

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Alueet • 18/2017

Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntauudistuksen jälkeen



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa
Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden
tuen ja asumisen hallinnoinnista
maakuntaudistuksen jälkeen

ISSN verkkojulkaisu 1797-3562

ISBN verkkojulkaisu 978-952-327-208-8

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö	Huhtikuu.2017	
Tekijät	Kia Lundqvist, Sami Tantarimäki, Timo Halttunen ja Sari Vanhanen, Turun yliopiston Brahea-keskus		
Julkaisun nimi	Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntauudistuksen jälkeen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja TEM raportteja 18/2017		
Diaari/hankenumero		Teema	Alueet
ISBN painettu		ISSN painettu	
ISBN PDF	978-952-327-208-8	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-208-8		
Sivumäärä	27	Kieli	Suomi
Asiasanat	asuminen, alaikäiset, vastaanotto, kotouttaminen, oleskelulupa, maakunnat, kunnat, tuettu asuminen		
Tiivistelmä	<p>Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntauudistuksen jälkeen vastaa siihen, miten maakuntauudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden lasten tuen ja asumisen hallinnointi. Huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen, että perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden perustamisesta sopiminen ja valvonta olisivat toimivia, ja että niistä vastaisi se viranomainen, jonka toimivaltaan asia pääasiassa kuuluu.</p> <p>Esiselvitykseen tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa (30 haastateltua, 20 organisaatiota, 14 haastattelua) arvioitiin kolmea vaihtoehtoista toimintatapaa: A) Nykyjärjestelmän jatko, jossa maakunta (ent. ELY) sopii kuntien kanssa perheryhmäkotien, tukiasumisen ja muiden asumisyksiköiden perustamisesta; B) Maakunnan yleisenä lakisääteisenä tehtävänä, jolloin maakunta vastaa perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta osana yleisiä lakisääteisiä tehtäviä; C) Maakunnan SOTE-tehtävien osana, jolloin maakunta vastaa perheryhmäkotien, tukiasumisen ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta osana SOTE-palveluiden järjestämistä vastuuta. Hallinnon uudistamisen käytäntöön panon kannalta parhaimmat edellytykset todettiin sisältyvän malliin B. Sen kehittämiseksi tehtiin neljä suositusta hallinnon ja lainsäädännön näkökulmasta sekä asumisjärjestelyihin ja toiminnan resursointiin liittyen. Suositukset esitellään selvityksessä.</p> <p>TEM:n yhdyshenkilö: Työllisyys- ja yrittäjyysosasto/Anna Bruun, puh. 029 504 8254</p>		
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Painopaikka ja vuosi			
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	April .2017	
Författare	Kia Lundqvist, Sami Tantarimäki, Timo Halttunen och Sari Vanhanen, Brahea-centret vid Åbo universitet		
Publikationens titel	Förhandsutredning om hur stödet och boendet för dem som kommit till Finland utan vårdnadshavare och fått uppehållstillstånd förvaltas efter landskapsreformen Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntauudistuksen jälkeen		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer ANM rapporter 18/2017		
Diarie- /projektnummer		Tema	Regionerna
ISBN tryckt		ISSN tryckt	
ISBN PDF	978-952-327-208-8	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-208-8		
Sidantal	27	Språk	Finska
Nyckelord	boende, minderåriga, mottagande, integrationsfrämjande, uppehållstillstånd, landskap, kommuner, stött boende		
Referat	<p>Referat</p> <p>Förhandsutredningen om hur stödet och boendet för dem som kommit till Finland utan vårdnadshavare och fått uppehållstillstånd förvaltas efter landskapsreformen ger svar på hur det i samband med landskapsreformen är mest ändamålsenligt att ordna förvaltningen av stödet och boendet för dem som kommit till Finland utan vårdnadshavare och fått uppehållstillstånd. Uppmärksamhet fästes speciellt vid att avtalandet om inrättande av familjgrupper och andra boendeenheter och tillsynen över dem fungerar väl och att ansvaret ligger hos den myndighet som huvudsakligen är behörig i ärendet.</p> <p>Vid expertintervjuerna (30 intervjuade, 20 organisationer, 14 intervjuer) i samband med förhandsutredningen bedömdes tre alternativa tillvägagångssätt: A) En fortsättning av det nuvarande systemet, där landskapet (f.d. NTM-centralen) med kommuner avtalar om inrättande av familjgrupper, stött boende och andra boendeenheter. B) En allmän lagstadgad uppgift för landskapet och då ansvarar landskapet för inrättandet av familjgrupper och andra boendeenheter som en del av sina allmänna lagstadgade uppgifter. C) En del av landskapets social- och hälsovårdsuppgifter och då ansvarar landskapet för inrättandet av familjgrupper och andra boendeenheter som en del av sitt ansvar för att ordna social- och hälsovårdstjänster. Med tanke på verkställandet av förvaltningsreformen konstaterades det att modell B har de bästa förutsättningarna. I syfte att utveckla det alternativet gavs fyra rekommendationer ur perspektivet för förvaltningen och lagstiftningen samt med tanke på boendearrangemangen och resursfördelningen för verksamheten. Rekommendationerna presenteras i utredningen.</p> <p>Kontaktperson vid ANM: Avd. för sysselsättning och företagande/Anna Bruun, tfn 029 504 8254</p>		
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Tryckort och år			
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	6
Esipuhe.....	7
1 Tausta	8
1.1 Arvioita vastaanoton ja kotouttamisen nykyjärjestelmästä	8
1.2 Alaikäisen lapsen asumisjärjestelyjen nykytilanne	10
1.3 Pakolaislapsi on aina ensikädessä lapsi	10
1.4 Alaikäisten lasten kotouttaminen uudessa maakunnassa ja tulevaisuuden kunnassa.....	11
2 Esiselvityksen tarkoitus	12
3 Esiselvityksen toteutus	13
3.1 Menetelmä.....	13
3.2 Haastateltavat ja toteutusaikataulu.....	13
4 Haastateltavien arviot annetuista vaihtoehdoista	14
4.1 Vaihtoehdot A, B ja C – vahvuudet, haasteet ja mahdollisuudet lyhyesti	14
4.2 Nykyjärjestelmän jatko (vaihtoehto A) – tarkempi katsaus näkökulmiin	16
4.3 Maakunnan yleisenä lakisääteisenä tehtävänä (vaihtoehto B) – tarkempi katsaus näkökulmiin.....	18
4.4 Maakunnan Sote-tehtävien osana (vaihtoehto C) – tarkempi katsaus näkökulmiin	20
5 Toimivien mallien perusteluineen ja ehtoineen.....	21
6 Yhteenveto ja suositukset jatkokeskusteluun	22
Lähteet.....	25
Liite: Haastattelut.....	27

TIIVISTELMÄ

Esiselvityksessä vastataan siihen, miten maakuntauudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden lasten tuen ja asumisen hallinnointi. Huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen, että perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden perustamisesta sopiminen ja valvonta olisivat toimivia, ja että niistä vastaisi se viranomainen, jonka toimivaltaan asia pääasiassa kuuluu.

Esiselvitykseen tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa (30 haastateltua, 20 organisaatiota, 14 haastattelua) arvioitiin kolmea vaihtoehtoista toimintatapaa: A) Nykyjärjestelmän jatko, jossa maakunta (ent. ELY) sopii kuntien kanssa perheryhmäkotien, tukiasumisen ja muiden asumisyksiköiden perustamisesta; B) Maakunnan yleisenä lakisääteisenä tehtävänä, jolloin maakunta vastaa perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta osana yleisiä lakisääteisiä tehtäviään; C) Maakunnan SOTE-tehtävien osana, jolloin maakunta vastaa perheryhmäkotien, tukiasumisen ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta osana SOTE-palveluiden järjestämistä vastuuta. Hallinnon uudistamisen käytäntöönpanon kannalta parhaimmat edellytykset todettiin sisältyvän malliin B. Sen kehittämiseksi tehtiin neljä suositusta:

Hallinnon näkökulmasta maakunnilla tulee olemaan itsehallinto, lakisääteiset tehtävät, oikeus organisoitua omalla tavallaan sekä mahdollisuus sopia työnjaosta itsenäisten kuntiensä kanssa tai muiden maakuntien kesken. Ohjauksen, valvonnan ja osaamisen tasalaatuisuuden varmistaminen vaatii erityistä huomiota, jotta valtakunnan tasolla voidaan taata toimintavarmuus, ajantasaisuus ja kyky reagoida mahdollisiin muutoksiin pakolaistilanteissa.

Lainsäädännön näkökulmasta alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden lasten tuen ja asumisen hallinnointia ohjaavat useat lait sekä kansainväliset lasten oikeuksien sopimukset. Sosiaalihuoltolaki määrittelee jo nyt asumispalveluja sekä palveluja muille erityistä tukea tarvitseville kohderyhmille. Alaikäisten ilman huoltajaa tulevien tuen ja asumisen palvelujen hallinnoinnissa voitaisiinkin viitata sosiaalihuoltolakiin.

Asumisjärjestelyitä ajatellen keskeiseksi nousee yhteisten kriteerien määrittely asuinyksiköille, niiden tuottajille, niitä koskevaan hankintaan sekä niitä koskevaan ohjaukseen ja valvontaan. Palvelujen järjestämisessä voidaan käyttää ns. hybridimallia, jossa sama järjestäjä huolehtii sekä turvapaikkaa hakevien että jo oleskeluvan saaneiden tuesta ja asumisesta. Mallin käyttämisen ja kehittämisen kannalta olennaista on arvioida mallin edut ja haitat, määritellä selkeästi mitä mallilla nyt tarkoitetaan, sekä sopia kokonaisuuden perustamisen ja toiminnan ohjaus- ja valvontavastuista. Maahanmuuttoviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyö korostuu tässä.

Toiminnan resursointi tulisi turvata siten, että rahoitus on kohdennettua ja se määräytyy jatkossakin toiminnasta aiheutuvien kustannusten mukaisesti. Ilman huoltajaa Suomeen tullut voi tarvita palveluja, vaikka olisikin prosessin aikana saavuttanut täysi-ikäisyyden ja saanut Suomen kansalaisuuden. Resursointiin liittyy myös toiminnan ohjaus ja valvonta, joka vaatii aivan erityistä asiantuntemusta. Lisäksi resursointiin liittyy osaamisen varmistaminen palvelukokonaisuuden eri vaiheissa työskenteleville (asuminen, edustaja, koulutus, jälkihuolto, tuettu asuminen, hallinnon tasot).

ESIPUHE

Alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnin keskiössä on lapsi. Tästä näkökulmasta uuden hallintomallin lähtökohtana on lapsen etu, lapsen edun toteutuminen ja turvaaminen sekä lapsivai-
kutusten arviointi.

Hallinnon näkökulmasta kyse on siitä, miten maakuntauudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnointi. Lapsen edun toteutumista tarkastellaan tilanteessa, jossa viranomaisten toimintakäytännöt ovat muutoksen kohteena maakuntauudistuksen yhteydessä, ja jossa viranomaisten toimivaltaa ohjaavat turvapaikan hakuvaiheessa vastaanottolaki ja myönteisen oleskelulupapäätöksen jälkeinen kotoutumislaki. Muita keskeisiä lakeja ovat sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki sekä kansainväliset lasten oikeuksien sopimukset.

