehdyttämistä. Joku totesi, että vaikka nuorilla oli paljon traumatisoitumisesta johtuvia käytöshäiriöitä, työntekijät eivät olleet saaneet minkäänlaista koulutusta tai perehdytystä siihen. On huolestuttavaa, jos yksiköitä todella jouduttiin avaamaan ilman työntekijöiden riittävää perehdytystä. Myös kielimuuri vaikeutti vuorovaikutusta:

[suurimmat haasteet olivat] "Nuorten mielenterveyden ongelmat ja traumatisoitumisesta johtuvat käytöshäiriöt. Alussa kielimuuri ja se ettei työhön ollut minkäänlaista perehdytystä taikka koulutusta ennen aloitusta." (ohjaaja)

Ohjaajat mainitsivat usein koulunkäyntiin ja -motivaatioon liittyvät ongelmat. Erään vastaajan mukaan näin oli etenkin yksikön toiminnan alkuvaiheessa, jolloin suurin osa nuorista kävi koulua vain satunnaisesti. Kaiken kaikkiaan

opetuksen järjestämiseen kaivattiin yksilöllisiä ja joustavampia vaihtoehtoja. Kaikki nuoret eivät ole alisuoriutujia, vaan heidän joukossaan on myös niitä, joille koulunkäynti ei tuota vaikeuksia. Joku totesikin, että nuoret olisivat valmiita nopeampaan etenemiseen:

"Lisäksi nuoret näkevät, ettei koulua ole riittävästi, toivoisivat pidempiä koulupäiviä." (ohjaaja)

Vahva perehdyttäminen sekä selkeät toimintaperiaatteet ja ohjeet tukisivat ohjaajia heidän työssään. Heidän mielestään viranomaisilta saatiin paikoin jopa ristiriitaisia ohjeita ja viestejä, eikä yhteisiä toimintatapoja tuntunut aina löytyvän. On ymmärrettävää, että toimintatavat olivat haussa, kun yksiköitä jouduttiin perustamaan nopeasti ennätysmäärälle oleskeluluvan saaneita lapsia ja nuoria. Moni yksikkö aloitti tyhjästä, eikä kaikkii riittänyt työntekijöitä, joilla olisi ollut kokemusta työskentelystä pakolaistaustaisten nuorten kanssa. Joidenkin mielestä työtä leimasi tuolloin puutteellinen ammattitaito ja ohjaus. Vei aikaa, että toimintatavoista saavutettiin yhteisymmärrys.

Vuoden 2015 jälkeen kotoutumistyöhön hakeutui työntekijöitä lastensuojelusta ja jotkin lastensuojelun yksiköt muutettiin perheryhmäkodeiksi. Vaikka toisaalta moni toivotti tuolloin tervetulleeksi sen, että ilman huoltajaa tulleiden yksiköihin saatiin lastensuojelutyön osaamista ja kokemusta, ei sekään sujunut aina ongelmitta. Yksi vastaaja kuvasi, että lastensuojelulaitoksessa ennen työskennelleillä työntekijöillä oli "vääränlainen ote":

"Erityisesti lastensuojeluyksikössä aiemmin työskennelleiden työntekijöiden kanssa oli haasteita. Heillä oli usein sisäänrakennettuina kasvatusmallit, jotka olivat kovin rangaistuskeskeisiä ja huonosti sopivia perheryhmäkoteihin, joiden käytössä ei ole juuri rajoituskeinoja." (vast/stt)

Rajojen asettamisesta puhuivat myös muut vastaajat (rajoittamisesta lisää luvussa 6). Kaivattiin mahdollisuutta asettaa nuorille enemmän rajoja:

"Lainsäädäntö kotouttamislain ja lastensuojelulain välisiin tulkintoihin on aiheuttanut paljon haasteita, silloin kun olisi tarvittu enemmän keinoja haastavien nuorten auttamiseen." (vast/stt)

"Traumatisoituneet lapset tarvitsivat varsinkin alkuun rajoja ja turvallista pysähtymistä uuteen arkeen, mutta perheryhmäkodeilla ei ole sellaiseen valtuuksia, kuten lastensuojelulaitoksissa. Sen vuoksi nuoren elämän kuntoon saattaminen voi hidastua ja hänen elämänlaatussa heikentyä, kun kenelläkään ei ole valtaa asettaa riittäviä rajoja. Tähän tulisi ehdottomasti tulla muutos, lapsen parhaaksi." (vast/stt)

Yksi vastaaja kertoi nuoresta, joka käyttäytyi niin haastavasti, että hän vei koko vuorossa olevan henkilökunnan huomion, eikä muille nuorille juuri riittänyt aikaa. Lastensuojelu oli kuitenkin sitä mieltä, etteivät sijoituksen kriteerit täyttyneet. Kun jotain oli tehtävä, nuori siirrettiin toiseen yksikköön. Yhdessä ELY-keskuksen kanssa löytyi sellainen ilman huoltajaa tulleiden yksikkö, joka oli erikoistunut tavallista enemmän huomiota vaativiin nuoriin.⁸⁶

Vastaajat muistuttivat myös, että taustatekijät ovat yksilöllisiä: pakolaistausta ei tee ihmisistä toistensa kaltaisia. Heterogeenisyys oli haasteellista: samassa yksikössä saattoi olla erittäin vaikeasti oireilevia traumatisoituneita ja suhteellisen tasaisia nuoria. Toiset tarvitsivat intensiivistä hoitoa, toiset lähinnä opiskelurauhaa. Toisille piti asettaa tiukkoja ja turvallisia rajoja, toisille se ei sopinut lainkaan. Yksikössä kaikille nuorille tulisi kuitenkin asettaa yhteiset säännöt.

Yleisesti kaivattiin lisää osaamista lasten ja nuorten kohtaamisessa sekä omassa yksikössä että kaikissa palveluissa. Vastauksissa toistui, ettei näiden nuorten erityistarpeita ja ongelmia monin paikoin tunnisteta. Kaikissa palveluissa ei ole kokemusta pakolaistaustaisten kanssa työskentelystä, eikä riittävästi ymmärrystä heidän erityisistä elämäntilanteistaan ja taustalla vaikuttavista tekijöistä. Aina ei myöskään tunnisteta ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten oikeuksia palveluihin:

"...ja perheryhmäkoti nähdään usein lastensuojelulaitoksena, jonka lisäksi ei tarvita palveluja." (vastaava/stt)

"On sanottu suoraan, että heidän tarjoama tuki/palvelu ei ole riittävää nuorelle, ja apua pitäisi etsiä muualta. Tai esim. nuori kokee, ettei hoitavasta tahosta ole hänelle apua." (ohjaaja)

Eräs ohjaaja tiivistää kokemuksensa:

"Tuntuu, että Suomessa ei ole riittävää osaamista, jotta osattaisiin antaa tarpeellisia palveluita." (ohjaaja)

Tulkkipalvelujen tasossa on paljon vaihtelua. Monessa vastauksessa puhuttiin kielimuurista, ja todettiin tulkin käytön olleen puutteellista tai sen laadun huonoa. Tulkin käyttöä pidettiin myös ylipäättään haasteellisena etenkin mielenterveyteen liittyvissä kysymyksissä: asiakas saattaa peitellä asioita, eikä tuo esille todellista ongelmaa, koska ei luota tulkin vaitioloon. Esiin nousi myös ilman huoltajaa tulleiden kohdalla suhteellisen yleinen asia eli iän todentamiseen liittyvät ongelmat. Maahanmuuttohallinnossa kaikki palvelut määräytyvät sen mukaan, onko lapsi alaikäinen vai täysi-ikäinen. Tämä ratkaisee usein myös sen, saako turvapaikanhakija oleskeluluvan. Kuntatason

86 Yksikköä kutsuttiin erityisen huolenpidon yksiköksi, mikä on hiukan harhaanjohtavaa. Erityinen huolenpito on lastensuojelulaissa tarkoin määriteltyä, lastensuojelulaitoksessa järjestettävää erityistä, moniammatillista hoitoa ja huolenpitoa, jonka aikana lapsen liikkumisvapautta voidaan hänen hoitonsa ja huolenpitonsa edellyttämässä laajuudessa rajoittaa. (Lastensuojelulaki (13.4.2007/417), 71–73 §. Ks. myös Lastensuojelun käsikirja.

palveluissa työskenteleville asia lienee melko vieras tai tietämys perustunee satunnaisiin mediatietoihin. Yksi vastaaja kertoi, että nuori oli saattanut kertoa olevansa nuorempi kuin oli, mikä oli saattanut hämmentää lääkäriä ja vaikuttaa hoitoon.

Koska 18 vuoden ikäraja on merkittävä rajapyykki myös turvapaikanhakijoiden kohtelussa, viranomaisella on suuri intressi tietää tarkkaan hakijan ikä.

Koska hakijoilla on harvoin esittää luotettavia dokumentteja iästään, on useissa maissa ryhdytty käyttämään lääketieteellisiä tutkimuksia iän arvioinnin apuna. Suomessa käytetään yhdistettyä luusto- ja hampaistotutkimusta, josta säädetään Ulkomaalaislaissa (6 a §). Viranomaiset uskovat, että näin saadaan objektiivista tietoa päätöksentekoa varten. Asia ei kuitenkaan ole niin yksinkertainen. Lääketieteellisessä iän arvioinnissa ei itseasiassa mitata ja arvioida ikää vaan sitä, onko henkilö saavuttanut tietyn fyysisen kypsyytason, jota pidetään aikuisen kypsyytasona. Ongelma on siinä, että tämä voi tapahtua eri ikävaiheessa. Testeillä siis saadaan tietoa ihmisen kypsyydestä – ei kronologisesta iästä. Valtaosa ihmisistä saavuttaa fyysisen kypsyyden 20. ikävuoteen mennessä, mutta jotkut voivat saavuttaa sen jo 15-vuotiaana.⁸⁷

Ikätutkimuksissa yleisesti käytettävillä menetelmillä saadaan asiantuntijan lausunto luuston ja hampaiston kehittymisen asteesta ja sen perusteella arvio ihmisen iästä. Etenkin luustotutkimus antaa epävarmoja tuloksia, sillä menetelmä perustuu vanhentuneisiin kriteereihin. Pienillä lapsilla menetelmä tuottaa tarkempaa tietoa. Murrosikäisten kohdalla virhemarginaali kasvaa ja juuri heidän kohdallaan ikää usein epäillään.⁸⁸

Murrosiässä nuoren kasvussa ja seksuaalisessa kehityksessä sekä luuston ja hampaiston kehityksessä esiintyy suurta yksilöllistä vaihtelua. Geneettisten tekijöiden lisäksi ympäristö, ravinto ja aiemmat sairaudet vaikuttavat kehityseroihin. Lääketieteen asiantuntijat, etenkin lastenlääkärit, ovatkin korostaneet ikäarvioinnin epämääräisyyttä ja kehottavat olemaan varovaisia tulosten tulkinnassa. Virhemarginaalin katsotaan siksi olevan +/- kaksi vuotta.⁸⁹

Maahanmuuttoviranomaiset saavat käyttöönsä lääkäreiltä lausunnon, joka sisältää yleensä vain mahdollisuuksia, todennäköisyyksiä tai epätodennäköisyyksiä siitä, voiko hakija olla alle tai yli 18-vuotias. Varsinaista ikää ei tieteen vaatimukset täyttävässä raportissa voida siis määritellä. Iän määrittäminen tapahtuu maahanmuuttoviranomaisten toimesta, kun hakijalle keksitään syntymäpäivä ja merkitään se rekistereihin.⁹⁰

Voidaan miettiä, kannattako lääketieteellinen iän arviointi tehdä henkilölle, joka saattaa ikätutkimuksen mukaan olla 15- tai 19-vuotias. Jos hakija määrittellään ikätutkimuksen jälkeen täysi-ikäiseksi, sillä on kauaskantoiset seuraukset hänen elämäänsä. Hänet siirretään aikuisten vastaanottokeskukseen, ja hänellä on huomattavasti huonommat mahdollisuudet saada jäädä Suomeen puhumattakaan perheen yhdistämisestä.

87 Aynsley-Green, A., Cole, T. J., Crawley, H., Lessof, N., Boag, L. R., & Wallace, R. M. M. (2012). Medical, statistical, ethical and human rights considerations in the assessment of age in children and young people subject to immigration control. *British medical bulletin* 102, 17–42; Tapaninen, Anna-Maria (2018). Rajalla laboratorioissa: iän arviointia, iän määrittämistä ja ikämääräyksiä. *tiede & edistys* 43:3, 216–237;

88 Aynsley-Green & al. (2012); Tapaninen (2018).

89 emt.

90 emt.

5. Lastensuojelu



5.1 Oikeus lastensuojelun palveluihin

Ilman huoltajaa maahan tulleella lapsella on oikeus myös lastensuojelun palveluihin. Lastensuojelun tuen tarpeessa oleva lapsi ohjautuu nykyisin joko kunnallisen sosiaalihuollon (SHL) tai lastensuojelun (LSL) asiakkaaksi riippuen siitä, millainen lapsen tilanne on, ja millaisten palvelujen arvioidaan vastaavan niihin parhaiten.

Jos arvioidaan, että sosiaalihuoltolain mukaiset kevyemmät ja ehkäisevät palvelut ovat lapselle sopivia ja riittäviä, lapsi ohjautuu sosiaalihuollon asiakkaaksi. Sosiaalihuoltolain 13 § turvaa lapselle yhtä vahvan oikeuden palveluihin kuin lastensuojelussa: lapsen terveyden tai kehityksen kannalta välttämättömät sosiaalipalvelut on oikeus saada viipymättä, ja palveluja on järjestettävä tarvittavassa laajuudessa niinä vuorokauden aikoina, jolloin niitä tarvitaan.

Lastensuojeluasiakkuus alkaa, kun sen edellytykset (lastensuojelulaki 417/2007, LSL 27 §) täyttyvät, eli lapsen terveys tai kehitys on vaarassa lapsen kasvuolosuhteiden tai lapsen oman käytöksen vuoksi, ja lapsi tarvitsee lastensuojelulain mukaisia eli korjaavia (raskaampia) palveluja ja tukitoimia. Lastensuojeluasiakkuus alkaa lisäksi aina, jos lapselle konkreettisesti annetaan lastensuojelun palveluja joko kiireellisesti tai muutoin. Jos lapsi on lastensuojelun asiakas, käytössä ovat kaikki lastensuojelulain mukaiset palvelut: avohuollon tukitoimet (LSL 7 luku) ja lapsen sijoitus (LSL 8–9 luku). Lapselle on nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä (LSL 13 b §) ja tehtävä asiakassuunnitelma (LSL 30 § 1).

