

12.3.2020

Ulkoministeriö
Oikeuspalvelu
Miila Pöntinen
kirjaamo.um@formin.fi; miila.pontinen@formin.fi
Viite: PC0UC1G

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto ulkoministeriölle liittyen Euroopan neuvoston maahanmuuttoa ja ihmisoikeuksia käsittelevän työryhmän luonnosasiakirjaan Family Based Case for Unaccompanied and Separated Children

Lausunnon keskeinen sisältö

Lastensuojelun keskusliitto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa, että käsillä oleva luonnosasiakirja sisältää kattavasti näkökohtia ja periaatteita, joiden toteutuminen turvaisi hyvin ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeuksia ja suojelua. Liitto haluaa kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että asiakirjan soveltamisessa on syytä huomioida Suomen konteksti. Keskusliitto katsoo haasteelliseksi, että ilman huoltajia varten rakennettu järjestelmä ei ole sosiaalihuoltoa. Tämä asettaa myös perhehoidon kehittämislle erityisiä haasteita. Olennainen kysymys on, miten turvataan lapsioikeusperustainen työskentely. Ilman huoltajaa tulleiden perhehoito ei kiinnittyisi lastensuojelulakiin kuten lastensuojelun sijoitettujen lasten perhehoito. Perhehoitolaki (263/2015) ja kotoutumislaki (1386/2010) yhdessä jättävät perhehoidon sääntelyn ohueksi, eikä sosiaalihuoltolakikaan (1301/2014) turvaa riittävästi lapsen oikeuksia perhehoidossa.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Euroopan neuvoston asiakirjaluonnos kokoaa varsin kattavasti ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten ja nuorten lapsenoikeusperustaisen huolenpidon periaatteet ja antaa myös suuntaviivoja käytännön toimiin, joihin tämän haavoittuvan ryhmän kohdalla tulee ryhtyä. Laitoshuollon purkaminen ja perhehoidon suosiminen on vahva eurooppalainen linjaus, ja Suomessakin lastensuojelulaki määrittelee nykyään perhehoidon ensisijaiseksi lapsen sijaishuollon muodoksi laitoshoitoon nähden. Syrjimättömyyden periaatteen (LOS 3 artikla) mukaisesti myös ilman huoltajaa maahan tulleiden hoidossa tulee selvittää ensisijaisesti perhehoidon mahdollisuus. Tämä ei kuitenkaan ole aivan yksinkertaista, sillä Suomessa ilman huoltajaa tulleet eivät ole lähtökohtaisesti lastensuojelun piirissä. Lastensuojelun Keskusliitto tuo lausunnossaan esille huomioita ja haasteita järjestelmästä, mutta hyvien käytäntöjen suhteen on käännyttävä niiden toimijoiden puoleen, jotka järjestävät perhehoitoa ilman huoltajaa tulleille. Espoon kaupungilla on meneillään kotouttavan perhehoidon pilotti, jossa kehitetään mallia yhdessä Uudenmaan ELY-keskuksen kanssa.

Ilman huoltajaa tulleiden huolenpidon integroiminen lastensuojelujärjestelmän kanssa (luku 3.1, kohdat 46-52)

Euroopan neuvoston asiakirja tuo esille EU:n suuntaviivat, jotka syntyivät EU:n pohtiessa muuttoliikkeen vaikutuksia lapsiin alueellaan. Komissio suosittelee ilman huoltajaa maassa olevista lapsista vastaavan maahanmuuttohallinnon järjestelmän ja kansallisen lastensuojelujärjestelmän linkittämistä toisiinsa, jotta lapsille voitaisiin taata yhdenvertaisesti heille lapsen oikeuksien mukaan kuuluva suojele (integrated child protection systems). Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että Suomen järjestelmän ei voida katsoa toteutuvan tätä periaatetta, sillä sekä ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevien että oleskeluluvan saaneiden lasten huolenpitoa varten on luotu lastensuojelusta ja sosiaalihuollosta erillinen järjestelmä.

Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakeneiden lasten huolenpidosta vastaa ensin Maahanmuuttoviraston hallinnoima vastaanottojärjestelmä¹, ja oleskeluluvan saamisen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten ohjaama järjestelmä². Oleskeluluvan saatuaan lapset ovat kuntalaisia, ja oikeutettuja kaikkiin palveluihin kuten muutkin kunnassa asuvat lapset. Heidän asumisensa ja hoivansa on kuitenkin järjestetty eri tavalla kuin valtaväestön vailla vanhempiensa hoivaa olevien lasten: ilman huoltajaa tulleet asuvat pääasiassa perheryhmäkodeissa, jotka eivät ole lastensuojelulaitoksia. Perheryhmäkotien toiminnassa sovelletaan lastensuojelulain säännöksiä yksikön ja henkilöstön mitoitusten suhteen, mutta toiminta ei ole lastensuojelua eikä myöskään sosiaalihuoltoa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto onkin todennut, että yhteistyö sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön välillä on riittämätöntä, ja tämä vaikeuttaa ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten hoitoa. Virasto toteaa, että keskeisiä viranomaisohjeita ei ole tehty yhteistyössä, jolloin niistä on jäänyt puuttumaan sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulma.³

Sosiaalihuollosta erillään olevien asumisyksikköjen taustalla oli ehkä alun perin ajatus, että lasten asuminen sekä ryhmäkodeissa että perheryhmäkodeissa on väliaikaista. Turvapaikkaprosessi kuitenkin pitkittyi ja perheenyhdistäminen vaikeutui, joten lapset saattavat asua vuosia tämän erillisen järjestelmän piirissä. Lastensuojelun Keskusliiton tekemä selvitys⁴ osoittaa, että tilanne aiheuttaa epäselvyyttä. Lapsilla on kuntalaisina täysimääräiset oikeudet sosiaalihuoltolain (SHL) mukaisiin palveluihin, mutta sitä ei aina ymmärretä kunnissa. Kotoutumislaki ei ota lapsenoikeusperustaisesti ja riittävästi huomioon näiden lasten asemaa ja erityistä suojelun tarvetta. Sosiaalihuoltolain ja lastensuojelulain mukaiset palvelut turvaisivat lapsille huolenpidon, mutta niitä sovelletaan kunnissa vaihtelevasti.

¹ Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (2011/746).

² Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).

³ Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2014).

⁴ Martiskainen, Taina & Toivonen, Virve (2019). Kotouttamisen polku – Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut. Lastensuojelun Keskusliiton verkkajulkaisu 6/2019. https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Kotoutumisen_polku.pdf

On esitetty myös ilman huoltajaa tulleiden huolenpidon siirtämistä kokonaan sosiaali- ja terveystoimen piiriin⁵. Kun vastaanottolakia säädettiin vuonna 2010 pohdittiin jopa, pitäisikö vastaanotto siirtää lastensuojeluviranomaisten vastuulle. Asiaa ei ehditty selvittää tuolloin riittävästi, ja hallituksen esitykseen jäi vain toteamus siitä, että asia jää erillisen hankkeen selvitettäväksi.⁶ Tuollaista hanketta ei ole kuitenkaan koskaan toteutettu.

Ilman huoltajaa tulleet lapset majoitetaan enimmäkseen laitoksiin, jotka ovat turvapaikanhakuajana ryhmäkoteja ja tukiasuntoloita ja oleskeluluvan saamisen jälkeen perheryhmäkoteja. Lapsia voidaan majoittaa laitosten ohella myös perheisiin. Vastaanottolain mukaan lapsi voidaan sijoittaa odottamaan oleskelulupaa myös yksityismajoitukseen, esimerkiksi sukulaisten luo. Tällöin lapsi kuitenkin on jonkin vastaanottoyksikön kirjoilla, ja järjestelystä ilmoitetaan asuinpaikan kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle. Kotoutumislaki taas ei tunne termiä yksityismajoitus, vaan puhuu tuetusta perhesijoituksesta. Kyseessä ei ole lastensuojelun perhehoitoon verrattava sijoitus, eivätkä perheet saa yleensä korvauksia ja ennakkovalmennusta tehtävään samoin kuin lastensuojelun perhehoitajat. Perheisiin majoitetaan kuitenkin huomattavan vähän lapsia. Majoittaminen yksityismajoitukseen lähtee yleensä siitä, että ilmaantuu joku henkilö tai perhe, joka on valmis ottamaan lapsen luokseen asumaan. Usein kyseessä on sukulaisuussuhde. Näin ei varsinaisesti voida puhua sopivan perheen valinnasta, kun perhettä ei ole etsitty vaan aloite tulee joko lapselta itseltään tai majoittavalta perheeltä. Majoittajien sopivuutta tehtävään ja majoittavan perheen olosuhteita ei pystytä yleensä seuraamaan riittävästi, ja siksi onkin ajateltu, että yksityismajoitus saattaa muodostaa riskin lapsen hyvinvoinnille⁷.

