

Asia: VN/1281/2020

Lausuntopyyntö hallituksen selonteosta kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (luonnos)

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset selontekoa koskevat kommentit

Ilman huoltajaa maahan saapuneita lapsia koskevan lainsäädännön yksiselitteisyys ja perusoikeuksien mukaisuus

ETU ry. painottaa, että yksin ilman huoltajaa saapunut turvapaikanhakija on lapsi, jonka oikeuksien toteutumisen lähtökohta on hänen erityisasemansa ja haavoittuvan asema.

Etu ry. yhtyy selvityksen havaintoon yksintulleen lapsen asumisen järjestämisen lainsäädännöllistä viitekehyksen kehittämistarpeesta. Erityisen haavoittuvan asemassa olevan lapsen asumisen valvonta tulee olla yhdenmukainen kotipaikkaoikeuden ja siitä seuraten Sosiaalihuoltolain ja Lastensuojelulain kanssa.

Sosiaalipalveluista annettuun lain edellyttämää vastuuta palvelujen laadusta, palveluiden tuottamista koskevasta luvasta ja rekisteristä tulee saattaa yhdenmukaiseksi yksintulleiden erityisen haavoittuvan asemaa painottaen. Ilman huoltajaa pakolaisina ja pikkulapsina saapuneet lapset, jotka ovat saaneet Suomen kansalaisuuden, tarvitsevat edelleen edustajan ja viranomaisen tunnistamista erityisen haavoittuvan asemansa takia. Siten ETU ry:n kannattaa yksin, ilman huoltajaa saapuville turvapaikanhakijalapsille laadittavaa lapsivaikutuksen arvioinnin toteuttamista lapsen edun asiakirjana. Yksilöllinen lapsivaikutusten arviointi on täydentyvä asiakirja, joka kuvaa tulevaisuutta sekä lapselle ja painottaa hyväksyvää ja myönteistä kasvuympäristöä, katkeamattomia sosiaalisia suhteita, etnisyyden ja kielen tunnistavia palveluita, yksilöllistä ja lapsen motivaation mukaista koulu- ja opintopolkua, psykososiaalista tukea ja taloudellista turvaa aina jälkihuollon päättymiseen asti.

ETU ry. pitää keskeisenä, että selonteossa mainittu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla käynnistyvä monialainen työryhmä, joka alkaa uudistaa yksintulleiden palveluita, kutsuu mukaan myös ETU ry:n edustajan menettelyllä, joka edistää yksintulleen lapsen edun toteutumista.

ETU ry. toteaa lopuksi lainsäädäntötyön selkeyttämisen tarpeesta yhtymällä apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen määritelmään yksin, ilman huoltajaa saapuneista lapsista ja heidän asemastaan. Puumalainen on 17.3.2020 antanut ilman huoltajaa saapuneiden lasten etua koskevan päätöksen. Hän on arvioinnissaan ottanut huomioon, että yksin, ilman huoltajaa saapuneet lapset ovat erittäin haavoittuvassa asemassa, minkä vuoksi lain ja säännösten tulisi hänen mukaansa olla yksiselitteisiä ja lasten perusoikeuksien mukaisia.

Kommentit lukuihin 1-6: Tilannekuva ja keskeiset muutostekijät. Pyydämme tarvittaessa kirjaamaan vain tiiviin yleisen lausunnon luvusta ja yksityiskohtaisesti vain tärkeimmät kommentoitavat tai mahdollisesti puuttuvat asiat.

-

Kommentit lukuun 7: Maahanmuuttajien työllisyyden ja osallisuuden edistäminen

Yksin ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten tarpeet, palvelujärjestelmä ja osallisuus

Edustat turvapaikanhakijalapsille ETU ry. (myöhemmin ETU ry.) on valtakunnallinen, käräjäoikeuden määrämien edustajien järjestö. Suomessa lapsella on oltava huoltaja. Ilman huoltajaa saapuneelle turvapaikanhakijalapselle käräjäoikeus määrää edustajan sosiaalityöntekijän esityksestä.

Vastaanottolain (746/2011) mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla ei ole oleskelulupaa, määrätään viivytyksettä edustaja, jos lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) mukaan oleskeluluvan pakolaiskiintiössä saaneelle lapselle ja sellaiselle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle, jolla on oleskelulupa, määrätään edustaja viivytyksettä, jos hän on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Myös muulle oleskeluluvan saaneelle lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. (Maahanmuuttovirasto 2014).