On tärkeää, että alaikäisinä yksin tulleet oleskeluluvan saaneet lapset ja heidän erityistarpeensa huomioidaan kotouttavan työn ja tähän liittyvien monialaisten palveluiden kokonaisuudessa. Esiselvityksessä esitetään näkemyksiä siihen, miten maakuntauudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää ilman huoltajaa maassa asuvien alaikäisten perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopiminen sekä näiden ohjaus ja valvonta. Huomiota kiinnitetään erityisesti siihen, että tulevaisuudessa järjestelmä olisi lasta ajatellen toimiva ja heidän erityistarpeensa huomioon ottava, ja että siitä vastaisi se viranomainen, jonka toimivaltaan asia pääasiassa kuuluu.

Toiminnan arvioinnin haasteena oli se, että niin asumisjärjestelyjen kuin hallintouudistuksen kokonaisuus näyttäytyi eri tavoin kotoutumisprosessin eri vaiheissa ja tilanteissa. Lopputulemana haluttiin kuitenkin sellainen ratkaisu, jossa lapsen etu, palvelurakenne ja hallintorakenne kohtaavat mahdollisimman hyvin.

Esiselvitys oli työ- ja elinkeinoministeriön toimeksianto, jonka toteutuksesta vastasi Turun yliopiston Brahea-keskus. Käytännön työstä vastasivat Kia Lundqvist, Sami Tantarimäki, Timo Halttunen ja Sari Vanhanen. Haastattelujen litteroinnissa ja koonnissa avustivat lisäksi Suvi Hakala, Minja Mäkila ja Saija Hakala.

Kiitokset työ- ja elinkeinoministeriölle sekä kaikille haastateltaville hyvästä ja joustavasta yhteistyöstä.

Turussa, 31.3.2017.

Työryhmä

1 Tausta

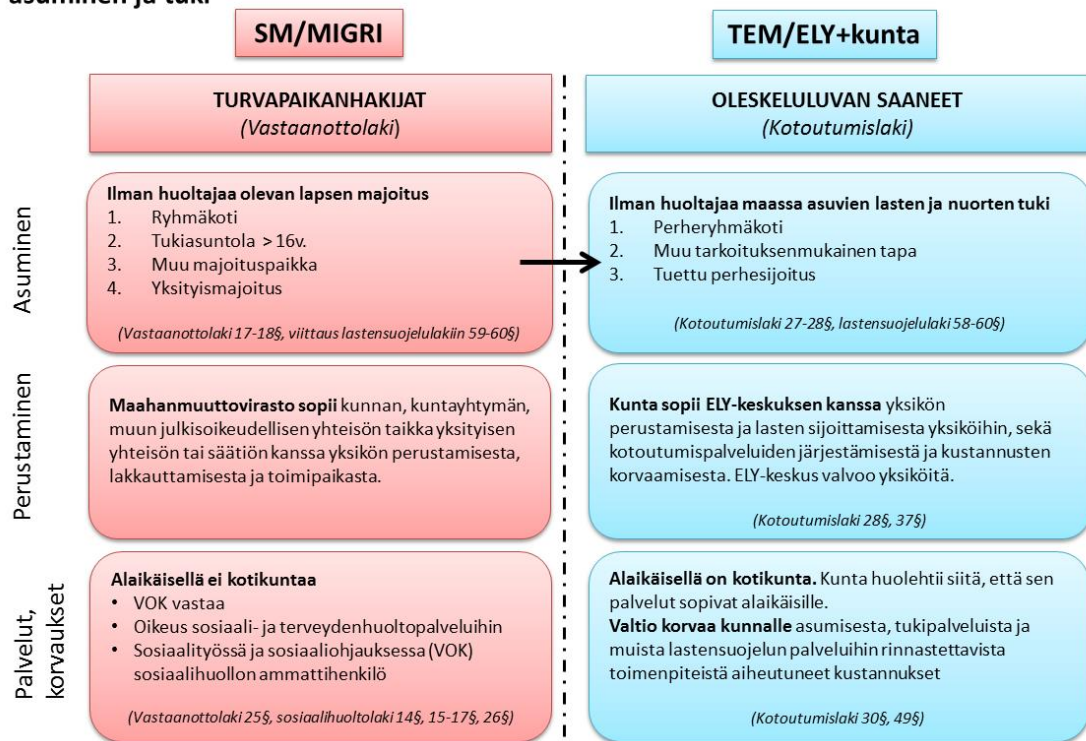
1.1 Arvioita vastaanoton ja kotouttamisen nykyjärjestelmästä

Suomeen on tullut vuosittain noin 100–700 alaikäistä lasta ja nuorta ilman vanhempia hakemaan kansainvälistä suojelua. Vuonna 2015 maahan saapui kuitenkin 3024 ilman huoltajaa tullutta alaikäistä turvapaikanhakijaa, mikä oli poikkeuksellisen suuri määrä.

Yksin tullee alaikäiseksi turvapaikanhakijaksi määritellään henkilö, joka ilmoituksensa mukaan on alle 18-vuotias, joka saapuu maahan joko yksin, tai sellaisen henkilön seurassa, joka ei ole hänen vanhempansa tai huoltajansa. Näiden lasten vastaanottoa ohjaa turvapaikkaprosessin ajan valtakunnallisesti Maahanmuuttovirasto. Oleskelulupapäätöksen jälkeen lapsen kotoutumista – yhteistyössä asuinkunnassa tapahtuvan kotouttavan työn kanssa – ohjaa alueellinen ELY-keskus (kuvio 1).

Vastaanottoa säätelee laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011). Alle 18-vuotiaisiin sovellettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä lastensuojelulaissa (417/2007) säädetään lapsen edun arvioimisesta (5§). Kotoutumista ja kotouttavaa työtä säätelee laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), sekä yksin tulleiden lasten osalta myös lastensuojelulaki (417/2007) ja sosiaalihuoltolaki (1301/2014).

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden sekä oleskeluluvan saaneiden asuminen ja tuki



Kuvio 1. Vastaanoton ja kotouttamisen välinen työn- ja vastuunjako (Bruun 2017).

Kotoutumislain 27 §:n mukaan ilman huoltajaa olevan oleskeluvan saaneen lapsen tai nuoren hoiva, huolenpito ja kasvatusta järjestetään perheryhmäkodissa tai tuetun perhesijoituksen avulla taikka muuten tarkoituksenmukaisella tavalla. Lain 28 § mukaan kunta sopii ELY-keskuksen kanssa asuinyksikön perustamisesta, kotoutumista tukevien palveluiden järjestämisestä sekä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Kunta tai kuntayhtymä järjestää tämän joko itse tai tekee sopimuksen palveluntuottajan kanssa.

ELY hakee kuntapaikkaa sen jälkeen, kun alaikäinen on saanut myönteisen oleskeluluvan. Tämän jälkeen alaikäinen siirtyy kuntaan, kunnan asukkaana perheryhmäkotiin tai muuhun asuinyksikköön (esim. tukiasumisyksikköön tai tuettuun asumiseen). Asuinyksiköiden valvonta kuuluu ELY-keskukselle (37§). Asuinkunta on tämän jälkeen vastuussa lapsesta sekä hänen kasvatukseensa ja kotoutumiseensa liittyvistä palveluista (ks. myös luku 1.2). Jokaisella lapsella on käräjäoikeuden määräämä henkilökohtainen edustaja.

Käytännössä kotoutuminen on pitkä ja monitasoinen prosessi, joka voi edetä vaihteittain ja kestää yksilöllisesti useita vuosia. (Alitolppa-Niitamo & al. 2014). Yksin tulleen lapsen kannalta kotoutumisprosessiin vaikuttavat paitsi hänen aiemmat elämäntilanteensa ja lähtökohtansa, myös ikä, sukupuoli ja yksilölliset ominaisuudet. Kokemus osallisuudesta vaihtelee sekä lasten kesken että tilannekohtaisesti (mm. Kaukko 2015). Yksin tulleiden lasten kotoutumispolku alkaa jo vastaanottovaiheessa muun muassa kielen opiskelun osalta. On todettu, että koulutus on yksintulleille lapsille ja nuorille tärkein yksittäinen kotoutumistekijä (ks. esim. Björklund 2014, 83).

Vastaavasti kotouttamista edistävä työ on kotoutumista tukeva pitkän tähtäimen työprosessi, joka huomioi yksilöllisen kotoutumisen eri vaiheet ja erityispiirteet. Kotouttava työ edellyttää eri toimijoiden, myös kolmannen sektorin, kanssa tehtävää monialaista ja moniammatillista yhteistyötä. Yhteistyö ja sen kehittäminen paikallisissa verkostoissa on yksi kotouttavan työn onnistumisen edellytys. Myös kotoutujan osallisuuden ja osallistumisen mahdollisuudet näissä prosesseissa vaikuttavat syvästi kotouttamis- ja kotoutumisprosessin onnistumiseen (Andersson et al. 2010).

Yksin tulleiden alaikäisten oleskeluluvan saaneiden lasten ja nuorten kannalta kotouttavan työn tulee olla ammatillisesti asiantuntevaa ja erityisen hienovaraista yhteistyötä, ilman että tämä marginalisoi tai leimaa lapsen tai nuoren elämää. Hallinnollisten ratkaisujen tulisi tukea tätä pitkäjänteistä haasteellista työtä.

Hallinnon osalta Valtiotalouden tarkastusvirasto (VTV) on kiinnittänyt huomiota siihen, että nykymallissa ELY-keskukset ohjaavat ja valvovat osin sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön alaan kuuluvaa toimintaa, mikä ei ole linjassa niiden muiden tehtävien kanssa. VTV:n mukaan myös lastensuojelulain soveltaminen ryhmä- ja perheryhmäkotien lapsiin aiheuttaa epäselvyyttä. Lisäksi yleisesti on huomattu, että hankinnoissa ja perustamisissa on ilmennyt hankaluuksia (TEM 2016). Tiivistetysti todeten nykyinen hallintomalli voi vaikeuttaa lapsen edun toteutumista ja asettaa haasteita alaikäisyksiköiden valtakunnalliseen koordinointiin.

Vertailuna ruotsalaisen tutkimuksen tulokset osoittavat, että pakolaislasten vastaanoton laatu ja heidän elinolonsa turvapaikkaprosessin aikana vaikuttavat ratkaisevasti lasten tulevaisuuteen. Niukat taloudelliset olosuhteet, puutteelliset mahdollisuudet koulunkäyntiin, oikeuksien polkeminen ja rasismi vastaanottavassa maassa lisäävät lasten haavoittuvuutta (Anderson et al. 2010; ks. myös Pohjoismainen vertailu, Gärdegård 2017).

VTV:n suositusten mukaan tarkoituksenmukaista olisi selventää ja tiivistää ilman huoltajaa tulleiden vastaanoton viranomaisprosesseja sekä parantaa lapsen edun toteutumista vastaanotto-prosessin eri vaiheissa (TEM 2014). Yhtä lailla on tärkeää selventää vastaanottovaiheen jälkeisen kotouttavan työn erityistarpeita ja kokonaisuutta lapsen yksilöllisen tilanteen pohjalta. Näiden eteenpäin viemiselle tuleva hallintouudistus tarjoaa hyvän tilaisuuden.