Lasta koskevissa asioissa on tärkeää, että lapsen palveluntarpeen arvioinnin tekisi aina lastensuojelun sosiaalityöntekijä, jolla on ammatillinen osaaminen lapsia koskevissa asioissa. Kansainvälistä suojelua hakevien ja sitä saavien lasten kohdalla ongelma tosin on, ettei lastensuojelussakaan ole välttämättä tietoa ja osaamista näiden lasten ongelmien erityispiirteistä.⁹¹

Tieto lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta voi tulla sosiaaliviranomaisille mitä kautta hyvänsä. Lastensuojeluasia tulee vireille ja velvollisuus selvittää lastensuojelun tarve alkaa, kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä saa tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta (LSL 26 § 1). Lastensuojelulain 25 §:ssä säädetään useille eri viranomaisille velvollisuus tehdä lastensuojeluilmoitus. Ilmoituskynnys on korostetun matala⁹² ja se voidaan nykyisin tehdä myös sosiaalihuoltolain 35 §:n mukaisena yhteydenottona sosiaalihuoltoon. Ilmoitusvelvollisten joukossa ovat myös vastaanottokeskukset, mutta kotoutumisvaiheen aikaisia ja ELY-keskusten alaisia perheryhmäkoteja ja tukiasuntoja ei mainita ilmoitusvelvollisten listassa. Myös niillä on kuitenkin oikeus tehdä ilmoitus tarvittaessa.

91 Ks. Toivonen, Virve: *Pakkoavioliittojen esiintyminen ja ilmitulo Suomessa. Oikeusministeriölle laadittu selvitysmuistio 2017.*

92 *Araneva 2016, 76-77.*

5.2 Kyselytutkimuksen tuloksia – lastensuojelu

Kysyimme lastensuojelupalvelujen käytöstä ja kokemuksista erillisillä kysymyksillä, ja sen lisäksi vastaajat toivat esille lastensuojeluun liittyviä toiveitaan tai kokemiaan haasteita myös kyselyn lopussa olevassa avokysymyksessä. Moni oli saanut apua lastensuojelusta, mutta osa oli hyvin kriittisiä yhteistyön sujumisesta lastensuojelun kanssa.

5.2.1 Palveluja käytettiin vaihtelevasti

Kun kysyttiin, minkä lain perusteella yksikön lapset saavat palveluja, vastauksissa oli lastensuojelulain kohdalla paljon hajontaa. Vaikuttaa siltä, että lastensuojelun palveluja saa tai käytetään hyvin eri tavoin eri paikkakunnilla. Osassa vastauksia kuvattiin, että lastensuojelun palveluja oli käytetty lähinnä vasta siinä vaiheessa, kun on pitänyt miettiä, onko yksikkö lapselle sopiva asumismuoto.

Joissain tapauksissa oli päädytty lastensuojelun sijoitukseen, ja kiireellisiäkin sijoituksia oli jouduttu tekemään. Joskus lastensuojelutarpeen arvioinnin jälkeen oli saatu avohuollon palveluja, esim. nimetty sosiaalityöntekijä ja tapaamiset tämän kanssa tai ylimääräistä tukea harrastuksiin, terapiaa tai ryhmätoimintaa sekä päihdepalveluja.

Vastauksissa todettiin lastensuojelulaista esim. näin:

"jää vähän kevyeksi, vaikka kyseessä alaikäiset lapset." (ohjaaja)

"Lastensuojelun avohuollon asiakkuus mutta ei palveluja - ainoastaan seuranta ja tapaamiset." (vast/stt)

Joihinkin vastauksiin sisältyi saman tyyppisiä piirteitä kuin lastensuojelun sisäisessä keskustelussa. Esiin nousi esim., että lastensuojelusta haetaan apua lasten ja nuorten ongelmissa, jotka kuulusivat mielenterveyspalveluille. Kun pyysimme mainitsemaan yleisimmät palvelut, joita lapsille tarjotaan lastensuojelulain nojalla, yksi vastaaja totesi "mielenterveyspalvelut ja huostaanotto". Vastauksessa tiivistyy kaksi kysymystä, jotka liittyvät mielenterveyspalveluiden saamisen vaikeuteen ja lastensuojelusta käytävään keskusteluun. Onko lastensuojelu kilpistynyt pelkästään huostaanotoksi? Eivätkö lapset ja nuoret saa mielenterveyspalveluita, jos he eivät ole lastensuojelun piirissä? Mielenterveysasiat näkyvät lastensuojelussa: THL:n tutkimuksessa kahdella kolmasosalla sijoitetuista lapsista ilmeni sosiaalityöntekijöiden mukaan psyykkistä oireilua ja mielenterveysongelmia, ja useammalla kuin joka kolmannella (37 %) niitä ilmeni paljon⁹³.

Kyselyssämme haettiin tietoa siitä, kuinka paljon ilman huoltajaa tulleista lapsista oli tehty lastensuojeluilmoituksia ja mihin ne olivat johtaneet. Kysyimme, oliko yksikön lapsista tehty ilmoituksia vuoden 2018 alusta lähtien. Ohjaajista

93 Heino, Tarja; Hyry, Sylvia; Ikäheimo, Salla; Kuronen, Mikko ja Rajala, Rika (2016). Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset HuosTa-hankkeen (2014–2015) päätulokset. Raportti 3/2016, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 72.

91 % vastasi myöntävästi (46 vastaajasta 42) ja yksikön vastaavista ja sosiaalityöntekijöistäkin 77 % (26 vastaajasta 20).

Miltei kaikki vastasivat avokysymykseen, joka koski syitä lastensuojeluilmoituksen tekemiseen. Ylivoimaisesti eniten lastensuojeluilmoituksia aiheutti päihteiden käyttö, joka oli kirjattu lähes jokaiseen vastaukseen.

Turvapaikanhakijalasten päihteiden käytöstä on vähän tietoa. THL:n tuoreen tutkimuksen mukaan 20 % 13–17-vuotiaista vuonna 2018 tulleista turvapaikanhakijoista oli kokeillut alkoholia vähintään kerran elämässään, ja heistä noin puolella kokeiluja oli vähintään kolme kertaa. Vain muutama oli ilmoittanut olleensa tosi humalassa joskus, mutta vastaajien joukossa oli myös lapsia, jotka olivat olleet vähintään 10 kertaa vahvassa humalassa. Huumeiden käyttökokemuksista kerrottiin tutkimuksessa hyvin vähän, eikä kukaan vastaajista ollut esim. koskaan käyttänyt huumeita suonensisäisesti. On kuitenkin huomattava, että tutkimukseen osallistuneet olivat vielä turvapaikanhakijoita, eli tulleet maahan vastikään. On luultavaa, ettei turvapaikanhakija halua kertoa päihteiden käytöstään – vaikka kertominen tapahtuu anonyymisti.⁹⁴

Kyselymme vastauksissa ei yleensä eroteltu alkoholia ja muita päihteitä, mutta muutama maininta oli myös huumeista. Koulupoissaolot tai muut koulunkäyntiin liittyvät ongelmat mainittiin myös usein. Muita syitä olivat luvattomat poissaolot yksiköstä ja karkailu, aggressiivinen tai itsetuhoinen käytös sekä mielenterveysongelmat. Muutama maininta oli myös seksuaalisesta hyväksikäytöstä (sekä uhrina että tekijänä).

5.2.2 Lastensuojeluilmoitukset johtavat harvoin asiakkuuteen – mutta silloin sijoitukseen

Yksikön vastaavilta ja sosiaalityöntekijöiltä kysyttiin myös tarkempia lukumääriä vuoden 2018 alusta lähtien tehdyistä lastensuojeluilmoituksista ja siitä, mihin ne johtivat. Vastauksista voi nähdä selvästi, että ilmoituksia tehtiin kohtalaisen paljon, mutta ne eivät johtaneet usein edes lastensuojelutarpeen arviointiin saati asiakkuuteen. Samoista lapsista tehtiin useita ilmoituksia.

LASTENSUOJELU-ILMOITUSTEN MÄÄRÄ	LASTEN LUKUMÄÄRÄ	LASTENSUOJELUTARPEEN ARVIOINTI	LASTENSUOJELUN ASIAKKUUS	KIIREELLINEN SIIJOITUS	HUOSTAANOTTO
106	59	40	19	12	5

Huom. lukumääriä on pidettävä viitteellisinä, sillä on mahdollista, että jonkin yksikön kohdalla vastaukset antoivat sekä yksikön johtaja että kunnan sosiaalityöntekijä. Vertailemalla yksiköstä annettuja tietoja ja niiden vastauksia päällekkäisyyttä näyttäisi kuitenkin olevan vain yhden yksikön kohdalla. Ilmoitusten määrä pienenisi näin kolmella ja lasten lukumäärä ja lastensuojelutarpeen arviointi kahdella.

Yksiköissä on ollut vuonna 2018 arviolta yhteensä noin 300 lasta (paikkalukumäärä yhteensä 333), sillä yksiköt ovat varmasti olleet täydempiä kuin vastaushetkellä. Suhteessa lasten määrään sekä ilmoitusten että ilmoituksia koskevien

94 Kataja, Kati; Skogberg, Natalia ja Partanen, Airi (2019). Alkoholi ja muut päihteet. Teoksessa Anu Castaneda (toim.) Turvapaikanhakijoiden terveys ja hyvinvointi. Tutkimus Suomeen vuonna 2018 tulleista turvapaikanhakijoista. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, raportti 12/2019, 223.

lasten lukumäärä on joka tapauksessa varsin suuri.⁹⁵

Yhdessä aineiston 10-paikkaisessa perheryhmäkodissa oli tehty kaikkiaan 29 lastensuojeluilmoitusta viidestä lapsesta vajaan puolentoista vuoden aikana. Niistä neljä oli jossain vaiheessa johtanut lastensuojelutarpeen arviointiin. Asiakkuuksia syntyi yksi – kiireellisen sijoituksen kautta. Syiksi lastensuojeluilmoituksiin oli yksikössä kirjattu mm. koulunkäynnin laiminlyönti, päihteiden käyttö ja aggressiivinen käytös.

Toisessa 10-paikkaisessa perheryhmäkodissa oli tehty 10 lastensuojeluilmoitusta kuudesta lapsesta. Näistä viisi oli johtanut lastensuojelun tarpeen arviointiin, kaksi asiakkuuteen, yksi kiireelliseen sijoitukseen ja yksi huostaanottoon. Syiksi kirjattiin em. yksikön kohdalla lueteltujen syiden lisäksi nuoren vakava psyykkinen oireilu ja itsetuhoisen käytös. Eräässä yksikössä oli tehty kuudesta lapsesta kuusi ilmoitusta, jotka kaikki johtivat ensin lastensuojelun tarpeen arviointiin. Kaikissa tapauksissa päädyttiin myös asiakkuuteen: kolmessa kiireelliseen sijoitukseen ja yhdessä huostaanottoon. Erot lukumäärissä vaikuttavat kiinnostavilta, mutta on mahdotonta tehdä mitään oletuksia siitä, onko kyse tapauskohtaisista eroista vai paikkakuntaisista eroista toimintakäytännöissä ja lapsen edun arvioinnissa.⁹⁶

Lastensuojelulain mukaan ilmoituksen vastaanoton jälkeen lastensuojelussa on selvitettävä, onko kyseessä kiireellinen lastensuojelun tarve, sekä tehtävä sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi – mikäli se ei ole ilmeisen tarpeetonta. Tuon arvioinnin yhteydessä arvioidaan myös lastensuojelun tarve. Aineistossamme 106 tehdystä ilmoituksesta 40 johti lastensuojelutarpeen arviointiin.

Lastensuojelussa saatetaan monessa tapauksessa ajatella, että koska lapsi asuu perheryhmäkodissa tai tukiasuntolassa, hän saa jo kaikki tarvitsemansa palvelut, jolloin lastensuojelutarpeen arviointi katsottaisiin tarpeettomaksi. Kuten edellä on todettu, ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen terveys tai kehitys voi lapsen traumaattisten kokemusten vuoksi kuitenkin vaarantua myös julkisen vallan ylläpitämässä asumisyksikössä tavalla, josta seuraa joko sosiaalihuoltolain mukainen erityisen tuen asiakkuus (SHL 3 § 1 mom. 6 -kohta) tai lastensuojelun asiakkuus (LSL 27 §).

Tämän aineiston kohdalla lastensuojelun tarve arvioitiin kuitenkin keskimääräistä useammin suhteessa lastensuojeluilmoitusten määrään. Aineistossa mainituista ilmoituksista 38 % johti arviointiin. Koko väestötasolla lastensuojelutarve arvioitiin 26 % tapauksista vuonna 2018.⁹⁷

Ilmoitusten ja arviointien määrää tarkasteltaessa onkin hyvä pitää mielessä valtakunnalliset tilastot. Lastensuojeluilmoitusten määrä on ollut kasvussa koko väestön tasolla. Vuonna 2018 ilmoitusten määrä kasvoi 4,7 prosenttia (6 512) edellisvuodesta. Ilmoitukset koskivat vuonna 2018 kaikkiaan 78 875 lasta ja 2

95 Yhteenlaskettu lasten lukumäärä yksiköissä oli vastaushetkellä 238, mutta luku voi olla todellisuudessa hieman pienempi, sillä samasta yksiköstä saattoi vastata sekä yksikön johtaja että kunnan yksiköstä vastaava sosiaalityöntekijä. Yksiköissä oli tuolloin vapaita paikkoja, ja paikkamäärä oli 333.

96 Kuuden suurimman kunnan tilastovertailussa käy ilmi, että palvelutarpeen arvio (jossa on selvitetty lastensuojelun tarve) johtaa asiakkuuteen vaihtelevasti eri kunnissa, 18,5 prosentista 33,1 prosenttiin ilmoituksista johti asiakkuuteen. Lähde: Forsell, Marianne (2019). Kuuden suurimman kaupunginlastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailuvuonna 2018. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2/2019.