Haavoittuvan aseman tunnistaminen yksin, ilman huoltajaa saapuneen lapsen erityisasema ja viranomaisen erityinen velvollisuus huomioida yksintulleen lapsen tarpeet päätöksenteossa

Yksin, ilman huoltajaa saapunut lapsi turvapaikanhakijana on erityisen haavoittuvassa asemassa, mikä edellyttää viranomaiselta erityistä huomiota, kun lapsen asiasta päätetään. Edustaja käyttää alaikäisen huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa huomioiden lapsen osallisuuden.

ETU ry. painottaa, että yksin ilman huoltajaa saapunut turvapaikanhakija on lapsi, jonka oikeuksien toteutumisen lähtökohta on hänen erityisasemansa ja haavoittuvan asema.

Lapsen sijoituskunnalla on kotipaikkalain mukaan velvollisuus tarjota lapselle hänen kuntoutumiseensa ja kotoutumiseensa ja oppivelvollisuuden täyttämiseen tarvitsemat palvelut jo vastaanottovaiheessa. Nämä toteutuvat vaihtelevasti lapsen kotikuntaoikeuteen kuuluvina, koska lapsi palveluissa tulkitaan erityisen haavoittuvan asemansa sijasta Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluvaksi aikuisiin turvapaikanhakijoihin rinnastuen.

EU:n lapsistrategia (2020) ja Suomen lapsistrategia (2021) on menettely, joka kirjaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämän viranomaisen kokonaisarviota lasta koskevista päätöksistä. Yksin ilman huoltajaa saapuneen lapsen päätösten vaikutuksia tulee arvioida jo vastaanottovaiheessa. Lapsen erityisistä palvelutarpeista korostuvat haavoittuvan asema, jonka suoja voidaan suunnitella etnisyyden ja kielen tunnustavan ja tunnustavan hoidon ja hoivan ja psykososiaalisessa tuen erityisenä tarpeena.

ETU ry. toteaa, että lapsivaikutusten arviointi edistää kotoutumista, kun yksintulleen lapsen kotoutumisen polku suunnitellaan jo vastaanottovaiheessa. Siten yhteistyö vastaanottokeskuksen ja sijoituskunnan välillä voi alkaa jo vastaanottovaiheessa ja yksilöllisten tarpeiden kartoitus käynnistyä ja jatkaa katkeamattomina kotoutumisen alkaessa.

Lapsen myönteinen kasvuympäristö ja yksilölliset tekijät huomioiva kehitys edellyttävät hyväksyvää ja tukevaa kasvuympäristöä, joka tunnistaa lapsen etnisyyden ja äidinkielen erityistarpeet, sosiaalisten verkostojen jatkuvuuden merkityksen, yksilöllisen koulutuspolun tuen oppivelvollisuuden ja jälkihuollon ajan taloudellisesti, sosiaalisten suhteiden ja vapaa-ajan tukemisen osana kotoutumista sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti oikeuden perheenyhdistämiseen.

Hyväksyvä kasvuympäristö ja sosiaalisten suhteiden jatkuvuus

ETU ry. painottaa, että yksin ilman huoltajaa saapunut turvapaikanhakija on lapsi, jonka oikeuksien toteutumisen lähtökohta on hänen erityisen haavoittuvan asema. Lapsen kasvu ja kehitys edellyttävät hyväksyvää ja tukevaa kasvuympäristöä, joita ovat sosiaalisten verkostojen jatkuvuus ja vakaus asumisessa.

Ilman huoltajaa maahan saapuvien alaikäisten turvapaikanhakijoiden kotoutumista edistävän psyykkisen hyvinvoinnin ja hyvän mielenterveyden keskeinen tekijä ja sosiaalisten suhteiden vakaus

ja pysyvyys. Lapsen kasvua ja kehitystä tukeva elämäntilanne on ennakoitava, mahdollisimman vakaa ja sosiaalisia verkostojen kannattelema.

Maahantulossa lapsen kotikunta tulee alun perin suunnitella niin, että sosiaaliset verkostot ja tukiperhe on mukana lapsen kotoutumisessa. Se tarkoittaa suunnittelua, jolloin lasta ei siirretä asuinyksiköstä ja paikkakunnalta toiselle, jopa toiselle puolelle maata. Lapsivaikutusten arvioinnissa yksintulleiden lasten erityisen haavoittuvan aseman, etnisyyden ja kielen tunnistaminen, sosiaalisten suhteiden rakentaminen, psykososiaalinen tuki ja myönteinen suhde lapseen sekä muutosten minimointi.