Tässä esiselvityksessä esitetään näkemyksiä siihen, miten maakuntauudistuksen yhteydessä olisi hallinnollisesti tarkoituksenmukaisinta järjestää ilman huoltajaa maassa asuvien alaikäisten perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopiminen, ohjaus ja valvonta.

1.2 Alaikäisen lapsen asumisjärjestelyjen nykytilanne

Tällä hetkellä turvapaikan hakuvaiheen aikana ilman huoltajaa maahan saapuvat alaikäiset turvapaikanhakijat asuvat alaikäisille tarkoitetuissa ryhmäkodeissa tai tukiasuntoloissa. Oleskeluluvan saamisen jälkeen lapselle haetaan kuntapaikkaa ELY-keskuksen toimesta. Kunnassa hänen hoivansa, huolenpitonsa ja kasvatuksensa voidaan järjestää perheryhmäkodissa tai tuetun perhesijoituksen avulla tai muuten tarkoituksenmukaisella tavalla, kuten tukiasumisyksikössä tai tuetussa asumisessa.

Kuntalaisena alaikäinen myös siirtyy kunnan peruspalveluiden, kuten sosiaalipalvelujen piiriin. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus niihin palveluihin, joilla turvataan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sekä lapsen terveys ja kehitys. Perheryhmäkoti ei kuitenkaan ole sosiaalihuoltoon kuuluvaa palvelua, vaikka toiminnassa sovelletaan pitkälti lastensuojelulain säädöksiä. Kotoutumista ja sosiaalihuoltolaista puuttuvat tällä hetkellä keskinäiset viittaukset (Bruun 2016).

Tavoitteena on ollut, että alaikäiset voisivat myönteisen oleskelulupapäätöksen saatuaan siirtyä vastaanottovaiheen ryhmäkodeista ensisijaisesti lähialueen perheryhmäkoteihin. Se ei ole kuitenkaan toteutunut kaikkien alaikäisten kohdalla, vaan alaikäisiä on jouduttu sijoittamaan myös toisille paikkakunnille. Mahdollisuus sijoittaa riippuu muun muassa kuntien halukkuudesta perustaa perheryhmäkoteja tai muita asuinyksiköitä. Maahanmuuttovirasto voi sopia ryhmäkodin perustamisesta suoraan palveluntuottajan kanssa, mutta perheryhmäkodin perustamisesta tehdään aina sopimus kunnan ja ELY-keskuksen välillä, vaikka kunta hankkisi toiminnan järjestämisen ulkopuoliselta palveluntuottajalta (Bruun 2016).

Vuoden 2015 poikkeuksellisen suuren turvapaikanhakijamäärän vuoksi maahanmuuttovirasto perusti nopeasti suuren määrän ryhmäkoteja. Haasteena oli kuitenkin se, että samanaikaisesti perheryhmäkotien perustaminen perustui kuntien vapaaehtoisuuteen, eikä yksiköitä siksi saatu perustettua riittävän nopealla tahdilla.

Poikkeuksellinen tilanne vaikutti siihen, että vastaanottovaiheen asuinyksikkö ja vastaavasti oleskeluluvan saamisen jälkeinen kuntapaikka eivät ole välttämättä sijainneet samassa kunnassa tai samalla alueella. Yksi ratkaisu siirtojen vähentämiseen olivat asuinyksiköt, joissa yksin tullut lapsi tai nuori voi asua sekä vastaanotto- että oleskeluvaiheen ajan (nk. hybridiyksiköt, ks. Yhteenvetoluku 6).

1.3 Pakolaislapsi on aina ensikädessä lapsi

"[...] (uudesta) mallista tulee hyvä, jos se lähdetään rakentamaan sitä kautta, että se pystyy ottamaan yksilölliset tarpeet kunkin lapsen kohdalla huomioon."

Lapsen oikeuksien näkökulmasta ilman huoltajaa tulleita pakolaislapsia koskevia hallinnon uudistuksien keskeisenä lähtökohtana tulee olla lapsen aseman turvaaminen: lapsi tulisi aina nähdä ensikädessä lapsena ja sitten vasta turvapaikanhakijana tai pakolaisena. Siitä huolimatta, että hallinnollisesti Suomessa ratkaisut tehdään ensikädessä turvapaikanhakija- tai pakolaislähtöisesti. (UNHCR 2014; ks. myös Hedlund 2016)

Kotoutumisessa lapselle keskeisiä ovat oikeus osallisuuteen, olojen pysyvyyteen ja lapsilähtöisyyteen, minkä vuoksi hallinnollisten ratkaisujen tulee turvata pakolaislapsen tilanteen arvioimisen ja sen pohjalta tehtävien ratkaisujen lapsilähtöisyys. Käytännössä lapsen hyvinvoinnin kannalta tärkeää on mahdollisuus oppimiseen ja koulutukseen, sosiaalisten suhteiden solmimiseen sekä asuinympäristön pysyvyyteen. (mm. Björklund 2014; Kautto 2015)

Lapsen etu edellyttää yksilöllistä tilanteen arvioimista ja tämän ottamista lähtökohdaksi eri toimenpiteissä ja ratkaisuissa. Tähän velvoittaa jo se, että Suomi on kansainvälisen oikeuden kautta sitoutunut YK:n Lapsen oikeuksien sopimukseen. Sopimuksen keskeiset arvot on myös viety kansallinen lainsäädäntöön. UNHCR on julkaisussaan *Safe & Sound* (2014) pyrkinyt avaamaan mitä sopimuksen käsitteet tarkoittavat ilman huoltajaa tulleiden pakolaislasten osalta kansainvälisessä yhteydessä.

Lapsen tai nuoren mielenterveyden ja edun kannalta on tärkeää, että lapsen ohjauksessa ja tuessa tehdään selkeä ero arkielämän ja turvapaikkaprosessin liittyvien seikkojen välillä. Lapsella on oikeus kasvaa ja kehittyä mahdollisimman normaalisti huolimatta vaikeasta tilanteesta turvapaikanhakijana tai pakolaislapsena. Mahdollisuus keskittyä arkeen ja arkipäivän asioihin on eheyttävää lapselle. Se myös tukee hänen kasvuaan ja kehitystään. (Lundqvist 2007; Eide 2012).

Keskeinen edellytys yksittäisen lapsen edun toteutumiselle on lapsen osallisuuden ja hänen oman äänensä kuulemisen mahdollisuus. Edustajajärjestelmän, kohtaavan sosiaalityön ja oma-ohjaaja työskentelyn kautta varmistetaan, että lapsen näkemykset ja mielipide välittyvät päättävälle taholle – myös tämän selvityksen kohteena olevia hallinnollisia ratkaisuja mietittäessä.

1.4 Alaikäisten lasten kotouttaminen uudessa maakunnassa ja tulevaisuuden kunnassa

Seuraava iso muutos koittaa vuoden 2019 alusta. Silloin Suomessa on tarkoitus siirtyä maakuntiin pohjautuvaan alueelliseen itsehallintoon. Maakunnilla tulee olemaan lähtökohtaisesti lakisääteisiä tehtäviä, joiden toteutumista ohjaa kansanvaltainen hallinto ylimpänä päättävänä elimenään valtuusto. Tässä esiselvityksessä pohditaan tämän muutoksen vaikutuksia ja mahdollisuuksia alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden lasten tuen ja asumisen hallinnointiin.

Käytännössä uudistuksessa sosiaali- ja terveystalvelujen on tarkoitus siirtyä maakuntiin, jolloin kuntien vastuu korostuu sivistystalvelujen järjestämisestä ja hyvinvoinnin edistämisestä (Sosiaali- ja terveystalvelu- ja Valtiovarainministeriö & Valtiovarainministeriö 2016). Tästä syystä tulevaisuuden kunnasta on alettu puhua sivistyskuntana. Tämän ensisijaisen roolin lisäksi kunnalle on määritelty kuusi muutakin olennaista tehtävää, jotka ovat hyvinvointirooli, osallisuus- ja yhteisörooli, elinkeino- ja työllisyysrooli, elinympäristörooli, itsehallintorooli sekä yhteisöllisyys- ja kumppanirooli (Suomen Kuntaliitto 2016a).

Uudistuksen myötä maakunnille siirtyy myös muita tehtäviä. Jatkossa ne vastaavat sote-palveluiden järjestämisen ohella kasvupalveluista, pelastustoimesta, ympäristö-terveydenhuollosta sekä maakuntien liitoilta ja valtion aluehallinnolta siirtyvistä tehtävistä, kuten alueiden, elinkeinojen ja maaseudun kehittämisestä, maakunnan suunnittelusta ja maakuntakaavoituksesta. Muutos koskee osittain myös liikenteeseen ja kuljetuksiin, ympäristö- ja vesiasioihin ja maakunnan identiteettiin liittyviä tehtäviä sekä maahanmuuttoa ja kotouttamista (Suomen Kuntaliitto 2016b).

Kotoutumista edistävät toimenpiteet ja palvelut tullaan hoitamaan osana maakunnan järjestämisvastuulla olevia tehtäviä, sosiaali- ja terveyspalveluita ja/tai kasvupalveluja. Lisäksi palveluja hoidetaan osana kunnallisia peruspalveluja ja/tai muita kotoutumista edistäviä toimenpiteitä. Toimenpiteiden järjestämisestä tullaan säättämään laissa. Koska keskeiset palvelut tulevat olemaan jatkossa sekä maakunnan että kunnan vastuulla, korostuu yhteistyön organisoiminen entisestään. Rajapinnoista on saatava yhdyspintoja, kuten Kuntaliitossa (2016) nähdään. Tuoreessa esiselvityksessäkin (Ramboll 2017) todetaan, että kuntaan ohjaamisen onnistumista ei ratkaise yksittäinen järjestelmän suhteen tehty valinta, vaan systeemin toteuttamistapa. Samassa yhteydessä myös muistutetaan, että kuntaan ohjaaminen on monitahoinen yhteiskunnallinen kysymys laajoine teemoineen, kuten valtakunnallinen ja alueellinen työllisyyskehitys ja asuntopolitiikka.

Maakunnan itsehallintoon tähtäävän hallintouudistuksen haasteena on se, että kunnan rooli on keskeinen maahan muuttaneen kotoutumisprosessissa. Kunnan palvelut ja epäviralliset sosiaaliset verkostot kunnassa ovat ratkaisevia yksittäisen henkilön kotoutumisessa. Sujuva kotoutumisprosessi ja kotouttavan työn prosessit kuuluisikin ottaa kokonaisuudessaan lähtökohdaksi uusia ratkaisuja tehdessä. Erityisen haastava kysymys hallinnonuudistuksessa on miten ilman huoltajaa tulleiden kotoutumista tuetaan määrätietoisesti koko kotoutumisprosessin ajan.