97 Vuonna 2018 Suomessa tehtiin yhteensä 145 880 lastensuojeluilmoitusta. Kunnissa tehtiin 38 429 palvelutarpeen arviointia, joiden yhteydessä selvitettiin lastensuojelun tarve. Eli hieman yli neljännes ilmoituksista johti lastensuojelutarpeen arviointiin. Lähde: Lastensuojelu 2018. Tilastoraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

365 nuorta (18–20-vuotiaista). Yhtä lasta kohti tehtiin keskimäärin 1,8 lastensuojeluilmoitusta. Lastensuojeluilmoitukset kohdistuivat erityisesti 13 vuotta täyttä-neisiin lapsiin. Ilmoitusten määrä 13–17-vuotiailla on koko väestön vastaavan ikäryhmän lasten määrään suhteutettuna peräti 10 %.⁹⁸

Merkillepantavaa tätä aineistoa tarkasteltaessa on kuitenkin se, että kyselyn vastaajien mukaan lähes kaikki asiakkuudet johtivat sijoitukseen. 19 asiakkuudesta 12 johti kiireelliseen sijoitukseen ja 5 huostaanottoon. Tämä herättää kysymyksiä: olisiko lastensuojelu voinut tehdä jotain jo ennen sijoitusta? Olisiko sijoitus voitu jopa välttää, jos olisi tarjottu aiemmin lisää tukitoimia? Myös nämä ovat tuttuja kysymyksiä lastensuojelusta yleisemminkin. Lastensuojelun puuttuminen lasten hyvinvoinnin uhkiin tapahtuu usein liian myöhään. HuosTa-tutkimuksen mukaan 70 % lapsista ei ollut saanut tarvitsemaansa palvelua ennen sijoitusta. Sen tekijät summaavat, että tarvitaan vielä tarkempaa tutkimusta siitä, mitä lasten ja perheiden saama avohuolto ennen ensimmäistä sijoitusta on ollut sekä mitä näiden tukitoimien riittävydestä, tarkoituksenmukaisuudesta ja vaikuttavuudesta voidaan sanoa.⁹⁹

Kysymme myös, palasivatko lapset takaisin yksikköön sijoituksen jälkeen. 17 sijoituksesta 13 tapauksessa lapsi palasi takaisin yksikköön. Emme kysyneet, palasiko sama lapsi useamman kerran. Eräs sosiaalityöntekijä kertoi kyselyämme pohjustavassa haastattelussa, että sama tyttö sijoitettiin kiireellisesti useamman kerran, mutta hän palasi aina takaisin yksikköön. Kävi ilmi, että yksikössä oli koettu voimattomuutta ja huolta tytön kohdalla. Hän ei tahtonut pysyä yksikössä, vaan lähti usein omille teilleen ja oli poissa öitä. Epäiltiin, että hän olisi saattanut joutua jonkinlaisen hyväksikäytön kohteeksi. Kun lastensuojelu saatiin apuun ja tyttö sijoitettiin, sijoitus oli aina lyhytaikainen. Lastensuojelu katsoi, ettei sijoituksen jatkamiselle löytynyt perusteita. Tyttö palasi yksikköön ja sama tilanne jatkui.

Olimme kiinnostuneita myös siitä, näkyykö lastensuojelun sijoitus ilman huoltajaa tulneiden yksikön asiakaspaikkamäärissä jollain tavalla. Yksikön vastaavilta ja sosiaalityöntekijöiltä kysyttiin, jatkuuko ilman huoltajaa tulleen asiakkuus lastensuojelun sijoituksesta huolimatta – eli varataanko lapselle tai nuorelle asukaspaikkaa yksiköstä. Aika moni vastasi asian olevan tilannekohtainen, vain kolme vastasi kielteisesti. Avovastauksiin kirjattiin mm.:

"Pidettiin 1 vuoden ajan, ei enää seuraavana vuonna." (vast./stt)

"kiireellisen sijoituksen ajan kyllä. Ja huostaanoton valitusprosessin ajan pidetään paikkaa." (vast./stt)

"nuorella oli lyhytaikaisia sijoituksia useita, jolloin palasi takaisin yksikköön. Lopuksi on tehty huostaanotto ja lopullinen sijoitus toiseen yksikköön." (vast./stt)

98 Lastensuojelu 2018. THL.

99 Heino et al. (2016).

Molemmilta kyselyn ryhmiltä kysyttiin, oltiin nuoreen yhteydessä lastensuojelun sijoituksen jälkeen. Yksikön vastaavat ja sosiaalityöntekijät eivät juuri vastanneet, mutta he työskentelevätkin kauempana lasten ja nuorten arjesta. Ohjaajista 24 vastasi, että yhteyttä pidetään, ja kahdeksan mukaan näin ei tehdä.

Kysyimme myös, miten yhteistyö lastensuojelun kanssa toimi sijoituksen aikana ja sen jälkeen. Yhteistyö lastensuojelun kanssa toimi hyvin -väitteen kohdalla yksikön vastaavien ja sosiaalityöntekijöiden vastaukset hajosivat tasaisesti kaikkiin annettuihin vaihtoehtoihin ("eri mieltä", "jokseenkin eri mieltä", "jokseenkin samaa mieltä" sekä "samaa mieltä"). Ohjaajat valitsivat lähes yhtä usein vastaukseksi joko "jokseenkin eri mieltä" tai "jokseenkin samaa mieltä". Myös avovastauksissa nousi esiin jonkin verran yhteistyöongelmia lastensuojelun kanssa.

"Yhteistyö lastensuojelun kanssa on osoittautunut välillä vaikeaksi ja riittämättömäksi. Muutenkin eri toimijoiden kanssa tehtävä yhteistyö voisi olla avoimempaa." (ohjaaja)

Määrällisesti lastensuojeluun liittyviä vastauksia ei ollut paljon, mutta paikoitellen tuotiin esiin aika kärkevästi, että apua pyydettiin muttei saatu.

"Lastensuojelu ei ota tarvittavaa koppia perheryhmäkodin nuorista, koska he kokevat, että perheryhmäkoti (vaikka on virallisesti Elyn:n alaista kotiuttavaa majoitustoimintaa), niin kaikki tarvittava osaaminen on siellä. Lastensuojelu ei kuuntele perheryhmäkodin henkilökuntaa ja eivätkä ota tilanteita tarpeeksi vakavasti. Vertaavat perheryhmäkodin nuoria valtaväestön nuoriin eivätkä ota huomioon mahdollista traumaa yms. Lastensuojelulla ei myöskään ole kokemusta yksin maahan tulleiden nuorten tilanteesta ja edustajan roolista versus perheryhmäkoti." (vast/stt)

"Meillä on ollut suuria haasteita saada apua lastensuojelusta nuorten asioihin. Edes palvelutarpeen arviota ei usein aloiteta, vaikka olisimme sitä itse pyytäneet ja nuoresta olisi tehty monta lastensuojeluilmoitusta. Nuorilla voi olla todella suuria haasteita, eikä apua silti tule. Osittain tämän vuoksi on jouduttu turvautumaan kiireellisiin sijoituksiin sitten, kun tilanne on pahasti kriisiytynyt." (vast/stt)

"Yhteistyö lastensuojelun kanssa on osoittautunut välillä vaikeaksi ja riittämättömäksi." (ohjaaja)

Anniina Piironen teemaan liittyvässä pro gradu -tutkielmassa tuli esiin hyvin saman tyyppisiä asioita. Sekä lastensuojelun että maahanmuuttotyön sosiaalityöntekijät sanovat, että on vaikea löytää lastensuojelun tuomaa lisäarvoa ilman huoltajaa tulleiden lasten palveluihin. Lastensuojelun avohuollossa ei työntekijöiden mukaan ole sellaisia tukitoimia, joita lapset ja nuoret eivät saisi ilman lastensuojelun asiakkuutta. Tässäkin aineistossa kuvattiin tilanteita, joissa ilman huoltajaa tulleiden asumisyksikössä tehdään lastensuojeluilmoitus, kun yksikön omat keinot eivät tunnu riittävän. Silti lastensuojelussa arvioidaan, ettei tilanne

vaadi lapsen sijoittamista, koska hänellä on turvallinen asuinyksikkö ja ympärillä huolehtivaa henkilöstöä. Mitään sellaisia toimia ei ole tarjolla, joita ei saisi asumisyksikössä. Eli molemmissa viranomaisissa, lastensuojelussa ja kotouttamisesta vastaavassa kunnan yksikössä, havaitaan tuen tarve, mutta tarpeeseen ei ole sopivaa palvelua.¹⁰⁰

Em. tilanteesta voi päätellä, miksi lastensuojeluilmoitukset johtivat harvoin asiakkuuteen. Jos asiakkuuteen päädyttiin, edessä oli kiireellinen sijoitus tai huostaanotto, sillä lapsi tai nuori voi niin huonosti tai oli rajaton. Lastensuojelun toimenpidevalikoimasta ei löydy kaivattua apua tälle kohderyhmälle. Se myös selittää, miksi ilman huoltajaa tulleiden yksiköissä kaivataan rajoitustoimenpiteitä. Se vaikuttaa jäävän ainoaksi seikaksi, mikä erottaa lastensuojelun laitos-sijoituksen ja ilman huoltajaa tulleiden sijoituksen. Piironen esittää, että ilman huoltajaa tulleiden lasten kanssa työskentelevät eivät löydä keinoja ja kanavia, joiden kautta välittää tietoa puutteista palveluissa¹⁰¹.

Sosiaalihuoltolain uudistuksella tavoiteltiin sitä, että lapset ja perheet saisivat apua peruspalveluista riittävän ajoissa, jolloin lastensuojelun toimia tarvittaisiin vähemmän. HuosTa-hankeessa havaittiin, että uudelleen järjesteltyjen palvelujen jälkeen lapsen kynnys päästä lastensuojelun asiakkaaksi nousi ja lastensuojelun piiriin lopulta ohjautuvien lasten ja perheiden ongelmat olivat entistä vaikeampia. Tällöin lastensuojelun asiakkuudet pitkittyivät ja kiireellisen sijoituksen kynnys madaltui. Lapsen sijoitus ja huostaanotto on viimesijainen keino, niin kuin on tarkoituskkin, mutta samalla on kyse siitä, ettei lasten erityisiin tuen tarpeisiin ole kyetty vastaamaan peruspalveluin eikä erikoissairaanhoidon tai edes lastensuojelun keinojen avulla.¹⁰²

On kiinnostavaa vertailla lastensuojelusta käytävää keskustelua ilman huoltajaa tulleiden palveluita koskevaan tematiikkaan. Suoraa rinnastusta lastensuojelukeskusteluun on silti vaikea tehdä. Ilman huoltajaa tulleet elävät kuitenkin niin erilaisessa ympäristössä ja tilanteessa kuin perheensä parista kodin ulkopuolelle sijoitettavat kantaväestön lapset. Heillä ei ole perhettä, josta heidät sijoitettaisiin kodin ulkopuolelle eikä huoltajia, joiden kanssa työskennellä. He asuvat jo valmiiksi laitosympäristössä, jossa ammattilaiset vastaavat heidän huolenpidostaan. Em. asiat voivat vaikuttaa siihen, että ilmoitukset eivät johda lastensuojelun asiakkuuteen. Toisaalta on todettava, että edellä esitettyjen lukujen valossa asiakkuuteen johtava ilmoitusten suhteellinen määrä näyttäisi tässä selvityksessä olevan itse asiassa suurempi kuin koko väestön kattavissa tilastoissa.

100 Piironen, Anniina (2018). Sosiaalityö yksintulleiden turvapaikanhakija- ja pakolaislasten parissa. Sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, sosiaalityön pro gradu -tutkielma, 65–68.

101 Piironen (2018).

102 Heino et al. (2016), 104–106.

6. Rajoitustoimenpiteiden käyttö



6.1 Oikeus käyttää rajoitustoimenpiteitä

Perheryhmäkodeissa lapsiin voidaan kohdistaa määrättyjä rajoitustoimenpiteitä. Rajoitustoimenpiteiden tavoitteena on sen kohteena olevan lapsen tai yksikön muiden lasten tai aikuisien tai omaisuuden suojaaminen. Voimassa olevan lain mukaan (vastaanottolaki 60–63 § ja kotoutumislaki 28 § 3) lapselta voidaan ottaa haltuun terveydelle, turvallisuudelle tai omaisuudelle haitalliset aineet ja esineet. Myös lapsen käytössä olevat tilat (lapsen huone) voidaan tarkastaa, jos on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on hallussaan ko. esineitä tai aineita. Lastensuojelulaitoksissa lapsiin voidaan kohdistaa rajoituksia merkittävästi enemmän (ks. LSL 11 luku).

Perheryhmäkotien mahdollisuuksia rajoitustoimenpiteiden käyttöön on hattu lisätä. Viime vaalikaudella ehdotettiin, että perheryhmäkotien rajoitustoimenpiteisiin lisätään henkilöntarkastus ja -katsastus.¹⁰³ Henkilöntarkastusta ja -katsastusta voidaan käyttää tilanteissa, jossa on perusteltua syytä epäillä, että lapsella on vaatteissaan kiellettyjä aineita tai esineitä tai että hän on nauttinut kiellettyjä aineita. Tällöin yksikössä voidaan mm. tarkistaa lapsen vaatteet ja tietyin edellytyksin ottaa myös puhalluskoe tai veri-, hius-, virtsa- tai sylkinäyte päihteidenkäytön todentamiseksi tai poissulkemiseksi. Hallituksen esitys kuitenkin raukesi muiden sote- ja maakuntauudistusesitysten kanssa viime vaalikauden lopussa. Nähtäväksi jää, miten muutosehdotusten käy kotoutumislain tulevilla uudistuksissa.

Rajoitustoimenpiteistä keskusteltaessa ja niiden tarvetta pohdittaessa on syytä korostaa, ettei rajoitustoimenpiteissä ole koskaan kyse tavanomaisten kasvatuksellisten rajojen asettamisesta lapsille. Ne puuttuvat aina sijoitettujen lasten perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten lapsen yksityisyyteen, itsemääräämisoikeuteen, fyysiseen koskemattomuuteen tai omaisuuden suojaan. Siksi niiden käyttöön voidaan ryhtyä vain lain nimenomaisesti sallimissa tilanteissa ja tavoilla, ja niiden käyttöön on liitettävä vahvat oikeusturvatakeet.

Oikeusturvasyistä rajoitustoimenpiteen suorittaa pääsääntöisesti kaksi työntekijää. Perheryhmäkodissa käytetyistä rajoitustoimenpiteistä on myös tehtävä pöytäkirja, jonka allekirjoittavat toimenpiteen suorittaneiden työntekijöiden lisäksi rajoitustoimenpiteen kohdehenkilö. Pöytäkirjaan merkitään mm. toimenpiteen kuvaus, peruste ja ajankohta. Siinä on lueteltava haltuun otetut aineet ja esineet sekä kuvattava niiden kunto haltuunoton hetkellä. Toimenpiteen kohteelle on annettava jäljennös pöytäkirjasta ja kerrottava tämän äidinkielellä tai kielellä, jota hänen voidaan perustellusti olettaa ymmärtävän, pöytäkirjan sisältö ja mahdollisuus hakea siihen muutosta. Pöytäkirjasta on toimitettava jäljennös myös kunnalle sekä ELY-keskukselle.

103 HE 96/2018 vp, 82.

6.2 Kyselyn tuloksia – rajoitustoimenpiteet

Perheryhmäkodeista on kantautunut viime vuosina viestejä, että henkilöstö on kokenut käytössä olevat rajoitustoimenpiteet riittämättömiksi. Rauenneessa kotoutumislain uudistuksessa olikin ehdotettu lisättäväksi joitakin rajoittamisen mahdollisuuksia. Sen vuoksi nostimme asiasta kysymyksiä selvityksemme kyselyymme. Molempia vastaajaryhmiä pyydettiin arvioimaan, kuinka paljon rajoitustoimenpiteitä käytetään ja tarvittaisiinko myös muita rajoitustoimenpiteitä.

