



22.6.2010

LASTENSUOJELUN KESKUSLIITON LAUSUNTO

Sisäasiainministeriölle hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä

Lausuntopyyntö SM024:00/2009, ministeriön luonnos 26.5.2010

YLEISTÄ

Lainvalmistelun kehittämiseksi on asetettu tavoitteita kritiikin myötä, joka on kohdistunut lainvalmistelun laatuun viime vuosina.¹ Lastensuojelun Keskusliitto haluaakin kiinnittää ensin huomiota lain valmisteluai-
katauluun. Kokonaisuudistukseksi tarkoitettu hanke on kutistunut muutokseksi, jossa laki jaetaan kahtia ja pykälä hieman tarkennetaan. Valmistelun kiire näkyy käsillä olevassa luonnoksessa. Etenkin peruste-
luosassa on jonkin verran hajanaisuutta, kun samoja sisältöjä käsitellään eri pykälien kohdalla. Esimerkiksi siitä, kenellä on oikeus ja mistä voi syntyä tarve kotoutumissuunnitelmaan, tai mitä voivat olla suunnitel-
maan kirjattavat toimenpiteet, kirjoitetaan useiden pykälien kohdalla.

On myös todettava, että lakipykälä uudelleen järjestelemällä ei edesauteta ihmisten kotoutumista vieraaseen yhteiskuntaan, jollei kunnissa ole toimenpiteitä kotoutujille. On valitettavaa, etteivät maahanmuuttohallinnossa tehdyt uudistukset tuoneet toivottuja voimavaroja, vaikka muutoksia perusteltiin nimenomaan suunnitelmallisuudella ja merkittävillä säästöillä, joita uudelleen organisoiminen piti tuoda.² Lakiehdotuksessakin myönnetään, että ministeriön väliset tehtäväsiirrot sen paremmin kuin aluehallinnon uudelleen organisointikaan eivät tuoneet lisää resursseja.³ Käsillä oleva lakiuudistus onkin runko, jonka toteutumiseen tarvittavat resurssit joudutaan etsimään seuraavissa hallitusneuvotteluissa.

Edellä todetusta huolimatta keskusliitto pitää esityksen ehdotuksia oikeansuuntaisina, vaikkakin osin riittämättöminä. **On tärkeää, että lain henkilöpiiriä laajennetaan ottamalla tarvelähtöisyys tukitoimien perustaksi. On kuitenkin huolehdittava siitä, että alkukartoitus ja kotoutumissuunnitelmat tehdään todella maahanmuuttajan tarpeista käsin, eikä kuntien tilanteen mukaan.** Vaarana on, että alkukartoitus supistuu hyvin lyhyeksi haastatteluksi, kun henkilöresurssit ovat niukat ja asiakkaita paljon. Lain toimeenpanon seurannan on oltava riittävän tehokasta, jottei muodostu kuntakohtaisia eroja siinä, kuka katsotaan oikeutetuksi suunnitelmaan (muiden kuin työttömien työnhakijoiden osalta).

¹ Muun muassa istuvan hallituksen puolivälitarkastelussa tuodaan esille huoli siitä, ettei säädosluonnosten tason nousuun ole viitteitä. Laadun parantamisen suurimmiksi esteiksi mainitaan puutteelliset henkilöresurssit ja säädos-
ten valmistelulle asetetut liian lyhyet määräajat. (ks. esim. Hallitusohjelman toimeenpanon arviointi hallituskauden puolivälissä – Hallituksen strategia-asiakirjan seuranta. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2009, 261, 268.)

² Norrback, Ole (2008). Maahanmuuttotoiminnan ja Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittäminen. Sisäasiainmi-
nisteriö, maahanmuutto. Helsinki, 9.

³ s. käsillä oleva HE, s. 32-33.