Nykyinen lainsäädäntö ei turvaa ilman huoltajaa tulleiden lasten asemaa perhehoidossa

Perhehoidon mahdollisuuksia ilman huoltajaa tulleiden huollossa on pyritty Suomessa vahvistamaan. 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. Perhehoitoa lähdettiin kehittämään Pelastakaa Lapset ry:n hankkeessa, ja asiaa jatketaan nyt kotouttavan perhehoidon pilottina Espoon kaupungin maahanmuuttajapalveluissa (toiminta-alueena koko Uudenmaan alue).

Perhehoidon soveltaminen ilman huoltajaa tulleisiin herättää monia kysymyksiä. Lastensuojelun sijoituksissa lastensuojelulaki asettaa erilaisia vaatimuksia ja turvaa sijoitetun lapsen oikeuksia. Perhehoidosta säädetään Perhehoitolaissa, mutta sijoitettujen lasten asemaan ja oikeuksiin sovelletaan lastensuojelulakia

⁵ Esim. Lastensuojelun Keskusliitto ja Lapsiasiavaltuutettu pitivät asiaa esillä lausunnoissaan vastaanottolain valmisteluun vuonna 2010.

⁶ Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 266/2010 vp), 4.

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

(417/2007). Koska ilman huoltajaa tulleita ei sijoiteta lastensuojelulain kautta, kunnille ei lankea samanlaisia velvoitteita heidän kohdallaan.

Lastensuojelulain mukaan lapsella on esimerkiksi oltava hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä (LsL 13b §), jonka tehtävänä on valvoa lapsen edun toteutumista (LsL 24 §). Lapselle on järjestettävä asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävä mahdollisuus tavata henkilökohtaisesti hänen asioistaan vastaavaa sosiaalityöntekijää tai muuta lastensuojelun työntekijää muiden läsnä olematta ja keskustella häntä itseään ja sijaishuollon toteuttamista koskevista asioista (53 §). Lapselle laaditaan henkilökohtainen asiakassuunnitelma, johon kirjataan esimerkiksi sijaishuollon tarkoitus ja tavoitteet, erityisen tuen ja avun järjestäminen lapselle, hänen vanhemmilleen, huoltajilleen tai muille lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaaville henkilöille sekä se, miten lapsen terveydenhuolto, varhaiskasvatus, perusopetus ja muu lapsen opetus järjestetään. Asiakassuunnitelman toteutumista seurataan säännöllisesti. (LsL 30 §)

Lastensuojelun Keskusliitto korostaa, että edellä mainitut velvoitteet eivät koske ilman huoltajaa tulleita. Kotoutumislaki ja perhehoitolaki yhdessä jättävät siis näiden lasten perhehoidon sääntelyn varsin ohueksi. Sosiaalihuoltolaki ei myöskään ole kattava lapsen oikeuksien näkökulmasta, siellä ei esimerkiksi säädetä lapsen ja sosiaalityöntekijän kahdenkeskisestä tapaamisesta. Oma kysymyksensä on myös lapsen kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioiminen. Myös luonnosasiakirja nostaa esille pohdinnan siitä, tulisiko lapsille etsiä mieluummin perheitä samasta etnisestä tai kulttuurisesta taustasta tai ainakin maahanmuuttajataustaisia perheitä (kohdat 58-60). Suomessa maahanmuuttajataustaisten perheiden löytäminen on suuri haaste.

On esitetty, että kotoutumislakiin lisättäisiin viittaukset sosiaalihuoltolakiin, jolloin esimerkiksi sijoitus tehtäisiin SHL 21 §:n mukaisesti (asumispalvelut). Lähtökohtaisesti ilman huoltajaa tulleita ei kuitenkaan katsota esimerkiksi sosiaalihuoltolain mukaisesti erityistä tukea tarvitseviksi lapsiksi (SHL 3 §). Pelkkä viittaus asumispalveluihin ei anna riittävää turvaa lapsen asemalle ja oikeuksille.

Siirtymä vastaanoton piiristä kotouttamisen piiriin

Keskusliitto kiinnittää huomiota vielä ongelmaan, joka syntyy vastaanoton ja kotoutumisen ohjaamisen ollessa kahden eri lain ja hallinnonalan kontolla. Jos perhehoitolakia ryhdyttäisiin soveltamaan kotouttamislain rinnalla oleskeluluvan saaneiden lasten kohdalla, mitä se tarkoittaisi käytännössä siirtymävaiheessa vastaanotosta kotouttamiseen? Sosiaalihuoltolakia ei sovelleta vastaanottovaiheessa, kun lapsi ei ole kuntalainen. Vastaanottolain mukaisessa yksityismajoituksessa perhe ei saa valmennusta eikä korvausta lapsen majoittamisesta. Kun lapsi yksityismajoituksessa asuessaan saisi oleskeluluvan, muuttuisiko yksityismajoitus automaattisesti perhehoidoksi? Käytännössä valmennus perhehoitajaksi olisi pitänyt tapahtua jo ennen tätä hetkeä, eli perhehoitajaksi tulisi valmentaa jo lasta ensimmäisen kerran perheeseen sijoitettaessa. Näin ollen tulisi pohtia perhehoidon vaikutukset ja muutostarpeet myös vastaanottolakiin.

Valvonta on avoinna oleva kysymys (luku 3.6. kohdat 75-76)

Luonnosasiakirja korostaa valvonnan merkitystä. Sen tulee olla säännöllistä ja tapahtua toimivaltaisen viranomaisen toimesta. Valvontaa tulee suorittaa niin säännöllisin kuin myös ennalta ilmoittamattomin

tarkastuskäynnein, ja lapsia itseään tulee kuulla. Luonnosasiakirja kiinnittää valvonnan perhehoitajien ja sijaisvanhempien valmennukseen ja tukeen. Siinä todetaan myös, että ilman huoltajaa tulleiden lasten hoito tapahtuu usein lastensuojelun rakenteiden ulkopuolella, kun lapset sijoitetaan sukulaisperheisiin. Näin sekä valvonta että tuki ja valmennus on riittämätöntä. Järjestely sisältää riskejä lapsille. Asiakirjan suositus siitä, että kaikki sijoitukset tapahtuisivat lastensuojelujärjestelmän sisällä asianmukaisten viranomais-ten toimesta, onkin kannatettava. Näin sijoituksiin liittyisi perheiden valmennus ja tuki, korvaukset sekä valvonta.

Valvonta on kysymys, jota on Suomessa pohdittu myös perheryhmäkotien osalta. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti huomiota em. vuosikertomuksessaan siihen, että ELY-keskukset (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset) ohjaavat ja valvovat osin sosiaali- ja terveysalan toimintaa. Ne valvovat perheryhmäkoteja, vaikkei niillä ole lastensuojelun asiantuntemusta.⁸ Lastensuojelun Keskusliitto huomauttaa, että valvonnassa on lastensuojelun perhehoidossakin parantamisen varaa, vaikka siihen on olemassa rakenteet. Tutkimus on osoittanut, että laitoshoidon valvonta on systemaattisempaa kuin perhehoidon, ja laitoksissa tapahtuneisiin laiminlyönteihin on myös kiinnitetty enemmän huomiota kuin perhehoidossa⁹. Miten ilman huoltajaa tulleiden perhehoidon valvonta hoidettaisiin, on avoin kysymys.

Keskusliitto toteaa vielä, että tärkeä osa hoidon valvontaa lastensuojelun sijaishuollossa on se, että lapsella on oma sosiaalityöntekijä. Kuten edellä tuotiin esille, sosiaalityöntekijä vastaa lapsen edun toteutumisesta. Se, että lapsella on mahdollisuus tavata sosiaalityöntekijäänsä kahden kesken, on lapsen edun, oikeusturvan, sijaishuollon tarkoituksenmukaisuuden sekä ohjauksen ja valvonnan näkökulmasta tärkeää. Miten ilman huoltajaa tulleiden oikeus tavata sosiaalityöntekijäänsä toteutuisi?

Jälkihuollon tuki nuorille on olennaisen tärkeää (luku 3.7.)

EN: luonnosasiakirjan 3.7. luku käsittelee myös siirtymävaihetta lapsuudesta aikuisuuteen ja toteaa tämän vaiheen olevan haastava vaihe kenelle tahansa, mutta etenkin sijaishuollossa kasvaneille, ja vielä sitäkin kriittisempi ilman huoltajaa maahan tulleille nuorille. Vaikka täysi-ikäisyys tuo oikeuksia, se tarkoittaa merkittävässä määrin oikeuksien menettämistä, aivan kuten asiakirja toteaa. Kun ilman huoltajaa tullut menettää oikeuden suojeluun lapsena, se voi pahimmillaan tarkoittaa myös oleskeluoikeuden menettämistä.

Vaikka Suomi ei ole niitä maita, jotka myöntäisivät väliaikaisen oleskeluluvan lapsille, kunnes nämä täyttävät 18, joutuvat monet nuoret kantamaan itsenäistymisen haasteiden lisäksi huolta myös siitä, saavatko he jäädä maahan. Tämä johtuu Maahanmuuttoviraston käytännöstä, jossa se on ryhtynyt viime vuosina jaksottamaan lyhyitä, vuoden mittaisia oleskelulupia. Monet ilman huoltajaa tulleet eivät ole saaneet kansainvälistä tai toissijaista suojelua, vaan oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Tämä lupa myönnetään aina ensin vain vuodeksi. Aiemmin jatkolupa myönnettiin käytännössä automaattisesti useammaksi vuodeksi, mikä tarkoitti maahan jäämistä pysyvästi. Virasto alkoi kuitenkin vuoden 2015 jälkeen tulkita lakia

⁸ Tuloksellisuustarkastuskertomus: Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 3/2014), 70.

⁹ Hoikkala, Susanna; Kojo, Raija; Tervo, Jaana; Aaltonen, Teija (2017) Sijaishuollon ohjauksen ja valvonnan malli: kohti lapsikeskeistä ja lapsenoikeusperustaista toimintatapaa. Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos (THL) Työpaperi 19/2017, 34-35.

tiukasti. Jatkolupa saatettiin myöntää vain vuodeksi kerrallaan, ja jatkolupahakemuksiin tehtiin myös kielteisiä päätöksiä.

Jos oleskeluoikeuden jatkuminen on epävarmaa, on selvää, että nuorilla on entistäkin korostuneempi tarve tukitoimille täysi-ikäisyyden koettaessa, olivatpa he sitten asuneet laitoksessa tai perheessä. On tärkeää, että nuorille tehdään itsenäistymissuunnitelma ja tarjotaan riittävästi tukea tässä kriittisessä nivelvaiheessa, kuten luonnosasiakirjassa hyvin tuodaan esille (kohdat 78-81). Suomessa jälkihuollon turvaamisesta on keskusteltu vuosia, mutta sitä ei ole saatu lainsäädäntöön velvoittavaksi tämän ryhmän kohdalla.

Lastensuojelun sijoitetuilla jälkihuolto on subjektiivinen oikeus, ja sitä on ehdotettu turvattavaksi oikeutena myös ilman huoltajaa tulleille nuorille, tuloksetta. Kotoutumislaki ei tällaista velvoitetta säädä, vaan siinä todetaan lähinnä informatiivisesti, että alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneelle ja oleskeluluvan saaneelle lapselle *voidaan* järjestää lastensuojelun jälkihuollon toimenpiteitä ja palveluja (26 §). Kuntien suositellaan järjestävän näitä toimia, sillä niille korvataan kulut valtion puolesta, mikäli ne sopivat asiasta alueen ELY-keskuksen kanssa. Korvausten piiriin voi kuulua esimerkiksi toimeentulotuki, harrastusten ja opintojen tukemista, sosiaaliohjausta ja psykologista tukea. Työ- ja elinkeinoministeriö on kirjeellä kehottanut kuntia järjestämään näitä palveluja, ja monessa kunnassa niin onkin toimittu. Jälkihuollon on kuitenkin todettu olevan hyvin vaihtelevan tasoista, ja käytännöt ja resurssit vaihtelevat suuresti eri kunnissa.¹⁰

¹⁰ Lepola, Outi (2019). Kriisituesta kuntosalikorttiin. Yksintulleiden nuorten jälkihuolto kunnissa. Siirtolaisuusinstituutti, Raportteja 2/2019 (https://siirtolaisuusinstituutti.fi/wp-content/uploads/2019/12/r2_lepola.pdf). Ks. myös Martiskainen, Taina & Toivonen, Virve (2019). Kotouttamisen polku – Ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudet, tarpeet ja palvelut. Lastensuojelun Keskusliiton verkkojulkaisu 6/2019. https://www.lskl.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Kotoutumisen_polku_.pdf