6.2.1 Rajoitustoimenpiteitä käytetään vaihtelevasti

Ohjaajien mukaan rajoitustoimenpiteiden käyttö ja niiden tarve oli jonkin verran suurempaa kuin yksiköiden vastaavien ja sosiaalityöntekijöiden mukaan. Ohjaajien arvioissa edellisvuoden aikana rajoitustoimenpiteitä oli käytetty maksimissaan 50 kertaa. Yksikön vastaavilla ja sosiaalityöntekijöillä luku oli 20. Vastaavat luvut koko yksikön toiminnan ajalta olivat 100 (ohjaajat) ja 50 (vastaavat ja sosiaalityöntekijät). Useimmat arvioivat tilanteet hyvin harvinaisiksi: luvuiksi oli kirjattu 0–1 viisi kertaa. Vain muutama vastaaja kertoi, että rajoitustoimenpiteitä oli käytetty 10 tai jopa kymmeniä kertoja.

Yksikön vastaavat ja sosiaalityöntekijät arvioivat hieman ohjaajia harvemmin, että vankempaa rajoittamista tarvittaisiin. Ohjaajista n. 80 % katsoi, että tarvetta myös muihin rajoitustoimenpiteisiin oli ollut ”joskus” ja 10 % ”usein”. Vastaavista ja sosiaalityöntekijöistä sen sijaan n. 60 % arvioi tarvetta olleen joskus, ja peräti kolmasosa, ettei koskaan. Tulosta selittää se, että ohjaajat kokevat paljon lähemmin ja suoremmin hankalat tilanteet lasten ja nuorten kanssa.

Kiinnostavaa oli, että monet ohjaavat luulivat, ettei perheryhmäkodeilla ole oikeutta rajoitustoimenpiteisiin, vaikka kotoutumislaisissa niiden käytölle on selvät raamit (ks. edellä luku 6.1).

”Perheryhmäkodissa ei ole mahdollisuutta käyttää rajoitustoimenpiteitä.”

”Ei ole rajoitustoimenpideoikeuksia perheryhmäkodissa.”

Kysyimme myös, millaisissa tilanteissa olisi tarvittu enemmän rajoitusmahdollisuuksia. Vaihtoehdot olivat:

- Alkoholin hallussapito
- Alkoholin käyttö
- Huumeitten hallussapito
- Huumeitten käyttö
- Aggressiivisuus
- Itsetuhoisuus
- Väkivallan uhka nuorta kohtaan
- Kunniaan liittyvä väkivalta
- Huoli radikalisoitumisesta
- Epäily ihmiskaupasta
- Epäily lapsiavioliitosta
- muu, mikä?

Aggressiivisuus oli ylivoimaisesti yleisin syy (yli 80 %). Toisina tulivat itsetuhoisuus ja huumeiden käyttö (lähes 60 %). Huumeiden hallussapidon ja alkoholin käytön valitsi lähes 50 %. Loput syyt saivat korkeintaan kymmenen mainintaa. Väkivallan uhka, epäily lapsiavioliitosta ja huoli radikalisoitumisesta saivat myös mainintoja. Ihmiskauppaepäilyn oli valinnut muutama, samoin kuin kunniaväkivallan. Avovastauksissa ohjaajat mainitsivat karkailun, prostituution, tupakatuotteiden käytön ja hallussapidon sekä puhelimen käyttörajat.

Johtopäätöstä siitä, kuinka moni nuori on kokenut edellä mainittuja asioita, ei luonnollisesti voida tehdä. On muistettava, että selvitys antaa tietoa työntekijöiden käsityksistä ja arvioista, ei suoraan lapsista ja nuorista. Muistettava on myös, että useampi vastaaja saattaa kuvata tilanteita, joissa on kyse samoista nuorista. Tästä huolimatta on huomionarvoista, että tällaisista ongelmista on mainintoja, vaikkei niiden määrästä saadakaan tässä selvityksessä tietoa.

6.2.2 Epätietoisuutta rajoitustoimenpiteiden käytön mahdollisuuksista

Koska rajoitustoimenpiteet ovat olleet keskustelussa esillä viime aikoina niin lastensuojelussa kuin ilman huoltajaa tulleidenkin palveluissa, kysyimme, miten toimenpiteet kirjataan yksiköissä. Kirjaamisesta on yksityiskohtaiset ohjeet vastaanottolaissa (63 §), johon myös kotoutumislaisissa (28 § 3) viitataan perheyhmäkotien ja muiden asuinyksikköjen osalta.

Vastauksissa tuli esiin, että kirjaamiskäytännöt ovat ohjeistuksesta huolimatta kirjavat. Osassa yksiköistä kirjaukset tekee sen vastaava, osassa sosiaalityöntekijä. Osa mainitsi, että kaikki tapaukset kirjataan asiakastietojärjestelmään, ja paikoin oli käytössä erillinen lomake. Jossain yksikössä jokaisesta rajoitustoimenpiteestä tehtiin erillinen pöytäkirja tai raportti. Yksi ohjaaja totesi, että asia käsitellään myös nuoren kanssa siten, että paikalla on sosiaalityöntekijä ja psykologi.

Toimenpiteistä tehty dokumentti toimitetaan kaikkien vastaajien mukaan aina nuorelle ja edustajalle sekä lähes aina nuoren sosiaalityöntekijälle. Osan mukaan dokumenttia ei toimiteta koskaan ELY-keskukselle, osan mukaan se toimitetaan aina myös sinne.

6.3 Epätoivottu käytös ilmaisee vastarintaa – nuoret ovat toimijoita, eivät uhreja

Henkilöstön kokema tarve rajoitustoimenpiteille herättää pohtimaan eroja ja yhtäläisyyksiä näiden yksiköiden ja lastensuojelulaitosten sekä niihin sijoitettujen lasten välillä. Onko kyse siitä, miten me aikuiset odotamme lasten käyttäytyvän näissä laitoksissa? Veronika Honkasalo ja Elina Pekkarinen pohtivat aihetta artikkelissaan, jossa he tarkastelevat kahta syrjäseuduille laitosmaisiin olosuhteisiin eristettyä nuorisoryhmää: koulukotinuoria ja ilman huoltajaa tulleita turvapaikanhakijoita. He etsivät vastarinnan muotoja koulukodeista aikuis-tuneiden nuorten haastatteluaineistosta (tausta-aineistona myös työntekijöiden haastatteluja) sekä toisaalta nuorten ja ammattilaisten haastatteluista, jotka on

tehty ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanottoyksikössä.¹⁰⁴

Molemmissa ryhmissä läpileikkaava teema oli erilaisuuden kokemus. Koulukotinuoret poikkesivat muista perhetaustansa ja käyttäytymisvaikeuksiensa vuoksi ja turvapaikanhakijat sekä etnisyytensä että elämäntilanteensa vuoksi. Kun erilaisuuden kokemus tuntui raskaalta, se saattoi johtaa vetäytymiseen tai puolustautumiseen.

Erilaisuus osattiin valjastaa myös vahvuudeksi. Kaikki turvapaikanhakijat eivät tyytyneet uhrin asemaan, vaan saattoivat osallistua aktiivisesti mielenosoituksiin suomalaisen turvapaikkapolitiikan muuttamiseksi. Koulukotinuoret saattoivat puolestaan osallistua koulukotitoimintaa kehittävään vaikuttamisryhmään.¹⁰⁵

Ilman huoltajaa tulleet ovat lastensuojelulaitoksiin sijoitettujen lasten tavoin erityisen haavoittuva ryhmä. Haavoittuvassa asemassa olevien lasten instituutio-naaliseen hoivaan liittyy väistämättä kysymys siitä, miten heidän osallisuutensa toteutuu. Ilman huoltajaa tulleiden lasten suojelun tarve ja hoivan näkökulman korostuminen ovat niin ilmeisiä, että ne syrjäyttävät lapsen toimijuuden. Lapsi määrittyy vahvasti avun kohteeksi – jopa uhrin asemaan. Uhriuttaminen häivyttää lasten ja nuorten oman toimijuuden ja vaikeuttaa yhteiskunnallisen identiteetin rakentamista.¹⁰⁶

Itse asiassa osallistamisen ja toimijuuden merkitys korostuu ryhmässä, jonka jäsenillä voi olla taustallaan pirstaleinen lapsuus ja vaikeita kokemuksia. On havaittu, että osallistaminen auttaa rakentamaan luottamussuhteita aikuisiin ja ymmärtämään sekä omia oikeuksia että valmiuksia.

Osallistaminen ja suojelu eivät sulje toisiaan pois. Tämän havaitsi myös Mervi Kaukko osallistavassa toimintatutkimuksessaan. Siinä mukana olleet tytöt korostivat, että ohjaajien suojeleva ja vahva tuki arjessa edisti heidän hyvinvointiaan. Äänekkään tai näkyvän osallistumisen sijaan tytöt kokivat arkisten asioiden oppimisen ja sujumisen voimaannuttavana ja kokivat oppivansa taitoja tulevaisuutta varten.¹⁰⁷

Lapsen osallistumisoikeuden toteuttamisessa onkin olennaista kuunnella lasta ja hänen yksilöllisiä tarpeitaan. Haavoittuvuus ja resilienssi – suojelu ja osallisuus – ovat kaksi eri ulottuvuutta skaalalla, jolla lapsen tulee antaa liikkua vapaasti omien tarpeidensa mukaan. Osallisuus ja suojelu vuorottelevat ja limittyvät lapsen tarpeiden mukaan. Kaukon tutkimuksen tytöt eivät kokeneet omikseen sellaisia osallistumisen tapoja, joita olemme tottuneet liittämään osallistumiseen. Sen sijaan he näkivät tavoitteensa olevan tulevaisuudessa. Tuota tyttöjen näkemystä pitää Kaukon mielestä kunnioittaa ja auttaa tyttöjä saavuttamaan taidot, joita he kokevat tarvitsevänsä tulevaisuudessa.¹⁰⁸

Kun ilman huoltajaa tulleille luodaan tilaisuuksia, monet heistä haluavat

104 Honkasalo, Veronika ja Pekkarinen, Elina (2019). Marginaalien vaiennettu vastarinta. Tutkimus nuorista kahdessa laitoksessa. Teoksessa: Lehtola Outi & Autti, Veli-Pekka (2019). Hiljainen vastarinta. Tampere University Press 2019, 163–196.

105 Honkasalo & Pekkarinen (2019).

106 Kuusisto-Arponen (2016). Myötätunnon politiikka ja tutkimusetiikka Suomeen yksin tulleiden maahanmuuttajanuorten arjen tutkimisessa, *Sociologia* 4/2016, 398–399.

107 Kaukko, Mervi (2017). The CRC of Unaccompanied Asylum Seekers in Finland. *international journal of children's rights* 25 (2017) 140–164. ks. myös Kaukko, Mervi (2014). Ehjempään aikuisuuteen osallistavan kasvatuksen keinoin. Teoksessa Elli Heikkilä (toim.) *Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen. Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A* 49, 103–115.

108 emt.

vaikuttaa yhteiskunnallisesti. Kokemuksella omasta toimijuudesta eli mahdollisuudesta vaikuttaa asioihin, on suuri merkitys kasvavan ja aikuistuvan nuoren elämässä. SPR:n hankkeen yhteydessä nuoret perustivat Vaikuttajatiimin, joka puhui esim. rasismista toisille nuorille ja päättäjille. Se auttoi myös vaikuttajanuoria käsittelemään rasismien kokemuksia. Vaikuttamistyö auttoi nuoria myös jaksamaan huolimatta niistä asioista, joihin he eivät voineet vaikuttaa, kuten esim. oman perheen vaikea tilanne kotimaassa.¹⁰⁹

Osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuudet laitospäristössä ovat yleensä kapeat. Honkasalo ja Pekkarinen tunnistivat kuitenkin useita nuorten vastarinnan muotoja. Osa niistä sallitaan, esim. luova toiminta, ja osa tulkitaan sopeutumattomuudeksi tai mielenhäiriöiksi, kuten väkivalta. Laitoksissa asuvien nuorten käyttäytyminen voidaan monin osin tulkita vastarinnaksi, vaikka se määritellään yleensä häiriökäyttäytymiseksi. Koulukotinuorten väkivaltaista käytöstä ei edes tunnisteta vastarinnaksi, vaan vaietaan olemattomiin psykopaatologisella diskurssilla. Väkivaltaa pidetään seurauksena mielenhäiriöstä tai päihteiden käytöstä, ei vastarinnasta. Molemmissa ryhmissä monen nuoren vastarinta kohdistuu omaan kehoon, joka voi olla ainoa todellinen oman päätösvallan alainen asia. Viiltelyä tai muuta itsetuhoisuutta ei silti tulkita vastarinnaksi vaan määritellään sairaudeksi.¹¹⁰

Kiinnostavaa on, että Honkasalon ja Pekkarisen aineistossa turvapaikanhakijanuorilla ei ilmennyt väkivaltaa. Koulukodissa nuorelta jopa odotetaan väkivaltaista käyttäytymistä, mutta vastaanottoyksikön turvapaikanhakijanuorelle sitä ei sallita lainkaan. Väkivaltainen käyttäytyminen saattaisi vaarantaa turvapaikkaprosessin, joten nuoret pidättäytyvät siitä.

Käsillä olevan selvityksen kyselyaineistossa sen sijaan nuorten aggressiivisuus nousi esiin selvästi. Luontevan selityksen tarjonnee se, että kysely tehtiin kotoutumisvaiheen yksiköissä, joissa lapset ja nuoret olivat jo ohittaneet turvapaikkaprosessin. Kotoutumisvaiheessa he ehkä tuntevat olevansa jo sen verran turvassa, että heillä on tilaa ilmaista tunteitaan, mikä voi ilmetä myös aggressiivisuutena.

109 Hiitola, Johanna (2019). Yhteiskunnallinen vaikuttaminen on yksintulleille nuorille tärkeä voimavara. Teoksessa: Olen turvassa mutta yksin. Yksin tulleet nuoret vaikuttajina ja kotoutumassa. Suomen Punainen Risti, 166.

110 Honkasalo & Pekkarinen (2019).

7. Jälkihuolto

Miten voisin auttaa alaikäisenä
yksin tulleita nuoria Suomessa?