Aluehallintouudistus vaikuttaa myös ilman huoltajaa maassa asuvien, oleskeluluvan saaneiden alaikäisten perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta sopimiseen ja niiden toiminnan ohjaamiseen ja valvontaan (TEM 2016). Tämä esiselvitys liittyy osaltaan tätä koskevaan lainvalmisteluun.

2 Esiselvityksen tarkoitus

Esiselvityksen tarkoituksena oli selvittää, miten maakuntauudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden lasten tuen ja asumisen hallinnointi. Arvioinnissa lapsen edun toteutumista tarkasteltiin tilanteessa, jossa viranomaisten toimintakäytännöt ovat muutoksen kohteena maakuntauudistuksen yhteydessä, ja jossa viranomaisten toimivaltaa ohjaavat vastaanottolaki, kotoutumislaki, sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki sekä kansainväliset lastenoikeuksien sopimukset.

Esiselvityksessä vastataan siihen, miten maakuntauudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää ilman huoltajaa maassa asuvien alaikäisten perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden perustamisesta sopiminen ja valvonta. Huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen, että järjestelmä olisi toimiva ja siitä vastaisi se viranomaisen, jonka toimivaltaan asia pääasiassa kuuluu.

Esiselvityksessä haastatteluteemoina käytettiin työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) tarjouspyynnössään esittämiä kolmea vaihtoehtoista toimintatapaa:

- A. Nykyjärjestelmän jatko, jossa maakunta (ent. ELY) sopii kuntien kanssa perheryhmäkotien, tukiasumisen ja muiden asumisyksiköiden perustamisesta.**
- B. Maakunnan yleisenä lakisääteisenä tehtävänä, jolloin maakunta vastaa perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta osana yleisiä lakisääteisiä tehtäviään.**
- C. Maakunnan SOTE-tehtävien osana, jolloin maakunta vastaa perheryhmäkotien, tukiasumisen ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta osana SOTE-palveluiden järjestämistä.**

Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin kunkin vaihtoehdon osalta järjestelmän ja lainsäädännön tarkoituksenmukaisuutta siten, että otettiin huomioon tarjouspyynnössä mainitut alaikäisten kuntaan siirtymisen sujuvuutta kuvaavat kuusi näkökulmaa:

- Alaikäisten kuntaan siirtymisen sujuvuus
- Asuinyksiköiden perustamisesta sopiminen
- Asuinyksiköiden ohjaus ja valvonta
- Toiminnan resursointi ja rahoitus
- Viranomaisyhteistyö (valtakunta-maakunta-kunta)
- Asiakasnäkökulma (mm. lapsen edun toteutuminen)

Vaihtoehdot läpikäyden saatiin erilaisia perusteluja ja näkemyksiä, joiden pohjalta voidaan jatkaa sekä toimivan järjestelmän rakentamista että tämän toimivaksi todetun järjestelmän vaikutusten arvioimista suhteessa lainsäädäntöön, viranomaisten väliseen yhteistyöhön, rahoitukseen sekä alaikäisenä ilman huoltajaa tulleen yksilöllisen edun toteutumiseen. Kokonaistarkastelussa otetaan huomioon luonnollisesti vuoden 2015 pakolaistilanteen kokemukset, sen jälkeen tehdyt muutokset ja suositukset sekä muuttuvan hallintoympäristön haasteet ja mahdollisuudet laajemminkin.

3 Esiselvityksen toteutus

3.1 Menetelmä

Keskeisimpien toimijoiden näkemyksiä ja ajatuksia tarjouspyynnön kohteena olevaan teemaan selvitettiin virikehaastatteluin. Virikkeinä oli edellä kuvattujen vaihtoehtojen arvioiminen. Haastattelut toteutettiin tilanteen ja tarpeen mukaan yksilö- tai ryhmähaastatteluina, jotka nauhoitettiin, litteroitiin ja koottiin keskeisiltä osin tuloksiksi tähän raporttiin. Eri haastattelumuodot mahdollistivat etenemisen ripeässä aikataulussa.

Haastatteluissa esitettiin yksi kerrallaan vaihtoehto, jota haastateltavat saivat vapaasti kommentoida omin sanoin. Virikkeiden kautta käytävällä keskustelulla pyrittiin nostamaan esiin sellaisia seikkoja, joilla haastateltavien mielestä on merkitystä ensisijaisesti kahteen asiaan: ensinnäkin alaikäisenä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnin nykytilaan (ja sen muotoutumiseen), että toiseksi seikkoihin, jotka vaativat huomiota maakuntauudistuksen yhteydessä.

3.2 Haastateltavat ja toteutusaikataulu

Haastateltavia tahoja/organisaatioita oli kaikkiaan 20, haastateltavia henkilöitä 30 (liite 1) ja haastatteluja 14, koska osa oli ryhmähaastatteluja. Valtionhallinnon osalta haastateltiin työ- ja elinkeinoministeriön, sisäministeriön, sosiaali- ja työministeriön,

Maahanmuuttoviraston, ELY-keskusten ja Aluehallintoviraston selvityksen aihepiiriin kannalta keskeisiä toimijoita. Lisäksi kuultiin lapsiasiavaltuutettua, muutamia kansalaisjärjestöjä, kuntien kotoutumista edistävän työn asiantuntijoita, ryhmä- ja perheryhmäkotien ammattilaisia, lasten edustajia sekä yhtä maahanmuuttajanuorten etujärjestöä. Saadaksemme valtakunnallista kattavuutta, haastatteluita tehtiin Oulussa, Vaasassa, Turussa ja pääkaupunkiseudulla.

Haastattelut toteutettiin 6.2.–6.3.2017 välisenä aikana ja esiselvitys kokonaisuudessaan 1.2.–31.3.2017. Tuloksia esiteltiin ja kommentoitiin keskeisille sidosryhmille kohdennetussa työ- ja elinkeinoministeriön organisoimassa työpajatilaisuudessa 10.3.2017, jonka jälkeen raportti viimeisteltiin ja luovutettiin tilaajalle.

4 Haastateltavien arviot annetuista vaihtoehdoista

4.1 Vaihtoehdot A, B ja C – vahvuudet, haasteet ja mahdollisuudet lyhyesti

Haastatteluissa arvioitiin kolmea annettua vaihtoehtoa: nykyjärjestelmän jatko (A), maakunnan yleisenä lakisääteisenä tehtävänä (B) ja maakunnan sote-tehtävien osana (C). Näiden hyviä ja huonoja puolia käydään vaihtoehdoittain tarkemmin läpi seuraavissa alaluvuissa. Johdatteluna keskinäiseen vertailuun taulukkoon1 on koottu keskeiset havainnot vaihtoehtojen heikkouksista ja vahvuuksista.

Nykyjärjestelmän jatko <i>Vahvuus</i>	Maakunnan yleisenä lakisääteisenä tehtävänä <i>Vahvuus/mahdollisuus</i>	Maakunnan Sote-tehtävien osana <i>Vahvuus/mahdollisuus</i>
<ul style="list-style-type: none"> Resursointi on ollut hyvää oikein kohdentunutta (osassa kuntia/paikallisesti) Toimivat käytännöt hallintokuntien välisestä yhteistyöstä (osassa kuntia) Alueellisella toimijalla on ollut hyvä kokonaiskuva aiheeseen Joustava peruskoulupolku (yleisesti) Kokemusta ja erikoisosaimista (osassa ELY-keskuksia, osassa kuntia tai kuntayhtymiä) Hyviä kuntaesimerkkejä aktiivisesta kotouttamisesta (maaseutukunnat ja kaupungit) 	<ul style="list-style-type: none"> Alueellinen ratkaisu vähentää sopijaosapuolia toiminnan järjestämisestä päätettäessä Asuinyksikön perustaminen ja kuntaan sijoittaminen (mahd. ilman kuntasopimuksia) Valtakunnan ja aluetason yhteistyö voi sujua paremmin turvapaikkaprosessin ja kotoutumista tukevien palvelujen välillä Maakunnat yksiselitteisesti järjestävät alaikäisten asumisen palveluja, sillä toiminta ei perustu kuntien vapaaehtoisuuteen. Alueelliset erot tasoittuvat maahanmuuttajaväestön sijoittumisessa Maakunnalla on käytettävissä ajantasaista tietoa alaikäisten henkilöiden määristä eri vaiheissa prosessia Maakuntatasolla voidaan tarjota erikoistuneita tukipalveluja esim. kilpailutus, tilaaja-tuottaja- tai monituottaja- 	<ul style="list-style-type: none"> Selkeä kokonaisuus Yksi vastuullinen hallinnonala Kohderyhmä lähinnä sote-palveluita Palvelutuottajien kirjo monipuolistuu Sosiaalihuollossa lapsiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin osaaminen Lastensuojelullinen osaaminen Lasten sijaisuhoito-osaaminen Lapsen etuun ja oikeuksiin liittyvä osaaminen Laitosten valvontaan liittyvä osaaminen Monessa kunnassa osa-kotouttavaa työtä on jo sijoitettu hallinnollisesti sote- kokonaisuuteen Ammatillinen osaaminen vastaa kohderyhmän tarpeisiin Asiakkaan hoidon ja tuen tarve osataan määrittää alusta lähtien oikealle tasolle

	<p>malli</p> <ul style="list-style-type: none"> Valmisteluvaiheen vaihtoehto, joka voi toimia välivaiheena vaihtoehto C:lle 	<ul style="list-style-type: none"> Asiantuntevalla palveluohjauksella voidaan ennaltaehkäistä ongelmien muodostumista ja raskaampia palvelumuotoja Sosiaalihuoltolain perusteella järjestetään asumispalveluja ja tuettua asumista myös muille erityistä tukea tarvitseville asiakasryhmille
<p>Nykyjärjestelmän jatko <i>Heikkous/haaste</i></p>	<p>Maakunnan yleisenä lakisääteisenä tehtävänä <i>Heikkous/haaste</i></p>	<p>Maakunnan Sote-tehtävien osana <i>Heikkous/haaste</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> Vain osa kunnista on halukkaita ottamaan vastaan Yhteistyö valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla haastavaa Roolit toiminnan ohjauksessa, valvonnassa ja sopimusmenettelyssä epäselviä Resurssipula ministeriö(i)ssä Kunnille tullut ohjeistusta jälkijunassa Vastaanotto- ja koto-puolen yhteistyö heikkoa mm. yksiköiden perustamisessa Kirjavia prosesseja (kunnittain, maakunnittain) Alaikäispalvelut tai palvelujen laatu vaihtelee Kuntaan siirtyminen kestää ja viivästyy – syynä myös lapsen edun kannalta epäolennaisia selittäjiä 	<ul style="list-style-type: none"> Yhdyspinta kuntaan: aluetaso päättää sosiaali-, terveys- ja elinkeinopalveluista, mutta mm. sivistys, kulttuuri, harrastukset toimi jää kunnille, samoin asuinyksikkö. Ministeriöiden ja maakunnan yhdyspinta: ohjausvalta ja yhteistyö Rahoituksen ja resursoinnin taso ja kohdentuminen Toiminnan ja valvonnan sijoittuminen maakuntahallinnossa: Kasvupalvelut - ? – Sote-palvelut Vallan ja vastuunjako: valtio-maakunta-kunta Valvonnan tasalaatuisuuden varmistaminen Toimintaa ohjaavien lakien moninaisuus säilyy ja epäselvyydet odottavat ratkaisua Kaikkien maakuntien tehtävä vai vain osan maakuntia? ”Ei hahmotu” 	<ul style="list-style-type: none"> Kotoutuminen on muutakin kuin sote-palveluita Lapsen tai nuoren kannalta keskeisiä myös koulu, vapaa-aika ym. kunnalliset palvelut Kohderyhmä eri kuin lastensuojelun kohderyhmä Hukkuuko alaikäisten yksin tulleiden asia isoon kokonaisuuteen? Yhdyspinta kuntaan? Rahoituksen kohdentaminen Sote-puolen ratkaisuja suunniteltu pitkälle – ”juna meni jo” Ei korvamerkittyä rahaa maahanmuuttoon ja kotouttavaan työhön