Lapsen sijoituskunnan tulee tunnistaa yksintulleen lapsen erityisen haavoittuva asema, ja edistää yhdenvertaisuutta, tunnistaa etnisyyden ja kielen tarpeet, tukea oikeutta oman äidinkielen ja uskonnon opetukseen. Sosiaalisten suhteiden jatkumon tuki tarkoittaa ensisijaisesti lapsen elämässä tapahtuvien muutosten ennakointi. Siten pakotetut siirrot kunnasta toiseen rikkovat hauraat luottamussuhteet.

Lapsivaikutusten arviointi ennakoi muuttoa ja vähentää emotionaalista kuormitusta ja stressiä, joka syntyy aikuisten vaihtuessa hoidossa ja hoivassa, koulussa, hoitosuhteissa ja sosiaalityössä ja siten vaalii lapsen oikeutta ylläpitää syntyneitä sosiaalisia suhteita.

Lapsen kasvu ja kehitys edellyttävät pysyviä sosiaalisia suhteita. Turvallinen ja syrjimätön kasvuympäristö edellyttää etnisyydet ja syrjinnästä tietoista hoitoa ja hoivaa.

Erytyisen haavoittuvan asemassa olevalla lapsella puuttuu perheen tuoma suoja, äidinkielen hoito ja hoiva ja psykososiaalinen tuki. Lapsen etnisyyden ja kielen hyväksyminen ja siihen myönteisesti suhtautuminen tukevat lapsen identiteettiä ja korjavat aikanaan traumaa ja hylkäämistä.

Edustajan tehtävän ja toimivallan tunnistaminen viranomaisissa

ETU ry. pitää myös kiireellisenä ja tärkeänä selonteossa mainitun edustajarekisterin luomista osana edustajan tehtävän tunnistamista ja lapsen edun mukaisesti erityisen haavoittuvan aseman tunnistamista ensisijaisena perusoikeutena viranomaisten päätöksenteossa.

Edustajan toimivallan tunnistaminen huoltajaan rinnastettavana toimijana viranomaisasioinnissa on lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta keskeistä. Edustajalla on huoltajaan verrattava oikeus tuoda esille lapsen kehitykseen yksilöllisesti vaikuttavia seikkoja, seurata hoitoa ja kuntoutumista ja välittää viranomaisten kesken tietoa lapsen edusta. Edustajan tehtävän tunnistaminen on kunnan palvelujärjestelmässä ja kotoutumisprosessissa heikko.

Viranomaisten erilaiset tulkinnat yksintulleen lapsen asemasta ja osallisuudesta voivat aiheuttaa lapsen elämässä viranomaisista johtuvia katkoksia ja esteitä erityisen haavoittuvassa asemassa olevan lapsen lääketieteellisessä hoidossa ja kuntoutuksessa. Lapsen oikeus saada erityistarpeisiinsa vastaavaa palvelua jää vastaamatta koska erityisen haavoittuvan asema jää viranomaiselta tunnistamatta ja tunnustamatta.

Tulkinnat viranomaisen salassapidosta tai saman lähtökohdan tulkinta yhdenvertaisuudesta voivat johtaa etniseen ja kielelliseen syrjintään ja estää ilman huoltajaa oleskelevan lapsen pääsyä palveluihin ilman edustajaa. Lapsen joutuessa alaikäisenä päättämään itseään koskevista asioista ilman edustajan läsnäoloa, lapsen oikeutta loukataan. Lapsen kielellisiin oikeuksiin ja etnisyyden tunnistamista edellyttävään yhdenvertaisuuden tulkintaan tulee kiinnittää huomiota erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon päätöksenteossa, josta on keskeistä ymmärtää haavoittuvan asema eikä olettaa että yksintullut lapsi omaa samat tiedot ja taidot jotka Suomessa syntyneellä ja suomea puhuvalla lapsella on.

Yksin ilman huoltajaa saapuneella lapsella on materiaalisia tarpeita lapsuudesta nuoruuteen, minkä takia yksin ilman huoltajaa saapunut lapsi eroaa ikätovereistaan. Lastensuojelulaitoksissa yksin, ilman huoltajaa saapuneen lapsen tarpeisiin vastataan monenkirjavasti. Lastensuojelulaitoksen päätöksenteossa yksintulleen lapsen oikeutta äidinkieleen voidaan rajoittaa ja lasta voidaan jättää kuulematta osallisena.

Lastensuojelulaitoksessa yksintulleen lapsen erityisen haavoittuvan aseman ohittaminen voi johtaa lapsen syrjintään ammatillisessa hoidossa ja hoivassa, hänen etnisiä ja kielellisiä tarpeita ei tunnisteta, psykososiaalisessa tuessa, materiaalisesti, opetuksessa, osallisuudessa omissa asioissaan ja käytännöissä, joilla lapsuudessa ylläpidetään sosiaalisia suhteita.