7.1 Oikeus jälkihuoltoon

Ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten kotouttamisessa on puhuttanut erityisesti 18–21-vuotiaiden oikeus tukitoimenpiteisiin täysi-ikäisyyden saavuttamisen jälkeen eli oikeus ns. jälkihuoltoon. Jälkihuolto on lastensuojelun termi, jolla tarkoitetaan erilaisia nuoren itsenäistymistä ja selviytymistä tukevia toimenpiteitä täysi-ikäistymisen jälkeen (LSL 12 luku). Lastensuojelun huostaanottamana tai avohuollon tukitoimenpiteenä vähintään puoli vuotta sijoitettuna olleella nuorella on subjektiivinen oikeus jälkihuoltoon. Koska ilman huoltajaa tulleet alaikäiset eivät pääsääntöisesti ole huostaanotettuja eivätkä avohuollon toimenpitein sijoitettuja, kunnilla ei ole lastensuojelulain mukaista velvoitetta järjestää heille jälkihuollon tukitoimia. Myöskään kotoutumislaki ei tällaista velvoitetta säädä. Siinä todetaan lähinnä informatiivisesti, että alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle lapselle voidaan järjestää lastensuojelun jälkihuollon toimenpiteitä ja palveluja (26 §) ja että lapsi tai nuori voi olla näiden tukitoimenpiteiden piirissä asuinyksikössään, kunnes täyttää 21 vuotta tai hänellä on huoltaja Suomessa (27 § 2)

Kunnille korvataan jälkihuollon kustannuksia, mutta käytännössä sen järjestäminen on lopulta kiinni kuntien hyväntahtoisuudesta, mikä on monin tavoin ongelmallista.¹¹¹ Ensinnäkin se asettaa nuoret eriarvoiseen asemaan riippuen asuinpaikasta. Toiseksi näillä nuorilla ei välttämättä ole valmiuksia toimia itsenäisesti yhteiskunnassa: järjestää itselleen opiskelu- tai työpaikkaa tai hoitaa asumis- ja muita asioita. Monilla heistä on taustallaan traumatisoivia kokemuksia, huolta omaisten kohtalosta kotimaassa, puutteellinen koulutustausta tai vajavainen kielitaito. Osa voi olla jopa luku- ja kirjoitustaidottomia. Maahanmuuttajanuoret ovat erityisessä syrjäytymisvaarassa, joten tukijärjestelmien ulkopuolelle jäämisellä on sekä nuoren että yhteiskunnan kannalta pitkäkestoisia ja vakavia vaikutuksia.

Lastensuojelun jälkihuollon uudistamista valmistellut työryhmä on ehdottanut, että jälkihuollosta säädettäisiin monihallinnollinen sektorirajat ylittävä aikuistumisen tukea koskeva erillislaki. Ehdotuksen mukaan aikuistumisen tuki olisi jatkossa 18–24-vuotiaiden lastensuojelunuorten subjektiivinen oikeus samaan tapaan kuin jälkihuolto nykyään. Vastaava subjektiivinen oikeus tukeen olisi myös erityisessä syrjäytymisvaarassa olevilla nuorilla (esim. vankeus- tai rikosseuraamusrangaistuksen saaneilla tai nuorilla, joilla on toimintakyvyn puutteita ja/tai kasautuneita ongelmia). Työryhmän esitys ei kuitenkaan sisällä ehdotuksia alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden turvapaikanhakijoiden jälkihuoltoon rinnastettavista palveluista.¹¹²

Lapsen oikeuksien komitea on ollut huolissaan myös täysi-ikäisyyttä lähestyvistä 15–18-vuotiaista turvapaikanhakijalapsista, joille komitean havaintojen mukaan annetaan usein heikompa suojelua, pidetään toisinaan aikuisina tai jätetään epämääräiseen siirtolaisasemaan, kunnes he täyttävät 18 vuotta. 15

111 Kotoutumislain muutoksella oli tarkoitus vahvistaa jälkihuollon järjestämisen velvoitetta. Uudessa kotoutumislakiin oli tarkoitus ilmaista nykyisiä selvemmin, että maakunta järjestää tukipalveluita ja jälkihuoltoon rinnasteisia palveluita ilman huoltajaa maassa oleville 18–20-vuotiaille, mikäli palveluntarve niin edellyttää. HE 96/2018 vp., 82.

112 STM 2019:43. Ks. myös LA 86/2018 vp.

vuotta täyttäneet ovat kuitenkin oikeutettuja samaan suojelutasoon kuin alle 15-vuotiaat. YK:n lasten sijaishuoltoa koskevien ohjeiden mukaisesti valtioiden tulee tarjota lapsille asianmukaisia seuranta-, tuki- ja siirtymätoimia heidän lähestyessään 18 vuoden ikää. Erityisesti tukea tarvitsevat vaihtoehtoisesta hoidosta lähtevät ilman huoltajaa tulleet lapset. Valtioilla on velvoite varmistaa mm. lapsen mahdollisuus saada pitkäaikainen laillinen siirtolaisasema ja kohtuulliset mahdollisuudet suorittaa loppuun koulutuksena, päästä ihmisarvoiseen työhön ja kotoutua vastaanottavaan yhteiskuntaan.¹¹³

7.2. Kyselytutkimuksen tuloksia – nuorten itsenäistyminen ja jälkihuolto

Outi Lepola on tutkinut yksintulleiden nuorten jälkihuoltoa kunnissa. Hänen tuoreen kunnille tehdyn kyselynsä mukaan viitisenkymmentä kuntaa järjesti jonkinlaista jälkihuoltoa vuosina 2017–2018, vaikka jälkihuollon tarjoaminen ilman huoltajaa tulleeille nuorille ei ole kuntien velvollisuus. Ne laskuttivat valtiolta jälkihuollon kustannuksia kotoutumislain perusteella.

Lepolan selvityksen mukaan kunnat tarjosivat hyvin erilaisia palveluja. Nuorille kerrottiin erilaisista etuuksista ja heitä tuettiin hakemaan niitä, asioimaan virastoissa, käsittelemään postia ja asiakirjoja, opetettiin talouden hallintaa ja laskujen maksamista. Heille annettiin myös tukea terveystaloudissa asioimiseen ja tuen hakemiseen silloin, kun he tarvitsivat apua jaksamiseensa ja traumojensa kohtaamiseen. Käytännöt kuitenkin vaihtelivat suuresti. Joissain kunnissa resurssit olivat niin vähäiset, ettei nuoria pystytty tukemaan tavoitteiden mukaisesti.¹¹⁴

7.2.1 Jälkihuollon tuki on riittämätöntä ja vaihtelee paikkakunnittain

Kyselyssämme vastaajat listasivat monia haasteita nuorten itsenäistymisvaiheessa. Etenkin ohjaajat kantoivat paljon huolta siitä, miten nuori tulee pärjäämään itsenäistymisvaiheessa. He olivat huolissaan siitä, miten nuori osaa hoitaa asioitaan ja selviytyy yksinäisyyden kokemusten kanssa.

Siirtymää perheryhmäkodista tai tukiasuntolasta jälkihuoltoon pidettiin kriittisenä kohtana. Moni nuori oli ehtinyt olla vain vähän aikaa perheryhmäkodissa, eikä ehtinyt tutustua suomalaiseen yhteiskuntaan niin hyvin, että pärjäisi yksin. Kaivattiin rakenteita, joiden avulla yksiköstä voitaisiin pitää yhteyttä nuoriin:

"Nuoret eivät ole valmiita muuttamaan omaan asuntoon, jos ehtivät asua perheryhmäkodissa vain hetken. Nuorilla ei siihen ole resursseja. Nuorten talouden hoito on usein heikkoa ja vielä heikompaa omassa kodissa. Nuori, joka ei käy koulua aktiivisesti perheryhmäkodissa, käy koulua tuskin ollenkaan omassa kotona." (ohjaaja)

Moni ohjaaja toi epäkohtana esille 17 vuotta täyttäneiden työmarkkinatuen. Muutamat vastaajista kuvasivat sitä suorastaan viheliäiseksi: täyden ylläpidon

113 Yleiskommentti No. 22, kohta 11 ja Yleiskommentti No. 23, kohta 3. Ks. myös YK:n sijaishuollon ohjeet.

114 Lepola, Outi (2019). Yksintulleiden nuorten jälkihuolto kunnissa. Teoksessa: Olen turvassa mutta yksin. Yksin tulleet nuoret vai-kuttajina ja kotoutumassa. Punainen Risti. 154–163.

perheryhmäkodissa saaville nuorille rahamäärä on todella iso, eivätkä useimmat osaa säästää sitä itsenäistymisen varalle. Nuorille syntyy epärealistinen kuva rahankäytöstä työmarkkinatukiaikana ennen siirtymistään itsenäiseen asumiseen. Perheryhmäkodit ovat pyrkineet tuomaan esille tätä epäkohtaa useissa yhteyksissä. Koska perheryhmäkodin järjestäminen ei ole kunnallista sosiaali- ja terveyspalvelua, ne eivät voi periä nuorten saamaa työmarkkinatukea korvaukseksi hoidosta perheryhmäkodista.¹¹⁵

Kysyimme myös, millaista jälkihuollon tukea nuoret saavat itsenäistyttyään. Avovastauksista ei käy ilmi aikamääriä, mutta parista kävi ilmi, että nuoret saivat ohjausta 2–3 tuntia viikossa. Mainittiin esim. harrastusten tuki, muttei käynyt ilmi, oliko se ainoa tarjolla oleva jälkihuollon tukimuoto. Yksiköissä ei tietysti välttämättä tiedetäkään tarkkaan, millaisten palvelujen piirissä sieltä lähteneet nuoret ovat.

Muutamissa vastauksissa kuvailtiin jälkihuoltoa sangen tiiviiksi:

"Monitahoinen ja yksilön tarpeisiin vastaava tuetun asumisen palvelu 21een ikävuoteen saakka." (ohjaaja)

"Jälkihuolto järjestetään 21-vuoteen asti. Nuorta autetaan kaikessa mitä hän tarvitsee." (lueteltuna vielä mm. mahdollisuus osallistua edelleen tukiasumisyksikön yhteiseen toimintaan, retkiin, ruokailuihin, tapahtumat ja harrastustoimintaan, sekä myös kotikäynnit.) (vast/stt)

Jälkihuollon tuki saattoi olla myös kovin ohutta. Usein mainittiin vain, että nuori siirtyi maahanmuuttoyksikön asiakkaaksi ja sai sosiaalityöntekijän, tai että jälkihuolto tarkoitti asumisohjausta. Muutamista nuorille tarjottu tuki oli täysin riittämätöntä:

"Normaalit, täysin riittämättömät jälkihuollon palvelut. Nuoret joutuvat itsenäistymään liian varhain ja heille tarjottu tuki täysin riittämätön. Tarvitsevat paljon tukea selvitäkseen yhteiskunnassa, paljon uutta opittavaa." (ohjaaja)

Joissakin yksiköissä oli järjestetty jonkinlaista tukea. Nuori saattoi esim. tulla käymään ja häntä pyydettiin säännöllisesti tekemään yhdessä ruokaa tai mukaan retkille. Joissakin yksiköissä toimittiin kunnan kanssa tehtyyn sopimukseen perustuen siten, että yksikkö järjesti nuorille jälkihuollon palveluja kotikäynteineen 21. ikävuoteen saakka. Nuoren omaohjaaja saattoi jatkaa nuoren kanssa tämän täytettyä 18 vuotta parhaimmillaan kerran viikossa. Yksi nuori sai tavata omaa jälkihuolto-ohjaajaansa tarpeen mukaan, vähintään kerran kuussa mutta tarvittaessa jopa kaksi kertaa viikossa.

115 Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annettu laki (734/1992) ei koske perheryhmäkoteja, eikä näin ole mahdollista periä etuuksia hoidon korvaukseksi lain 14 § mukaisesti.

Muutto toiselle paikkakunnalle huoletti vastaajia:

"Me olemme järjestäneet hyvää jälkihuoltoa paikkakunnalle jääneille asiakkaille, mutta muualle muuttaneet tuntuvat jääneen vähän oman onnensa nojaan isoilla paikkakunnilla." (ohjaaja)

Myös Lepolan selvityksessä kävi ilmi, että paikkakunnan vaihtaminen voi aiheuttaa ongelmia. Muutto kunnasta toiseen ei välttämättä tapahtunut hallitusti siten, että tieto jälkihuollon palvelujen piirissä olevasta nuoresta olisi siirtynyt kunnasta toiseen. Nuori oli saattanut olla jo kuukausia uudessa kunnassa, ennen kuin päätyi palveluihin. Tällöin hänen asiansa olivat saattaneet olla jo sekaisin. Kunnissa oli ollut esim. suurta vaihtuvuutta jälkihuollon työntekijöissä, ja heidän rekrytointinsa oli vaikeaa. Kunnan hankkimat ostopalvelut eivät nekään olleet aina tarjonneet sitä, mitä on luvattu. Nuori ei ollut saanut yhteyttä jälkihuollon ohjaajaansa, eikä kunnassa asiasta vastaava sosiaalityöntekijäkään ollut saanut tietoa siitä, miksei tukisuhde ollut onnistunut.¹¹⁶

Järjestelmän sirpaleisuus vaikuttaa erityisen kipeästi juuri itsenäistymisen nivelvaiheessa. Palvelut eivät ole jatkumo, vaan yksiköitä avataan ja lakkaute-taan, ja palveluntuottajat saattavat vaihtua kesken kaiken:

Vuoden 2017–2018 vaihde oli vaikea, kun palveluntuottaja yksikössä vaihtui. Yksikön toiminta siirtyi kunnan toiminnaksi. Lisäksi uusi yksikkö oli ns. alasarjoyksikkö, jolloin nuoret olivat suurimmaksi osaksi jo täysi-ikäistyneet. Uusi yksikkö toimi puoli vuotta ja lakkautettiin, kun loputkin nuoret muuttivat omilleen asuntoihinsa ja jälkihuolto saatiin järjestettyä sinne. Jälkihuollon järjestäminen kotiin oli todella vaikea niin nuorille kuin työntekijöille. Uusia palveluntuottajia oli yhtäkkiä noin 5, ja nuorten jälkihuollon ohjaajat vaihtuivat suurimman osan osalta. Muutama sai pitää vanhan ohjaajansa, kun pari ohjaajaa siirtyi tukiasumisyksiköstä kotiin järjestettäviin jälkihuoltopalveluihin. Palvelut täytyi järjestää nopeasti, ja epätietoisuus stressasi niin nuoria kuin loi painetta työntekijöille. (vast/stt)

Kysyimme myös, miten nuoren muutto jälkihuoltoon tapahtui. Yksikön vastaa-vien ja sosiaalityöntekijöiden mukaan muutot olivat enimmäkseen suunniteltu-ja. Ohjaajista yli kolmasosa vastasi, että nuoret lähtivät omin päin (15 vastasi "itsenäisesti" ja 19 "omin päin").

Vaikuttaa siltä, että sekä jälkihuollon tuen muodot ja määrä vaihtelevat suu-resti paikkakunnittain. Moni vastaajista piti tarjottua tukea aivan riittämättömänä

116 Lepola 2019.

ja piti tärkeänä sitä, että tuki vietäisiin nuoren kotiin.