Taulukko 1. Vaihtoehdot A, B ja C – hyvät ja huonot puolet haastateltavien mukaan

Malleja A, B ja C arvioitaessa näkyi luonnollisena erona se, että nykymallista oli kokemusta ja tietoa, kun taas käsitys ja ymmärrys tulevasta maakunta- ja sote-uudistuksesta oli huomattavasti hajanaisempi. Mallien B ja C arvioissa näkyi sekin, missä määrin tulevan uudistus haastateltavan päivittäiseen työhön kytkeytyi. Tästä syystä mallin A suhteen oltiin yleisesti ottaen kriittisempiä kuin mallien B ja C osalta, kun taas jälkimmäisten osalta oltiin selvästi tietämättömpiä kuin mallin A suhteen. Toki nykyjärjestelmää arvioitaessakin näkyivät niin kokemukselliset kuin alueelliset erot.

Haastatteluissa nousi esille vaihtoehdosta riippumatta keskustelu siitä, missä viitekehyksessä alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnointia tulisi tarkastella. Haastatellut painottivat, että kohderyhmää ei tulisi rinnastaa lastensuojelun asiakkaisiin, vaikka heidän voitaisiinkin katsoa lähtökohtaisesti olevan erityisen tuen tarpeessa. Viitekehys liittyy myös tehtäväkenttää määrittelevien lakien moninaisuuteen. Toiminnan tarkastelu sosiaalihuolto-

lain viitekehyksessä voisi tuoda tuen ja asumisen hallinnon lähemmäksi muiden erityistä tukea tarvitsevien asumispalveluja ja tuettua asumista. Lähempänä täysi-ikäisyyttä asiakas tarvitsee mahdollisesti jälkihuoltoa, joka on kuitenkin määritelty osana lastensuojelulakia.

4.2 Nykyjärjestelmän jatko (vaihtoehto A) – tarkempi katsaus näkökulmiin

Nykyjärjestelmän vahvuuksiksi arvioitiin paikallinen sopiminen, paikallinen resursien kohdentaminen, koulutusjärjestelyjen joustavuus sekä erikois- ja kokemusosaaminen osassa kuntia.

Nykymallissa nähtiin vahvuuksia, joita on hyvä tarkastella perustellusti maakuntamalleja kehitettäessäkin. Osa haastateltavista piti nykymallin keskeisenä vahvuutena kuntien kanssa sopimista. Vahvuus on ollut nimenomaan siinä, että kun kunta on päättänyt lähteä mukaan asumisyksiköiden perustamiseen ja kotouttamiseen, niin se on samalla sitoutunut toimintaan. Myös maakunnan kanssa on jo tehty kotouttamispalveluiden osalta yhteistyötä, sillä osassa maakuntia kunnat kuuluvat sosiaali- ja terveystalvueluita tuottaviin kuntayhtymiin.

Lapsen tai nuoren tilanteeseen viitaten haastatteluissa korostettiin, että kuntaan sijoittamisen osalta tulisi aina ottaa huomioon sekä lapsen ikä, koulutustaso, harrastusmahdollisuudet ja oleskelulupaa odotellessa syntyneet ystävyyssuhteet, että mahdollinen muu tukipalvelutarve (esim. oman kielen ja/tai uskonnon opetus, terveys-, mielenterveys-, sosiaali- ja/tai lastensuojelupalvelut).

Käytännössä maakuntien ja kuntien tietotaito kotouttamis- ja alaikäisteemojen suhteen ovat vaihdelleet. Alueellisten erojen vuoksi on pyritty yhdenmukaistamaan toimintaa muun muassa hahmottamalla ja avaamalla sitä, mitä tarkoitetaan alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnon kokonaisuudella. Kokemuksen mukaan etua on ollut siitä, että ELY-keskuksilla on ollut aktiivinen ja selkeä rooli ohjaamisessa, jolloin toiminta on ollut alaikäisten kuntiin siirtoakin ajatellen paremmin organisoitua ja tilanteisiin reagoivaa. Prosessissa yksiköiden ja kuntien kanssa on sovittu pelisäännöt siihen, millä tavoin asiaa viedään eteenpäin, miten kootaan ennakoivaa tilannetietoa kohderyhmästä (saapuneet, tulevat) ja mitä resursseja tämä vaatii osapuolilta.

Joidenkin ELY-keskuksen toimesta on jo edistetty yhdenmukaisuutta laatimalla malleja tai linjauksia siitä, kuinka pitäisi toimia. Käytännössä on määritelty muun muassa minimikriteereitä niin kunnille, yksiköiden toiminnalle kuin toiminnan rahoitukselle; esimerkiksi, että kunnassa nuorella on mahdollisuus toisen asteen oppilaitoksessa opiskeluun, ja että alueen perheryhmäkodeissa tuotetaan tasa-arvoisella budjetoinnilla saman sisältöistä toimintaa. Toiminnan hinnoittelun pohjana on käytetty muun muassa lastensuojelulaitoksen hintoja. Valtion rahoitukseen perustuvassa toiminnassa taas olennaista on ollut valtakunnallinen ohjaus, jota ilman riskinä nähtiin villi hinnoittelu yksiköiden kesken. Ylilyöntien välttämisen kannalta pelisääntöjen ja ohjauksen ohella tärkeäksi nousee valvonta: *”Täytyy olla selvät sävelet, että kuka valvoo”*.

Nykymallissa koulutuksen järjestäminen on ollut joustavaa ja se on pitkälti onnistunut takaamaan koulupaikan lapsille ja nuorille vastaanottovaiheesta alkaen. Perusopetuksen järjestäminen on kunnan lakisääteinen tehtävä, jota tässä muuttuneessa ti-

lanteessa on tuettu valtionosuusjärjestelmän turvin. Ylipäätään rahoituksen katsottiin toimivan kuntien kannalta, sillä kunta on saanut kustannukset takaisin valtiolta.

Nykyjärjestelmä keskeisinä heikkouksina pidettiin lasten siirtoja, yksiköiden perustamisprosessin hitautta ja kankeutta, kuntien vastahankaisuutta sekä ohjauksen ja valvonnan työnjaon epäselvyyttä. Lapselle nimetyn edustajan arvioitiin huolehtineen pääosin hyvin lapsen tarpeista ja edusta, mutta poikkeuksellisen suuren edustettavien lukumäärän vuoksi edustajien toiminnassa on ollut myös huomattavia haasteita.

Lasten asumisen jatkuvuus näkökulmineen toistui esiselvitystä varten tehdyissä haastatteluissa. Keskeisin teema oli lasten siirrot, joita on jouduttu tekemään erityisesti kahden viime vuoden vilkkaan jakson aikana. Haastatteluissa ilmiötä kuvattiin laajaksi, kirjavaksi ja tempoilevaksi. Itse muuttojen määrästä ei ole kuitenkaan tarkkoja tietoja koottuna, mihin toivottiinkin vastaisuudessa parannusta. Tietojen saannin pitäisi toimia, jotta lasten oloja ja integraatioprosessia voisi seurata.

Kuntaan siirtymisessä sekä palveluiden osalta että alueellisesti kokonaiskuva ja kokonaiskoordinaatio ovat tärkeitä. Tässä on keskeistä niin asumisyksiköiden määrä, sijainti ja toiminnan aikajänne, kuin lapsi tai nuori yksilöllisine tarpeineen. Toiselle siirtyminen samaan kuntaan on hyvä ratkaisu, toiselle taas joku muu kunta vaikka koulutusmahdollisuuksien tai muun oman edun kannalta perustellun syyn takia. Nykyjärjestelmässä lapsen täysi-ikäisyyteen ja sen vaikutuksiin asumisjärjestelyissä on varauduttu alueittain vaihtelevasti niin jälkihuollon kuin tuetun asumisen suhteen.

Kritiikin ohessa muistutettiin, että taustalla on poikkeuksellinen ajanjakso tulijoissa. Aikaisemmin määrä on ollut vähäinen ja siirtyminen sujuvampaa, samoin yhteistyö eri aluetasoilla hyvää, mutta niillä resursseilla ja osaamisella ei pystytty vastaamaan nopeasti muuttuneeseen tilanteeseen. Muutos näkyi myös valtakunnantason ohjauksen toimimattomuutena ja kyvyttömyytenä vastata maakuntien ja kuntien avuntarpeisiin. Tämä taas johti muun muassa siihen, että kokeneemmat ELY-alueet ottivat ohjaavaa roolia muiden ELY-alueiden tukemisessa.

Monessa kunnassa tilanne oli aivan uusi: ammattitaitoisista työntekijöistä oli pulaa, osaamis- ja tietämysvaje oli ilmeinen, epäluuloa ja pelkoja esiintyi, asia saattoi politisoitua, yhteistyö oli haasteellista ja nykyinen järjestelmä hajanaiseksi koettua. Yhteisvaikutuksena prosessit hidastuivat ja lapsi joutuu odottamaan siirtoa. Uusien ELY-alueiden ja kuntien kannalta vastaanoton ja kotouttamisen kannalta haastavaksi nähtiin myös se, että vastuu vastaanottovaiheen keskusten ja perheryhmäkotien perustamisesta jakautui kahdelle taholle (Migri ja TEM).

Tilannetta ei ole sittemmin selkeyttänyt se, että vastaavalla tavalla keskuksia on voitu myös lakkauttaa toisistaan riippumatta. Jatkoa ajatellen haastatteluissa toivottiinkin selkeämpää valtakunnallista linjausta siihen, mistä lähdetään lakkauttamaan ja perustamaan, ja millä perustein.

Haastatteluissa kuitenkin jälleen muistutettiin, että kunnissakin on eroa. Osa kunnista näki tilanteessa myös vahvuuksia ja edellytykset taantuvan kunnan elinvoimaisuuden edistämiseen, mikä taas johti hyviin esimerkkeihin ja käytäntöihin kotoutumisen ja sitä tukevien palveluiden toteuttamisessa.

Vaikka osa haastatelluista näki kuntien kanssa sopimisen toimivan ja takaavan toiminnan, niin osa koki tilanteen toisin: kuntien valinnanvapaus on näkynyt muun mu-

assa haluttomuutena ottaa vastaan tai myöntää kuntapaikkaa, jolloin kuntiin on ollut vaikeata saada yhteyttä ja sopimisprosessi on ollut hidas suhteessa tilanteiden muuttumiseen. Asumisyksikön perustamista on taas voinut hidastaa sekin, että kunnat ovat hankkineet palvelun ulkopuoliselta. Tämä tuotiin esille niin kuntien heikkona hankintaosaamisena, kuin kilpailutuksista valittamisena. Jälkimmäinen viittaa siihen, että yksityiset palvelutarjoajat ovat olleet kiinnostuneita perheryhmäkotoiminnasta.