On erinomaista, että lasten ja perheiden tukeminen kirjataan lakiin entistä selkeämmin. Perhekohtainen kotoutumissuunnitelma on kannatettava uudistus. On vaikea ennustaa, mitä se käytännössä tulee tarkoittamaan. Se on kuitenkin hyvä signaali viranomaisille, sillä maahanmuuttajatyössä on jo pitkään kaivattu enemmän perhelähtöistä lähestymistapaa yksilöä korostavan sijaan. Lapsen oikeuksista tinkimättä voidaan ottaa huomioon myös yhteisöllisistä kulttuureista tulevien ihmisten vahva perheyhteys ja kääntää se voimavaraksi. **Erityisen tärkeää on suunnata toimenpiteitä kotona lapsia hoitavien vanhempien saamiseksi kotoutumista edistävien toimien piiriin.** Nämä, usein kotiäidit, tulee saada kielikursseille. Kielikoulutuksen tehostaminen ei voi olla kuitenkaan satunnaisten ulkopuolisten rahoittajien, kuten kulttuurirahastojen varassa.

PYKÄLÄKOHTAISET KOMMENTIT

4 § - Lain soveltaminen alaikäisiin

Keskusliitto pitää erinomaisena, että lain periaatteisiin on kirjattu entistä tarkemmin lapsen edun ja lapsen kuulemisen periaatteet. Erityisen tervetullutta on, että pelkän lastensuojelulakiin viittaamisen sijaan perusteluosassa esitetään lapsen edun arvioinnissa käytettävä seitsemän kohdan luettelo. Lapsen edun selvittämisen kuvaillaan usein olevan hämärää ja epämääräistä, vaikka lastensuojelulaki antaa siihen ohjeita. Lapsen kuulemisesta kirjataan 4 § perusteluosassa varsin perusteellisesti, mutta itse lakitekstissä pykälän muotoilu kaipaa hieman tarkennusta.

Olennaista suomalaisessa lapsilainsäädännössä on, että **12 vuotta täyttäneelle täytyy varata tilaisuus tulla kuulluksi. Sen sijaan lapsen mielipide tulee selvittää aina iästä riippumatta**, ja lapsen näkemykset otetaan huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Mitä vanhemmasta lapsesta on kysymys, sitä suurempi merkitys on annettava lapsen itsemääräämisoikeuden toteutumiselle. Jotta lapsi voi muodostaa oman käsityksensä asiasta, hänelle on annettava riittävästi tietoa asiasta hänen ikäänsä ja kehitystasoaan vastaavalla tavalla sekä ottaen huomioon myös hänen etninen taustansa ja äidinkielenensä.⁴ Keskusliitto ehdottaa, että lapsen juridisessa kuulemisessa noudatettaisiin perusperiaatetta **ja jätettäisiin pois 4 § toiseen momenttiin kirjattu maininta poikkeuksesta, jossa kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta.** Ilmaus jättää liiaksi tilaa tulkinnoille. Haluttaessa voitaisiin perusteluihin tuoda lastensuojelulaissa lueteltuja poikkeuksia. Yksinkertaisempi vaihtoehto olisi kirjata, että 12 vuotta täyttäneen kuuleminen voidaan jättää tekemättä vain, jos se on lapsen edun vastaista.

10 § alkukartoituksen tekeminen

Keskusliitto pitää erittäin hyvänä lakiesityksen ideaa alkukartoituksesta mutta huomauttaa, että **kartoituksen ajoitusta tulisi aikaistaa.** Kuten esityskin mainitsee, kotouttamisen varhaisella ajoittamisella näyttäisi olevan suurempi merkitys kotoutumisen onnistumiseen kuin esimerkiksi sen kestolla. Tässä mielessä kartoituksen ajoitus ei ole linjassa. On ymmärrettävää, että maahanmuuttajalla olisi oikeus pyytää alkukartoitusta vielä vuoden kuluttua oleskeluluvan myöntämisestä. Kartoitus tulisi kuitenkin pyrkiä tekemään paljon aiemmin. Jos kartoitus tehdään 14 kuukauden kuluttua oleskeluluvan saamisesta, ei enää voida

⁴ Ks. esim. Rätty, Tapio (2007). Uusi lastensuojelulaki. Helsinki: Edita, 117-119.

puhua alkukartoituksesta, etenkin pitkään oleskelulupaa odottaneiden turvapaikanhakijoiden kohdalla. **Keskusliitto ehdottaa, että selvitetäisiin vielä, miten kotouttamislaki voitaisiin tältä osin sovittaa yhteen vastaanottolain kanssa. Olisi hyvä, että turvapaikanhakijoille tehtäisiin kartoitus jo vastaanotto-vaiheessa** huolimatta siitä, ettei heillä ole vielä täysimääräistä oikeutta kaikkiin palveluihin. Olisi hyödyllistä, jos etenkin perheiden monimuotoiset tarpeet tunnistettaisiin mahdollisimman ajoissa, jotta kunnissa voitaisiin varautua paremmin ja ennakoida sekä suunnata toimenpiteet oikein.

12 § ja 17 § – suunnitelman kesto ja velvoittavuus

Kotoutumissuunnitelman kesto ei välttämättä ole olennaisin asia, kuten ehdotuksessa todetaan. Olennaisempaa on se, että kotouttavat toimet ajoitetaan oikein maahantulon alkuvaiheeseen. Siitä huolimatta kestosta poikkeamiseen täytyy olla mahdollisuus joustavasti, ottaen huomioon muuttajan yksilölliset tekijät, kuten esitys ehdottaakin.

Yksilöllisten tekijöiden lisäksi tulisi 12 §:ssä kuitenkin ottaa huomioon myös toisesta osapuolesta johtuvat seikat: on kohtuutonta, jos maahanmuuttaja menettää oikeuden kotouttaviin toimiin sen vuoksi, että viranomaisilla ei ole ollut tarjota toimenpiteitä. Keskusliitto ehdottaakin, että lakiin lisättäisiin **mahdollisuus suunnitelman kestosta poikkeamiseen myös viranomaisen puolelta johtuvista syistä**.

Lisäksi henkilöön liittyviin syihin voitaisiin perusteluissa lisätä tilanne, jossa osa perheestä on tullut maahan perheen yhdistämisen kautta niin, että perheenkokoajan suunnitelman kesto on jo loppumaisillaan (ks. tarkemmin 16 §, perhekohtainen suunnitelma).

17 § mukaan maahanmuuttajaa voidaan sanktioida rajoittamalla kotoutumistukea, mutta **olisi tärkeää lisätä sopimuksen noudattamisen velvoittavuutta myös viranomaisen taholta**. Sitovuuden lisääminen kunnan tasolla ottamalla kotouttamisohjelmien laatiminen kuntakorvausten maksamisen ehdoksi ei vielä riitä takaamaan, että jokaiselle yksilölle löytyy kotouttamista tukevia toimia. Kun suunnitelmaan on pitänyt kirjata jotakin, mutta kotoutujalle ei ole ollut tarjota todellisia kotouttavia toimia, on näennäisten toimenpiteiden kirjo muodostunut laajaksi. Tulisikin vielä miettiä, **miten viranomaista voitaisiin sanktioida** siitä, ettei se noudata kotoutumissuunnitelmaa. Jollei viranomaisosapuoli ole pystynyt tarjoamaan työtä tai muita todellisia kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, voisi tästä seurata vähintäänkin automaattinen kotoutumisajan pidentyminen.

15 § – alaikäisen kotoutumissuunnitelma

Keskusliitto pitää tärkeänä, että lapsille tehdään tarvittaessa kotoutumissuunnitelma. Lakiehdotuksen perusteluosassa mainittavat **erityisryhmät tulisi kuitenkin kirjata myös itse lakitekstiin, jotta kaikille erityisen haavoittuvassa asemassa oleville lapsille ja nuorille todella tehtäisiin omat suunnitelmat**. Tällaisia nuoria ovat ainakin ilman huoltajaa tulleet sekä oppivelvollisuusiän ylittäneet heikon koulutaustan omaavat nuoret. Myös nuoremmat heikon koulutaustan omaavat kouluikäiset ovat suuressa vaarassa syrjäytyä jatko-opinnoista, vaikka he saisivat jotenkuten perusopinnot läpi. Tämä on merkittävä henkilökohtainen ja yhteiskunnallinen riskitekijä, johon viranomaisten on suunnattava tehokkaita toimia.

Ilman huoltajaa tulleen suunnitelman pidentäminen voi olla tarpeellista silloin, kun hän saa perheen yhdistämisen kautta perheenjäseniään Suomeen. Tilanne voi olla tällöin erittäin vaikea, ja alaikäinen ja hänen

perheensä voivat tarvita erityisiä tukitoimia selvittääkseen eritahtisen kotoutumisen aiheuttamista perheristiriidoista (ks. myös 16 §).

16 § – perhekohtainen kotoutumissuunnitelma

Lastensuojelun Keskusliitto kannattaa lämpimästi yksilökohtaisten suunnitelmien lisäksi tehtäviä perheen kokonaistilanteen huomioivia perhekohtaisia kotoutumissuunnitelmia. Palvelujärjestelmämme pirstaleisuus ei tue ratkaisemaan yhteisöllisistä kulttuureista tulevien maahanmuuttajien tilanteita. **On erittäin tärkeää myös perheen lasten kannalta saada kotiäidit kieliopintoihin ja muuhun kodin ulkopuoliseen toimintaan.** Jopa vanhempien tukeminen kasvatustehtävässä voisi hyvin olla yksi osa perhesuunnitelman sisältöjä. Juuri kasvatuskysymykset ovat yksi suurimmista kulmakivistä maahanmuuttajaperheiden kotoutumisessa. **Perhekohtaisissa suunnitelmissa tulisi ottaa huomioon myös se, että perheenjäsenet ovat ehkä tulleet eri aikaan maahan.** (Vrt. suunnitelman keston pidentäminen henkilökohtaisista syistä, 17§.) **Vaikka joku perheenjäsenistä olisikin jo tilanteessa, jossa hänen kotoutumisaikansa olisi kulumassa umpeen, voidaan tarvita koko perhettä koskevia kotouttamistoimia.** Perheenyhdistämisen jälkeen on suuri riski, että perheen eritahtinen kotoutuminen aiheuttaa vakavia perheristiriitoja, mikä voi katkaista nuoren hyvin alkaneen kotoutumisen ja johtaa syrjäytymisvaaraan.

31 § – kuntien kotouttamisohjelmien sisältö

Lastensuojelun Keskusliitto pitää erinomaisena, että kuntakorvausten maksamisen vastapainoksi kunnilta edellytetään entistä parempaa sitoutumista suunnitelmalliseen maahanmuuttajatyöhön. Kotouttamisohjelmilta vaadittava vähimmäissisältö on erittäin tervetullut, mukaan lukien lapsia ja nuoria koskeva kunta-kuntakohtainen suunnitelma. Keskusliitto ehdottaa, että viime mainittuun lisättäisiin vielä tarkentava **maininta siitä, miten kunta aikoo huomioida puutteellisen koulutaustan omaavien, oppivelvollisuusiän ohittaneiden tai sitä ikää lähellä olevien nuorten tilanteen.** Ehdotus tuo monessa kohdin esille nuorten aiheuttamat haasteet, joihin kunnat ovat pystyneet vastaamaan vaihtelevasti. Tässä yhteydessä ei voi kyllin korostaa, miten tärkeää on tehostaa toimia, jotka auttaisivat nuoria saavuttamaan riittävän kielitaidon suorittaakseen perusopinnot loppuun niin hyvin, että se mahdollistaisi jatko-opintoihin pääsyn. Muita lain kohtia, joissa nämä nuoret voidaan huomioida, ovat erityisesti 15 § ja 23 §.

26 § – muut kotoutumista edistävät toimet

26 § perustelut kuvaavat ansiokkaasti, millaisia erityisiä palveluja maahanmuuttaja voi tarvita ja millaisia puutteita palvelujärjestelmässä on. Pykälän 2 mom. viittaus lastensuojelun jälkihuoltoon rinnastettavista toimenpiteistä jättää kuitenkin kysymyksen, mitä näillä tarkoitetaan. Lastensuojelulaki koskee kaikkia, myös maahanmuuttajalapsia, ja etenkin oleskeluluvan saatuaan he ovat kunnan lastensuojelun vastuulla ja palvelujen piirissä. Lastensuojelun jälkihuolto kohdistuu käytännössä etupäässä 18 vuotta täyttäneisiin, harvemmin alaikäisiin. Jos tällä viitataan täysi-ikäistyvien perheryhmäkodista itsenäistyvien nuorten tarvitsemiin jälkihuollon toimiin, on luonnollista, että ne kirjataan myös kotoutumissuunnitelmaan. Niistä tulee kuitenkin säätää tarkemmin toisaalla (vrt. 47 § ja 32 §). Jolleivät kunnat saa korvauksia jälkihuoltoon rinnastettavista toimenpiteistä, ei ole kovin todennäköistä, että ne käyttäisivät jälkihuoltoa kotouttamistoimenpiteenä (ks. 47 §).

32 § – ilman huoltajaa tulleiden perheryhmäkodit

On tarpeellista säätää vihdoin perheryhmäkodeista. Perusteluissa yksikön mitoitus ja henkilöstön kelpoisuusvaatimukset kytketään lastensuojelulain 59 §:ään ja 60 §:ään, mutta **lastensuojelulakiin tulisi viitata myös itse lakitekstissä**. Jää hieman epäselväksi, miksi perusteluissa viitataan erityisesti vastaanottokeskuksiin tässä yhteydessä. Monet perheryhmäkodit ovat yhdistettyjä ryhmä- ja perheryhmäkoteja, mutta onko näin tarkoitus myös jatkaa, ei käy ilmi. Kysymyksiä herättää erityisesti tekstiin jäänyt viittaus, että **nuori siirretään 18 vuotta täytettyään aikuisten puolelle vastaanottokeskukseen**. Tämä lienee tekstiin jäänyt virhe, eihän oleskeluluvan saanutta voida siirtää enää vastaanottokeskukseen. Joka tapauksessa **viittaus täytyy ehdottomasti poistaa**.

Teksti ei ota kantaa siihen, miten tuetaan ilman huoltajaa tulleita nuoria heidän tullessaan täysi-ikäisiksi. Kunnat ovat olleet viime aikoina haluttomia ottamaan kontolleen näitä nuoria, jotka saattavat tarvita erityistä tukea tultuaan täysi-ikäisiksi, ovathan useimmat tulleet vasta 15–17-vuotiaina maahan. Ks. tarkemmin huomiot 47 § kohdalla.

47 § – erillisten kustannusten korvaaminen kunnille

47 § erillisten kustannusten korvaamisesta ei ole linjassa sen kanssa, että muualla tekstissä on useita kertoja viitattu lasten ja nuorten saattavan tarvita jälkihuoltoon rinnastettavia toimenpiteitä (erit. 15 § ja 26 § kohdalla). 47 § toteaa yksiselitteisesti valtion korvaavan yksintulleiden lastensuojelupalveluihin rinnastettavista palveluista aiheutuvat kustannukset kunnille *kunnes alaikäinen täyttää 18 vuotta*. Keskusliitto haluaa kiinnittää huomiota kahteen seikkaan.

Ensinnäkin on selvää, että ilman huoltajaa tulleiden perheryhmäkodista aikuistuvien nuorten itsenäistymistä tukevat palvelut pitää varmistaa. Nämä nuoret tarvitsevat vahvaa tuettua asumista selviytyäkseen yhteiskunnassa. Jolleivät he ole päässeet lastensuojelun pariin tähän mennessä, tulee jälkihuoltoon rinnastettavat toimet turvata tämän lainsäädännön kautta. **Lastensuojelun Keskusliitto ehdottaa, että 47 § 2 mom. listan 2 kohtaa muutetaan niin, että lastensuojelun palveluihin rinnastettavista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset korvataan kunnalle siihen saakka, kunnes nuori täyttää 21 vuotta.**

Toiseksi keskusliitto huomauttaa, että käsite *lastensuojelupalveluihin rinnastettavat palvelut* on lähtökohteisesti ongelmallinen. **Oleskeluluvan saaneet lapset ovat kuntalaisia, jotka ovat oikeutettuja normaalisiin lastensuojelupalveluihin, joita kunnat ovat velvollisia tarjoamaan**. On sinänsä perusteltua, että valtio korvaa joiltain osin kunnille pakolaislasten lastensuojelun kustannuksia. Käsite rinnastettavista palveluista lienee kuitenkin tarpeen nimenomaan perheryhmäkotitoimintaa varten. Kun lapsia ei ole sijoitettu alun perin lastensuojelulain nojalla, he eivät siirry lastensuojelulain piiriin saatuaan oleskeluluvan ja siirryttyään perheryhmäkotiin. Tämä on osoitus siitä, että perheryhmäkotien asema jää edelleen hiukan oudoksi. Niiden toiminta on täysin verrattavissa lastensuojeluyksiköiden toimintaan, ja sen tulisi olla lastensuojelulain alaista. Yksin tämän lain puitteissa ja tällä aikataululla ei kuitenkaan liene mahdollista tehdä vaadittavia muutoksia, joten tätä asiaa tultaneen selvittämään myöhemmin erikseen.