"Nuori saa sosiaalityöntekijän ja sosiaaliohjaajan. Jälkihuollon palvelut eivät nuorten kertoman mukaan olleet olleet riittäviä. Moni tarvitsisi vahvempaa tukea poismuuttonsa jälkeen. Suuria eroja on ollut sosiaaliohjaajan tapaamismäärissä, jotkut eivät ole puoleen vuoteen tavanneet sosiaaliohjaaja kertaakaan, toiset ovat hieman useammin. Moni nuori tarvitsisi tukea arjen asioissa, opiskelussa, psyykkisissä ja terveydellisissä asioissa. Myös oleskelulupa-asiat, perheen yhdistämisprosessit ja muut isot tulevaisuuteen vaikuttavat asiat ovat monelle liian isoja yksin selvittäviksi. Moni putoaa järjestelmästä ja syrjäytyy pian perheryhmäkodista muuttonsa jälkeen, kun tuki on riittämätöntä. Nuori tarvitsisi vankempaa omaan kotiin tehtävää asumisen tukea." (ohjaaja)

Omaan asuntoon siirtymiseen pyritään varaamaan paljon aikaa, hankintoja tehdään yhdessä ja viranomaisasioiden ja arkiasioiden hoitoa harjoitellaan paljon jo perheryhmäkodissa. Jossain yksikössä aloitetaan yhteistyö jälkihuollon kanssa jo kolme kuukautta ennen 18-vuotissyntymäpäivää:

"Muuttoon valmistaudutaan hyvissä ajoin noin vuoden verran hankkimalla tavaroita, säästämällä ja valmistautumalla psyykkisesti tulevaan muutokseen. Silti muutos yhdessä yössä vahvasta perheryhmäkodin tuesta omaan elämään on iso. Taloudellinen tilanne, psyykkinen ja fyysinen tuki, opiskelun tuki ja kaikki heikkenee radikaalisti." (ohjaaja)

Nuorten kanssa tehdään itsenäistymissuunnitelma. Se tehdään yleisimmin nuoren ja omaohjaajan kesken, ja usein – muttei aina – mukana on myös sosiaalityöntekijä ja edustaja. Muutamissa yksiköissä suunnitelma tehdään yhdessä jälkihuollon kanssa. Joissain yksiköissä ei tehdä varsinaista itsenäistymissuunnitelmaa, vaan se sisältyy hoito- ja kasvatussuunnitelman päivitykseen tai jätetään jälkihuollon vastuulle.

Kysyimme, toteutuvatko nuorten itsenäistymissuunnitelmaan kirjatut palvelut. Palvelujen taso vaihteli paljon:

"Eivät saa tarpeidensa mukaisia palveluita, koska asiakkaita paljon ja jälkihuoltotyöntekijöitä liian vähän." (ohjaaja)

"Monen kohdalla on tieto vahvasta tuen tarpeesta. Jälkihuollon resurssit ja rakenne eivät mahdollista riittävää tukea tällä hetkellä. Nuoret tarvitsisivat virka-ajan ulkopuolella tapahtuvaa omaan kotiin tehtävää säännöllisempää tukea." (ohjaaja)

Muutama vastaus viittasi siihen, että pienemmillä paikkakunnilla asiat järjestyivät paremmin, mutta isoihin kaupunkeihin muutettaessa jälkihuolto ontui. Jotkut toivat esiin, että oma yksikkö voi tarjota hyvät jälkihuollon palvelut, mutta kunnan palvelujen varaan jääminen oli tuonut haasteita:

"Yksiköstä kyllä. paikalliselta kunnalta ei mitään!" (ohjaaja)

Joku sanoikin, että nuoret turvautuvat edelleen perheryhmäkodin tuttuihin ohjaajiin, sillä he tapaavat kunnan jälkihuollon ohjaajaa niin harvoin. Toinen totesi, etteivät palvelut ole riittävän yksilöllisiä: kaikille tarjotaan samat palvelut, vaikka osalla olisi selvästi tarvetta vankempaan tukeen. Useat korostivat yksilöllisen kohtaamisen tärkeyttä:

"Nuoret tarvitsisivat virka-ajan ulkopuolella tapahtuvaa omaan kotiin tehtävää säännöllisempää tukea." (ohjaaja)

"Syrjäytymisvaara nuorilla, joiden taidot/valmiudet heikommat." (ohjaaja)

"Eivät saa tarpeidensa mukaisia palveluita, koska asiakkaita paljon ja jälkihuoltotyöntekijöitä liian vähän." (ohjaaja)

Yksikön vastaavilta ja sosiaalityöntekijöiltä kysyttiin, pidetäänkö nuoren muuttaessa toiseen kuntaan siirtoneuvottelu entisen ja uuden sosiaalityöntekijän kesken. Valtaosa vastasi, että tällainen järjestetään. Jos välimatka oli pitkä, saatettiin ottaa puhelin- tai Skype-yhteys. Neuvottelussa välitettiin uudelle sosiaalityöntekijälle palveluiden järjestämiseksi tarvittavia tietoja (kouluun liittyviä, terveystietoja, mahdollisia ongelmia, voimassaolevia asiakassuunnitelmia). Jos kyseessä oli täysi-ikäistynyt nuori, asiakirjoja siirrettiin nuoren luvalla. Aina kaikki ei kuitenkaan sujunut helposti:

"Riippuen kunnasta. Joistakin kunnista on vaikea tavoittaa oikeaa henkilöä, mutta pääasiassa yritetään hoitaa siirtoa saattamalla vaihtaen." (vast./stt)

8. Johtopäätöksiä



Olemme tarkastelleet, ovatko ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet ja suomalainen palvelutarjonta tasapainossa.

Viime aikoina kohderyhmämme on alkanut kiinnostaa myös suomalaisia tutkijoita. Mutta vieläkään ei ole riittävästi tutkimusta siitä, miten etenkin kotoutumisvaiheen palvelut ovat onnistuneet kompensoimaan niitä hyvinvoinnin riskejä, joita ilman huoltajaa tulleilla lapsilla ja nuorilla on. Näitä riskitekijöitä ovat mahdolliset traumatisoivat kokemukset lähtömaassa, perheestä ja yhteisöstä eroon joutumisesta johtuva yksinäisyys sekä rasismien ja syrjinnän kokemukset.

Lapset tulevat konfliktialueilta, eikä heidän matkansa Eurooppaan ole ollut useinkaan helppo. He ovat silti myös selviytyjiä. Osa heistä tarvitsee kuitenkin enemmän tukea kuin toiset selättääkseen kohtaamansa haasteet menneisyydessä ja nykyisyydessä. Sillä, miten yksin maahan tulleen lapsen oikeus hoivaan ja huolenpitoon sekä sosiaali- ja terveystalouteihin toteutuu kotoutumisvaiheessa, on suuri merkitys paitsi lapsen myös yhteiskunnan näkökulmasta.

Halusimme nostaa kyselytutkimukssamme esiin tekijöitä, joihin lasten parissa työskentelevät ammattilaiset kiinnittävät huomiota palvelukokonaisuudessa, ja peilasimme niitä lapsen oikeuksiin. Selvityksemme tärkein havainto oli, että ilman huoltajaa tulleilla on palvelutarpeita, joita ei aina välttämättä tunnisteta tai joihin ei osata vastata. Tämä johtuu siitä, ettei lainsäädäntö ole riittävän täsmällistä ja selkeää, ja siitä, että sitä sovelletaan kunnissa vaihtelevasti. Kaikissa kunnissa ei mielletä, että nämä lapset voisivat olla sosiaalihuollon asiakkaita ja esim. sosiaalihuoltolain 3 §:n mukaan erityistä tukea tarvitsevia. Tämä voi aiheuttaa vaikeuksia palvelujen saamisessa. Palveluita ei saa automaattisesti, vaan niitä täytyy osata hakea ja vaatia. Yhden vastaajan sanoin:

"Joutuu taistelemaan oikeudesta saada palvelua". (vast/stt)

On mahdollista, että epäselvyys lainsäädännön soveltamisessa juontuu siitä, että ilman huoltajia tulleita varten on rakennettu erillinen järjestelmä. Lapset siirtyvät Maahanmuuttoviraston ohjaamasta vastaanottojärjestelmästä ELY-keskusten sijoittamina kuntiin. Kunnissa lapset asuvat yksiköissä, jotka eivät ole osa kuntien sosiaalipalveluja. Yksiköissä asuvilla lapsilla on kuitenkin kuntalaisina täysimääräiset oikeudet sosiaalipalveluihin, kuten muillakin kunnassa asuvilla lapsilla. Saattaa olla, että monet luulevat edelleen virheellisesti, että nämä lapset kuuluvat enemmän valtioon kuin kunnan vastuulle – korvaahan valtio kunnille toiminnasta aiheutuvat kustannukset vielä kotoutumisvaiheessa.

Sosiaalihuoltolain soveltamisen tulkinnanvaraisuudesta seuraa myös epäselviä toiveita lastensuojelua kohtaan. Perheryhmäkodeissa tuotiin esille, ettei lastensuojelulta saada kaivattua apua. Lastensuojeluilmoituksia tehdään, mutta ne eivät johda lastensuojelun asiakkuuteen ennen kuin joudutaan kii-reelliseen sijoitukseen. Tämä saattaa näyttäytyä perheryhmäkodeissa lastensuojelun toimimattomuutena, jopa välinpitämättömyytenä.

Kyselyyn vastanneet sanoivat, ettei lastensuojelussa ymmärretä ilman huoltajaa tulleiden lasten erityisiä tarpeita. Lastensuojelun toimintakäytännöt ovat ennen lapsen sijoittamista kodin ulkopuolelle perustuneet huoltajien tukemiseen kasvatustyössä. Tässä lähtökohdat ovat täysin toisenlaiset: näillä lapsilla ei ole huoltajia, joiden kanssa työskennellä. Lisäksi lapsi asuu jo laitoksessa, jossa hänen tarpeistaan huolehditaan. Lastensuojelu tulee usein mukaan vasta silloin, kun on pakko tehdä kiireellinen sijoitus. Lastensuojelulla ei edes välttämättä ole muita keinoja auttaa.

Suurin ero lastensuojelulaitosten ja perheryhmäkotien välillä on se, että viime mainituissa on käytössä vähemmän rajoitustoimenpiteitä. Niitä on kaivattu, ja mahdollisuutta niiden käyttämiseen on haluttu lisätä. On syytä korostaa, ettei rajoitustoimenpide voi koskaan olla ensisijainen keino lapsen ohjaamisessa ja rajaamisessa ja että niiden käyttöön liittyy myös riski ylilyönneistä. Lastensuojelulaitoksissa, joissa rajoitustoimenpiteitä voidaan käyttää laajemmin, on tullut ilmi vakavia lapsiin kohdistuvia oikeudenloukkauksia. Valvovien viranomaisten mukaan rajoitustoimenpiteitä toteutetaan lastensuojelulain vastaisesti ja käytetään sellaisissa tilanteissa ja tavalla, jota laki ei salli. Niiden käyttöön on voinut liittyä jopa lasta alistavia ja nöyryyttäviä elementtejä ¹¹⁷

Selvityksestä nousee kysymys, miten ilman huoltajaa tulleiden palvelukokonaisuutta voitaisiin kehittää. Kotoutumislaki ei ota riittävällä tavalla huomioon ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen asemaa ja erityistä suojelun tarvetta, kun asiaa tarkastellaan lapsen oikeuksien näkökulmasta. Lapsen hoivaa ja huolenpitoa turvaisivat keskeisesti sosiaalihoitolain ja lastensuojelulain mukaiset palvelut, mutta kyselyn mukaan niiden tarjoama apu ei toteudu yhdenvertaisesti koko maassa, minkä lisäksi palvelujen sisällöt eivät aina kohtaa lasten palvelun tarvetta.

Vaikuttaa siltä, että ilman huoltajaa tulleet lapset ovat usein erityisen tuen tarpeessa, mutta he eivät sovi kaikilta osin järjestelmäämme. Heidän hoivalleen on luotu erityiset puitteet, mutta järjestelmän yhteys normaaleihin sosiaalipalveluihin ontuu paikoin. Herää kysymys, pitäisikö kotoutumislaissa olla selkeämmät viittaukset sosiaalihoitolakiin vai riittäisikö entistä selkeämpi ammattilaisten ohjeistus ja koulutus?

Tärkein kyselytutkimuksen palvelutarpeisiin liittyvä havainto oli, että lapsilla on paljon mielen hyvinvointiin liittyviä haasteita. Vastaajien viesti oli, että mielenterveyspalveluja on paikoin vaikea saada. Vielä enemmän tuotiin esiin kohtaamattomuutta: saatavilla olevat palvelut eivät tunnut soveltuvan kohderyhmälle. Yhteisöllisistä kulttuureista tulevat lapset ja nuoret eivät pysty hyödyntämään esim. keskusteluterapiaa. Mielenterveyspalveluissa ei myöskään ole riittävästi kokemusta eikä asiantuntemusta erilaisista taustoista tulevien kohtaamiseen. Lapsen tai nuoren tilanne pitäisi vastaajien mukaan nähdä kokonaisuutena ja avun tulla lähemmäksi nuorta. Jossakin yksiköissä on ollut oma psykiatrinen sairaanhoitaja, mikä on koettu toimivammaksi ratkaisuksi.

Ammattilaisten osaamisessa on paljon kehitettävää kaikissa palveluissa. Vastaajat kuvasivat myös, että ilman huoltajaa tulleiden yksiköissä ammattitaito

117 Ks. esim. <https://www.valvira.fi/-/sijaishuollossa-olevien-lasten-ja-nuorten-oikeuksien-toteutumisessa-puutteita> ja https://www.oikeusasiamies.fi/fi_FI/-/sijoitettujen-lasten-oikeuksia-rajoitettiin-lainvastaisella-tavalla

oli koetuksella, kun yksiköitä avattiin nopeaan tahtiin vuoden 2015 jälkeen. Tämä onkin epäilemättä suuri haaste. Kun yksiköitä joudutaan avaamaan ja sulkemaan turvapaikanhakijoiden määrän suuren vaihtelun mukaan, miten taata riittävä osaaminen kaikissa yksiköissä?

Kyselyssä tuotiin esille myös jälkihuollon epätasaisuus ja riittämättömyys. Kun ilman huoltajaa tulleet lapset tulevat täysi-ikäisiksi, he tarvitsevat tukea itsenäisen elämän aloittamisessa. Yksinäisyys ja yhteiskunnan odotukset voivat aiheuttaa paineita heille. Tätä ei helpota se, että nuorille annetaan paljon lyhytaikaisia oleskelulupia, ikään kuin heidän kelpoisuuttaan suomalaiseen yhteiskunnan jäseneksi testattaisiin aina uudelleen. Ensimmäisen oleskeluluvan jälkeen myönnettävän jatkoluvan pituudella on suuri merkitys. Nuorten tukemiseen tarvitaan voimakkaampaa panostusta, sillä jälkihuoltotoimet ja niiden riittävyys vaihtelevat paljon paikkakunnittain.