Ohjauksen ja valvonnan osalta vastaajat kokivat ongelmalliseksi epäselvät viranomaisroolit ja –tehtävät ja/tai valvonnan hajaantuminen liiaksi. Esimerkiksi kunta hankkii palvelun, mutta kunnan sijaan ELY valvoo, ELY-keskus sekä laatii sopimuksia että valvoo omaa toimintaansa, tai ELY-keskukset vastaavat lastensuojelun piiriin kuluvalta valvonnasta asuinyksiköiden mitoituksen ja henkilöstön osalta, johon keskuksissa ei ole riittävää osaamista. Lisäksi perheryhmäkotien perustamisen ja toiminnan valvontaa ja viranomaisyhteistyötä vaikeuttavaksi asiaksi mainittiin se, että yksiköt ovat laadullisesti erilaisia ja motiivit perustamiselle ovat saattaneet olla kyseenalaisia (esim. rahastus, kyläkoulun pelastaminen).

Asuinyksiköiden toiminnan ja työntekijäresurssien valvonnan osalta yhteistyötä olisi voinut tehdä enemmän myös Aluehallintoviraston (AVI) kanssa, mutta sen ei ole katsottu toteutuneen riittävän hyvin. Keskinäinen tiedonkulku arvioitiinkin ylipäättään heikoksi. Tosin esimerkiksi Pohjanmaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla AVI, ELY ja kunta ovat tehneet pitkään yhteistyötä.

Yhteenvetona mallin A mukaisen, poikkeuksellisen reagointi- ja muutosvaiheen luonnehtiman nykytilanteen voi kiteyttää seuraavasti: pakon sanelemana jo käytössä olleita toimintatapoja jalostettiin ja monistettiin, syntyi uusia alueellisesti tai paikallisesti eri tavoin toimivia malleja sekä vaihteittain seuranneita ohjauksen ja valvonnan ratkaisuja. Nämä eivät kuitenkaan johtaneet, tai ehtineet johtaa valtakunnan tason toimivaan ja hallittuun kokonaisuuteen. Tässä mielessä tuleva hallintouudistus ajoittuu hyvin, koska se paitsi velvoittaa, myös mahdollistaa paremman toimintatavan luomisen alaikäisenä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten palvelukokonaisuudelle.

Vastaisuudessakin tullaan tarvitsemaan yhteisiä linjauksia, kokoavaa organisoimista sekä selkeää vastuutahoa toimintaa ohjaamaan, seuraamaan ja arvioimaan. Samoin tarvitaan yhteistyötä kuntien kanssa, koska alaikäiset ilman huoltajaa tulleetkin ovat kuntalaisia, jotka käyttävät normaaleja kuntapalveluita koulusta alkaen. Selkeä kokonaisuus takaa sen, että seuraavan kerran uusille toimijoille pystytään kuvaamaan ja avaamaan alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnin kokonaisuus entistä helpommin.

4.3 Maakunnan yleisenä lakisääteisenä tehtävänä (vaihtoehto B) – tarkempi katsaus näkökulmiin

Tämän mallin vahvuudet kiteytyvät pitkälti oletukseen aiempaa paremmasta kokonaiskuvasta niin asumisen hallinnoinnin kuin alueen suhteen. Maakunnan itsehallintoon pohjaavan mallin nähtiin yksinkertaisesti selkeyttävän kokonaisuutta.

Lapsen kannalta erityispalveluiden laadun, yhdenmukaisuuden ja saatavuuden arveltiin paranevan. Arvioitiin, että järjestämisvastuun muuttuessa asuinyksiköiden perustaminen helpottuisi ja maakunnalla olisi parempi käsitys mihin asuinyksikkö tulee perustaa. Samoin maakunnalla arvioidaan olevan parempi mahdollisuus tarjota yksilöllisten tarpeiden pohjalta tarvittavia palveluita ja palvelukokonaisuuksia. Tässä

yhdeksi vertailunäkökulmaksi esitettiin sitä, miten kantaväestön lapsien palvelut tullaan organisoimaan.

Viranomaisyhteistyö tulisi tässä mallissa muuttumaan toimijatahojen vähentyessä. Käytännön yhteistyöhön vaikuttaa kuitenkin paljon se, mikä kuntien rooli tulee olemaan tehtävien jaossa. Osassa haastatteluissa kuntayhteistyön jatkuminen nähtiin tämän mallin toimivuuden perustana; käytännössä esimerkiksi niin, että maakunta kävisi keskustelun perheryhmäkodin perustamiseen halukkaiden ja valmiiden kuntien kanssa, palveluhankkijan roolissa se laatisi yhdenmukaiset ehdot palvelutuotannolle ja sen jälkeen kilpailuttaisi hankinnan.

Kilpailuttamisen kahtena puolena nähtiin se, että nyt avautuu paremmat mahdollisuudet kaupallisille toimijoille, mutta se voi myös hidastaa asumisyksiköiden perustamista. Maakuntamallin eduksi arviotiin kuitenkin tältä osin se, että toimeksiannot ja sopimukset saattaisivat olla pidempiä. Lisäksi kilpailutus edellyttää sisällöllistä laatuosaamista sekä yleisellä tasolla että tähän erityisteemaan liittyen. Toiminnan rahoituksen osalta esimerkiksi kuntakorvausjärjestelmä voisi yksinkertaistua, kun rahoitus olisi suoraan maakunnan ja kunnan välistä.

Mallissa nähtiin myös heikkouksia, jotka osin liittyvät epäselvyyteen siitä miten maakunta lopulta tulee organisoitumaan. Esimerkiksi vaikka kohderymänä olevien lasten ja nuorten tarvitsemien erityispalveluiden laadun, yhdenmukaisuuden ja saatavuuden arveltiin kokonaisuudessaan paranevan, niin samalla nähtiin myös palveluiden saavutettavuuden heikentyvän keskittymisen myötä. Vastaavasti epäselvää oli, miten asumisyksiköiden perustamisen osalta yhteistyö kunnan kanssa tulee tapahtumaan ja miten tullaan sopimaan kunnan vastuulla olevista palveluista (sivistys, asuminen, harrastukset, kulttuuri). Tai millaista yhteistyötä perusopetuksen jälkeisen koulutuspolun järjestäminen edellyttää yhteistyöt koulutuspolun järjestämisestä sovi-taan lakisääteisen maakunnan kanssa.

Perheryhmäkotien perustamista koskevien neuvottelujen arvioidaan olevan edelleen haastavia, vaikka mahdolliset toimijat olisivatkin tiedossa. Samalla epäiltiin myös sitä, että muuttuuko lopulta monikaan asia, kun kunnilla joka tapauksessa säilyy vastuu monista keskeisistä palveluista.

Asumisyksiköiden ohjauksen ja valvonnan arvellaan muuttuvan tässä vaiheessa valtakunnallisen valvontaorganisaation tehtäväksi. Enemmän arvelua ja kysymyksiä aiheutti kuitenkin se, että mikä lopulta on se taho tai yksikkö maakunnassa, joka vastaa alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista. Tai kotoutumispolusta yleisemminkin.

Arveltiin myös, että maakunnan järjestäessä palvelut, kunnille ohjautuva rahoitus vähenee. Tällä saattaa olla suuri vaikutus kunnan työpaikkoihin ja verotuloihin. Riskinä pidettiin myös sitä, että valtion rahoitus muuttuu yleiskatteelliseksi, jolloin maakunta voi kohdentaa rahoitusta tarveharkinnan mukaan haluamiinsa kohteisiin.

Mallien B ja C nyt esillä olleissa kuvauksissa nähtiin keskeisenä ongelmana se, että niistä puuttui kunta, tai kunnan roolia ei oltu määritelty.

4.4 Maakunnan Sote-tehtävien osana (vaihtoehto C) – tarkempi katsaus näkökulmiin

Tämän mallin selkeänä vahvuutena nähtiin mahdollisuus kohdistaa alaikäisten yksintulleiden lasten palveluvastuu yhden hallinnon alle. Tämä mahdollistaisi sen, että palveluja tarjotaan yhtenäisinä kokonaisuuksina, jolloin myös toimintamalleista tulisi selkeämpiä ja hallittavampia.

Lainsäädännöllinen vastuu tulisi sosiaali- ja terveysministeriölle, koska ministeriön vastuualaan kuuluvat jo samankaltaiset tehtävät. Kotoutumisen koordinoituvastuu olisi edelleen työ- ja elinkeinoministeriöllä. Osa vastaajista näki alaikäisten yksintulleiden lasten palvelut selkeästi osana sosiaalipalveluita, jolloin heitä koskevat asiat tulisi sisällyttää lastensuojelulakiin tai sosiaalihuoltolainsäädäntöön. Toisissa näkemyksissä taas katsottiin, että alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden lasten kohdalla kyse ei ole lastensuojelusta, vaan sosiaalihuollon piiriin kuuluvasta toiminnasta. Yhteisiä elementtejä on paljon, mutta vastuutaholta vaaditaan myös yksintulleiden alaikäisten vaatimaa erityisosaamista sekä kotouttavan työn osaamista.

Mallin B tapaan arveltiin, että asumispalveluita tuottavien toimijoiden joukko kasvaa, uudistuu ja/tai uudelleen organisoituu. Vastaavasti arveltiin, että ohjaus ja valvonta muuttuvat, mutta ei kovin selkeästi ei osattu määritellä miten. Yksi näkemys oli, että tehtävää hoitaisi uusi viranomainen, joka valvoisi samalla kaikkea lastensuojeluun liittyvää. Toisen näkemyksen mukaan valvonta tässä mallissa olisi lähinnä nykyisen AVIn roolia.

Ilman huoltajaa tulleiden pakolaislasten tuki ja asuminen nähtiin usean haastateltavan toimesta kuuluvaksi sosiaali- ja terveydenhuollon osaksi. Lapsiin kohdistuvien vaikutusten ja lapsen edun arviointi katsottiin kuuluvan luonnollisina osina sosiaalihuoltoon. Lastensuojelullinen ja sijaishuoltoon liittyvä osaaminen myös nähtiin asiaana, joka lisää syitä tämän vaihtoehdon valitsemiseen. Monessa kunnassa pakolaislasten kotouttava työ on luonnollinen osa sote-palveluita. Myös laitosten valvonta usein sijoittuu sote-palveluihin.

Ohjaus ja valvonta koskevat myös jälkihuollon järjestämistä. Jälkihuollon järjestäminen koettiin joillain alueilla uudeksi ja vieraaksi asiaksi, vaikka menetelmä on jo lastensuojelun puolella käytössä. Katsottiin myös, että lähtökohtaisesti yksintulleiden tulisi saada samaa palvelua kuin niiden kantaväestön nuorten, jotka ovat jälkihuollon piirissä. Haastatteluissa puhuttiin myös kevyemmästä jälkihuollosta. Tämän käsityksen mukaan suurin osa ilman huoltajaa saapuneista pakolaislapsista ei tarvitse lastensuojelun kaltaista jälkihuoltoa, mutta kuitenkin jatkettua tukea täytettyään 18 vuotta.