Oppivelvollisuus, 2. asteen opinnot ja korkein opetus

ETU ry. painottaa, että yksin ilman huoltajaa saapunut turvapaikanhakija on lapsi, jonka erityisen haavoittuva asema on pysyvä asiatila. Tästä seuraa, että yksin ilman huoltajaa saapuneen lapsen erityisen haavoittuvan asema tulee tunnistaa kautta koulutuspolun tukemalla lasta ja nuorta oppivelvollisuuden ja jälkihuollon ajan taloudellisesti ja psykososiaalisesti.

Koulutuksen ongelma syntyy, jos ryhmäkodit sijaitsevat paikkakunnilla, missä pääsy peruskoulun valmistavaan opetukseen ja toisen asteen opintoihin tarkoittaa muuttoa toiselle paikkakunnalle.

Täysi-ikäistyttyään ja koulutuksen perässä muuttava nuori, joka on saapunut lapsena ilman huoltajaa, voi joutua 18-25-vuotiaana aikuissosiaalityön piiriin, mikä ohittaa hänen erityistarpeensa ja jälkihuollon järjestämisveloitteen, koska lainsäädäntö on epäselvä ja kunnan tulkinta palveluista ei tunnista erityisen haavoittuvan asemaa. Siten kielelliset ja etniset erityistarpeet, hoidon ja kuntoutuspolkujen ylläpito sekä taloudellisesti turvattu toimeentulo opintojen aikana tulee olla huolellisesti suunniteltu jo maahan tullessa.

Kotoutumiseen kuuluvaa nuoren jälkihuolto-oikeutta tulee sanottaa, jotta nuoren tarvitsemat palvelut tulee tunnistettua erityisen haavoittuvan aseman kautta.

Opinnot, ammattiin kouluttautuminen sekä työelämään mukaan pääseminen ovat nuoren kotoutumisen merkittävimmät tavoitteet hänen itsensä ja yhteiskunnan kannalta. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää opinto-ohjauksessa toisen asteen koulutukseen huomio nuoren yksilöllisiin tavoitteisiin ja koulutusmotivaatioon.

Opinto-ohjauksen tulee tunnistaa etnisyyden ohjaamat ja stereotyyppiset vinoumat. Opinto-ohjauksessa ja kotoutumissuunnitelmissa rodullistettuja nuoria ohjataan lähihoitajan opintoihin. Kotoutumiskoulutuksen rahoituksen ongelmana on sovellusohjeiden joustamattomuus, mistä seuraa yksilöllisen tilanteen ja erityisen haavoittuvan aseman ohittaminen päätöksenteossa.

Kotoutumissuunnitelman kesto on esimerkkinä yksin, ilman huoltajaa saapuneiden lasten haavoittuvan aseman ohittamisena TE-toimistoissa. Etnisyys ja haavoittuvan asemaa ei millään tavoin huomioida yksilöllisesti. Yksin, ilman huoltajaa saapunut lapsi on kokenut väkivaltaa ja kärsii sotatraumasta, joka tulee huomioida lapsen yksilöllisessä opintopolussa ja sen kestossa.

Esimerkkinä Uudenmaan TE-keskus, joka tulkitsee ohjeita paikallisesti, mikä aiheuttaa ennakoimattomuutta ja syrjintää. Helsingin TE-toimisto ei tunnista yksin, ilman huoltajaa saapunutta lasta. Nuorille tehdään suunnitelma kotoutumistukeen oikeuttavasta peruskoulun tai 2. asteen koulutuksesta kuten aikuiselle ja minimiaika on kaksi vuotta.

17 -vuotta täyttäneiden on mahdollisuus saada työmarkkinatukea TE- toimiston hyväksymiin omaehtoiisiin opintoihin, jos ne kotolain mukaan toteutuvat suomen tai ruotsin kielellä.

Siksi Itäkeskuksen TE-toimisto lopettaa tuen jälkihuollossa olevalta lukiolaiselta kesken opiskelun kahden vuoden jälkeen, vaikka kotoutumissopimus voi olla 3-5 vuotta.

Pasilan toimisto puolestaan ei hyväksy nuoren opiskelupaikkaa kansainvälisessä lukiossa kotoutumistuen piiriin, koska sen opetus on osin englanniksi, siitä huolimatta, että nuorella on kansalaisuuteen vaadittava suomen kielen taito peruskoulusta. Itä-Uudellamaalla erityisen haavoittuva asema tulee tunnistetuksi ja 2. asteen koulutuksen keston ajan, mikä turvaa jälkihuollossa olevan nuoren talouden. Tämä hidastaa ja haittaa nuoren yksilöllistä opintopolkua ja kotoutumista.