Ilman huoltajaa maahan tulleella lapsella on oleskeluluvan saatuaan asumiseen perustuva oikeus sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja siten samat oikeudet palveluihin kuin kenellä tahansa kunnassa asuvalla. Sääntelyn soveltamista tulisi ohjata perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta ja siten myös ne kansainväliset velvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut. Lapsen oikeuksien sopimuksen turvaamat oikeudet suojaavat myös turvapaikkaa hakevia ja oleskeluluvan saaneita lapsia. Sopimuksessa Suomi on sitoutunut edistämään traumatisoituneiden lasten toipumista (39 art.) sekä suojelemaan ilman huoltajaa maahan pyrkivää lasta samalla tasolla, jolla se suojelee kaikkia ilman huoltajan turvaa olevia lapsia (22 art.). Jos näistä sitoumuksista halutaan pitää kiinni, ne vaikuttavat väistämättä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten palvelutarpeiden arviointiin. Lapsella on aikuisen tavoin oikeus saada suojaa näille oikeuksilleen (PL 21 §, EIOS 6 art.) eli oikeus saada ne toteutettua.

Kotoutumisvaiheessa korostuvat myös lapsen osallisuus ja siihen liittyvät kieli- ja kulttuurikysymykset sekä palvelujen sisältöä koskevat vaatimukset. On tärkeää, että palvelujärjestelmämme pystyy vastaamaan myös niihin erityisiin tarpeisiin, joita turvapaikanhakijoina tulleilla lapsilla usein on. Myös heillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa omaa elämäänsä koskevaan päätöksentekoon. Se voi toteutua vain, jos lapsi saa tietoa asioista tavalla, jonka hän kykenee ymmärtämään (ks. vastaanottolaki 15 §, kotoutumislaki 4 § 2). Tosiasiallisessa hoito- ja hoivatyössä, ihmisten kohtaamisessa, kielellä on suuri merkitys. Erityisen tärkeitä omankieliset palvelut olisivat lapselle.¹¹⁸ Ilman huoltajaa olevan lapsen oikeuksiin on myös tässä suhteessa kiinnitettävä erityistä huomiota.

Lainsäädäntö ja ammattilaisten käsitykset lain soveltamisesta muodostavat kuitenkin vaillinaisen käsityksen aihepiiristä, ja olennaista olisi tuoda esiin myös lasten ja nuorten omia käsityksiä tilanteestaan, tarpeistaan ja toiveistaan. Tämän selvityksen puitteissa niitä ei ollut mahdollista selvittää, mutta niihin on tarkoitus palata myöhemmin.

Suomessa on jo virinnyt toimintaa, jossa ilman huoltajaa tulleet tuovat omaa ääntään kuuluviin. Toivottavasti nämä hankkeina alkaneet toiminnot saavat jatkoa. Ruotsissa ilman huoltajaa tulleet ovat jo vakiinnuttaneet vaikuttamiskanavansa:

118 Kalliomaa-Puha, Laura. (2014). Lapsen oikeus omaan kieleen, kulttuuriin ja vakaumukseen terveydenhuollossa. Teoksessa Hakalehto, Suvianna & Helander, Merike (toim.) Lapsen oikeudet terveydenhuollossa. Kauppakaari 2018. Ks. myös Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 164/2014 vp. 121.

siellä aikuistuneet ilman huoltajaa tulleet ovat perustaneet oman yhdistyksen (Ensamkommandes Förbund), joka auttaa uusia tulijoita. Malmössä alkanut työ on laajentunut aktiiviseksi toiminnaksi, jossa 21 paikallisyhdistystä eri puolilla Ruotsia auttaa ilman huoltajaa tulleita löytämään paikkansa ruotsalaisessa yhteiskunnassa.

Lähteet

LÄHTEET

- Araneva, Mirjam (2016). Lapsen suojele. Toteuttaminen ja päätöksenteko. Talentum Pro.
- Aynsley-Green, A., Cole, T. J., Crawley, H., Lessof, N., Boag, L. R., & Wallace, R. M. M. (2012). Medical, statistical, ethical and human rights considerations in the assessment of age in children and young people subject to immigration control. *British medical bulletin* 102, 17–42.
- Bhabha, Jacqueline (2019). Governing adolescent mobility: The elusive role of children's rights principles in contemporary migration practice. *Childhood* 2019, Vol. 26(3), 369–375.
- Byrne, Kevin & Hansen, Claus Bech (2018). Protected on Paper? An Analysis of Nordic Country Responses to Asylum-seeking Children. UNICEF 2018.
- Castaneda, Anu E.; Mäki-Opas, Johanna; Jokela, Satu; Kivi, Nina; Lähtenmäki, Minna; Miettinen, Tanja; Nieminen, Satu; Santalahti, Päivi ja PALOMA-asiantuntijaryhmä (2018). Pakolaisten mielenterveyden tukeminen Suomessa. PALOMA-käsikirja. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 5/2018.
- Castaneda, Anu; Snellman, Olli; Garoff, Ferdinand; Klemettilä, Antti; Lehti, Venla; Qvarnström-Obrey, Ann-Christin; Kankaanpää, Saija; Oroza, Valentina ja Halla, Tapio (2019). Psykkiset oireet. Teoksessa Anu Castaneda (toim.) Turvapaikanhakijoiden terveys ja hyvinvointi. Tutkimus Suomeen vuonna 2018 tulleista turvapaikanhakijoista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 12/2019. <https://www.julkari.fi/handle/10024/138298>
- Economic, Social and Cultural Rights of Migrant Children and Children born to Migrant Parents: Challenges, Good Practices and Recommendations. Unicef & National University of Lanus, Argentina, 2010.
- Forsell, Marianne (2019). Kuuden suurimman kaupungin lastensuojelun palvelujen ja kustannusten vertailuvuonna 2018. Kuusikko-työryhmän julkaisusarja 2/2019. https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/19_06_03_Kuusikko_Lastensuojelu_2018.pdf
- Gärdegård, Anna (2017). Samhällets mottagande av ensamkommande i Norden. En kartläggning. Nordens Välfärdscenter.
- Hakalehto, Suvianna & Savela, Katariina (2018). Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Heikki Kallio & Toomas Kotkas & Jaana Palander (toim.) Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent.
- Hakalehto-Wainio, Suvianna (2011). Lasten oikeudet lapsen oikeuksien sopimuksessa. *Defensor Legis* 4/2011, 510–525.
- Hallberg, Pekka (2011). Perusoikeudet tuomioistuimissa. Teoksessa Hallberg, Pekka & Karapuu, Heikki & Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin & Tuori, Kaarlo & Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet. WSOYPro.
- Hathaway, James C. esipuheessa teoksessa Jason M. Pobjoy (2017). *The Child in International Refugee Law*. Cambridge Asylum and Migration Studies, Cambridge University Press.
- Heino, Tarja; Hyry, Sylvia; Ikäheimo, Salla; Kuronen, Mikko ja Rajala, Rika (2016). Lasten kodin ulkopuolelle sijoittamisen syyt, taustat, palvelut ja kustannukset HuosTa-hankkeen (2014–2015) päätulokset. Raportti 3/2016, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <https://www.julkari.fi/handle/10024/130536>
- Hiitola, Johanna (2019). Yhteiskunnallinen vaikuttaminen on yksintulleille nuorille tärkeä voimavara. Teoksessa: Olen turvassa mutta yksin. Yksin tulleet nuoret vaikuttajina ja kotoutumassa. Suomen Punainen Risti, 164–167.
- Honkasalo, Veronika ja Pekkarinen, Elina (2019). Marginaalien vaiennettu vastarinta. Tutkimus nuorista kahdessa laitoksessa. Teoksessa: Lehtola Outi & Autti, Veli-Pekka (2019). *Hiljainen vastarinta*. Tampere University Press 2019, 163–196.
- Horsti, Karina & Pellander, Saara (2016). "Mummot mediassa. Julkinen keskustelu kahdesta 'isöäititapauksesta' 2009–2010." Teoksessa Outi Fingerroos, Anna-Maria Tapaninen & Marja Tiilikainen (toim.) *Perheenyhdistäminen: Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi?* Tampere: Vastapaino, 161–177.
- Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Tilannekatsaus 1.1.–31.12.2018. http://www.ihmiskauppa.fi/materiaalipankki/tilastot_ja_tilannekatsaukset
- Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 29/2014. <https://tem.fi/documents/1410877/2859687/Ilman+huoltajaa+tulleiden+alaikaisten+turvapaikkahakijoiden+vastaanotto+05092014.pdf>
- Kallioma-Puha, Laura (2018). Lapsen oikeus omaan kieleen, kulttuuriin ja vakaumukseen terveydenhuollossa. Teoksessa Hakalehto, Suvianna & Helander, Merike (toim.) *Lapsen oikeudet terveydenhuollossa*. Kauppakaari.
- Kataja, Kati; Skogberg, Natalia; Partanen, Airi (2019). Alkoholi ja muut päihteet. Teoksessa Anu Castaneda (toim.) *Turvapaikanhakijoiden terveys ja hyvinvointi*. Tutkimus Suomeen vuonna 2018 tulleista turvapaikanhakijoista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, raportti 12/2019. <https://www.julkari.fi/handle/10024/138298>
- Kauhanen, Elina (2017). Kulttuurisensitiivisyyttä vai heitteillejättöä? Ilman huoltajaa maahan tulleiden turvapaikanhakijalasten yksityismajoitus ammattilaisten näkemyksissä. Sosiaaliryön lisensiaatintutkimus, Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta. <https://www.sosnet.fi/loader.aspx?id=12e83d49-2400-48a1-aa36-8243868e06d6>
- Kaukko, Mervi (2017). The CRC of Unaccompanied Asylum Seekers in Finland. *International journal of children's rights* 25 (2017) 140–164.

- Kauko, Mervi (2014). Ehjempään aikuisuuteen osallistavan kasvatuksen keinoin. Teoksessa Elli Heikkilä (toim.) Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen. Siirtolaisuusinstituutti, Tutkimuksia A 49, 103–115.
- Kauko, Outi (2015). Yksinäisyys alaikäisten turvapaikanhakijoiden valottamana. Yhteiskuntapolitiikka 80(2015):1, 35–45.
- Keskimäki, Ilmo; Nykänen, Eeva; Kuusio, Hannamaria (2014). Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 11/ 2014.
- Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa (2016). Myötätunnon politiikka ja tutkimusetiikka Suomeen yksin tulleiden maahanmuuttajanuorten arjen tutkimisessa, Sosiologia 4/2016, 398–399.
- Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa (2016 a). Yksin tulleiden nuorten kohtaaminen ja sosiaalinen tuki arjessa. Nuorisotutkimusseura, Näkökulma 2016/nro 33. <http://www.nuorisotutkimusseura.fi/nakokulma33>
- Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017: Onko lapsella oikeusturvaa, s. 35–37.
- Lasten ja nuorten pääsy mielenterveyspalvelujen piiriin (2018). Pääkaupunkiseudun tarkastuslautakunnat, Helsinki, Espoo, Vantaa, Kauniainen, HUS. Arviointimuistio. <https://www.hus.fi/hus-tietoa/materiaalipankki/arviointikertomukset/Arviointimuistiot/Arviointimuistio%202019%20Lasten%20ja%20nuorten%20p%C3%A4%C3%A4sy%20mielenterveyspalvelujen%20piiriin.pdf>
- Lastensuojelu 2018. Tilastoraportti. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. <http://www.julkari.fi/handle/10024/138211>
- Lastensuojelun käsikirja, <https://thl.fi/fi/web/lastensuojelun-kasikirja/tyoprosessi/sijaishuolto/rajoitustoimenpiteet-sijaishuollossa/erityinen-huolenpito>
- Lepola, Outi (2012). Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä. Lastensuojelun Keskusliitto.
- Lepola, Outi (2019). Yksintulleiden nuorten jälkihuolto kunnissa. Teoksessa: Olen turvassa mutta yksin. Yksin tulleet nuoret vaikuttajina ja kotoutumassa. Punainen Risti, 154–163. <https://rednet.punainenristi.fi/system/files/page/Olen%20turvassa%20mutta%20yksin%20-julkaisu.pdf>
- Lundqvist, Kia & Toivonen, Virve-Maria & Saari, Joona & Halttunen, Timo & Qvist, Leena-Maija & Mikkonen, Anna & Castrén, Elina (2018). Edustajat lapsen edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2018.
- Mikkola, Matti (2010). Social Human Rights of Children. Legisactio, 470–474.
- Nieminen, Liisa (2006). Perus- ja ihmisoikeuksien merkitys eri ikävaiheissa, Edita.
- Nieminen, Liisa (2013). Lasten sosiaaliset perusoikeudet. Teoksessa Hakalehto-Wainio, Suvianna & Nieminen, Liisa (toim.). Lapsioikeus murroksessa. Lakimiesliiton kustannus.
- Patrikainen, Merja (2017). Yksin alaikäisinä tulleiden pakolaisnuorten kokemuksia transnationaaleista perhesuhteistaan ja elämästä Suomessa. Pro gradu. Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Sosiaalitieteiden laitos.
- Piironen, Anniina (2018). Sosiaalityö yksintulleiden turvapaikanhakija- ja pakolaislasten parissa. Sosiaalityöntekijöiden näkemyksiä. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, sosiaalityön pro gradu -tutkielma.
- Pitkänen, Sari & Nyholm, Sari & Tuusa, Matti & Törmä, Sinikka & Matikainen, Johanna (2014). Vastaanotto tietyillä, kotouttamistyö kaikilla. Selvitys kuntien kiintiöpakolaisten vastaanoton edellytyksistä, mahdollisuuksista ja haasteista (TEM raportti 10/2014).
- Pobjoy, Jason M. (2017). The Child in International Refugee Law. Legal Studies Research Paper Series, Paper no. 27/2013, Cambridge Asylum and Migration Studies, Cambridge University Press.
- Ritari, Anni & Piitulainen, Mirja (2016). Ilman huoltajaa saapuneet lapset ja nuoret. Kokemustieto käyttöön vastaanoton kehittämisessä. Pelastakaa Lapset.
- Safe and sound. What states can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe. UNICEF and UNCHR, October 2014.
- Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2017:5. Sosiaalihuoltolain soveltamisopas.
- Statement of Good Practice. 5th revised edition. Separated Children in Europe Programme. Defence for Children the Netherlands 2019. <https://defenceforchildren.nl/media/3798/2019-scep-full-report-statement-of-good-practice-including-annex.pdf>
- Tapaninen, Anna-Maria (2018). Rajalla laboratoriossa: iän arviointia, iän määrittämistä ja ikämääryksiä. tiede & edistys 43:3, 216–237.
- Toivonen, Virve-Maria (2017). Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Huostaanottoasiat hallinto-oikeuksissa. Alma Talent.
- Toivonen, Virve (2017). Pakkoavioliittojen esiintyminen ja ilmitulo Suomessa. Oikeusministeriölle laadittu selvitysmuistio. <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4750802/Avioliittoon+pakottaminen+-+selvitysmuistio+2017+HY.pdf/8b68f4a4-8c0e-43e0-9314-a40af9e4c56f/Avioliittoon+pakottaminen+-+selvitysmuistio+2017+HY.pdf.pdf>

Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2014). [https://www.vtv.fi/files/3854/3_2014_Kotouttaminen_sosiaali- ja terveydenhuollossa.pdf](https://www.vtv.fi/files/3854/3_2014_Kotouttaminen_sosiaali-ja_terveydenhuollossa.pdf)

Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, Owal Group, Helsinki, 30–31. https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/riippumaton-selvitys-turvapaikkaprosessia-on-kehitettava-kokonaisuutena JA <https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-fbfd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>

Vakavasti sairaiden nuorten mielenterveysongelmia hoidetaan Helsingin seudulla väärin, sanoo kaksi kaiken nähnyttä ammattilaista. HS 23.10.2019 (Maija Aalto). <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000006282000.html?share=Odabb2b0fe16fcc579de94de0dacc424>

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 3/2014. Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa.