Muutamissa haastatteluissa viitattiin Ruotsin malliin, jossa turvapaikanhakija- tai pakolaislapsista huolehtii kunta, koska lapsi halutaan nähdä ensikädessä lapsena. Tosin Ruotsin malli on saanut kritiikkiä siitä, että malli on liian hajautettu ja osaamista näiden lasten asioiden hoitamiseen ei ole kaikkialla.

Mallin heikkouksina tai haasteina kannettiin (mallin B tapaan) huolta siitä, miten yhteys säilyy koulutukseen, joka on tärkeä osa nuoren kotoutumista. Rahoituksen oikean kohdentumisen kannalta pidettiin tärkeänä sitä, että valtionosuus olisi tältä osin ”korvamerkitty”. Samoin pelättiin sitä, että alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnointi hukkuu isoon kokonaisuuteen. Epäselvää oli myös se, miten yhteys koto-palveluihin säilyy.

Sote-palvelujen maakunnallisia ratkaisuja on suunniteltu jo pitkään, ja STMn ja TEMn kanssa käytyjen haastattelujen yhteydessä tuli esiin, että tässä uudistuksessa on jo liian myöhäistä tehdä suuria muutoksia, jotka merkitsivät ilman huoltajaa tulleiden pakolaislasten kanssa tehtävän työn siirtämistä sosiaali- ja terveydenhuollon alaisuuteen. Pidemmällä tähtäimellä tällainen ratkaisu sai usealta taholta kannatusta.

5 Toimivin malli perusteluineen ja ehtoineen

Haastatteluissa näkyi maakunta- ja sote-uudistuksen keskeneräisyys, laajuus ja moninaisuus. Samoin se, miten läheisesti uudistustyö liittyy vastaajan päivittäisiin työtehtäviin. Kokonaisuutta saattoi olla vaikea hahmottaa, mikä heijastui myös arvioitavien mallien ymmärtämiseen tai toisistaan erottamiseen. Tämä taas vaikutti siihen, että saatettiin olla haluttomia valitsemaan hallintoratkaisujen A, B ja C välillä. Koettiin, ettei ollut tarpeeksi tietoa eri vaihtoehtojen vaikutuksista lapsen tilanteeseen lapsen edun näkökulmasta. Yksimielisiä oltiin kuitenkin siitä, että muutoksia on tulossa ja tästä syystä on tehtävä tulevaisuusarviota myös tämän teeman osalta.

Eri vaihtoehtojen valinnassa tapahtui luonnollisesti hajontaa. Paikkakunnilla, joissa on tehty jo pidemmän aikaa ilman huoltajaa tulleiden kotouttavaa työtä, haluttiin korostaa, että järjestelmä toimii. Viranomaispuolella taas kokonaisuutta katsottiin hallinnon, ohjauksen ja valvonnan silmin. Lähtökohtaisesti oli tiedossa, että nykytilanteeseen tulee muutos joka tapauksessa jollain tasolla, jolloin vaihtoehtoa A arvioitiin ensisijaisesti kokemuksina nykykäytännöstä.

Näkemykset nykymallista (A) luopumisesta oli selkeä, mutta ei suinkaan yksimielinen. Nykymallissa nähtiin paljon hyvääkin, alkaen läheisestä ja toimivasta yhteistyöstä ja alueellisen kokonaiskuvan hallinnasta. Arvioitavien mallien samankaltaisuus tai vaikeus hahmottaa eroja johti myös ”mallivapaaseen” pohdintaan lapsen etua, ikävaiheita, hallintoa, valvontaa ja taloutta parhaiten palvelevasta kokonaisuudesta. Mallit nähtiin myös mahdollisuutena edetä vaiheittaisesti eteenpäin.

” [...] oli se mikä tahansa, niin (kun katsotaan) lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen näkökulmasta, niin kyllä me sieltä hyvä malli löydetään.”

”Sellainen muutos on paras, joka ei näy lapsen arjessa.”

Mallit B ja C arvioitiin molemmat mahdollisiksi tavoiksi toimia tai edetä kohti uutta tapaa toimia. Toisin sanoen todettiin selkeästi B tai C toimivaksi, tai sitten nähtiin ne jatkumona, jossa mallin B kautta voitaisiin edetä kohti mallia C.

- **Mallin B** etuna nähtiin, että maakunnalla olisi sekä kuntaa suurempana alueena että lakisääteisten tehtävien kautta ”leveämmät hartiat” hoitaa myös alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden asiaa.
- **Mallin C** etuna nähtiin se, että oltaisiin selkeimmin sen hallinnonalan ohjauksessa ja valvonnassa, jota lähinnä alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden asiat ovat käytännössä olleet.
- **Mallin B + C** etuna nähtiin, että se tarjoaisi laajassa, vaiheittain etenevässä ja rakentuvassa uudistuskokonaisuudessa yksinkertaisimman tavan sekä uudistaa heti tarkastelussa olevaa järjestelmää että kokonaisuudistuksen tarkentuessa kehittää sitä edelleen lähimmäksi sopivinta hallinnonala.

Lisäksi esitettiin näkökulmia kokonaisuudesta, jotka tässä voidaan kuvata omina malleinaan, eli ”malli D” ja ”malli E”.

- **Mallin D** mukainen kokonaisuusnäkökulma nousi esille kahdessakin haastattelussa. Molemmissa oli lähtökohtana alaikäisinä ilman huoltajaa tulleiden tuen ja asumisen hallinnoinnin saumaton kokonaisuus. Sellainen, joka kattaisi vastaanottovaiheen ja kotoutumisen palvelut asumisjärjestelyistä edustajajärjestelmään ja koulutukseen, jälkihoidosta tuettuun asumiseen ja itsenäiseen elämään
- **Malli E** pohjaisi Ruotsin malliin, jossa kunta vastaa jo vastaanottovaiheesta. Siinä myös vastaanotto- ja koto-työ olisivat samaa hallinto- ja vastuualaa.

Vaihtoehtona olleista malleista mallit B ja C tarjosivat varsinaiset vaihtoehdot arvioida tulevaisuuden tapaa järjestää. Kaikkien vaihtoehtojen osalta ”ääniä” annettiin 14 (haastattelujen määrä), jotka jakautuivat mallien B ja C osalta varsin tasan (taulukko 2).

Meneillään oleviin hallinto- ja lakiuudistusten aikatauluihin nähden kuitenkin lopulta malli B tarjoaa sujuvimman etenemismahdollisuuden. Toteutuakseen ja edetäkseen tässäkin mallissa on otettava huomioon niitä vahvuuksia, joita kaikkien arvioitavien mallien osalta haastatteluissa esille nostettiin. Tästä lisää seuraavaksi yhteenvedossa.

MALLI	Nykyjärjestelmän jatko	Maakunnan yleisenä lakisäätöisenä tehtävänä	Maakunnan Sote-tehtävien osana
”Äänet”	2/14	6/14	6/14
Sanottua	”Toimii hyvin” ”Vankka kokemus ELYssä ja kunnissa” ”Alueellinen toimija tuntee nuoren palvelut kokonaisvaltaisesti”	”(Lakisäätöisyys) tarjoaa leveämmät hartiat” ”Välimalli, josta valmistelujen kautta malliin C” ”Edellyttää substanssiosaamisen lisäämistä” ”B, jos kunta mukana tiiviisti”	”Toivottava kehityssuunta” ”Lapsen etu toteutuu parhaiten tässä mallissa” ”Lähellä muita sote-palveluita” ”Menikö sote-juna jo?”

Taulukko 2. Toimivien mallien perusteluineen ja ehtoineen

6 Yhteenvedo ja suositukset jatkokeskusteluun

Esiselvityksen tarkoituksena oli selvittää, miten maakuntauudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden lasten tuen ja asumisen hallinnointi. Jatkokeskustelun pohjaksi kootaan yhteen vahvuuksia, joita haastatteluissa mallien osalta mainittiin. Nämä tuodaan esille sekä mallista riippumattomana listauksena, että konkreettisimpina suosituksina hallinnon, työnjaon, lainsäädännön ja asumisjärjestelyjen osalta huomioidavista seikoista.

Yleisesti ja ”mallivapaasti” ajatellen tarkoituksenmukaisen ja sujuvan hallinnoinnin sekä sen kehittämisen kannalta keskeisiä asioita haastatteluiden mukaan ovat:

- Lapsen etu ja oikeudet (pysyvyys, jatkuvuus, turvallisuus, osallisuus)
- Henkilöstöresurssit (valtio-maakunta-kunta-toimijat)
- Osaaminen (valtio-maakunta-kunta-toimijat)

- Koulutuspolku (maakunta-kunta)
- Asumisyksikön perustaminen (sijainti, järjestäjä, hankinta, kilpailutus, aikajänne)
- Rahoitus (valtio-maakunta-kunta-toimijat)
- Valvonta (valtio-maakunta-kunta-omavalvonta)
- Palveluketjun hallinta (asuminen, edustaja, koulutus, jälkihoito, tuettu asuminen)
- Kokonaisuuden hallinta (edellä luetellut...)
- Lainsäädäntö (edellä luetellut..)
- Arviointi (laatu)

Hallinnon uudistamisen käytäntöönpanon kannalta parhaimmat edellytykset todettiin sisältyvän malliin B. Tämän näkemyksen pohjalta ja yllä olevan listauksen tuella käytiin jatkokeskustelua (työpaja 10.3.2017 + alaikäistyöryhmä 30.3.2017) siitä, miten mallista B saataisiin sujuvampi ja toimivampi. Keskustelujen mukaan tulee huolehtia erityisesti siitä, että:

- Osaamista vahvistetaan kaikilla tasoilla
- Yhteistyö on sujuvaa lapsen statuksesta riippumatta
- Hankinnat kilpailutetaan kokonaisuuksina, esimerkiksi yhteistyössä maakunnan ja maahanmuuttoviraston kesken
- Varmistetaan riittävä rahoitus ja kustannusten erityiskorvattavuus, kun sijoitetaan toimintaa maakunnassa
- Huolehditaan tasalaatuisuudesta ja yksilön oikeuksien toteutuksesta määrittelemällä valtakunnalliset kriteerit henkilöstömitoitukseen ja osaamiseen
- Maakuntahallinnolla on käytössä riittävä sosiaalihuollon osaaminen
- Jatkossa toimintaa voidaan myös kehittää maakuntien tai maakunnan sisällä kuntien erikoistumisen pohjalta; lähtökohtana toimiva palveluketju, olemassa oleva osaaminen ja sen vahvistaminen
- Varmistetaan yhteistyö (mahd. neuvottelut) maakunnan ja kunnan välillä, jotta alaikäisten koulutuspolut tulevat turvatuiksi
- Kuntien kanssa sovitaan yhteistyöstä varhaisessa vaiheessa
- Asumisen jatkuvuutta tarkastellaan lapsen edun sekä yksilöllisen kotoutumissuunnitelman ja lapsen tarpeiden näkökulmasta