TE -toimiston soveltamisohjeiden mukaan suomen tai ruotsin kielellä on suoritettava vähintään 50 % opinnoista, jotta tukea voidaan myöntää. Osalla yksin tulleista on englanninkieliset perusopinnot ja mahdollisesti jo lähtömaassa englannin kielellä aloitetut lukio-opinnot. Suomessa heillä on mahdollisuus peruskoulun suorittuaan hakea IB -lukioon ja jatkaa opintojaan.

Koska TE-keskus ei tunnista erityisen haavoittuvaa asemaa, kotoutumistuen edellytyksenä on käytettävä 1-2 vuotta suomen kielen opintoihin peruskoulussa. Joustamattomuus tulkinnassa tulee esille, vaikka opintosuunnitelmalla osoitetaan, että IB -lukiossa on mahdollista opiskella suomea toisena kielenä B-tasolla. B-tason suomen kielessä suorittaneet ja korkeakouluihin hyväksytyt nuoret voivat opiskella niissä suomenkielillä kursseilla.

Peruskoulun jälkeen lapsen omat taidot ja tavoitteet tulee toteutua toisen asteen opinnoissa tavalla, mikä turvaa lapsen opinnot valmistumiseen asti.

Ammattikouluissa tulee lisätä S2-kielen opiskelumahdollisuuksia. Lukio-oppilaan S2-kielen kirjoittaneiden eriarvoista kohtelua korkeakoulujen ja yliopistojen hakumenettelyssä tulee oikaista syrjivinä.

Vapaa-aika ja asumisen tuki, sosiaaliset suhteet

Etu ry. painottaa, että yksin ilman huoltajaa saapunut turvapaikanhakija on lapsi, jonka oikeuksien toteutumisen lähtökohta on hänen erityisen haavoittuvan asema. Lapsen kasvu ja kehitys edellyttävät sosiaalisten suhteiden pitkäjänteistä rakentamista ja vapaa-ajan tukemista osana kotoutumista.

Pääsy harrastuksiin on ennakoimatonta. Ennaltaehkäisevä tuki ei tunnista yksilöllisten taitojen motivoimaa harrastusta, joka on kallis. Sosiaalityön ruuhkaisuus tarkoittaa, että lapsi joutuu odottamaan tukipäätöstä tai tukea ei anneta.

Perheenyhdistäminen lapsen oikeutena

Etu ry. painottaa, että yksin ilman huoltajaa saapunut turvapaikanhakija on lapsi, jonka oikeuksien toteutumisen lähtökohta on hänen erityisasemansa ja haavoittuvan asema. Lapsen kasvu ja kehitys edellyttävät hyväksyvää ja tukevaa kasvuympäristöä, oikeutta perheeseen ja yhteydenpitoon sekä oikeus perheenyhdistämiseen.

Edustaja päättää, onko perheenyhdistäminen lapsen etu Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Päätöksen jälkeen edustaja toteuttaa lapsen etua valvomalla, että tosiasiallisten huoltajien oleskelulupahakemus on oikeellinen ja sisältää tarvittavat asiakirjat, mikä tarkoittaa, että edustaja yleensä laatii hakemuksen luonnoksen suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi, jotka ovat käsittelykieliä.

On yleistä, että yksintulleen lapsen perhe voi harvoissa tapauksissa itse jättää hakemuksen suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. TEM on uudistanut ohjeistusta edustajapalkkiosta syksyllä 2020 siten, että edustajalle ei makseta lapsen tosiasiallisten huoltajien perheenyhdistämisen avustamista vaan se on tehtävä vapaaehtoistyönä. TEMin ohjeistus käytännössä on pysäyttänyt 2021 perheenyhdistämisen valmistelut.

Kommentit lukuun 8: Nopeutetaan kotoutumisen käynnistymistä

-

Kommentit lukuun 9: Parannetaan ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta maahanmuuttajille

-

Kommentit lukuun 10: Luodaan kotoutumisohjelma alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi

-

Kommentit lukuun 11: Kotoutumisen edistäminen tukemaan osaajien pysyvyyttä ja osallisuutta

-

Kommentit lukuun 12: Vahvistetaan kumppanuuksia ja järjestöjen roolia

-

Kommentit lukuun 13: Hyvät väestösuhteet ja osallisuus tukemaan kotoutumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta

-

Kommentit lukuun: Kotoutumisen edistämisen suuntaviivat 2020-luvulle ja tiivistelmä askelista eteenpäin

-

Edustat turvapaikanhakijalapsille ETU ry.