VIRALLISLÄHTEET:

Euroopan neuvoston ministerikomitean suuntaviivat lapsiystävällisestä oikeudenkäytöstä 2010.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta HE 309/1993 vp

Hallituksen esitys lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 252/2006 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 266/2010 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE 185/2010 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuoltolaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 164/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä HE 96/2018 vp

Lastensuojelun jälkihuollon uudistamistyöryhmän loppuraportti (STM 2019:43).

Report of the Working Group on a Draft Convention on the Rights of the Child. E/CN.4/L.1575.

YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevat päätelmät ja huomautukset CRC/C/FIN/4.

YK:n lapsen oikeuksien komitean Ranskalle antamat päätelmät ja huomautukset CRC/C/FRA/CO/4, 11.6.2009 ja CRC/C/15/Add.240, 30. 6.2004.

YK:n sijaishuollon ohjeet (A/RES/64/142), jotka soveltuvat myös ilman huoltajaa maahan tulleisiin lapsiin. https://www.lsk.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/sijaishuollon_ohjeet_final-1.pdf.

YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen oikeuksien komitean (CESCR) Yleiskommentti No. 20 (2009).

Yleiskommentti No. 6 (2005). Ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella.

Yleiskommentti No. 12 (2009) Lapsen oikeus tulla kuulluksi.

Yleiskommentti No. 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon.

Yleiskommentti No. 22 (2017) lasten ihmisoikeuksia koskevista yleisperiaatteista kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä.

Yleiskommentti No. 23 (2017) lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa.

LAUSUNNOT:

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto 06.08.2010 sisäasiainministeriölle hallituksen esityksestä (HE 266/2010 vp) laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (<https://www.lsk.fi/kannanotot-ja-lausunnot/ilman-huoltajaa-tulleiden-turvapaikanhakijalasten-vastaanottoon-enemman-lastensuojelun-nakemysta/>)

Lapsiasiavaltuutetun lausunto 28.10.2010 Eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 185/2010) laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (<http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/lausunnot-2010/lapsiasiavaltuutetun-lausunto-eduskunnan-hallintovaliokunnalle-hallituksen-esityksesta-laiksi-kotoutumisen-edistamisesta-ja-eraiden-siihen-liittyvien-lakien-muuttamisesta-he-1852010/>)

Lapsiasiavaltuutetun lausunto 6.8.2010 sisäasiainministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (<http://lapsiasia.fi/tata-mielta/lausunnot-2/lausunnot-2010/lausunto-luonnoksesta-hallituksen-esitykseksi-eduskunnalle-laiksi-kansainvalista-suojelua-hakevan-vastaanotosta/>)

Lapsiasiavaltuutetun arviolausunto 16.6.2016. <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/aloitteet/2016-4/lapsiasiavaltuutetun-arvio-yksin-maahan-tulleiden-turvapaikkaa-hakevien-lasten-oikeuksien-ja-hyvinvoinnin-toteutumisesta-2/>

HAASTATTELUT:

Neuvotteleva virkamies Anna Bruun, työ- ja elinkeinoministeriö, kotouttaminen ja maahanmuutto. Puhelinhaastattelu 9.11.2019.

Liitteet

LIITE 1

Keskeisiä termejä

Lapsella tarkoitetaan kirjoituksessa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti alle 18-vuotiasta (LOS 1 art.).

Ilman huoltajaa maahan tullut lapsi on henkilö, joka kertoo olevansa alle 18-vuotias, ja joka saapuu maahan joko täysin yksin tai sellaisen henkilön seurassa, joka ei ole hänen vanhempansa tai huoltajansa (tai jonka huoltajuudesta ei ole riittävää näyttöä). Suomessa puhutaan yleisesti yksin tulleista, mutta tässä selvityksessä käytämme täsmällisempää ilmaisua ilman huoltajaa tullut, koska lapsi ei ole välttämättä tullut yksin, vaan sukulaisten tai perheenjäsenten kanssa, jotka eivät tosiasiallisesti ole kuitenkaan hänen huoltajiaan.¹¹⁹

Kansainvälistä suojelua hakeva lapsi on henkilö, joka hakee suojelua ja oleskeluoikeutta vieraasta valtiosta. Samaa tarkoittaen voidaan puhua myös turvapaikkaa hakevasta lapsesta. Kansainvälistä suojelua hakevalla ei vielä ole oleskelulupaa. Oleskelulupaa voi hakea myös muusta syystä kuin suojelun tarpeen perusteella, Suomessa esim. opiskelun tai työskentelyn vuoksi.

Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen voi saada turvapaikan pakolaisaseman (UlkL 87 §) tai toissijaisen suojelun perusteella (UlkL 88 §). Pakolaisasema edellyttää, että henkilöllä on perusteltu syy pelätä joutuvansa vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Lisäksi pakolaisaseman voi saada henkilö, joka otetaan Suomeen ns. pakolaiskiintiössä. Pakolaiskiintiössä maahan saapuu YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) pakolaisiksi tai muuten kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviksi arvioimia henkilöitä. Eduskunta päättää kiintiöpakolaisten määrän vuosittain, ja vuonna 2020 se on 850.

Toissijainen suojeluperuste on mahdollinen silloin, kun turvapaikan saannin edellytykset eivät täyty, mutta on kuitenkin esitetty merkittäviä perusteita siitä, että henkilö joutuisi palautusmaassa todelliseen vakavan haitan vaaraan, ja hän on kykenemätön tai vaaran vuoksi haluton, turvautumaan kyseisen maan suojeluun.

Pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun lisäksi kansainvälistä suojelua hakevalle voidaan myöntää oleskelulupa myös maasta poistumisen estymisen vuoksi (UlkL 51 §), yksilöllisestä inhimillisestä syystä (UlkL 52 §) tai ihmiskaupan uhрина (UlkL 52 a §).

119 YK:n pakolaisjärjestö UNHCR käyttää rinnakkain termejä *unaccompanied children* ja *separated children*. Jälkimmäinen termi korostaa sitä, että lapsi ei ole ehkä tullut yksin, vaan mahdollisesti sukulaisensa kanssa, joka ei ole hänen tosiasiallinen huoltajansa. *Safe and sound. What states can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe*. UNICEF and UNCHR, October 2014, 22. Ks. myös *Statement of Good Practice*. 5th revised edition. *Separated Children in Europe Programme*. Defence for Children the Netherlands 2019, 7.

Ihmiskauppa on rikollista toimintaa, jossa rikoksenteijä saattaa uhrinsa hyväksikäytön kohteeksi vaikuttamalla jollain epäasiallisella tavalla uhrin päätöksentekokykyyn. Epäasiallista vaikuttamista ei edellytetä silloin, kun uhri on alle 18 -vuotias.¹²⁰ Rikoksenteijä tekijä voi myös käyttää hyväkseen uhrin haavoittuvaista asemaa tai sitä, että uhri on riippuvainen tekijästä. Hyväksikäyttö on usein seksuaalista tai työperäistä. Myös elinkauppa on ihmiskauppaa. Ihmiskaupan uhrin eivät tyhjentävästi rinnastu kansainvälistä suojelua hakeviin eikä ihmiskaupan uhri välttämättä ole turvapaikanhakija. Usein ihmiskauppa on rajat ylittävää rikollisuutta, mutta sitä voi tapahtua myös maan rajojen sisällä ja sen kohteena voi olla myös Suomen kansalainen. Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 lisäpöytäkirja (VN asetus 41/2012) kriminalisoi muun muassa lapsikaupan, laittoman adoption ja lasten hyväksikäytön prostituutiossa sekä pornografiassa ja korostaa kansainvälisen yhteistyön ja yleisen tietoisuuden merkitystä taistelussa valtioiden rajat ylittäviä rikkomuksia vastaan.

Ihmiskaupan uhrilla on oikeus saada apua Joutsenon vastaanottokeskuksen ylläpitämästä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä, josta säädetään vastaanottolaissa (4 luku). Vuonna 2018 auttamisjärjestelmään ohjautui 163 uutta asiakasta, joista 10 oli alaikäisiä. Lisäksi monen järjestelmään hakeutuneen aikuisen hyväksikäyttö oli tapahtunut, kun kohde oli ollut alaikäinen.¹²¹ Tukitoimet pyritään järjestämään uhrin henkilökohtaisen tilanteen mukaisesti. Vastaanottolaki ohjaa auttamisjärjestelmää toimimaan yhteistyössä lastensuojeluviranomaisten kanssa ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen tai uhrin mukana seuraavan lapsen auttamisessa (38 e §). Jos uhrilla on Suomessa kotikunta, se vastaa ensisijaisesti käytännön tukitoimista, muiden osalta niistä vastaa auttamisjärjestelmä. Ulkomaalaisen ihmiskaupan uhrin auttamiseen liittyy edellä todetuin tavoin mahdollisuus saada oleskelulupa ja jäädä Suomeen.

Vain harva ilman huoltajaa maahan tullut lapsi saa pakolaisaseman, sillä alaikäisillä on aikuisia harvemmin henkilökohtaista vainon uhkaa.¹²² YK:n lapsen oikeuksien komitea on tosin useassa yhteydessä korostanut, että turvapaikkamennettelyjen on otettava huomioon hakijan ikä ja sukupuoli ja osattava tunnistaa lapsiin kohdistuvat vainon muodot, kuten pakkoavioliitot tai sukupuolielinten silpominen. Niissä on kyse vakavista ihmisoikeusloukkauksista, joiden tulisi johtaa pakolaisaseman myöntämiseen.¹²³ Useimmiten ilman huoltajaa tulleet lapset saavat oleskeluluvan toissijaisen suojelun tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella. Yksintulleet alaikäiset saavat luvan muita hakijaryhmiä todennäköisemmin. Esim. vuonna 2016 tehdyissä päätöksissä 32 % perheensä kanssa saapuneista lapsista sai oleskeluluvan, ja ilman huoltajaa saapuneista lapsista oleskeluluvan sai 86 %.¹²⁴

Ulkomaalaiselle myönnettävä oleskelulupa on kestoltaan joko määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva eli pysyvä. Ensimmäinen oleskelulupa on aina määräaikainen. Määräaikainen lupa voi olla tilapäinen (tilapäistä oleskelua varten) tai jatkuva (luonteeltaan jatkuvaluonteista oleskelua varten). Kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä pakolaisille (Ulkl 87 §) ja toissijaista suojelua saaville (Ulkl 88 §) annetaan luonteeltaan jatkuva oleskelulupa. Myös yksilölliseen inhimilliseen syyhyn perustuva oleskelulupa on luonteeltaan jatkuva (Ulkl 52 §). Pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää vain jatkuvan oleskeluluvan perusteella. Ihmiskaupan uhrin oleskelupa (Ulkl 52a §), samoin kuin oleskelulupa, joka perustuu maasta poistumisen estymiseen, on tilapäinen (Ulkl 51 §). Erityisen haavoittuvassa asemassa oleva henkilö voi saada myös jatkuvan oleskeluluvan. Henkilölle, joka on saanut oleskeluluvan ihmiskaupan uhrina, voidaan myöntää myös kansainvälistä suojelua.

120 Ks. YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen yleissopimuksen ihmiskauppaa koskeva lisäpöytäkirja (SopS 71/2006), 3 art.

121 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Tilannekatsaus 1.1.–31.12.2018. Ks. myös Kervinen, Elina & Ollus, Natalia: Lapset ja nuoret ihmiskaupan uhrina Suomessa. European Institute for Crime Prevention and Control. Publication Series No. 89. Helsinki 2019.

122 Parsons, Annika (2010). Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu Helsinki 2010, 60.

123 Yleiskommentti No. 6 (2005), kohta 59 ja Lapsen oikeuksien komitean päätös I.A.M v. Tanska, kohdat 11.3–11.4.

124 Hakalehto, Suviana & Savela, Katariina (2018). Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Heikki Kallio & Toomas Kotkas & Jaana Palander (toim.) Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent, 430.

Kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle lapselle voidaan oleskeluluvan myöntämisen sijaan antaa myös tilapäistä suojelua (UlkL 110 §) silloin, kun paluu kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole mahdollinen aseellisesta selkkauksesta, muusta väkivaltatilanteesta tai ympäristökatastrofista aiheutuneen joukkopaon vuoksi. Tilapäisen suojelun antaminen edellyttää, että suojelun tarve arvioidaan lyhytaikaiseksi ja oleskelulupa myönnetään silloin enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Myönnetty oleskelulupa on luonteeltaan tilapäinen. Käytännössä ilman huoltajaa tulleet eivät juuri saa lupia tällä perusteella.

Kansainvälistä suojelua hakevalla ja tilapäistä suojelua saavalla on ulkomaa-laislakiin perustuva oikeus oleskella Suomessa. Kansainvälistä suojelua hakevan oikeus jatkuu, jos hän saa oleskeluluvan. Jos kansainvälistä suojelua hakeva saa kielteisen päätöksen tai tilapäistä suojelua saavan oleskelulupa päättyy ja asia on lainvoimaisesti ratkaistu, hänellä ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan ole oikeutta jäädä maahan. Silloin kun henkilö oleskelee maassa ilman voimassa olevaa lupaa, puhutaan paperittomista.¹²⁵

125 Henkilö voi olla paperiton myös muulla perusteella. Ks. Keskimäki, Ilmo & Nykänen, Eeva & Kuusio, Hannamaria (2014). Paperittomien terveyspalvelut Suomessa. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 11/ 2014.

Liite 2

Kyselylomakkeet

KYSELYLOMAKE OHJAAJILLE:

<https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Kyselylomake-liitteeksi-ohjaajat.pdf>

KYSELYLOMAKE YKSIKÖN VASTAAVILLE JA
SOSIAALITYÖNTEKIJÖILLE:

<https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Kyselylomake-liitteeksi-yksikon-vastaavat-ja-sosiaalityon-tekijat.pdf>



LASTENSUOJELUN
KESKUSLIITTO

LASTENSUOJELUN KESKUSLIITTO

Armfeltintie 1, 00150 Helsinki
puh. (09) 329 6011
toimisto@lskl.fi | www.lskl.fi