Esille nousseet parannusehdotukset vastaavat niitä suosituksia, joita muun muassa Valtiotalouden tarkastusvirasto (TEM 2016) aiemmin ja Ramboll (2017) viimeisimpänä on esittänyt. Lopuksi vielä tämän esiselvityksen osalta tarkennetaan suosituksenomaisesti muutamia keskeisiä kokonaisuuksia, jotka liittyvät alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnointiin:

- *Hallinnon näkökulmasta* maakunnilla tulee olemaan itsehallinto, lakisääteiset tehtävät, oikeus organisoitua omalla tavallaan sekä mahdollisuus sopia työnjaosta itsenäisten kuntiensä kanssa tai muiden maakuntien kesken. Tämän jo nykytilanteessa kirjavaksi todetun toimintaympäristön haasteet tunnistaen ohjauksen, valvonnan ja osaamisen tasa-laatuisuuden (taso, kriteerit, toimijat ja vastuut) varmistaminen vaatii erityistä huomiota, jotta valtakunnan tasolla voidaan taata toimintavarmuus, ajantasaisuus ja kyky reagoida mahdollisiin muutoksiin pakolaistilanteissa.
- *Lainsäädännön näkökulmasta* alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden lasten tuen ja asumisen hallinnointia ohjaa vastaanottolaki, kotoutumislaki, sosiaalihuoltolaki ja lastensuojelulaki sekä kansainväliset lasten oikeuksien sopimukset. Sosiaalihuoltolaki määrittelee jo nyt asumispalveluja

ja tuettua asumista sekä mm. sosiaaliohjausta ja mielenterveyspalveluja muille erityistä tukea tarvitseville kohderyhmille. Alaikäisten ilman huoltajaa tulevien tuen ja asumisen palvelujen hallinnoinnissa voitaisiinkin viitata sosiaalihuoltolakiin.

- *Asumisjärjestelyitä* ajatellen keskeiseksi nousee yhteisten kriteerien määrittely asuinyksiköille, niiden tuottajille, niitä koskevaan hankintaan ja niitä koskevaan valvontaa.
- Alaikäisten ilman huoltajaa tulevien määrä voi vaihdella rajustikin eri vuosina. Ruuhkavuosina palvelujen järjestämisessä on käytetty ns. hybridimallia, jossa sama järjestäjä huolehtii sekä turvapaikkaa hakevien että jo oleskeluvan saaneiden tuesta ja asumisesta. Tässä mallissa tulisi kuitenkin huolehtia siitä, että asumisyksiköiden välillä on riittävä etäisyys, jotta epävarmuuden ja odottelun ilmapiiri ei ympäröi oleskeluvan jo saaneita nuoria. Lisäksi mallin käyttämisen ja kehittämisen kannalta olennaista on arvioida mallin edut ja haitat, määrittellä selkeästi mitä mallilla nyt tarkoitetaan, sekä sopia kokonaisuuden perustamisen ja toiminnan ohjausvastuista. Maahanmuuttoviraston ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyö korostuu tässä.
- *Toiminnan resursointi* tulisi turvata siten, että rahoitus on kohdennettua ja se määräytyy jatkossakin toiminnasta aiheutuvien kustannusten mukaisesti. Erityistä tukea tarvitseva, ilman huoltajaa Suomeen tullut voi tarvita palveluja, vaikka olisi-kin prosessin aikana saanut oleskeluluvan, saavuttanut täysi-ikäisyyden ja saanut Suomen kansalaisuuden. Resursointiin liittyy myös toiminnan ohjaus ja valvonta, joka vaatii aivan erityistä asiantuntemusta. Resursointiin liittyy myös osaamisen varmistaminen palvelukokonaisuuden eri vaiheissa työskenteleville (asuminen, edustaja, koulutus, jälkihoito, tuettu asuminen, hallinnon tasot).

LÄHTEET

Andersson, Hans E & Ascher, Henry & Björnberg, Ulla & Eastmond, Marita red. (2010) Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande. Göteborg: Göteborgs Universitet, Centrum för Europaforskning (CERGU)

Alitolppa-Niitamo, Anne, Fågel, Stina & Minna Säävälä (toim.) (2013) Olemme muuttaneet – ja kotoudumme. Maahan muuttaneen kohtaaminen ammatillisessa työssä. Väestöliitto. Kirjapaino Fram, Vaasa.

Björklund, Krister (2014) "Haluun koulutusta, haluan työtä ja elämän Suomessa". Yksintulleiden alaikäisten pakolaisten kotoutuminen Varsinais-Suomessa. Siirtolaisuusinstituutti. http://www.migrationinstitute.fi/files/pdf/A48_Yksin_tulleet_Halaten_projti. http://www.migrationinstitute.fi/files/pdf/A48_Yksin_tulleet_Halaten_projkti_KB.pdf

Björklund, Krister (2015) Unaccompanied refugee minors in Finland - Challenges and good practices in a Nordic context.. Migration Studies C26. Institute of Migration 2015. <http://www.migrationinstitute.fi/files/pdf/c26.pdf>

Bruun, Anna (2016). Maakunta, kasvupalvelu- ja SOTE-uudistuksesta aiheutuvat muutokset ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten palveluiden järjestämiseen. Muistio 20.11.2016, TEM.

Eide, Ketil Red. (2012) Barn på flukt. Psykososialt arbeid med enslige mindreårige flyktninger. Gyldedal Akademisk. Oslo

Gärdegård, Anna (2017) Samhällets mottagande av ensamkommande i Norden. En kartläggning. Nordens Välfärdscenter, Stock

Hedlund, Daniel (2016) Drawing the limits. Unaccompanied minors in Swedish asylum policy and procedure. Stockholm University. <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2:906409/FULLTEXT01.pdf>

Jauhianen, Jussi S. (toim.)(2017) Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turun yliopisto. Maantieteen ja geologian laitos. URMI-hanke.

<https://www.utu.fi/fi/yksikot/sci/yksikot/maageo/tutkimus/julkaisut/Documents/URMI.pdf>

Kaukko, Mervi (2015) Participation in and beyond liminalities. Action research with unaccompanied asylum-seeking girls. Acta Universitatis Ouluensis E Scientiae Rerum Socialium 156.

<http://jultika.oulu.fi/files/isbn9789526209890.pdf>

Lundqvist, Katarina Kia (2006) Identitet okänd – Om socialt arbete på grupphemmen för barn som ensamma söker asyl i Finland. Pro Gradu / Turun yliopisto 2006. Migrationinstitute Web Reports No 42 / 2008

<http://www.migrationinstitute.fi/pdf/webreports.htm>

Ramboll (2017). Sujuvasti kuntaan – Esiselvitys kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymisestä. *Julkaisematon*.

Suomen Kuntaliitto (2016). Rajapinnoilta yhdyspinnoille. Kehittämisaloite kunnan ja maakunnan yhteistyöstä. http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=3281. Viitattu 3.3.2017

UNCHR (2014). Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe. <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>. Viitattu 3.3.2017

LIITE

Haastattelut

Organisaatio	Henkilö
AVI, Etelä-Suomi	Stenroos, Marja-Leena, sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja
EHJÄ ry	Kai Laitinen, toiminnanjohtaja
ELY, Pohjanmaa	Auronen, Hanna, maahanmuuttopäällikkö Fodge, Katarina, asiantuntija
ELY, Pohjois-Pohjanmaa	Määttä, Hanna, maahanmuuttopäällikkö
ELY, Uusimaa	Suokonautio, Jaana, maahanmuuttopäällikkö
ELY, Varsinais-Suomi	Myllymäki, Kalle, maahanmuuttopäällikkö
ETU ry	Kursula, Jukka, edustaja Mikkonen, Anna, edustaja
Espoon kaupunki, perheryhmäkoti	Moghaddam, Riitta, johtava sosiaalityöntekijä
Globaalinuoret ry	Abdullahi Sultan, toiminnanjohtaja
Lapsiasiavaltuutettu	Helander, Merike, lakimies
Migri	Järvinen, Tiina, vastaanottoyksikön ylitarkastaja Snellman, Olli, vastaanottoyksikön johtaja Välisalo, Mikko, vastaanottoyksikön kehitysjohtaja
Pudasjärven kaupunki	Timonen-Nissi, Sirpa, perheryhmäkodin johtaja
Sisäministeriö	Kiuru, Berit, ylitarkastaja, maahanmuutto-osasto Päivärinne, Sirkku, maahanmuuttojohtaja
SPR, Turun vastaanottokeskus	Sikiö, Jaana, johtaja
Sosiaali- ja terveysministeriö	Arrhenius, Viveca, sosiaalineuvos Malja, Marjo, sosiaalineuvos
Turun kaupunki	Virta, Minna, avohuollon sosiaalityön toimistopäällikkö
Turun ensi- ja turvakoti ry	Ilsakkila, Tatu, ohjaaja Ylönen, Oona, toiminnanjohtaja
Työ- ja elinkeinoministeriö	Alitolppa-Niitamo, Anne, erityisasiantuntija Bruun, Anna, neuvotteleva virkamies Karjalainen, Paula, neuvotteleva virkamies Rantala, Tarja, kehittämisspäällikkö
UNCHR	Bergman, Thomas, lakimies
Vörä – Vöyrin kunta	Bejar, Marcus, pakolaistoiminnan johtaja

Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntaudistuksen jälkeen

Esiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntaudistuksen jälkeen vastaa siihen, miten maakuntaudistuksen yhteydessä olisi tarkoituksenmukaisinta järjestää alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden lasten tuen ja asumisen hallinnointi. Huomiota kiinnitettiin erityisesti siihen, että perheryhmäkotien ja muiden asumisyksiköiden perustamisesta sopiminen ja valvonta olisivat toimivia, ja että niistä vastaisi se viranomainen, jonka toimivaltaan asia pääasiassa kuuluu.

Esiselvitykseen tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa (30 haastateltua, 20 organisaatiota, 14 haastattelua) arvioitiin kolmea vaihtoehtoista toimintatapaa:

A) Nykyjärjestelmän jatko, jossa maakunta (ent. ELY) sopii kuntien kanssa perheryhmäkotien, tukiasumisen ja muiden asumisyksiköiden perustamisesta; B) Maakunnan yleisenä lakisääteisenä tehtävänä, jolloin maakunta vastaa perheryhmäkotien ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta osana yleisiä lakisääteisiä tehtäviään; C) Maakunnan SOTE-tehtävien osana, jolloin maakunta vastaa perheryhmäkotien, tukiasumisen ja muiden asuinyksiköiden perustamisesta osana SOTE-palveluiden järjestämisvastuuta. Hallinnon uudistamisen käytäntöön panon kannalta parhaimmat edellytykset todettiin sisältyvän malliin B. Sen kehittämiseksi tehtiin neljä suositusta hallinnon ja lainsäädännön näkökulmasta sekä asumisjärjestelyihin ja toiminnan resursointiin liittyen. Suositukset esitellään selvityksessä.

ISSN 1797-3562 (verkkojulkaisu)

ISBN 978-952-327-208-8

julkaisut.valtioneuvosto.fi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet