

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu • Alueet • 26/2018

EDUSTAJAT LAPSEN EDUN TAKAAJINA

Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden
alaikäisten edustajajärjestelmä



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2018

EDUSTAJAT LAPSEN EDUN TAKAAJINA

Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN: 978-952-327-339-9

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		14.9.2018
Tekijät	Kia Lundqvist, Virve-Maria Toivonen, Joonas Saari, Timo Halttunen, Leena-Maija Qvist, Anna Mikkonen sekä Elina Castrén		
Julkaisun nimi	Edustajat lapsen edun takaajina Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2018		
Diaari/hankenumero	TEM/261/00.04.01/2017	Teema	Alueet
ISBN PDF	978-952-327-339-9	ISSN PDF	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-339-9		
Sivumäärä	97	Kieli	Suomi
Asiasanat	aluekehitys, aluepolitiikka, edustajat, turvapaikanhakijat, kotoutuminen, kotouttaminen, lasten oikeudet, lapsen etu, edunvalvonta		
Tiivistelmä	<p>Suomeen on saapunut vuosittain noin 100–700 alaikäistä turvapaikanhakijaa ilman huoltajaa, vuonna 2015 jopa yli 3 000. Turun yliopiston Brahea-keskuksen laatimassa selvityksessä on kartoitettu yksin maahan tulleiden lasten edustajajärjestelmää TEM:n ja STM:n tilauksesta.</p> <p>Alle 18-vuotiaat ovat oikeudellisesti vajaavaltaisia ja tarvitsevat siksi jonkun käyttämään puolestaan puhevaltaa viranomais- ja tuomioistuinkäsittelyissä. Yksin maahan tulleen lapsen kohdalla tehtävästä huolehtii hänelle määrätty edustaja. Nykyinen edustajajärjestelmä on hajautettu, palkkioperusteinen ja sivutoimisuuteen perustuva. Koordinaatio ja ohjeistus on jaettu kahdelle eri viranomaistaholle, Maahanmuuttovirastolle ja työ- ja elinkeinoministeriölle.</p> <p>Selvityksessä todetaan, että edustajajärjestelmän hyvät puolet ovat nopeat edustajan määräämisajat, osaavien edustajien sitoutuminen tehtäväänsä sekä suhteellisen edulliset kustannukset. Mallin puutteita ovat koordinaation jakautuminen kahdelle hallinnonalalle, puutteet edustajien riippumattomuudessa sekä koulutuksen, pätevyysvaatimusten ja ulkopuolisen valvonnan puute, mikä erityisesti yksintulleiden määrän kasvaessa on paikoitellen heikentänyt edustuksen laatua.</p> <p>Selvityksessä esitetään järjestelmän kehittämistä mm. siten, että edustajien tehtäväkuvaa ja kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä täsmennetään, yhdellä edustajalla olevien edustettavien määrää rajoitetaan ja edustajatoiminnan valvonta säädetään yhden viranomaisen tehtäväksi. Lisäksi tulisi perustaa yhtenäinen edustajarekisteri. Edustajien koulutus tulisi yhdenmukaistaa ja edustajajärjestelmän koordinointi keskittää yhden valtiollisen tahon alaiseksi.</p> <p>TEM:n yhdyshenkilö: Kotouttaminen ja maahanmuutto / Anna Bruun, puh +358 29 504 8254</p>		
Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet	14.9.2018	
Författare	Kia Lundqvist, Virve-Maria Toivonen, Joonas Saari, Timo Halttunen, Leena-Maija Qvist, Anna Mikkonen och Elina Castrén		
Publikationens titel	Företrädarna är garant för barnets bästa Systemet med företrädare för minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 26/2018		
Diarie-/ projektnummer	TEM/261/00.04.01/2017	Tema	Regionerna
ISBN PDF	978-952-327-339-9	ISSN PDF	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-339-9		
Sidantal	97	Språk	Finska
Nyckelord	regional utveckling, regionalpolitik, företrädare, asylsökande, integration, integrering av invandrare, barns rättigheter, barnets bästa, intressebevakning		
Referat	<p>Det har årligen anlänt cirka 100–700 minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare. År 2015 anlände upp till 3000 sådana barn. Brahea-centret vid Åbo universitet har utarbetat en utredning där man på uppdrag av arbets- och näringsministeriet och social- och hälsovårdsministeriet kartlagt systemet med företrädare för barn som kommit ensamma till Finland.</p> <p>Personer under 18 år är juridiskt omyndiga och behöver därför någon som för deras talan i myndighets- och domstolsbehandlingar. När det gäller ett ensamkommande barn är det en företrädare som utsetts för barnet som sköter denna uppgift. Det nuvarande systemet med företrädare är splittrat, arvodesbaserat och utövas i form av bisyssla. Samordningen och ledningen är uppdelad på två olika myndighetsaktörer, Migrationsverket och arbets- och näringsministeriet.</p> <p>I utredningen konstateras att de goda sidorna hos systemet är den snabba tidsfristen för fastställande av företrädare, att kunniga företrädare engagerar sig i sin uppgift samt förhållandevis förmånliga kostnader. Bristerna med modellen är att samordningen är fördelad på två förvaltningsområden, att företrädarnas oberoende uppvisar brister liksom även utbildningen, behörighetskraven och den externa tillsynen, vilket på sina håll har försvagat kvaliteten på företrädarskapet i synnerhet på grund av ökningen av antalet ensamkommande.</p> <p>I utredningen föreslås att systemet ska utvecklas bland annat genom att bestämmelserna om företrädarnas uppgiftsbeskrivning och behörighetsvillkor preciseras, antalet personer som ska företrädas med en företrädare begränsas och tillsynen av företrädarverksamheten enligt vad som föreskrivs ska utövas av en enda myndighet. Dessutom bör det grundas ett enhetligt företrädarregister. Företrädarnas utbildning ska också förenhetligas och samordningen av företrädarsystemet centraliseras och underställas en enda statlig aktör.</p> <p>Kontaktperson på ANM: Integration och invandring / Anna Bruun, tfn +358 29 504 8254</p>		
Förläggare	Arbets- och näringsministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment	14.9.2018	
Authors	Kia Lundqvist, Virve-Maria Toivonen, Joonas Saari, Timo Halttunen, Leena-Maija Qvist, Anna Mikkonen and Elina Castrén		
Title of publication	Representatives guaranteeing the best interests of the child Interest representation for unaccompanied minor asylum seekers		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 26/2018		
Register number	TEM/261/00.04.01/2017	Subject	Regions
ISBN PDF	978-952-327-339-9	ISSN (PDF)	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-339-9		
Pages	97	Language	Finnish
Keywords	regional development, regional policy, representatives, asylum seekers, integration, rights of the child, best interests of the child, interest representation		
<p>Abstract</p> <p>Around 100–700 unaccompanied minor asylum seekers arrive in Finland annually, although in 2015 the number exceeded 3,000. The Brahea Centre at the University of Turku reviewed the system of interest representation for unaccompanied minors in Finland at the request of the Ministry of Economic Affairs and Employment and the Ministry of Social Affairs and Health.</p> <p>Under 18-year-olds are legally incompetent and need someone to represent them and exercise their right to be heard when dealing with the authorities and courts of justice. For this purpose, a representative is assigned for each unaccompanied minor. The current system of interest representation is decentralised, fee-based and it is a secondary job for the representatives. There are two authorities with the responsibility to coordinate and guide interest representation: the Finnish Immigration Service and the Ministry of Economic Affairs and Employment.</p> <p>The report gives as benefits of the interest representation system the short time frames for assigning a representative, the commitment of skilled representatives and the relatively low costs. Problems with the system include the shared coordination of the system in two administrative branches, the lack of independence among representatives and the lack of training, qualification requirements and external supervision for them. These have impaired the quality of the service locally, especially at times of large number of unaccompanied minors arriving in Finland.</p> <p>The report recommends that the system is improved by introducing more precise regulations on the duties and qualification requirements of the representatives, by limiting the number of clients per representative and by assigning the supervision duty to one authority only. Moreover, a uniform register of representatives should be established. Training for representatives should be harmonised, and the coordination of the interest representation system should be assigned to one state authority.</p> <p>MEAE contact: Integration and migration / Anna Bruun, tel. +358 29 504 8254</p>			
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment		
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Esipuhe	9
1 Johdanto	11
2 Edustajajärjestelmä lapsen oikeuksien näkökulmasta	13
2.1 Oikeudellisen sääntelyn merkitys	13
2.2 Lapsen perus- ja ihmisoikeussuoja	14
2.3 Lapsen oikeuksien sopimus ja ilman huoltajaa maahan tulleet alaikäiset	15
2.4 Lapsiystävällinen oikeudenkäyttö	18
3 Edustajajärjestelmän tila ja kehittämistarpeet Suomessa	21
3.1 Varautuminen alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrän vaihteluun .	21
3.2 Rekrytointi ja reservin puute.....	24
3.2.1 Edustajien nimeäminen.....	24
3.2.2 Edustajien pätevyysvaatimukset ja taustojen selvittäminen	26
3.3 Edustajan koulutustarpeet ja osaaminen.....	27
3.3.1 Koulutuksen vähäisyys	27
3.3.2 Työnohjauksen puute.....	29
3.3.3 Osaamisen määrittely	29
3.3.4 Edustajan tehtävän osaamisalueet	30
3.4 Ammatti- vai sivutoiminen edustajuus.....	33
3.4.1 Edustettavien määrä ja palkkionmaksu	33
3.4.2 Vastuu puhevallan käytöstä	36
3.4.3 Edustaja- ja edunvalvojajärjestelmien yhteneväisyydet ja erot	37
3.5 Edustajajärjestelmän yleinen koordinaatio.....	38
3.5.1 Vastaanoton ja kotouttamisen välinen työn- ja vastuunjako	38
3.5.2 Edustajien ohjeistus	40
3.5.3 Koordinaation ja valvonnan järjestäminen.....	41
4 Edustajajärjestelmä kansainvälisessä tarkastelussa	46
4.1 Euroopan Unionin näkökulma edustajuuteen.....	46
4.1.1 EU:n huomioita edustajuudesta.....	46
4.1.2 Edustajuus EU:n jäsenvaltioissa	48

4.1.3	EU:n turvapaikkalainsäädännön uudistaminen	49
4.2	Edustajajärjestelmä Ruotsissa	50
4.2.1	Ilman huoltajaa saapuneiden lasten edustaminen Ruotsissa	50
4.2.2	Uskottu mies turvapaikanhakijalle	52
4.2.3	Oheishuoltaja oleskeluluvan saaneelle.....	53
4.3	Edustajajärjestelmä Alankomaissa	54
5	Suosituksia edustajajärjestelmän kehittämistyöhön	57
6	Yhteenveto	64
	Lähdeluettelo	68
	Liite 1: Edustajuusvastuun jakautuminen eri instituutioille EU:n alueella..	72
	Liite 2: Ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten edustajajärjestelmä lapsen oikeuksien näkökulmasta	73

ESIPUHE

Ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijalasten määrän moninkertaistuminen syksyllä 2015 ja alkuvuodesta 2016 aiheutti poikkeustilanteen, jonka purkaminen jatkuu yhä. Turvapaikanhakijoiden määrän äkillinen nousu kärjisti edustajajärjestelmän haasteita, ja media toi epäkohdat aikaisempaa suuremman yleisön tietoon. Edustajajärjestelmää on syytä kehittää osana turvapaikanhakijoiden vastaanoton kansallista valmiussuunnitelmaa ja oleskeluluvan saaneiden kotouttamista. Edustajajärjestelmän tulisi toimia mahdollisimman moitteettomasti sekä kiirettömässä että kiireellisissä tilanteissa. Tämä vaatii lasten yhdenvertaisen kohtelun ja lapsen edun toteutumisen turvaamista kaikissa tilanteissa.

Selvitys on osa kehittämistyötä, jota tehdään osana työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman yhteistyöryhmän (Lapsena ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina tulleiden vastaanoton ja kotouttamisen yhteistyöryhmä) työtä. Alatyöryhmän tehtävänä on tehdä ratkaisuehdotuksia osin jo tiedossa oleviin kehittämiskohteisiin, jotka koskevat mm. edustajien rekrytointia, rekisterinpitoa, ohjausta, palkkionmaksua ja valvontaa. Selvitystyön pohjalta laaditaan ehdotukset edustajajärjestelmän tukirakenteiden ja toiminnan kehittämiseksi viranomaisyhteistyön ja koulutuksen avulla sekä laaditaan suositukset edustajan tehtävistä ja mallinnetaan toimiva edustajajärjestelmä. Selvitystyön toimeenpanoon haettiin erillistä määrärahaa hallituksen Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE) -kärkihankkeelta.

Edustajan työ on hyvin itsenäistä, ja se vaatii laaja-alaista osaamista sekä edellyttää yhteistyötä monien eri alojen asiantuntijoiden kanssa. Monialaista yhteistyötä tehdään niin oikeudellisten, sosiaalialan, terveydenhuollon kuin vapaaehtoisten toimijoiden ja järjestöjen edustajien kanssa. Monialainen yhteistyö on edellytys ilman huoltajaa tulleen lapsen oikeuksien toteutumiseksi turvapaikanhakijoiden vastaanotossa ja pakolaislasten kotoutumista edistävässä työssä. Vain saumattomalla

yhteistyöllä voidaan varmistaa, että lapsen etu ja siihen liittyvä osallisuus hänen elämäänsä koskevista päätöksistä ja toiminnoista toteutuu.

Selvityksen pääasiallisena menetelmänä on asiakirja-aineistojen analyysi ja eri sidosryhmien ja asiantuntijoiden puolistrukturoidut teemahaastattelut. Selvitystä varten haastateltiin yhteensä 24 henkilöä ja vastaanotettiin kuusi kirjallista vastausta samoihin kysymyksiin (yhteensä 30 henkilöä). Haastatteluista saatu tieto toimii selvityksen pohjana, jonka päälle pohdinta ja suositukset ovat rakennettu. Kirjallisuutta ja raportteja on käytetty täydentämään haastatteluissa heränneitä kysymyksiä ja järjestelmän ongelmakohtia.

Selvityksessä arvioidaan Suomen edustajajärjestelmän lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia rakenteita ja sitä, miten järjestelmä olisi tarkoituksenmukaista organisoida. Järjestelmää arvioidaan myös kansainvälisessä kontekstissa nostamalla esiin esimerkkejä Euroopasta, mukaan lukien Ruotsin edustajajärjestelmä. Arvioimme erilaisten mallien järjestämistapojen hyvät ja huonot puolet ja esitämme suosituksia sopivimman mallin muodostamiseksi. Selvitys toteutetaan ensisijaisesti edustajajärjestelmän kehittämisen työryhmän käyttöön, mutta se toimii myös yleisenä esityksenä aiheesta.

1 Johdanto

Ilman huoltajaa tulleeaksi alaikäiseksi turvapaikanhakijaksi määritellään henkilö, joka ilmoituksensa mukaan on alle 18-vuotias, ja joka saapuu maahan joko yksin, tai sellaisen henkilön seurassa, joka ei ole hänen vanhempansa tai huoltajansa. Suomeen ilman huoltajaa saapuneelta alaikäiseltä puuttuu vanhempi tai huoltaja, joka huolehtii lapsesta ja hoitaa lapsen oikeudellisia ja hallinnollisia asioita. Siksi Suomeen ilman huoltajaa saapuvalle turvapaikanhakijalle määrätään edustaja. Edustajalla on merkittävä rooli ilman huoltajaa maahan tulleen alaikäisen oikeuksien turvaajana. Edustaja valvoo edustamansa lapsen etua ja huolehtii siitä, että lapsen ääni tulee kuulluksi häntä koskevissa asioissa eri viranomaisprosesseissa. Edustaja käyttää lapsen huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa eli edustaa lasta hänen henkilöä koskevissa asioissa, kuten oleskeluluvan tai kotikunnan saamisessa, niin kauan kun lapsi on alaikäinen ja ilman huoltajaa. Edustaja hoitaa myös lapsen varallisuutta koskevia asioita.

Edustajan nimeämisestä, kelpoisuudesta, tehtävistä ja tehtävän lakkaamisesta säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011, ns. vastaanottolaki). Lisäksi kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1388/2010) mukaan oleskeluluvan pakolaiskiintiössä saaneelle lapselle 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. Edustajan nimeämistä edellyttävät kansallisen lainsäädännön lisäksi Suomea velvoittavat YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59-60/1991, jäljempänä LOS)¹ ja EU:n vastaanotto- (19 art.) ja turvapaikkamenettelydirektiivit (17 art.).

1 Ks. esim. Yleiskommentti No. 6, kohta 21.

Edustajan tehtäviä ei ole määritelty tarkasti laissa. Vastaanottolain 41 §:n mukaan edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevilla asioilla. Edustajan tehtäviin ei kuulu lapsen päivittäinen hoito, kasvatusta tai muu huolenpito. Maahanmuuttoviraston ohjeissa tehtäviä kuvataan näin:

Edustajan tehtävä on toimia lapsen puolueettomana edustajana käyttäen lapsen puhevaltaa. Edustaja käyttää lapsen puhevaltaa esimerkiksi lapsen turvapaikkaprosessissa, koulu- ja sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa ja muissa lapsen elämään liittyvissä asioissa. Edustaja tapaa lasta ja tutustuu tämän elämäntilanteeseen. Edustaja huolehtii siitä, että lapsen mielipiteet ja toivomukset tulevat esille turvapaikkaprosessissa ja muussa päätöksenteossa sellaisina, kuin lapsi itse tuo ne esiin silloin, kun se on lapsen iän ja ilmaisukykyyn puolesta mahdollista. Edustaja pitää lapsen ajan tasalla prosessin etenemisestä. (Järvinen et al. 2014, 14.)

Edustajalla on tärkeä rooli alaikäisenä saapuneen lapsen turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa. Edustaja huolehtii siitä, että lapsi saa ymmärrettävällä tavalla tietoa turvapaikkamenettelystä. Edustajan tulee myös huolehtia siitä, että lapselle hankitaan avustaja (lakimies). Edustaja osallistuu turvapaikkatutkintaan liittyviin tilaisuuksiin, kuten poliisin ja Maahanmuuttoviraston menettelyihin. Yksi tärkeimmistä turvapaikkatutkinnan vaiheista on turvapaikkapuhuttelu, johon edustaja osallistuu lapsen kanssa. Kun lapsi saa myönteisen tai kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa, edustajan tulee olla yhteydessä avustajaan sen arvioimiseksi, onko päätöksestä tarpeen valittaa.

2 Edustajajärjestelmä lapsen oikeuksien näkökulmasta

2.1 Oikeudellisen sääntelyn merkitys

Kun yksin maahan tulleiden alaikäisten edustajajärjestelmää tarkastellaan lapsen oikeuksien ja oikeusturvan näkökulmasta, tarkastelun keskiössä on lapsi ja tämän oikeudellinen asema.² Näkökulmana on ensisijaisesti se, mitä vaatimuksia lainsäädäntö, erityisesti lapsen perus- ja ihmisoikeudet, asettavat edustajajärjestelmälle ja sen soveltamiselle käytännössä. Lapsella ja alaikäisellä tarkoitetaan Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti alle 18-vuotiasta (LOS 1 art.).

Oikeudellisella sääntelyllä on keskeinen merkitys edustajien toiminnan kannalta siksi, että käytännössä julkinen valta vastaa ilman huoltajaa Suomeen tulleen alaikäisen edun ja oikeuksien toteutumisesta. Edustajan voidaan katsoa toimivan monin tavoin edustamansa lapsen julkisena huoltajana (Yleiskommentti No. 13 (2011), kohta 33). Kaikessa julkisessa toiminnassa on perustuslain 2 § 3 momentin nojalla noudatettava aina tarkasti lakia. Julkisella vallalla (viranomaiset ja tuomioistuimet) on perustuslain 22 §:n perusteella myös erityinen velvollisuus turvata ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lapsilla on vajaavaltaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä myös oikeus julkisen vallan erityiseen suojeluun ja huolenpitoon. Nämä perustuslain vaatimukset ulottuvat sekä edustajan nimeämiin että edustajan omaan toimintaan.

² Artikkelin *Edustajajärjestelmä lapsen oikeuksien näkökulmasta* on kokonaisuudessaan liitteenä selvityksen lopussa (Ks. liite 2).

2.2 Lapsen perus- ja ihmisoikeussuoja

Perus- ja ihmisoikeuksien keskeinen idea on, että ne kuuluvat lähtökohtaisesti jokaiselle iästä ja kansalaisuudesta riippumatta. Perustuslaissa turvatut oikeudet koskevat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta jokaista ja lapsia samalla tavoin kuin aikuisia.³ Perustuslaissa on myös nimenomainen, vain lapsia koskeva säädös. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tiiviistä ilmaisustaan huolimatta PL 6 § 3 momentilla on useita ulottuvuuksia. Pykälässä lapsille turvattu mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin on ensinnäkin lasten osallisuus oikeuksien perusta. Tasa-arvoisen kohtelun vaatimus taas pitää sisällään ajatuksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti sekä keskenään että aikuisväestöön nähden. Suhteessa aikuiseen lapsi on lähtökohtaisesti aina altavastaajan asemassa, ja tarvitsee oikeuksiinsa päästäkseen aikuista enemmän apua. Toisaalta lapset eivät ole yhtenäinen ryhmä, vaan voivat olla eriarvoisessa asemassa myös suhteessa toisiinsa. Muita heikommassa asemassa olevien lasten (esim. vammaiset, turvapaikanhakijat, lastensuojelulapset) oikeuksien turvaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Perustuslaissa ei ole erikseen säädetty lapsen edusta.

Kaikki ihmisoikeussopimukset koskevat myös lapsia. Lapsen oikeuksia kuitenkin turvaa myös lasten oma ihmisoikeussopimus, YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Sopimus solmittiin vuonna 1989, ja se on ollut Suomessa voimassa lakitasoisena ilman varauksia vuodesta 1991. Sopimus on sopimusvaltioita sitova, mikä tarkoittaa, että kun valtio ratifioi sopimuksen, se sitoutuu muuttamaan lakinsa ja toimintansa sopimusta vastaaviksi (LOS 4 art.). Sopimuksen keskeisiä tulkintalähteitä ovat sopimusta valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean sopimuksen artikloista antamat yleiskommentit (General Comments).

Sopimuksen tavoitteet tiivistetään yleensä kolmeen ydinkäsitteeseen, jotka velvoittavat turvaamaan lapsille ja nuorille: 1) osuuden yhteiskunnan voimavaroista (*provision*), 2) oikeuden suojeluun ja huolenpitoon (*protection*) ja 3) oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään (*participation*).

³ PL:n 14 §:n mukaisesti vaalioikeuksiin liittyy ikää ja kansalaisuutta koskevia rajoituksia. Myös oikeutta oleskella maassa koskeva perustuslain 9 § koskee sanamuotonsa mukaan vain Suomen kansalaisia ja maassa laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia.

Sopimuksen turvaamista lukuisista oikeuksista neljä on ns. kantavia periaatteita: syrjäntäkielto (2 art.), lapsen etu (3 art.), oikeus elämään ja kehitykseen (6 art.) sekä osallisuus (12 art.). Nämä oikeudet muodostavat sen pohjan, jolle kaikki muut sopimuksen takaamat oikeudet perustuvat. Kantavat periaatteet ovat paitsi itsenäisiä, sopimuksessa turvattuja oikeuksia että keskeisiä tulkintaperiaatteita, jotka tulee ottaa huomioon sopimuksen kaikkien muiden artiklojen tulkinnassa ja toteutuksessa (Yleiskommentti No. 12, kohta 2). Sopimuksen artikloja ei tule muutoinkaan tulkita erillään toisistaan, vaan aina kokonaisuutena. Kantavien periaatteiden, samoin kuin sopimuksessa turvattujen kansalais- ja poliittisten oikeuksien, täytäntöönpano on ehdotonta eikä riippuvaista esimerkiksi jäsenvaltioiden voimavaroista.⁴

Lapsen oikeuksien sopimuksen perimmäinen tavoite on turvata lasten hyvinvointi. Sopimuksessa lähdetään siitä, että tämä toteutuu, kun sopimuksen lapselle takaamat oikeudet turvataan. Lapsen hyvinvointi ja lapsen etu eivät siis ole enää kiinni aikuisten hyväntahtoisuudesta, vaan ne ovat lapsen oikeuksia, joiden toteutumista voidaan vaatia viranomaisessa tai tuomioistuimessa.

2.3 Lapsen oikeuksien sopimus ja ilman huoltajaa maahan tulleet alaikäiset

Lapsen oikeuksien sopimus soveltuu aivan kaikkiin lapsiin. Sopimuksen 2 artiklan ilmaisema velvollisuus taata sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille sopimusvaltioiden lainkäyttövallan alaisille lapsille, ulottuu siten myös valtion alueelle pyrkiviin lapsiin. Valinta oli täysin tietoinen. Sopimuksen valmisteluvaiheessa nimenomaisesti hylättiin ehdotus, jonka mukaan sopimus suojaisi vain "laillisesti" maassa oleskelevia (Report of the Working Group on a Draft Convention on the Rights of the Child. E/CN.4/L.1575, kohdat 40, 44 ja 47.) Myös YK:n Kansalaisoikeuksia ja

⁴ Sen sijaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (ns. TSS-oikeudet) jäsenvaltioiden tulee 4 artiklan mukaan pyrkiä toteuttamaan "mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan". Sopimuksessa hyväksytään siten lähtökohtaisesti se, että nämä oikeudet toteutuvat joissakin sopimusvaltioissa väistämättä asteittain. Lapsen oikeuksien komitea on kuitenkin korostanut, että myös TSS-oikeuksien tulisi jäsenvaltioissa tulkita kuuluvan tuomioistuimien toimivaltaan. Yleiskommentti No. 5, kohdat 7 ja 25. Ks. myös Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011, s. 125.

poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen (SopS 8/1976) 24 artikla turvaa lapsen oikeuden julkisen vallan suojeluun ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen tai syntyperään perustuvaa syrjintää.

Lapsen oikeuksien sopimus on kokonaisuudessaan merkittävä yksin maahan tulleiden alaikäisten kannalta, mutta siinä on myös nimenomainen artikla kansainvälistä suojelua hakevan lapsen kohtelusta. Artikla 22 velvoittaa jäsenvaltioita suojelemaan ilman huoltajaa olevaa lasta samalla tavoin kuin lapsen oikeuksien sopimus suojaa syystä tai toisesta perheen turvaa pysyvästi tai tilapäisesti vailla olevaa lasta.

Merkityksellisiä ovat erityisesti yleissopimuksen 20 artikla ja 3 artiklan 1 kohta. Sopimuksen 20 artikla takaa lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa pysyä perhepiirissä, oikeuden valtion erityiseen suojeluun ja tukeen. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltion on turvattava lapselle vaihtoehtoinen hoito kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja niin, että lapsen oikeuksien sopimuksen lapselle turvaamat oikeudet toteutuvat. Kun viranomaiset tai tuomioistuimet tekevät artiklassa tarkoitettuja päätöksiä ilman huoltajaa olevan lapsen asiassa, heidän on kiinnitettävä erityistä huomiota jatkuvuuteen lapsen kasvatuksessa, mikä tarkoittaa muun muassa lapsen etnisen, uskonnollisen, sivistyksellisen ja kielellisen taustan huomioon ottamista.

On tärkeää huomata, että 20 artiklassa puhutaan perheestä, ei vanhemmista. Se tarkoittaa, että jos vanhemmat eivät syystä tai toisesta voi huolehtia lapsesta, ensisijainen vaihtoehto lapsen hoivan ja huolenpidon turvaamiseen on lapsen laajennettu perhe, mukaan lukien esimerkiksi aikuiset sisarukset. Silloin kun tällaista aikuista ei ole, sopimusvaltiolla on lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella velvollisuus kantaa huoltajan vastuu ja "taata lapselle hänen hyvinvointinsa edellyttämä suojelu ja huolto" (3 artiklan 2 kohta) sekä "taata vaihtoehtoinen hoito lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa" (20 artikla). Tilanteista, joissa lapsi on vailla huoltajaa tai kun huoltaja ei pysty huolehtimaan lapsesta, vastaavat Suomessa lähitökohtaisesti lastensuojeluviranomaiset. Lastensuojelun vastuuta ei ole kuitenkaan jostain syystä haluttu ulottaa yksin maahan tulleisiin lapsiin. Päinvastoin julkisuudessa on esitetty hyvin eriäviä näkemyksiä siitä, mikä on ylipäänsä lastensuojelun

vastuu turvapaikanhakijalapsista. Vastuuministeriön (STM) kanta on kuitenkin selvä: Suomessa suojellaan kaikkia lapsia, myös turvapaikanhakijoita.⁵

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla koskee lapsen etua. Artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lisäksi artikla velvoittaa sopimusvaltioita takaamaan lapselle tämän hyvinvoinnille välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon lapsen vanhempien, laillisten huoltajien tai muiden lapsesta oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Lapsen edun etusijaan ja lapsen edun arviointiin velvoittavat myös vastaanotto-, kotouttamis- ja ulkomaa-laislaki.

YK:n lapsen oikeuksien komitea on useassa yhteydessä korostanut, että lapsen edun arviointi on ehdotonta, laaja-alaista ja lapsikohtaista. Ehdottomuus tarkoittaa, ettei 3 artikla jätä jäsenvaltioille harkintavalttaa asiassa; lapsen etu on aina arvioitava. Komitean mukaan myös maahanmuuttoviranomaisten on tekemissään yksittäisissä päätöksissä arvioitava lapsen etu ja sen on ohjattava sekä päätöksiä että niiden täytäntöönpanoa (Yleiskommentti No. 14, kohta 30). Lapsen edun laaja-alaisuudessa on kyse siitä, että arvioinnissa on otettava huomioon useita eri tekijöitä, kuten lapsen kehitys ja hyvinvointi, läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet, turvallinen kasvuympäristö sekä ruumiillinen ja henkinen koskemattomuus. Silloin kun lapsen etua arvioidaan ilman huoltajaa kotimaansa ulkopuolella olevan lapsen asiassa, erityisen tärkeää on ottaa huomioon lapsen henkilöllisyys, kansalaisuus, kasvatus, etninen, kulttuurinen ja kielellinen tausta sekä haavoittuvuus ja suojelutarpeet (Yleiskommentti No. 6, kohta 20).⁶

Lapsen etua tulee arvioida niin lyhyen, keskipitkän kuin pitkänkin aikavälin näkökulmasta. Käytännössä päätösten tulee mahdollisuuksien mukaan vastata lapsen aikakäsitystä. Koska se on lyhytjänteisempi kuin aikuisten, tehtyjä päätöksiä tulee tarkastella kohtuullisin väliajoin uudelleen, sitä mukaa kun lapsi ja hänen valmiutensa

⁵ Ks. esim. Kunnilla ei järjestämisvastuuta kaikista turvapaikanhakijoiden lastensuojelupalveluista (Kuntaliitto 2018), vrt. Suomessa suojellaan kaikkia lapsia - myös turvapaikanhakijoita (Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2018).

⁶ Ks. myös EU:n vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) 18 artikla.

ilmaista itseään ja ymmärtää asioita kehittyvät (Yleiskommentti No. 14, kohdat 16, 84 ja 93). Yksilöllinen lapsen edun arviointi edellyttää, että jokaisen lapsen, myös esimerkiksi sisarusten, etu arvioidaan yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti.

E erityisen voimakkaasti komitea on painottanut lapsen edun (3 art.) ja osallisuuden (12 art.) välistä yhteyttä. Osallistumalla lapsi ottaa osaa oman etunsa mukaisen ratkaisun tekemiseen, eikä lapsen etua voi lähtökohtaisesti arvioida, jos siihen kykenevällä lapsella ei ole ollut mahdollisuutta osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn ja ilmaista siinä mielipiteitään (Yleiskommentti No. 14, kohta 43, ks. myös Yleiskommentti No. 12, kohdat 70-74). Oikeudella osallistua on erityinen merkitys oikeuksien joukossa. Se on paitsi keskeinen keino vaikuttaa omaan asemaan ja tilanteeseen, myös edellytys sille, että yksilö voi kokea menettelyn oikeudenmukaisena ja ymmärtää, mitä hänelle tapahtuu ja miksi. Viimeksi mainitun kannalta merkitystä on sillä, miten osallistuminen toteutetaan. Lapsen oikeus osallistua on turvattu lapselle perus- ja ihmisoikeutena (PL 6 § 3, LOS 12 art.) ja se on myös yksi lapsiystävällisen oikeudenkäytön (Child Friendly Justice) peruseräkkeitä.

2.4 Lapsiystävällinen oikeudenkäyttö

Usein ajatellaan, että lapsia koskevat asiat tulisi käsitellä sovinnollisesti ja oikeuden ulkopuolella, mutta tosiasiasa lapset voivat kuitenkin joutua tekemisiin oikeudellisen järjestelmän kanssa monesta syystä ja eri rooleissa, esimerkiksi turvapaikanhakijana, rikoksen uhrina tai epäiltyinä tai lastensuojelun asiakkaana. Siksi ei ole yhdentekevää, miten lapsen oikeudellinen asema oikeudenkäytössä on järjestetty. Lapsiystävällinen eli lapsen ja tämän tarpeet huomioon ottava oikeudenkäyttö on viime vuosina ollut lapsioikeudellisten asioiden painopiste muun muassa YK:ssa, Euroopan neuvostossa ja EU:ssa.

Lapsiystävällinen oikeudenkäyttö edellyttää, että lapsella on oikeus osallistua ja kertoa omat näkemyksensä ja mielipiteensä silloin kun tehdään lasta koskevia tai lapseen vaikuttavia päätöksiä. Jotta osallistumisella olisi merkitystä, lapsen näkemyksille on annettava lapsen ikää ja kehitystasoa vastaava painoarvo. Lapsen oikeuksien komitea ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat korostaneet lapsen suoran eli välittömän osallisuuden (lapsi kohtaa itse päätöksentekijän) merkitystä

ja katsoneet, ettei lapsen omaa osallisuutta voi sivuuttaa sillä, että asiassa kuullaan esimerkiksi lapsen avustajaa tai edustajaa (Yleiskommentti No. 12, kohta 35, M. & M. v. Kroatia 3.9.2015 (§ 184 –187)).⁷

Osallistuminen on lapsen oikeus. Lapsella ei ole velvollisuutta osallistua eikä häntä tule siihen painostaa. Myös niillä lapsilla, joilla on vaikeuksia ilmaista näkemyksiään (esimerkiksi kielivaikeudet, traumatisoituneet tai vammaiset lapset) on samat oikeudet kuin muilla lapsilla. Se, että lapsi on muita haavoittuvammassa asemassa, kuten turvapaikanhakija, ei saa estää lapsen oikeutta osallistua tai vähentää lapsen äänen painoarvoa asiassa. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan sopimusvaltion vastuulla on mahdollistaa lapsen osallisuus huolehtimalla tarvittavista apuvälineistä, tuesta ja muista järjestelyistä (Yleiskommentti No. 12, kohdat 20 ja 21). Myös pätevän edustajan nimeäminen turvaa osaltaan lapsen osallisuutta.

Mielekäs ja merkityksellinen osallisuus edellyttää, että lapsella on riittävästi tietoa. Lapsen tulee olla tietoinen oikeudestaan osallistua, siitä miten hän voi osallistua (suoraan tai edustajan välityksellä) ja mikä merkitys lapsen näkemyksillä voi asiassa olla. Edustajalla on keskeinen rooli yksin maahantulleiden lasten tietolähteenä. Tehävän täyttäminen edellyttää, että edustajalla itsellään on asiaa koskevat ajantasaiset ja kattavat tiedot.

Sekä tiedon antamisen että lapsen kuulemisen tulee olla lapsilähtöistä ja ottaa huomioon lapsen ikä, kehitystaso ja tilanne muutoinkin. Tiedot on annettava tavalla, jotka lapsi voi ymmärtää. Lähes poikkeuksetta tämä vaatii aikaa ja oikeaa asennetta. Lapsen on voitava vakuuttua siitä, että häntä kuuleva aikuinen haluaa kuunnella ja ottaa vakavasti sen, mitä lapsi kertoo. Nämä vaatimukset korostuvat silloin, kun lapsi joutuu vaikeassa tilanteessa prosessoimaan tietoa, jota ei ole helppo ottaa vastaan. Lapsella on aina oltava olo, että hän on turvassa ja hän voi vapaasti ilmaista näkemyksensä.

Viranomaismenettelyissä lapsen näkemyksiä selvitetään joko selvittämällä lapsen mielipide tai lasta kuulemalla. Oikeudellisesti niissä on kyse erilaisista menettelyistä, mutta niillä on yhteinen tavoite: selvittää lapsen näkemykset päätöksentekoa

7 Ks. myös Euroopan Neuvoston lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat 2012, 27.

varten. Mielipiteen selvittäminen on vapaamuotoinen menettely ja voi tapahtua monella tapaa. Edustajalla on tärkeä tehtävä edustamansa lapsen näkemysten selvittämisessä ja niiden välittämisessä eteenpäin. Kuuleminen taas on määrämuotoinen hallintolain 34 §:ssä säännelty menettely, jonka toimittaminen kuuluu päätöksen tekeväälle viranomaiselle, ulkomaalaisasioissa esimerkiksi Maahanmuuttovirastolle. Kuulemisesta on ilmoitettava lapselle etukäteen ja kuulemisen tarkoitus on yksilöitävä. Kuulemiseen liittyy myös lapsen oikeus saada nähtäväksi kaikki asian käsittelyssä kertynyt aineisto, jolla voi olla merkitystä asian ratkaisemisen kannalta (HL 36 §). Kuulemisissa edustajan tehtävä on antaa lapselle tietoa kuulemisen toimittamisesta ja tarkoituksesta sekä olla tilanteessa lapsen tukena. Myös kuulevalla viranomaisella on tietojenantovelvollisuus.

Ulkomaalais-, vastaanotto- ja kotouttamislain mukaan kaiken ikäisten lasten mielipide on selvitettävä heitä koskevia päätöksiä tehdessä, minkä lisäksi 12 vuotta täyttäneitä lapsia on kuultava hallintolain mukaisessa menettelyssä. Riippumatta siitä, millä tavalla lapsi on osallistunut asian käsittelyyn (mielipiteen selvittäminen/kuuleminen), lapsen mielipiteet on aina otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Vapaamuotoinen mielipiteen selvittäminen tuottaa toisin sanoen päätöksentekoon yhtä arvokasta tietoa kuin lapsen "virallinen" kuuleminen. Lapsen näkemysten huomioon ottaminen ei tarkoita päätöksentekovallan siirtoa lapselle. Lapsen näkemys tilanteestaan ja lapsen toiveet ovat kuitenkin aina osa lapsen edun arviointia. Jos lasta koskeva päätös on tämän näkemysten vastainen, lapselle on perusteltava tämän ymmärtämällä tavalla, miksi lapsen näkemyksiä ei ole voitu ottaa huomioon.

3 Edustajajärjestelmän tila ja kehittämistarpeet Suomessa

3.1 Varautuminen alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrän vaihteluun

Ilman huoltajaa tulevien turvapaikkaa hakevien lasten määrä on vaihdellut viimeisen kymmenen vuoden aikana muutamien kymmenien ja yli kolmen tuhannen välillä. Tämä aiheuttaa suuren haasteen vastaanottojärjestelmälle, koska pakolaislasten vastaanottaminen ja heidän oikeuksien ja osallisuuden takaaminen edellyttää ennen kaikkea, että toimijoilla ja palvelujen tarjoajilla on kokemusta ja että nuorille on ehditty kehittää heidän tarvitsemiaan palveluja ja toimintatapoja. Vaihtelu turvapaikanhakijoiden määrässä aiheuttaa usein sen, että kokeneita työntekijöitä siirtyy muihin tehtäviin kun ilman huoltajaa tulleille tarkoitettuja palveluyksiköitä suljetaan. Määrien noustessa taas palveluita ja tekijöitä ei ole tarpeeksi, jolloin lasten oikeuksien toteutumista ei pystytä turvaamaan.

Tapauskuvaus vuodelta 2014: 196 yksintullutta

Ali tulee maahan yksin ilman kotimaahansa jääneitä sisaruksia tai vanhempia. Hän on maahan tullessaan 15-vuotias. Alille löytyy ryhmäkotipaikka Turusta, koska hän on saapunut lautalla Turkuun. Hänelle löytyy ryhmäkodin sosiaalityöntekijän esityksestä edustaja muutamassa päivässä. Edustajalla on kuusi edustettavaa, mutta neljä heistä on jo kotoutumisvaiheessa ja heidän arkensa pyörii hyvin. Aikaa on riittävästi tutustua uuteen tulokkaaseen.

Kokeneita edustajia on normaalitilanteen mukaisesti tarjolla riittävästi ja heidät on kirjattu Maahanmuuttoviraston ylläpitämään rekisteriin, jonka tietoja päivitetään tarvittaessa. Alille määrätty edustaja käyttää puhevaltaa Alin asioissa ja hän ehtii selvittämään Alin kanssa mitä mieltä poika on eri vaihtoehtoista ja selittämään hänelle tapahtumien merkityksiä yhteistyössä ryhmäkodin ohjaajien kanssa.

Tapauskuvaus vuodelta 2015: 3024 yksintullutta

Youssuf, 15 tulee maahan sisarensa Miriamin, 14 kanssa. Hänen vanhempansa ja vanhemmat sisarukset ovat jääneet hänen kotimaahansa. Vaikean perhetilanteen ja kotimaasta tapahtuneen paon aikana he ovat kokeneet traumatisoivia tilanteita ja tapahtumia. Youssuf ja hänen sisarensa tarvitsevat normaalia enemmän psykososiaalista tukea.

Ryhmäkotipaikkoja ei tahdo löytyä, vaan ensin heidät ohjataan patjamajoitukseen täpötäyteen ryhmäkotiin, josta heidät siirretään uuteen, juuri avattuun paikkaan. Täällä henkilökunta on kokematonta ja vaihtoehtona harkitaan sisarusten siirtämistä edelleen sellaiseen paikkaan, jossa heille löytyisi tarvitsemansa palvelut.

Pakolaisten määrässä tapahtuneen äkillisen kasvun vuoksi heille on määrätty edustaja, joka on vasta perehtymässä tehtävään. Lasten siirtyessä uuteen paikkaan välimatka edustajaan muodostuu pitkäksi. Vaikka edustajan tiedot on kirjattu rekisteriin, niitä ei ehditä pitää ajan tasalla.

Edustajalle on jo ehditty määrätä 12 edustettavaa ja kaikki lapset ovat turvapaikkahakuprosessin alkuvaiheessa. Edustaja noudattaa Maahanmuuttoviraston ohjeita työhön käytettävistä tunteista ja perehtyy lasten tilanteeseen pintapuolisesti ennen turvapaikkapuhuttelun alkua

Kuten tapauskuvaukset kertovat, Suomessa erityistä tukea tarvinneet turvapaikanhakijalapset saivat vuoden 2015 poikkeustilan aikana aloittelevia edustajia, jotka vielä opettelivat viranomaisprosessien käytäntöjä ja laaja-alaisen yhteistyöverkoston ylläpitoa. Edustettavien suuren määrän ja maantieteellisten etäisyyksien vuoksi edustajilla ei aina ollut mahdollisuuksia kuulla lapsia ja selittää heille tapahtumien syitä ja merkityksiä. Näissä tapauksissa lapsilla ei ole ollut mahdollisuutta osallistua

itseään koskevan asian käsittelyyn ja ilmaista siinä mielipiteitään, jolloin myöskään lapsen etu ei ole välttämättä toteutunut.

Lapsen edun toteutuminen ei saa olla riippuvainen saapuvien lasten määrän vaihtelusta. Vaihteluun varautuminen edellyttäisi muun muassa edustajarekisterin ylläpitoa (ks. alaluku 3.2, s. 13–15), jolloin ajantasaiset tiedot edustajien osaamisesta, sijainnista ja käytettävyydestä ovat viranomaisten tiedossa. Erityistä tukea tarvitsevien lasten (kognitiivinen tai psyykinen vamma tai sairaus) kohdalla on tärkeää, että he saavat edustajan, jolla on asianmukaista kokemusta. Tällöin keskiöön asetuvat edustajien koulutustarpeet ja osaaminen (ks. alaluku 3.3, s. 15–19) sekä laajemmin kysymys edustajuustehtävän luonteesta (ks. alaluku 3.4, s. 21–24). Edustajajärjestelmän yleisen koordinoinnin selkeyttäminen on tärkeää sen toimivuuden takaamiseksi (ks. 3.5, s. 24–29).

Tehtävä ei ole helppo. Se on vaativaa työtä, johon liittyy kotoutumisintressi, turvapaikanhakuprosessin laadukkuuden varmistaminen ja peruspohjana näille molemmille lapsen edun toteutuminen sekä lapsen edunmukaisuus. [...] Edustaja voi myös haluta, että on käytettävissä lapsen vaikeissa kysymyksissä enemmän kuin teknisissä minimeissä. Haluaisin antaa arvon sille kun edustaja näin toimii. (Lapsiasiavaltuutettu. Haastattelu 27.3.2018.)

Jokaisen lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että viranomaiset ottaa huomioon lapsen edun. Jos edustajan tehtävä on huoltajan puhevaltaa käyttää, niin riittävä painoarvo tulee antaa sille, että järjestelmä todellisuudessa on mahdollista toteuttaa niin, että lapset oikeuksiinsa pääsevät. [...] Havainto, minkä olen tehnyt on, että keskitetty näkemys ja hallinta tilanteesta ei ole ollut olemassa [siitä], ketä ja keitä alaikäisten edustajiksi haetaan. Olisi hyvä olla jollakin tuntuma siitä miten se pyörii, ettei se ole vain yksittäisten sosiaalityöntekijöiden tietojen varassa, vaan että se olisi koottua. (Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön työntekijä. Haastattelu 15.5.2018.)

Toisilla on hirveen hyvin hoidettu asiat ja selkeesti mapitettu ja nuoren on helppo jatkaa eteenpäin, toisilla ei. Toiset ottaa kauhean vahvan ja kontrolloivan tai vanhemman roolin, toiset ei oikein ota kun nimen paperiin tarpeen vaatiessa. (Ehjä ry:n työntekijä. Ryhmähaastattelu 29.3.2018.)

Kun eletään hiljaista vaihetta ja uusi lapsi tulee, niin sen kanssa ehtii jutella ja kun tietää edustajaporukan, niin pystyy miettimään että okei, kuka edustaja – jokaisella on omia erityisosa-alueita – kuka ois tälle lapselle sopiva edustaja. Voi tehdä vähän arviointia että olisi parempi että olisi naisedustaja tai edustaja, joka on työskennellyt hyvin haastavien lasten kanssa. Kun on mietitty sitä vaihtoehtoa että se edustaja vain tulisi jostain, niin näen että edustaja on enemmän kuin vain ihminen, joka on läsnä viranomaistapaamisissa. (Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Haastattelu 21.5.2018.)

3.2 Rekrytointi ja reservin puute

3.2.1 Edustajien nimeäminen

Vastaanottokeskus, jossa yksintullut asuu, huolehtii siitä, että lapselle esitetään edustajaa. Edustajan nimeää käräjäoikeus. Sopivien edustajien löytämistä hankaloittaa se, ettei nykyisellään ole keskitettyä rekisteriä, josta eri toimijat voisivat hakea rekrytoitavia, vaan sosiaalityöntekijät turvautuvat omiin henkilökohtaisiin verkostoihinsa uusien edustajien löytämiseksi. Reservin puute liittyy kiinteästi koulutuksen vähäisyyteen. Koulutuksen avulla edustajuudesta kiinnostuneiden henkilöiden tietotaitoa voidaan ylläpitää ja tiedot osaavista edustajista on mahdollista merkitä ajantasaiseen rekisteriin. Rekrytoitavilla toimijoilla ei välttämättä ole kokemusta ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten toiminnasta tai turvapaikanhakuun liittyvästä lainsäädännöstä. Maahanmuuttovirasto ylläpitää omaa rekisteriään, mutta se koostuu vain viraston aktiiviedustajista.

Edustajan nimeää käräjäoikeus, jonka tuomiopiirissä sijaitsevan vastaanottokeskuksen asiakkaaksi lapsi on rekisteröity. Hakemuksen edustajan nimeämisestä tekee vastaanotto- tai järjestelykeskus, jonka asiakkaaksi lapsi on rekisteröity. Tarvittaessa kunnan sosiaalihuollosta vastaava toimielin vastaa uuden edustajan hakemisesta kotoutumisvaiheessa. Maahanmuuttoviraston ohjeessa edustajan nimeämisestä kerrotaan seuraavasti:

Ennen kuin lapselle on määrätty edustaja, vastaanottokeskuksen johtaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa. Ennen edustajaa koskevan hakemuksen tekemistä on lapselle

varattava tilaisuus selvittää omat toivomuksensa ja mielipiteensä. Olisi suotavaa, että edustajaksi aikova saisi tavata lapsen ennen kuin edustajahakemus laitetaan vireille. (Järvinen et al. 2014, 12–13.)

Käytännössä edustajahakemuksen vireille tulo tapahtuu siten, että vastaanottokeskuksen työntekijä ottaa yhteyttä edustajaehdokkaaseen ja ehdottaa hänelle edustettavaa. Jos edustaja antaa suostumuksensa, vastaanottokeskuksen työntekijä lähettää edustajahakemuksen käräjäoikeuteen. Virallisesti edustajan tehtävät voivat alkaa vasta kun käräjäoikeus on antanut edustajamääräyksen. Ennen määräystä ei voida maksaa edustajaehdokkaalle palkkiota tai esim. korvata edustajan koulutukseen osallistumisen kustannuksia. Vastaanottokeskuksen työntekijä ei myöskään saa ilmaista edustajaehdokkaalle lasta koskevia salassa pidettäviä tietoja ennen käräjäoikeuden määräyksen antamista. (Ibid.)

Hakemukseen liitetään ehdotetun edustajan ja edustettavan suostumus. Nimeäminen edellyttää rikosrekisteriotteen toimittamista käräjäoikeuteen.

Problematiikka värväyksessä liittyy ruuhkaan ja siihen että joudutaan ottamaan uusia edustajia. Myös henkilökemiajuttu, kun ei ole rekisteriä. (Vastaanottokeskuksen johtava sosiaalityöntekijä. Ryhmähaastattelu 6.3.2018.)

Toisaalta jää aika paljon vastuuta vastaanottokeskukselle tai sosiaalityöntekijälle, äkkiä pitäisi edustaja jostain löytää ja verkostot ovat rajalliset. Ja jos on ruuhkaa niin kyllähän se tehtävään perehdyttäminen on todella vähäistä verrattaen siihen, että on normaalivaihe. (Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Haastattelu 21.5.2018.)

Edustajaksi määräämisen kannalta koordinaatiosta voisi vastata yksi organisaatio, joka tietäisi ketkä edustajat on toimineet edustajina kuinka monelle, miten ovat tehtävässään toimineet ja kuinka kauan. Seurantatietoa -miten edustajat ovat toimineet- olisi hyödyllistä olla toimintaa koordinoivalla toimijalla. Kun haetaan edustajamääräys käräjäoikeudelta niin toimija voisi siinä vaiheessa ilmaista ajatuksensa siitä, missä on koulutettuja ja soveliaita edustajia ja myös ajatuksensa sellaisista edustajista, jotka eivät tehtävään

sovellu. (Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön työntekijä. Haastattelu 15.5.2018.)

Edustajan tehtävän määrittämisestä – tällä hetkellä käräjäoikeus tekee hyvin-kin automaattisesti sen päätöksen hakemuksen perusteella. Toimii teknisesti hyvin. Laitetaan hakemus ja tulee päätös, mutta ehkä vähän linkittyy sitten tuo kelpoisuus, että siinä pitää sitten vaan sen hakevan viranomaisen olla tehnyt jonkinlainen arvio siitä, ketä lähdetään edes hakemaan edustajan tehtävään. (Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Haastattelu 21.5.2018.)

3.2.2 Edustajien pätevyysvaatimukset ja taustojen selvittäminen

Sopivien edustajien löytäminen edustettaville on tärkeää, mutta kiireisen poikkeustilan aikana vaikeaa. Tämä hidasti merkittävästi vuoden 2015 turvapaikkaprosesseja, sillä prosessi ei voi käynnistyä ennen kuin alaikäiselle on määrätty edustaja. Tilanteen vaatiman kiireellisen rekrytoinnin vuoksi edustajiksi valikoitui myös henkilöitä, jotka eivät hoitaneet tehtävänsä huolellisesti tai olivat tehtävään kokonaan sopimattomia. Seurauksena lapsen turvapaikkaprosessi on voinut viivästyä entisestään, jolloin myös kotoutumisen aloittaminen kärsii, eikä lapsen etu toteudu.

Vastaanottolain 40 §:n mukaan edustajaksi määrätään tehtävään sopiva täysivaltainen henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka kykenee hoitamaan tehtävänsä moitteettomasti. Edustajiksi rekrytoitavilta ei vaadita tiettyä koulutusta, vaikka sosiaalialan ja lastensuojelun koulutus ja työkokemus olisi suositeltavaa. Edustajan työ on ajoittain myös psyykkisesti kuormittavaa, minkä vuoksi tehtävä on erityisen vaativa ja sen suorittaminen edellyttää elämäntilannetta, jossa edustajalla on vakaa taloudellinen tilanne ja tarpeeksi aikaa sekä edustettaville että itselleen. Edustajaa kuormittavia seikkoja voi olla mm. poikkeavat näkemykset lapsen edusta, lasten kokemukset, kiristynyt maahanmuuttopolitiikka sekä nopeasti muuttuvat säädökset, ohjeet ja käytännöt.

Kokeneita edustajia on nyt paljon enemmän kuin ennen vuotta 2015, ja näiden edustajien tietotaidon ylläpito on tärkeää. Tiedot edustajien osaamisesta tulisi kirjata valtakunnalliseen edustajarekisteriin, joka toimii samalla reservinä vaativan tilanteen varalle. Rekisteriin tulisi kirjata tietoa mm. tehtävässä toimineista ja toimivista edustajista, tehtävästä kiinnostuneista henkilöistä, heidän koulutuksestaan,

työkokemuksestaan, tehtävään liittyvästä koulutuksesta, edustettavien määrästä ja siitä, kenelle heidän tietojaan saa jakaa.

En sano, että pitäisi olla tietty muodollinen koulutus, mutta tulisi olla selvä osaaminen, joka lainsäädäntöön kirjataan mitä sillä tarkoitetaan ja miten se osoitetaan. Ja tämä on se asia, minkä takia lakineuvostolta olen jo pitemmän aikaa vaatinut selkeää lakia edustajatoiminnasta - Ruotsia esimerkkinä käyttäen. (Lapsiasiavaltuutettu. Haastattelu 27.3.2018.)

Ruotsin malli kuulostais hyvältä, se että katsottais soveltuvuus. Se on huomattu täällä ja varmaan joka puolella, että sitten kun paljon joudutaan rekrytämään niin huomataan, että osa ei sovellu siihen tehtävään ja sitten kuka siihen puuttuu ja mikä ylittää sen kynnyksen, että lähdetään hakemaan vaikka edustajuuden purkua. (Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Haastattelu 21.5.2018.)

3.3 Edustajan koulutustarpeet ja osaaminen

3.3.1 Koulutuksen vähäisyys

Koulutusta edustajille järjestävät tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto, työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja Ely-keskukset 1–4 päivää vuodessa. Sisällöltään koulutus on sama sekä uusille että pitkään työtä tehneille edustajille. Koulutuksen sisältö painottuu maahanmuuton lainsäädäntöön ja vastaanoton järjestämiseen.

Helsingin yliopiston Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia toteutti yhdessä Turun yliopiston Brahea-keskuksen kanssa vuosina 2013 ja 2014 uudenlaisen prosessikoulutuksen kokeneille ja uusille edustajille (ks. alaluku 3.3.3 s. 17). Järjestöt ovat myös jossain määrin vastanneet tarpeeseen järjestää syventävää koulutusta.

Edustajien koulutus ei tällaisenaan vastaa niitä vaatimuksia, joita tehtävän menestyksenkäs hoitaminen vaatii. Koulutus olisi hyvä eriyttää perus- ja jatkokoulutukseen

sekä syventävään koulutukseen. Myös käytännön ohjeita, laatustandardeja ja eettisiä periaatteita⁸ olisi suositeltavaa sisällyttää edustajien koulutukseen.

Lastensuojelun Keskusliitto selvitti vuonna 2012 yksin maahan tulleiden alaikäisten edustajajärjestelmää. Selvityksessä *Ei omainen eikä viranomainen - Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä* kiinnitettiin huomiota siihen, ettei mikään taho vastaa kokonaisvaltaisesti edustajien rekrytoinnista, koulutuksesta ja valvonnasta. Edustajien koulutuksen puutetta pidettiin yhtenä järjestelmän vakavimmista puutteista. Selvityksessä esitettiinkin, että edustajilla tulisi olla yhtenäinen koulutus, ja edustajina tulisi käyttää vain koulutuksen läpikäyneitä edustajia. (Lepola 2012, 3.) Myös lapsiasiavaltuutettu on lausunnoissaan korostanut edustajien koulutuksen tärkeyttä (lapsiasiavaltuutetun haastattelu 27.3.2018; Kurttila 2017, 35–37; Kurttila 2016, 2–3; Kurttila 2015, 3).

Puhuttelussa, jos edustaja ei ole pätevä, se vaikeuttaa puhuttelun kulkua. Esimerkiksi edustaja puuttuu johonkin, että unohdit kysyä tästä tai tästä tai että puhuttelija ei ole hyvä, vastaa tällä ja tällä tavalla. Se vie luottamusta virkamieheen. (Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja vuonna 2015. Ryhmähaastattelu 8.3.2018.)

Näkisin, että olisi hyvä että edustajalla olisi koulutus, mikä pitää suorittaa ennen kuin voi toimia. Tulee kuitenkin ongelma siitä, että kuka järjestää, järjestetäänkö niitä systemaattisesti ja kuinka saadaan ihmisiä kun ei voida luvata että käytyäsi pääset edustajan tehtävään. Eikä se toki sulje pois sitä, että ihminen ei koulutuksesta huolimatta ole kelpoinen tehtävään. [...] Kyllähän säännöllinen kouluttautuminen olisi tärkeää ja kun tulee uudistuksia, mitä tässä työssä tulee aina, niin niistä myös edustajat olisi tietoisia. [...] Kyllä sä vaadit siihen oman tietotaidon päivittämistä koulutuksen kautta. (Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Haastattelu 21.5.2018.)

8 Ks. Etu ry 2017. Edustajuus.fi - Edustajan eettiset ohjeet, Goeman et al. 2011. *Closing the Protection Gap*. Core Standards for guardians of separated children in Europe. Goals for guardians and authorities. Defence for Children - ECPAT, The Netherlands sekä Connect Project. Connect tools.

Rekisterin ylläpito voisi linkittyä siihen koulutuksen ja perehdytyksen järjestämiseen. Jos ajatellaan että koulutus saatais systemaattisemmaksi ja järjestäytyneemmäksi, niin voisiko se taho sitten ylläpitää sitä rekisteriä. Ajatuksena se ois sellanen kokonaisuus, ei pirstaloituneena siellä ja täällä. (Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Haastattelu 21.5.2018.)

3.3.2 Työnohjauksen puute

Työnohjauksen järjestäminen kuuluu yleensä työnantajalle, mutta edustajilla ei ole tavanomaista työnantajaa. Edustajien työnohjauksen tarpeeseen vaikuttavat useat edustajan tehtävään ja asiakastyöhön sisältyvät asiat. Psykkisesti kuormittavassa työssä murrosikäisten, vaikeita asioita ja menetyksiä kokeneiden lasten ja nuorten kanssa edustajan on oltava mahdollista saada vertaistukea ja työnohjausta. Edustajaa kuormittavat myös tilanteet, joissa hän kokee, ettei lapsen etu toteudu viranomaisyössä, ja hän joutuu vaatimaan lapselle palveluita ja olemaan yhteydessä valvoviin viranomaisiin.

Kunnat ja nuorten asumisyksiköt järjestävät edustajille vaihtelevasti yhteisiä tapaamisia, joissa edustajille kerrotaan kunnan tai asumisyksikön linjauksista ja edustajat tapaavat toisiaan. Tapaamisia on yksi tai kaksi kertaa vuodessa. Nämä tapaamiset tukevat edustajien työtä ja voivat olla vertaistuellisia, mutta eivät korvaa työnohjausta. Työnantajan puute on ongelma myös silloin, jos edustajan näkemys lapsen edusta on ristiriidassa esimerkiksi Maahanmuuttoviraston tai lapsen asumisyksikön ohjaajien ja sosiaalityöntekijöiden näkemyksen kanssa, tai jos nämä kokevat edustajan puuttuvan heidän tehtäviinsä. Jotta ristiriitaa käsiteltäisiin objektiivisemmin, olisi työnantajan hyvä toimia neuvottelevana osapuolena edustajan sijasta.

Aina kun tulee uusia edustajia, heitä pitää neuvoa paljon vielä meidänkin vaiheessa (Perheryhmäkodin työntekijä. Ryhmähaastattelu 6.3.2018).

3.3.3 Osaamisen määrittely

Helsingin yliopiston Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia toteutti yhdessä Turun yliopiston Brahea-keskuksen kanssa vuosina 2013 ja 2014 kaksi Euroopan Unionin Pakolaisrahaston tukemaa koulutushanketta (Edustaja -hanke ja Edustaja II -hanke). Hankkeissa kehitettiin uudenlainen prosessikoulutus kokeneille ja uusille

edustajille. Koulutuksesta laadittiin mallinnus ja edustajien prosessikoulutus toteutettiin hankeyhteistyönä Helsingissä ja Turussa ensimmäisen kerran vuonna 2013 ja toisen kerran vuonna 2014. Mallia täydennettiin ja muokattiin Edustaja II -hankkeessa koulutuksen käyneiden edustajien palautteen perusteella.

Edustajien koulutukselle luotiin hankkeessa rakenne ja viitekehys. Koulutussisältöjen mallintamisen taustalla oli ajatus edustajan työhön liittyvistä osaamistarpeista, joissa osaaminen nähdään muodostuvan tiedoista, taidoista, asenteista ja arvoista. Myös edustajan tehtävässä tarvitaan tiedon ja taidon ohella yhteiskunnassa vallitsevien arvojen tunnistamista ja huomioimista suhteessa maahanmuutosta käytävään keskusteluun ja maahanmuuttajiin kohdistuviin asenteisiin. Koulutuksella vahvistettiin edustajien asiantuntemusta muun muassa lainsäädännöstä, lapsen erityistarpeiden tunnistamisesta ja lapsen kohtaamisesta, lapsen edun arvioimisesta ja oikeuksien turvaamisesta, edustajan roolista ja tehtäväkuvasta osana lapsen verkostoa, viranomaisyhteistyöstä, kulttuurien välisestä toiminnasta ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä.

Palautteissa koulutuksen osallistajat kokivat, että koulutuksen pitäisi olla pakollinen kaikille edustajaksi ryhtyville ja näkivät vuosittaisen lisäkoulutuksen myös tarpeellisenä. Hankkeen ohjausryhmä arvioi koulutuksen tuovan hyvät valmiudet edustajan tehtävien hoitamiseen. Edustaja-koulutukseen on osallistunut useita lastensuojelun edunvalvojina toimivia henkilöitä. Edustajuuden ja lastensuojelun edunvalvoja-toiminnan vertaaminen ja hyvien käytäntöjen jakaminen on hyödyttänyt molempia osapuolia ja on mahdollistanut vilkkaan keskustelun edustajuuden lastensuojelullisuudesta sekä lainsäädännöstä. Koulutus ei jatkunut puuttuvan rahoituksen takia.

3.3.4 Edustajan tehtävän osaamisalueet

Edustajan työn osaamisalueet jaoteltiin Edustaja -hankkeissa lainsäädännölliseen osaamiseen, verkostotyöhön, lapsen erityistarpeiden tunnistamiseen sekä vuorovaikutusosaamiseen (ks. kaavio 1 s. 19). Osaamisalueet eivät ole yhteismitallisia, ja ne limittyvät keskenään monessa kohdassa. Eri osaamisalueiden painoarvo edustajan työssä painottuu eri tavalla riippuen lapsen prosessin vaiheesta ja edustajan henki



Kaavio 1. Edustajan osaamisalueet ja työn sisällöt (Lundqvist & Vaitomaa 2014, 124.)

I) Edustajan työn lainsäädännöllinen viitekehys

Tavoitteena on, että edustaja tuntee riittävän hyvin vastaanotto-, kotouttamis- ja ulkomaalaislain sekä Dublin-asetuksen, turvapaikka- ja perheenyhdistämishakemusten päätöksentekoprosessin ja valitusmenettelyn. Edustaja tietää eri ministeriöiden välisen hallinnollisen työnjaon. Lisäksi edustaja tuntee kansallisen lainsäädännön yhteydet muihin lakeihin ja kansainvälisiin sopimuksiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS), YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen (LOS), lastensuojelulakiin ja EU:n ohjeistuksiin.

II) Edustajan rooli ja tehtävät verkostossa

Tavoitteena on, että edustaja tuntee omaan työhönsä liittyvät oikeudet, velvollisuudet ja tehtävät sekä ymmärtää edustajan roolin ja hyvän edustajan kriteerit. Edustaja osaa tehdä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa lapsen verkostossa ja ymmärtää edustajan roolin viranomaisyhteistyössä (ryhmä- ja perheryhmäkodin työntekijät,

asianajaja/oikeusavustaja, poliisi, Maahanmuuttovirasto, tulkki, koulu, lastensuojelu jne). Edustaja omaa hyvät vuorovaikutus- ja verkostoitumistaidot. Edustaja osaa tarvittaessa olla yhteistyössä lapsen etnisen taustayhteisön kanssa, esim. yksityismajoituksessa olevat lapset (kulttuurienvälinen osaaminen). Edustaja tuntee työn raportointiin ja palkkionmaksuun liittyvät Maahanmuuttoviraston ja Ely-keskuksen käytännöt.

III) Lapsen erityistarpeet

Edustaja sisäistää tutkimustietoa turvapaikanhakija- ja pakolaislasten erityistarpeista ja lapsen kehitysvaiheista (vauva-murrosikä). Edustaja osaa huomioida työssään lapsen ikätason, elämäkokemukset, traumaattiset kokemukset ja kulttuuri-taustan. Edustaja tuntee ihmiskaupan ilmiönä (erityispiirteet, uhrin tunnistaminen, palvelujärjestelmä). Edustaja seuraa, että lapsen kielelliset, uskonnolliset ja kulttuuriset tarpeet turvataan riittävästi viranomaiskontakteissa ja lapsen arjessa. Edustaja tuntee yksilö- ja yhteisökulttuurin keskeiset erot ja tutustuu tarpeen mukaan eri kulttuurien ominaispiirteisiin.

IV) Vuorovaikutus

Edustaja osaa olla vuorovaikutuksessa ja kohdata eri-ikäisiä lapsia: selvittää lapsen mielipiteen, edistää luottamuksellisen suhteen syntymistä lapseen sekä työskennellä osallistavasti. Edustaja turvaa lapsen osallisuuden toteutumisen. Edustaja huomioi lapsen kanssa työskennellessään asiatason lisäksi työhön liittyvän tunnetason. Edustaja tunnistaa myös omat tunteensa ja osaa suhtautua työstä nouseviin tunteisiin ammatillisesti (vertaistuki ja työnohjaus). Edustaja ymmärtää kulttuurin merkityksen työssään, omaa kulttuurienvälistä osaamista ja riittävät viestintätaidot (esim. selkokieliisyys ja tulkkauksen käyttö) ja verkostoitumistaidot, jotka edesauttavat yhteistyötä lapsen etnisen taustayhteisön kanssa. Edustaja tunnistaa omat asenteensa ja arvolähtökohtansa kohdatessaan eri kulttuuritaustasta tulevia lapsia. Kulttuuritietoinen työote on läpikulkeva teema, joka liittyy myös muihin osa-alueisiin.

V) Lapsen etu

Edustajan työn keskeisenä osaamisvaatimuksena on lapsen edun näkyväksi tekeminen, jonka vuoksi lapsen etu on keskiössä ja läpikulkeva teema koulutuksessa.

Lapsen edun käsite pohjautuu lapsen oikeuksien sopimukseen, joka on tärkein edustajan toimintaa ohjaava ihmisoikeussopimus. Koulutuksen tavoitteena on vahvistaa edustajien osaamista arvioida ja valvoa lapsen etua ja tuoda lapsen etu esille viranomaisprosessissa.

Edustajan osaaminen koostuu siis laaja-alaisesta yleissivistyksestä, eettisestä arviointikyvystä ja yhteiskunnan ja sen palvelujen hyvästä tuntemuksesta. Edustajat ovat erityisesti toivoneet mahdollisuutta jatkuvaan kouluttautumiseen. Koulutukseen voisi panostaa tarjoamalla edustajille mahdollisuuden perus-, jatko ja täydennyskoulutukseen. Peruskoulutus on mahdollista järjestää Ruotsin mallin (ks. alaluku 4.2 s. 32–35) mukaisesti verkkokurssina. Verkkokurssin suorittaminen hyväksytysti voisi olla edellytyksenä edustajaksi ryhtymiselle. Jatkokoulutus voitaisiin järjestää Edustaja-hankkeen mallin mukaisesti usean päivän mittaisena koulutuksena, jota koulutusorganisaatio tuottaisi yhteistyössä viranomaistahojen kanssa. Pidempään toimineiden edustajien tarpeita varten voitaisiin järjestää täydennyskoulutusta, jossa näillä jo kokeneilla toimijoilla olisi mahdollisuus päivittää tietoa ja käydä ohjattuja vertaiskeskusteluja toisten edustajien kanssa. Työnohjaus on kysymys, joka liittyy koulutukseen ja näitä kahta kysymystä voisikin jatkossa käsitellä yhdessä.

3.4 Ammatti- vai sivutoiminen edustajuus

3.4.1 Edustettavien määrä ja palkkionmaksu

Turvapaikkaprosessin ajalta edustajan palkkiot maksaa Maahanmuuttovirasto. Mahdollisen oleskeluluvan saannin jälkeen alkavan kotouttamisvaiheen palkkioiden maksu on keskitetty (Pohjois-Pohjanmaan) KEHA-keskukselle. Edustajuus on palkkioperusteinen tehtävä. Palkkion määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksessa⁹ ja se on tällä hetkellä 45 euroa. Yhdellä edustajalla olevien edustettavien sopiva määrä on riippuvainen siitä, kuinka paljon aikaa edustajalla on käytettävissä tehtävänsä. Edustajalla on enemmän tehtäviä turvapaikkaprosessin aikana kuin kotoutumisvaiheessa, minkä vuoksi Maahanmuuttoviraston asettamaa ohjeellista 10 edustettavan määrää on pidetty sekä liian korkeana että liian rajoittavana.

⁹ Valtioneuvoston asetus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulukorvauksesta (115/2012)

Edustajatehtävän luonteen vuoksi edustajan päätoiminen työ voi luonnollisesti estää edustamistehtävien hoitoa, sillä tapaamisista valtaosa on toimistoaikaan. Sekä maahanmuuttovirasto että KEHA-keskus korvaavat edustajan ansionmenetykset (enintään 60€ /vuorokausi), jos tehtäviä ei ole voitu hoitaa päätoimeen kuuluvan ajan ulkopuolella. Korvaukset saa myös mm. matkakuluista, tehtävään sisältyvästä valmistelutyöstä (enintään 1t / kuukausi) sekä lapseen tutustumiseen käytettävästä ajasta (enintään 2t / kuukausi).¹⁰ (Maahanmuuttovirasto 2016, 4–6; TEM 2017, 31–32.)

Tällä hetkellä edustajat huolehtivat itse omasta työtilastaan ja toimistotyövälineistään, ja jos hänellä ei ole työnantajaa – myös terveydenhoidostaan. Matkoihin kuuluva aika korvataan valtion matkustussäännön mukaisesti. Työnantajan sivukuluja eikä irtisanomisaajan palkkoja ole. Kun turvapaikanhakijalapsia ilman huoltajaa ei tule, edustajat lakkaavat edustamasta. Jos lapsia taas saapuu, edustajia rekrytoidaan tarvittava määrä. Osaavia edustajia on kuitenkin rajoitetusti. 10 edustettavan suositus on toisaalta niin alhainen, ettei tehtävää päätoimisesti hoitava edustaja saa kyseisestä määrästä edustettavia riittävää elantoa itselleen nykyisellä korvausperusteisella maksujärjestelmällä. Maahanmuuttovirasto ohjeistaa ryhmäkoteja tarkistamaan kullakin edustajalla olevien edustettavien määrän:

Edustajalla voi olla useampia edustettavia. Laissa ei rajoiteta heidän määräänsä. Kuitenkin jos edustajalla on enemmän kuin 10 edustettavaa, edustajan saattaa olla vaikea hoitaa tehtäviään riittävän hyvin. Tästä syystä ryhmäkotien tulee ennen edustajan rekrytointia tarkistaa edustajaksi ehdolla olevalta, kuinka monta edustettavaa hänellä on jo ennestään ja varmistaa, että hän suoriutuu useamman lapsen edustamistehtävästä. Edustajaksi haluavan olisi hyvä miettiä, kuinka monen edustettavan asioihin hän pystyy täysipainoisesti perehtymään, ja siten sitoutumaan edustajana toimimiseen. Edustajana toimiminen on arvokasta ja tärkeää työtä, mutta se voi olla myös raskasta ja aikaa vievää. (Järvinen et al. 2014, 13.)

Muun muassa lapsiasiavaltuutettu on pitänyt puutteena sitä, ettei edustajalla ole aina riittävästi aikaa tavata lapsia, eivätkä he ole tietoisia edustajan merkityksestä ja

¹⁰ Sekä valmistelutyöstä että tutustumiseen käytettävästä ajasta on mahdollista saada palkkiota myös useammalta tunnilta erillisellä selvityksellä käytetyn ajan perusteista.

tarkoituksesta (lapsiasiavaltuutetun haastattelu 27.3.2018; Kurttila 2017, 36). Lapsen onnistunut edustaminen vaatii aikuiselta lapsilähtöistä ja lasta kunnioittavaa asennetta sekä riittävästi aikaa ja resursseja paneutua lapsen asiaan. Edustajan on osattava toimia lapsen kehitystason mukaisesti. Edustajan tulee aina huomioida lapsen yksilölliset tarpeet, kuten mielenterveysongelmat tai lastensuojelun asiakkuus.

Vaikka edustaja tekee yhteistyötä Maahanmuuttoviraston ja Ely-keskusten kanssa lasten asioita hoitaessaan, hänen on voitava myös arvioida niiden toimintaa kriittisesti ilman pelkoa mahdollisista eturistiriidoista. Koska turvapaikkaprosessin aikana palkkiot edustajalle maksaa sama taho, joka tekee edustettavaa lasta koskevat päätökset ei tilanne ole hyväksyttävä objektiivisen ja puolueettoman menettelyn (PL 21 §, EIOS 6 art.), eikä lapsen oikeuksien näkökulmasta. Muun muassa YK:n Lapsen oikeuksien komitea on useassa yhteydessä painottanut, että edustajan tulee edustaa vain edustamaansa lasta ja tämän näkemyksiä ja etua, eikä minkään muun tahon intressejä.

Edustajien itsenäisyyden kannalta voisi olla hyvä, että turvapaikkavaiheen palkkionmaksu siirrettäisiin taholle, jonka tehtäviin ei kuulu turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittely. Myös edustajien rekrytointi olisi hyvä siirtää neutraalille ja ulkopuoliselle taholle, joka ei ole osallisena lapsen tulevaisuuden suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa. Koordinoiva taho vaatii työvoimaa, eikä sen organisointi ole välttämättä mahdollista ilman lisäresursseja.

Ei saisi olla minkäänlaista luottamuspulaa viranomaisten välillä. Se ei ole lapsen edun mukaista että puhuttelijan ja asianajajan tai edustajan ja viranomaisen välillä on kitkaa. (Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja vuonna 2015. Ryhmähaastattelu 8.3.2018.)

Kun mietin niitä kenellä on paljon, nii suurin osa tekee sitä väärin perustein. On pienipalkkainen työ ja tarvitaan lisää tuloja ja joku nuorista otetaan kotiin ja kaikki sekoittuu siihen. Näitä on mielestäni enemmän kuin niitä jotka hoitavat hyvin asiat. (Tukiasuntolan sosiaalityöntekijä vuonna 2015. Ryhmähaastattelu 6.3.2018.)

Edustajalla pitäisi olla raja kuinka monta lasta hän voi ottaa edustettavaksi. Se on tärkeää, jokin raja edustajille (Ilman huoltajaa Suomeen saapunut turvapaikanhakija. Ryhmähaastattelu 8.3.2018).

On tullut esille, mikä on koettu epäkohtana, että osa hoitaa tätä ikäänkuin kokopäivätyönä vaikka tätä ei ole kokopäivätyöksi tarkoitettu. Eihän tämä kenenkään päätoimi ja päätulonlähde olla nykyjärjestelmän mukaisesti. Jos se vois olla jotain kokopäivätyötä, niin sittenhän se olisi jotenkin selkeämpi mutta herättäisi paljon kysymyksiä kuka se olisi se työnantaja sitten. Kun ajatellaan että edustajan vastuulla ei ole päivittäinen hoito ja kasvatusta niin se on hirveän selkeää. Siellä missä lapsi asuu, niin sen vastuulla on hoito ja kasvatusta. Jos olisi kokopäiväisesti edustaja niin miten se vaikuttaisi tähän? (Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Haastattelu 21.5.2018.)

3.4.2 Vastuu puhevallan käytöstä

Puhevalta on oikeudellisessa asiayhteydessä termi, joka pitää yksilön näkökulmasta sisällään keskeisiä oikeusturvan takeita. Kun henkilöllä on puhevalta asiassa, hän voi laittaa asian vireille, ja hänellä on oikeus saada asiaan valituskelppoinen päätös ja valittaa päätöksestä. Suomen lainsäädännön lähtökohta on, että alle 18 vuotiaat ovat oikeudellisesti vajaavaltaisia ja tarvitsevat siksi jonkun käyttämään puolestaan puhevaltaa viranomais- ja tuomioistuinkäsittelyissä.

Yksin maahan tulleen lapsen puhevaltaa tämän henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa käyttää lapsen edustaja (edustajan nimeämiseen saakka vastaanotto- tai järjestelykeskuksen johtaja). 15 vuotta täyttäneellä lapsella on kuitenkin edustajan rinnalla itsenäinen puhevalta sekä viranomaisessa (hallintolaki 434/2003, 14 §) että tuomioistuimessa (hallintolainkäyttölaki 586/1996, 18 § 3), jos asia koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.¹¹ Puhevallan rinnakkaisuus tarkoittaa, ettei lapsen puhevalta syrjäytä edustajan puhevaltaa asiassa. Puhevaltan itsenäisyydestä seuraa, etteivät lapsi ja edustaja ole sidottuja toistensa tahtoon, vaan voivat päättää itsenäisesti, esimerkiksi valittavatko he päätöksestä ja millä perusteella.

11 Lastensuojelussa puhevalta on 12 vuotta täyttäneillä lapsilla (LSL 21 §).

Puhevallan käyttäminen lapsen puolesta on suuri vastuu etenkin silloin kun lapsi on vailla huoltajaa vieraassa kulttuurissa. Lapsi ei aina välttämättä ymmärrä, mitä edustaja on hänen puolestaan päättänyt, tai miksi toimitaan tietyllä tavalla. Se miten edustaja hoitaa tehtävänsä, vaikuttaa huomattavasti lapsen tulevaisuuteen niin hyvässä kuin pahassa. Pahimmillaan voi tapahtua oikeudenmenetyksiä, jos edustaja on passiivinen tai ei toimi viranomaismenettelyille asetettujen määräaikaisten puitteissa.

Puhevallan käyttö ja mahdolliset oikeudenmenetykset tehtävän laiminlyönnin seurauksena puhuvat ammatillisemman edustajuuden puolesta. Lapsen oikeuksien turvaamista ei muutoinkaan tule nähdä hyväntekeväisyytenä tai vapaaehtoisena auttamistyönä, vaan julkisen vallan vastuulla olevana lakisääteisenä toimintana.

3.4.3 Edustaja- ja edunvalvojajärjestelmien yhteneväisyydet ja erot

Yksin maahantulleen lapsen edustaja lapsen puhevallan käyttäjänä ei ole ainutlaatuinen järjestely. Lapsi tarvitsee jonkun valvomaan etuaan ja käyttämään puhevaltaa puolestaan aina, kun lapsi on ilman huoltajaa (esimerkiksi vanhempien kuoleman johdosta), tai kun huoltaja ei esimerkiksi sairauden vuoksi pysty hoitamaan tätä tehtävää. Lisäksi huoltajan ja lapsen intressit voivat olla keskenään ristiriidassa niin, ettei huoltaja objektiivisesti arvioiden pysty puolueettomasti valvomaan lapsensa etua asiassa. Eturistiriita voi syntyä esimerkiksi lastensuojelussa, rikosasioissa (esim. epäily vanhemman lapseen kohdistamasta rikoksesta) tai varallisuus oikeudellisissa asioissa (esim. perinnönjako).

Näissä tilanteissa lapselle määrätään edunvalvoja. Edunvalvoja koskevan sääntelyn taustalla ovat muun muassa havainnot siitä, ettei lapsia oteta riittävästi huomioon heitä koskevissa asioissa ja että lapsi voi jäädä prosessissa aikuisten, jopa omien vanhempiensa jalkoihin. Edunvalvojan tarkoitus on turvata lapsen oikeuksia sekä vahvistaa lapsen asemaa ja lapsen äänen kuuluvuutta prosessissa samalla tavoin kuin edustajankin. Edustajan ja edunvalvojan tehtävissä on myös eroja, samoin kuin eri edunvalvojen välillä. Toisin kuin edustajalle, esimerkiksi lastensuojeluun tai rikosprosessiin määrätyle edunvalvojalle ei kuulu lapsen taloudellisten asioiden hoito. Jos taas lapselle on määrätty edunvalvoja perinnönjakoa varten, edunvalvojan toimivalta rajoittuu vain tähän tehtävään. Edustajalla on edunvalvojiin verrattuna kokonaisvaltaisempi vastuu lapsen asioista.

Lapsi voi olla osapuolena erilaisissa viranomais- ja tuomioistuinkäsittelyissä, ja on paljon erilaisia tilanteita, joissa huoltaja ei syystä tai toisesta pysty edustamaan lasta ja valvomaan tämän etua. Tällöin lapsen etua ja oikeuksia laajemminkin turvaavat erilaiset edustaja- ja edunvalvojajärjestelmät. Niitä kaikkia yhdistää tällä hetkellä se, että toiminta on koordinoimatonta eikä lasta edustavien tahojen koulutus tai valvonta ole systemaattista. Lasten oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ei ole hyväksyttävää, että lapsen oikeuksien toteutuminen riippuu edustajaksi tai edunvalvojaksi valittavasta henkilöstä. Tällä hetkellä lapsella voi myös olla yhtäaikaan eri edunvalvojia, mitä ei voida pitää lapsen edun mukaisena. Jatkossa voisi olla tarkoituksenmukaista, että näitä lapsen asemaa eri tavoin turvaavia järjestelmiä tarkasteltaisiin myös kokonaisuutena.

Nykyisellään on hyvänä puolena, että ihmiset ei tee sitä osana virkatyötä. Se tekee siihen väljyyttä ja lapsiläheisyyttä, ettei ole yksi viranomainen lisää sen lisäksi että on vastaanottokeskuksen työntekijä ja oikeusavustaja – nyt voi olla kuka tahansa joka on kiinnostunut asiasta. Vapaaehtois pohjassa on käytännönläheinen etu olemassa. [...] Se tuo kyllä professiota jos on työsuhteessa. Edunvalvojat toimii maistraateissa, mutta jos edustajan tehtävänä on käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa, niin se menisi enemmän huoltajan suuntaan kuin viranomaisen suuntaan. (Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön työntekijä. Haastattelu 15.5.2018.)

3.5 Edustajajärjestelmän yleinen koordinaatio

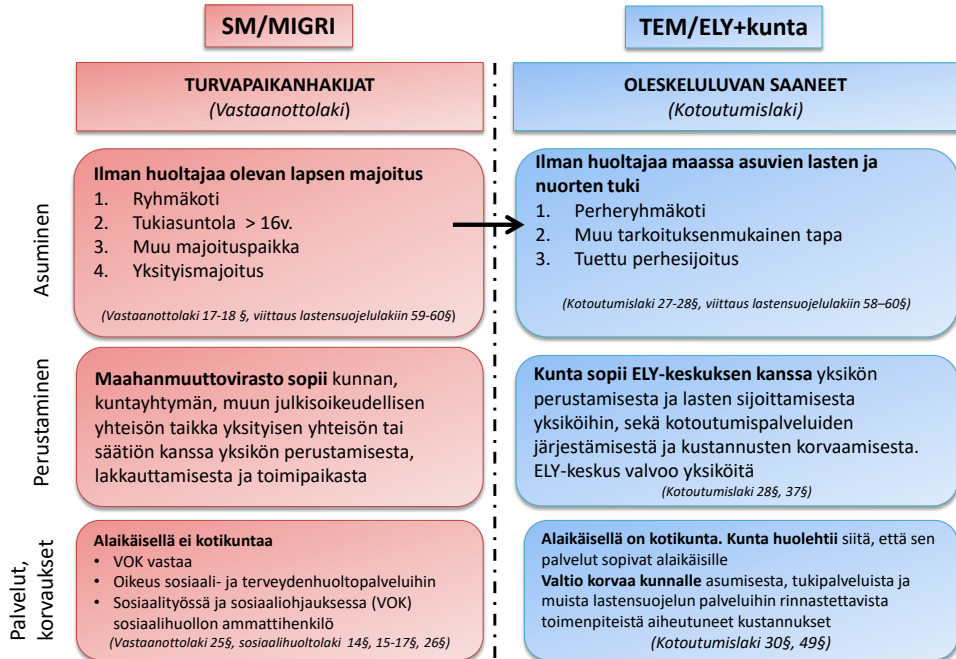
3.5.1 Vastaanoton ja kotouttamisen välinen työn- ja vastuunjako

Ilman huoltajaa maahantulleiden lasten vastaanottoa ohjaa turvapaikkaprosessin ajan valtakunnallisesti Maahanmuuttovirasto. Oleskelulupapäätöksen jälkeen lapsen kotoutumista – yhteistyössä asuinkunnassa tapahtuvan kotouttavan työn kanssa – ohjaa alueellinen Ely-keskus (ks. kaavio 2, s. 25). (Lundqvist et al. 2017.)

Vastaanottoa säätelee laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011). Kun lakia sovelletaan alle 18-vuotiaisiin, 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 ilman huoltajaa tulleiden lasten osalta myös lastensuojelulaki (417/2007) ja sosiaalihuoltolaki (1301/2014). (Ibid.)

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden sekä oleskeluluvan saaneiden asuminen ja tuki



Kaavio 2. Vastaanoton ja kotouttamisen välinen työn- ja vastuunjako (Bruun 2017).

Hallinnon osalta Valtiontalouden 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. (Ibid.) 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.

3.5.2 Edustajien ohjeistus

Maahanmuuttovirasto ja TEM ovat tehneet edustajille omat ohjeistuksensa edustajan tehtävän hoitamisesta.¹² Molemmilla on edustajien käytännön työn ohjaukseen ja neuvontaan hyvin rajalliset resurssit. TEM:ssä edustaja-asioista vastaa yksi virkamies ja Maahanmuuttovirastossa kaksi, jotka kaikki hoitavat edustaja-asioita muun työnsä ohessa. Resurssien vähäisyyden vuoksi edustajien ohjaus ja tehtävän hoitaminen vaihtelevat väistämättä huomattavasti eri puolilla Suomea.

Käytännössä ohjeistusta siitä, mikä kuuluu edustajan työhön, saa usein vasta palkkioiden maksamisen yhteydessä, jolloin edustaja saa perustellun päätöksen eriteltyistä palkkiosta ja korvauksista. Edustajat ovat perustaneet Facebookiin suljetun edustajien ryhmän, jossa edustajat vaihtavat kokemuksiaan ja neuvovat toisiaan yleisellä tasolla, ilman tunnistettavia tietoja edustettavista. Tietosuojalain hengessä voisi olla tarkoituksenmukaisempaa, että edustajuudesta keskustellaan virallisella edustajafoorumilla, jota hallinnoi suomalaiseseen edustajajärjestelmään paneutunut taho. Tietosuoja- ja oikeusturviasyistä olisi myös suotavaa, että edustajilla olisi käytävissä keskitetty taho, jonka puoleen kääntyä ongelmallisissa tilanteissa. Pakolaisneuvonnasta saa ulkomaalaisoikeuteen erikoistuneen lakimiehen maksutonta neuvontaa arkisin klo 10–12.

On oleellista, että edustajajärjestelmän laatua kehittäessämme edustajille on luotava selkeästi enemmän strukturoitua rakennetta minkä puitteissa esimerkiksi tähän edustettavaan lapseen tutustutaan. (Lapsiasiavaltuutettu. Haastattelu 27.3.2018.)

Migrin ohjeistus pari tuntia kuukaudessa ei anna mahdollisuutta kehittää minikäänlaista järjestelmää, nähdään että edustajalla olisi aikaa luoda henkilökohtainen suhde, mutta näin ei ole näillä ajoilla (Perheryhmäkodin työntekijä. Haastattelu 6.3.2018).

12 Saatavilla: Ilman huoltajaa olevan turvapaikanhakijalapsen edustaminen (Maahanmuuttovirasto 2014), Maahanmuuttoviraston ohje edustajan palkkiosta ja kulukorvauksesta (Maahanmuuttovirasto 2016), Edustajan asiointiohje sekä Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustaminen - Käsikirja kotoutumisvaiheeseen (TEM 2017).

Edustajien linjan tulisi olla yhtenäinen, jotta he toimisivat nuoriin nähden samalta pohjalta niin se helpottaisi monta asiaa arjessa. (Vastaanottokeskuksen johtava sosiaalityöntekijä. Haastattelu 6.3.2018.)

On sellaista rajattomuutta näillä tietyillä edustajilla. Sanoudutaan irti säännöistä ja yhteisistä tekemisistä ja toimitaan rajattomasti nuorten kanssa ja yhteistyö on ihan mahdotonta perheryhmäkodin suuntaan. (Ely-keskuksen työntekijä. Haastattelu 28.3.2018.)

Jos edustajan pitäisi pystyä kuulemaan [lasta] ja jollain tapaa toimimaan niiden vaikeiden asioiden kanssa mitä lapsi kertoo, niin se ei ole helppoa, sillä ne on aika hirveitä juttuja (Ehjä ry:n työntekijä. Ryhmähaastattelu 29.3.2018).

Huomaa sen, että on paljon asioita, [...] joista meidän kautta menee tietoa edustajille uudistuksista, mutta näkisin että siitä olisi oltava selkeä vastuu jossain muualla. (Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Haastattelu 21.5.2018.)

3.5.3 Koordinaation ja valvonnan järjestäminen

Alaikäisten vastaanoton koordinointi on jakautunut useille tahoille: sisäasiainministeriölle (erityisesti sen alaisuudessa toimivalle Maahanmuuttovirastolle), työ- ja elinkeinoministeriölle, Ely-keskuksille ja kunnille. Edustajan työtä ohjaavat turvapaikkavaiheessa Maahanmuuttovirasto ja kotoutumisvaiheessa Ely-keskukset sekä TEM. Edustajajärjestelmän koordinointi- ja kokonaisvastuuta kantavan tahon löytäminen on ongelma, joka on tiedostettu järjestelmän alusta asti (Rantanen 1998, 30–31; Lepola 2012, 99). Edustajan työ on irrallaan muusta viranomaistyöstä, sillä edustajalla ei ole työnantajaa eikä työyhteisöä. Käytännössä edustaja toimii itsenäisesti Maahanmuuttoviraston sekä TEM:n ohjeiden avulla. Suomessa ei myöskään ole yleistä alan toimijoiden käytössä olevaa edustajarekisteriä. Maahanmuuttovirastolla on käytössä oma rekisteri.

Koordinoivan tahon puutteen takia edustajien toimintatavat ovat eriytyneet erilaisiksi alueellisiksi käytännöiksi, mikä aiheuttaa osaltaan sekaannusta. On selkeä tarve yhdelle valtakunnalliselle vastuutaholle, joka koordinoi ja jonka puoleen edustaja voi kääntyä tukea tarvittaessa. Johtuen alueellista eriytymisestä eri puolille Suomea

on syntynyt hyviä käytäntöjä, joista voi ottaa myös mallia. Odotukset ja käytännöt edustajuudesta vaihtelevat alueellisesti, minkä vuoksi tarvitaan lisää informaatio-ohjaukseen perustuvaa valvontaa ja koordinointia.

Koordinoivan tahon tai tahojen tulisi vastata edustajien rekrytoinnista, koulutuksesta, työnohjauksesta, palkkionmaksusta ja edustajatoiminnan valvonnasta. Tehdävät voidaan mahdollisesti järjestää maakuntien alueilla, mutta valtakunnallinen vastuutaho on silti tarpeen liiallisen alueellisen eriytymisen välttämiseksi. Vastuutahojen sekä ostopalveluiden tuottajien tulisi olla riippumattomia suhteessa oleskeluluvasta päättäviin ja vastaanottoyksikössä työskenteleviin viranomaisiin.

Voisi olla joku organisaatio tai viranomainen, joka katsoisi asiaa kokonaisuutena, ylläpitäisi ajantasaisia tietoja edustajista, heidän koulutuksestaan, aikaisemmasta edustajataustasta ja tukisi vastaanottokeskuksia rekrytointivaiheessa ja antaisi informaatiota [edustajien] taustasta. Näin voitaisiin katsoa kuka edustaisi ketäkin millä alueella ja millä taustalla. (Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön työntekijä. Haastattelu 15.5.2018.)

Kun ohjaava taho on se sama taho, joka tekee päätöksiä niin tässä syntyy edustajilla epäluottamusta, joka joskus heijastuu yhteistyöhön vastaanottokeskuksen kanssa. (Vastaanottokeskuksen johtava sosiaalityöntekijä. Ryhmähaastattelu 6.3.2018.)

Eri ryhmäkodeissa ja tukiasuntoloissa on eri toimintatavat ja roolit edustajille. Pitää opetella mihin asioihin täällä osallistuu ja mihin ei. (Vastaanottokeskuksen johtava sosiaalityöntekijä. Ryhmähaastattelu 6.3.2018.)

Jos miettii käytännön tilanteita missä valvontaa tarvitaan, ne ovat niitä missä tilanne kriisiytyy ja on eniten ongelmia. [...] Valvojan on oltava jotenkin lastensuojeluun liitetty, että siinä oikeasti otetaan kantaa siihen, mikä on lapsen etu tässä tilanteessa. (Tukiasuntolan sosiaalityöntekijä vuonna 2015. Haastattelu 6.3.2018.)

Varautuminen on oleellista juuri niin että, Maahanmuuttovirasto ylläpitää - näen sen tärkeänä - edustajajärjestelmää ja sen toimivuutta ja laatua. Pitäisi tapahtua vahvassa kumppanuudessa uskottavien järjestöjen kanssa, joilla on

aidosti sellaista professioita, että he voivat tällaiseen kumppanuuteen viranomaistoiminnassa tulla. (Lapsiasiavaltuutettu. Haastattelu 27.3.2018.)

Minulla on kokemusta, että lapsi tuntee jos edustaja ei ole sopiva hänelle kun on huomannut että edustaja ei pysty hoitamaan asioita hyvin. Ongelma kenelle kertoa asiasta. (Ilman huoltajaa Suomeen saapunut turvapaikanhakija. Ryhmähaastattelu 8.3.2018.)

Olisi tosi tarpeellista kerätä lapsilta kokemustietoa. Edustaja hoitaa tietyt tehtävät, mutta mikä mielikuva sille lapselle jää siitä. Vaikka aluksi käydään läpi miksi on edustaja ja mitä edustaja hoitaa, mutta miten se lapsi sen kokee, että kun me puhutaan että edustajan tehtävä on valvoa lapsen etua, niin kokeeko lapsi että hänen etuansa valvotaan? (Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Haastattelu 21.5.2018.)

Kuten haastatteluissa nousi esille, tarvitaan edustajajärjestelmän koordinaatiossa ja valvonnassa kokonaisnäkemystä. Ilman huoltajaa saapuneiden turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja oleskeluluvan saaneiden kotouttaminen jakautuu kahden eri viranomaisen alaisuuteen. Samalla tavalla järjestelmän hallinto jakautuu Sisäministeriön ja Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen. Kokonaisuutta ei koordinoi mikään taho. Kansallista yhtenäistä ohjausta ei ole ja perinteisesti eri puolilla maata on ollut erilaisia käytäntöjä toteuttaa sekä vastaanottoa että kotouttavaa toimintaa. Haastattelujemme perusteella piirtyy kuva, jonka mukaan ilman huoltajaa saapuneiden lasten vastaanotto- ja kotouttamisjärjestelmän valvontaa saattaa harjoittaa alueellisesti eri tahot, kuten Maahanmuuttovirasto, Ely-keskus tai Aluehallintovirasto. Valvonnan toimivaltakysymykset eivät siis ole selkeät. Haastateltujen mukaan myöskään edustajatoimintaa kokonaisuudessaan ei valvota.

Lasten yhdenvertaisuuden kannalta: jos ohjaus ja edustajien osaaminen on varioivaa, niin edustettavien lasten riskit oikeudenmenetyksen kokemiseen kasvavat (Jaska Siikavirta. Haastattelu 29.6.2018).

Suomalaisessa hallinnossa korostuu informaatio-ohjauksen merkitys. Samoin moderni valvonta on usein tiedolla ohjausta ja ennakoivaa eikä pelkästään reaktiivista tai korjaavaa. Informaatio-ohjauksen kannalta on haastavaa jos ohjaavia tahoja on useita ja ohjeet ovat ristiriitaiset. Yleisen informaatio-ohjauksen ohella toimijoilla

on kirjallinen raportointivelvollisuus, jonka kautta pyritään seuraamaan, että mää-
räyksiä on seurattu. Informaation avulla siis oma-aloitteisesti seurataan ja valvotaan
toimintaa. Ennakoivassa ohjauksessa myös koulutuksella on suuri rooli. Koulutuksen
avulla on mahdollisuus vaikuttaa edustajajärjestelmän käytäntöjen yhtenäistämiseen
ja sitä kautta laadun varmistamiseen. Valvonnan painopiste ei ole jälkikäteen
korjata yksittäisiä virheitä, vaan ennalta ohjata tiedon kautta organisaatioita toimi-
maan oikein. Tarvitaan kuitenkin myös reaktiivista valvontaa, jonka avulla voidaan
puuttua ilmenneisiin ongelmiin ja korjata niin yksittäiset virheet kuin järjestelmä-
tason ongelmat. Reaktiivinen valvonta perustuu riskiperusteiseen oma-aloitteiseen
valvontaan sekä yhteydenottoihin mahdollisista epäkohdista. Yhteydenoton seu-
rauksena tarvittaessa tutkitaan menettely. Valvonnan tavoitteena tulisi olla toimin-
nan valtakunnallisen yhtenäisyyden lisääminen. Valvontaviranomaisen tulee olla
riippumaton turvapaikka- ja kotoutumisvaiheen prosesseista.

Maakuntauudistuksen yhteydessä olisi tärkeää luoda kokonaisnäkemyksiä ja yhte-
näisyyttä edustajajärjestelmän koordinaatioon ja valvontaan. Tulevassa hallintouu-
distuksessa maistraatit ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö suunnitellaan
yhdistettävän Väestörekisterikeskukseen, jonka nimi muuttuu Digi- ja väestötietovi-
rastoksi. Uuden viraston on tarkoitus aloittaa toimintansa vuonna 2020 (Maistraatti
2018). Tuleva Digi- ja väestötietovirasto voisi edunvalvontaan liittyvien tehtäviensä
tuoman synergian kautta tarjota pohjan myös edustajajärjestelmän uudistukselle.
Virastolla on rekisterinpitoon tarvittava infrastruktuuri ja asiaosaaminen jo valmiina,
minkä ansiosta se voisi perustellusti ylläpitää valtakunnallista edustajarekisteriä.

Edustaja- ja edunvalvontajärjestelmien yhtenäisyyden kannalta olisi maistraatin
hyvä toimia tahona, joka nimittää sekä edustajat että edunvalvojat tehtävänsä.
Kyseisen viranomaisen tehtävänä on varmistaa edustajan kelpoisuus, mikä on käy-
tännössä mahdollista vain jos viranomaisella on tarpeeksi tietoa edustajista. Edus-
tajarekisterin ollessa samassa virastossa tämä olisi mahdollista. Jos maistraatilla on
nimeämismenettelyn kautta päivittyvä tieto edustajien ja edustettavien mää-
ristä, kelpoisuuksista ja toiminnan laadusta, olisi palkkionmaksu ja järjestelmän
rahoitus hyvä kanavoida samaa kautta. Alueellisesti toimiva, mutta valtakunnal-
lisesti koordinoitu virasto kykenisi myös paremmin tasapainottamaan työnjakoa
poikkeustilanteissa, joissa alaikäisten ilman huoltajaa saapuvien turvapaikanhakijoi-
den määrä kasvaa merkittävästi. (Jaska Siikavirta. Haastattelu 29.6.2018.)

Haastatteluissa on myös mainittu Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), jolle toivottiin delegeitavan alan koordinointi- ja asiantuntijatehtäviä. Osaamis- ja tukikeskukset¹³ voisivat mahdollisesti toimia ennakoivaa valvontaa koordinoivana tahona järjestämällä edustajille koulutusta tai tuottamalla koulutukselle sisältöä. Valvonnasta keskusteltaessa mainittiin myös tuleva Lupa- ja valvontavirasto (Luova)¹⁴ yhtenä mahdollisena valvontaviranomaisena. Luovan vahvuudeksi voidaan laskea poikkihallinnollinen ohjausjärjestelmä, ohjauksen ja valvonnan monialainen osaamiskeskittymä sekä maksatushallinnon järjestelmät ja synergia. Luovan valinta tähän rajallisempaan erityistehtävään toisaalta hajauttaisi edustajan nimeämisen ja valvonnan kahteen eri virastokokonaisuuteen, vaikka nämä tehtävät ovat luonteeltaan hyvin lähellä toisiaan. On tärkeää miettiä näiden tahojen keskinäisiä suhteita ja rooleja tulevassa toimintaympäristössä, jossa maakunnilla on maahanmuuttokysymyksissä keskeinen rooli.

13 Ks. Osaamis- ja tukikeskukset (OT). Terveiden ja hyvinvoinnin laitos 2018.

14 Valtion lupa- ja valvontavirasto. Valtioneuvosto 2018.

4 Edustajajärjestelmä kansainvälisessä tarkastelussa

4.1 Euroopan Unionin näkökulma edustajuuteen

4.1.1 EU:n huomioita edustajuudesta

Kun lapsi ei syystä tai toisesta ole vanhempiensa hoidettavana, kaikissa EU:n jäsenvaltioissa määrätään edustaja hoitamaan vanhempien tehtäviä. Eri jäsenvaltioissa termillä ”edustaja” tarkoitetaan kuitenkin erilaisia henkilöitä eri mandaateilla, pätevyysvaatimuksilla ja tehtävillä. Koska terminologia vaihtelee, huomio tulisikin kiinnittää edustajan tehtäviin kansallisten titteleiden sijaan. Yhdenmukaisuuden vuoksi tässä luvussa käytetään edustamista yleisnimityksenä erilaisille edunvalvonnan ja edustuksen muodoille. Suomessa toimivista edustajista EU käyttää termiä ”vapaaehtoisedustajat”¹⁵ (*volunteer guardians*).

FRA:n tutkimuksessa *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union* (2015) kerättiin tietoa 28:n jäsenvaltion edustajajärjestelmistä. Tutkimus nosti esiin useita epäkohtia ja kehitystarpeita unionin alueella. Sen mukaan edustajat eivät tapaa edustettaviaan riittävästi, minkä lisäksi haasteina ja kehitystarpeina tunnistettiin pitkät edustajan nimeämisajat, pätevien ja riippumattomien edustajien puute, systemaattisen koulutuksen puute, lasten tuen puute sekä edustajien saaman tuen puute (FRA 2018, 2). Tutkimuksesta käy myös ilmi, että

15 Termi ”vapaaehtoisedustajuus” ei anna oikeaa vaikutelmaa Suomen edustajajärjestelmästä, sillä Suomessa vapaaehtoistoiminnasta ei saa palkkaa. Edustajat saavat tuntipalkkioita, eivätkä tässä mielessä ole vapaaehtoisia. Tehtävä voidaan ymmärtää vapaaehtoiseksi, sillä edustajalta kysytään ottaako hän uuden tehtävän vastaan. Tämän vuoksi käytämme selvityksessä termiä ”sivutoiminen edustajuus” viitattessamme suomalaisen edustajajärjestelmän luonteeseen.

vaikka eturistiriitojen välttäminen edustajan ja lapsen välillä on erityisen tärkeää, ovat maahanmuuttoviranomaiset tästä huolimatta joissain EU-maissa osana edustajajärjestelmää (Ibid., 4.).

Euroopan Komission ja FRA:n yhteisjulkaisussa *Vanhempien huolenpitoa vailla olevien lasten edunvalvonta: Käsikirja edunvalvontajärjestelmien vahvistamisesta ihmiskaupan lapsiuhrien erityistarpeiden täyttämiseksi* (2014) ohjeistetaan, että kansallisessa lainsäädännössä tulisi nimetä edustajuudesta vastaava riippumaton viranomaisinen. Viranomaisen olisi hyvä olla erottamaton osa kansallista lastensuojelujärjestelmää. Jos edustajaviranomaisia on useampia (esimerkiksi erillinen viranomaisinen kolmansien maiden kansalaisia varten), niiden kaikkien tulisi kuulua kiinteästi samaan järjestelmään. Viranomaisen olisi myös oltava osa ihmiskaupan lapsiuhrien kansallista auttamisjärjestelmää, sillä sen olisi vastattava lapsille nimettyjen edustajien toimista. (EK & FRA 2014, 40.) Edustajan tehtävät tulisi erottaa sosiaalityöntekijän, asianajajan tai muun oikeudellisen avustajan tehtävistä, samoin kuin niiden henkilöiden toimenkuvasta, joille kuuluu lapsen jokapäiväinen hoito ja huolenpito. Edustajaviranomaisen toimeksianto ja tehtävät tulisi määritellä kansallisessa lainsäädännössä tai sitovilla dokumenteilla ja niitä tulisi tarkentaa virallisilla ohjeistuksilla. (FRA 2018, 9–10.)

EU:n jäsenvaltioiden olisi myönnettävä edustajia valvovalle taholle riittävästi henkilöstöä ja varoja sekä turvattava sen rahoitus kestävästi. Edustajapalvelujen tehokkaan seurannan ja valvonnan kustannuksiin sekä tarpeelliseen koulutustoimintaan olisi varattava riittävästi varoja, vaikka nämä tehtävät toteuttaisikin toinen viranomaisinen. (Ibid, 4.)

Luottamussuhteen luonti lapsen ja edustajan välille on ensiarvoisen tärkeää, jotta edustus on tehokasta ja toimivaa. Edustajan tulisi kommunikoida lapsen kanssa lapsiystävällisellä tavalla ottaen huomioon sekä kulttuuriin että sukupuoleen liittyvät sensitiiviset asiat. Tiivis kontakti ja edustajan saavutettavuus ovat tärkeitä, jotta luottamussuhde lapseen voi syntyä. Tunnepitoinen ja henkinen huolenpito on lapsen perustarve, jota edustaja ei saa ylenkatsoa. Edustajia tulisi tukea tehtävän hoitamisessa ja antaa heille tarpeeksi aikaa lapsen kanssa, jotta edustaja voi luoda lapseen henkilökohtaisen suhteen. (Ibid, 11.)

4.1.2 Edustajuus EU:n jäsenvaltioissa

Suurimmassa osassa jäsenvaltioita edustajuuteen liittyvät tehtävät kuuluvat alueellisille sosiaalipalveluille. Vain muutamassa jäsenvaltiossa edustajuudesta vastaa valtiollisen tason viranomainen. Joissain jäsenvaltioissa, joissa edustajuus perustuu pääasiallisesti vapaaehtoisuuteen, on kehitetty erityinen rekrytointi- ja valvontajärjestelmä. Näissä maissa rekrytoinnista vastaa joko viranomainen, tehtävään määrätty instituutio tai kansalaisjärjestö. (Ibid., 4–5.)¹⁶

Useimmissa EU:n jäsenvaltioissa erilaiset edustajuudet toimivat rinnakkain. EU:n mukaan jäsenvaltioissa voidaan erottaa kolme erilaista edustajuutta:

1) Läheiset (*close relatives or persons from the broader family environment*)

Edustajana toimii edustettavan sukulainen tai henkilö laajennetusta perheestä, joka on määrätty tehtävään laillisen tahon toimesta.

2) Ammatillaiset (*professional guardians*)

Edustajana toimii ammattilainen, joka työskentelee instituutiossa tai muussa tahossa, joka vastaa edustajiensa toimista.

3) Vapaaehtoisedustajat (*volunteer guardians*)

Edustajapalvelua tarjoavat henkilöt, jotka on määrännyt tehtävään joko tietty oikeudellinen taho tai he tarjoavat palveluaan sen tahon puolesta, jolle edustajatoimet on kyseisessä maassa määrätty. Edustajapalvelua tarjoavat henkilöt eivät ole edustettavan sukulaisia, eivätkä ammattilaisia. (Ibid., 4.)

Yleensä unionin alueella edustajan nimeää tehtävänsä jokin oikeudellinen taho, mutta edustajuus voi olla myös oikeuden päätöksellä tai lailla määrätty jäsenvaltiossa jollekin instituutiolle, jolla on valta määrätä edustaja. Edustajan nimeämiseen kuuluva aika vaihtelee jäsenvaltioiden välillä - ja sisällä - päivistä useisiin kuukausiin. Edustajan mandaatti voi olla laaja tai rajoitettu. Rajoitetussa mallissa edustajan

16 Ks. liite 1 *Edustajuusvastuun jakautuminen eri instituutioille EU:n alueella*

tehtävät ja toimen pituus riippuvat lapsen tilanteesta sekä oikeudellisista prosesseista, joissa lapsi on mukana. (Ibid., 5–6.)

Yleisimmin edustajan tehtävä EU:n alueella on varmistaa lapsen huolenpito, asuminen, koulutus ja terveydenhuolto sekä lapsen taloudellisten asioiden hoitaminen ja laillinen edustaminen. Vaatimukset edustajien ammatti- tai koulutustaustasta ovat yleensä hyvin ylimalkaisia. Laki määrittelee hyvin harvoin edustajien koulutuksen pituutta ja sisältöä. Muutamissa jäsenvaltioissa edustajien koulutus on pakollista. Yleisesti ottaen edustajien koulutusta ei kuitenkaan ole järjestetty systemaattisesti ja tavalla, joka antaisi edustajille riittävät taidot kohdata erityisen haavoittuvassa asemassa olevia lapsia. (Ibid.)

4.1.3 EU:n turvapaikkalainsäädännön uudistaminen

EU:n uudistuvan turvapaikkalainsäädännön (*CEAS I. Common European Asylum System*) tavoitteena on luoda yhteinen turvapaikkalainsäädäntö unionin alueelle. Euroopan komissio on antanut vuonna 2016 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi säädösehdotuksia, joiden käsittely on eri vaiheissa EU:n eri toimielimissä.¹⁷ Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskevia säännöksiä sisältyy ehdotuksiin Dublin-asetukseksi, menettelyasetukseksi, määritelmäasetukseksi ja vastaanottodirektiiviksi. Hyväksytyksi tullessaan niillä olisi vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön (erityisesti vastaanottolakiin ja kotouttamislakiin). Ehdotukset koskevat muun muassa edustajan nimittämisen asetettavaa määräaika, edustettavien määrän rajoittamista, edustajien koulutusta ja toiminnan valvontaa. Tällä hetkellä on vaikea arvioida missä muodossa ja milloin säädösehdotuksia mahdollisesti hyväksytään.

Valmisteluvaiheessa olevassa lainsäädännössä mainitaan muun muassa, että edustajilla tulee olla tehtävään tarvittava pätevyys ja asiantuntemus, ja että edustajan tulee saada jatkuvaa ja asianmukaista koulutusta. Uudistuksessa mainitaan myös toimivaltainen taho (*competent authority*), joka valvoisi säännöllisesti edustajien rikosrekisteritietoja jäsenmaissa. (Euroopan Parlamentti 2017.)

¹⁷ Eurooppa-neuvoston kokouksessa 28.–29.6.2018 todettiin, että CEAS-uudistuksen edistymisestä julkaistaan uusi raportti 18.–19.10.2018 (Drachenberg et al. 2018).

Erityisen huomionarvoista edustajajärjestelmän organisoinnin kannalta on maininta yhteisön tai henkilön nimeämisestä, jolla olisi toimivalta valvoa edustajien toimintaa ja arvioida suoritettujen tehtävien laatua, vastaanottaa lasten kantelut edustajista ja varmistaa, että lapsi voi ilmaista oman mielipiteensä rauhassa ja turvallisessa ympäristössä. (Ibid.)

4.2 Edustajajärjestelmä Ruotsissa

4.2.1 Ilman huoltajaa saapuneiden lasten edustaminen Ruotsissa

Ruotsiin saapui yli 30 000 ilman huoltajaa tullutta lasta vuonna 2015. Viime vuosien suuret alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrät Pohjoismaissa ovat tuoneet alaikäisten osalta esiin sekä lainsäädännön että järjestelmän puutteita myös Ruotsissa. Tämän vuoksi osana selvitystä pyydettiin Ruotsin edustajajärjestelmän esittely.¹⁸

Ruotsissa Maahanmuuttovirastolla (*Migrationsverket*) on päävastuu ilman huoltajaa tulleiden turvapaikkaa hakevien lasten turvapaikkaprosessista ja vastaanoton järjestämisestä. Virasto osoittaa lapselle kuntapaikan, hänen saavuttua Ruotsiin. Järjestelmä toimii kaikkien ruotsalaisten kuntien jaetun vastuun periaatteen mukaan. Kunnat vastaavat käytännön vastaanottotoiminnasta, eli kunnan sosiaaliviranomainen vastaa lapsen hyvinvoinnista sekä lapselle järjestettävästä asumisesta ja muista palveluista. Järjestelmä on ollut käytössä Ruotsissa vuodesta 2006 ja siinä tehdään ero turvapaikkaprosessin ja lapsen arkeen ja siihen liittyviin palveluihin (Socialstyrelsens 2013). Lapsen mielenterveyden tukemisen kannalta tätä jakoa pidetään tärkeänä. (vrt. Lundqvist 2008.) Pieniä lapsia sijoitetaan ensisijaisesti perheisiin, nuoret asuvat useimmiten erilaisissa ryhmämuotoisissa asumisvaihtoehtoissa. (Yliholhoolautakunta. Haastattelu 23.3.2018.)

Ilman huoltajaa saapuvien turvapaikanhakijalasten puhevallan käyttö ja huolto on Ruotsissa kytketty olemassa olevaan järjestelmään ja lainsäädäntöön uskottusta miehestä ja alaikäisen huollosta ja holhouksesta (Lag om god man för

18 Ks. myös Von Schéele et al. 2017; Ek et al. 2010; Fällidin et al. 2010, Socialstyrelsens 2013 ja 2016 sekä SKL 2018.

ensamkommande barn 2005:429). Näistä säädetään vanhempainkaassa (*Föräldrabalken*), johon kyseiset säädökset sisällytettiin vuonna 1949. Kun Suomen edustajajärjestelmää kehitettiin vuonna 1999, Suomessa luovuttiin uskottu mies -järjestelmästä ja luotiin edustajajärjestelmä¹⁹.

Ruotsissa alaikäiselle määrätään turvapaikkaprosessin ajaksi uskottu mies (*god man*) ja oleskeluluvan saaneelle lapselle määrätään oheishuoltaja (*särskilt förordnad vårdnadshavare*). Ilman huoltajaa saapuneelle alaikäiselle määrätyn uskotun miehen tehtävää säätelee erillinen laki. Oheishuoltajan osalta noudatetaan myös olemassa olevaa lainsäädäntöä. Oheishuoltajan tehtävät on jaettu kahteen osaan, huoltajan ja holhoojan tehtäviin. Yleensä yksi henkilö vastaa molemmista tehtävistä, mutta tehtävä voi olla myös jaettu.

Maahanmuuttovirasto tai sosiaalilautakunta hakee lapselle uskotun miehen siitä kunnasta, jossa lapsi oleskelee. Kunnissa on hallintoviranomainen yliholhooja (*Överförmyndare*) ja yliholhoojalautakunta (*Överförmyndarnämnd*) tai useamman kunnan yhteinen lautakunta, joka nimittää hakemuksesta jokaiselle lapselle uskotun miehen sekä neuvoo ja valvoo toimintaa ja ratkaisee syntyviä ristiriitoja. (Socialstyrelsen 2017.) SKL:n (*Sveriges Kommuner och Landsting*) mukaan ongelma on, ettei lapsi saa uskottua miestä ennen kuin hänelle on osoitettu kuntapaikka, vaikka lapsi usein tarvitsi tukea heti maahan tultuaan (Sveriges Kommuner och Landsting 2017).

Yliholhoojan nimittää kunnanvaltuusto, toimintaa ohjaa vanhempainkaari ja valvoo lääninhallitus, jonka päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Yliholhoojan tehtävä on myös selvittää uskottujen miesten ja oheishuoltajien toimintaan kohdistuvat valitukset. Tehtävään kuuluu valvonnan lisäksi huolehtia, että uskotut miehet ja holhoojat saavat riittävästi tietoa, koulutusta ja neuvontaa. Alalta löytyy paljon sekä verkkopohjaista että kirjallista materiaalia. Ruotsissa ei ole keskitettyä valtakunnallista edustajarekisteriä, vaan jokaisella kunnalla on omat rekisterinsä. (Yliholhoojalautakunta. Haastattelu 23.3.2018.)

¹⁹ Kyseinen laki: Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 9.4.1999.

Kyseisten järjestelmien ja lakien oikeusturvan ei katsota olevan enää ajanmukainen eikä vastaavan tämän päivän tarpeita ja vaatimuksia. Ruotsin kuntien ja maakuntaneuvostojen edustaja SKL ehdottaa koko toiminnan koordinoinnin ja valvonnan lisäämistä siten, että yliholhoojien ohjausvastuuta annettaisiin valtiolliselle viranomaiselle ja perustettaisiin kansallinen rekisteri uskottujen miesten toimeksiannoista. SKL:n mukaan toimintaa tulisi kehittää kohti ammatillista edustamista. Ehdotus koskee myös ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten uskottuja miehiä. Muis-tiossa viitattiin Hollannin malliin hyvänä esimerkkinä yksin tulleiden alaikäisten osalta. (Sveriges Kommuner och Landsting 2017.)

Uskottu mies vastaa ja hänellä on oikeus ja velvollisuus päättää lapsen henkilökohtaisista, taloudellisista ja oikeudellisesti merkittävistä asioista (Socialstyrelsen 2017). Uskottu mies on Suomen edustajia kokonaisvaltaisemmassa vastuussa lapsesta. Tehtävään kuuluu vastuu lapsen asumisesta, koulunkäynnistä sekä terveydenhuollosta ja taloudellisten avustuksien hakemisesta. Jos viranomaisilla ja lasta edustavalla uskotulla miehellä on lapsen sijoituspaikasta eriäviä näkemyksiä, ratkaisee uskotun miehen mielipide. Uskottu mies on myös tukena yhteydenpidossa Maa-hanmuuttovirastoon turvapaikkatutkinnan aikana ja mukana puhuttelussa. Oleskeluluvan saaneelle lapselle oheishuoltajan nimeää sosiaalilautakunnan esityksestä kärkeäoikeus. Oheishuoltajan tehtävän hoitoa valvoo sosiaalilautakunta ja holhoojan tehtävän hoitoa yliholhooja.

4.2.2 Uskottu mies turvapaikanhakijalle

Ruotsissa uskotut miehet pyritään rekrytoimaan lapsen oleskelukunnasta. Lapsen siirtyessä toiseen kuntaan vaihdetaan yleensä uskottua miestä, jos välimatkasta tulee pitkä. Jos lapsi on lähellä täysi-ikäisyyttä, kun oleskelulupa myönnetään, uskottu mies yleensä jatkaa tehtävässään siihen saakka kunnes lapsi täyttää 18 -vuotta. Jokaisen uskotuksi mieheksi halukkaan sopivuus tehtävään selvitetään. Hakijan suostumuksella lausuntoa pyydetään poliisilta, ulosottomieheltä ja sosiaalilautakunnalta. Ennen tehtävään hyväksymistä uskotuksi mieheksi haluavan on suoritettava SKL:n kehittämä verkkopohjainen koulutuskokonaisuus. Lisäksi on osallistuttava yliholhoojan järjestämään informaatiotilaisuuteen. Yliholhoojien toimintaa ei ole yhdenmukaistettu, joten toimintatavat voivat vaihdella eri puolella Ruotsia. (Yliholhoojalautakunta. Haastattelu 23.3.2018)

Yksin tulleen lapsen uskotun miehen tehtävää pidetään Ruotsissa aatteellisuuteen perustuvana (*ideellt sysslomannaupdrag*) eikä kokopäiväisenä työnä. Aatteellisen tehtävästä tekee siitä maksettavien palkkioiden pienuus. Kunnasta riippuen uskotulle miehelle maksetaan 1000–2500 kr/kk (100–250 €) ja kulukorvauksia noin 75 kr/kk (7,25 €). Samalla uskotulla miehellä ei ole myöskään suotavaa olla enempää kuin viisi edustettavaa, mutta monilla on tästä huolimatta enemmän edustettavia. Uskotut miehet ovat usein eläkeläisiä, ja 25 ikävuotta pidetään alarajana. (Ibid.)

Uskotulla miehellä ei ole taloudellista vastuuta eikä hoitovastuuta lapsesta, vaan niistä huolehtivat sijaisperhe, muu asuinyksikkö tai sosiaalitoimi. Jos uskottu mies osoittautuu sopimattomaksi tehtävänsä, sosiaalilautakunnan on ilmoitettava tilanteesta yliholhoojalle ja samalla pyydettyä uuden uskotun miehen nimeämisestä lapselle. Uskotun miehen toiminta lakkaa jos lapsen vanhemmat ovat tulleet Ruotsiin ja voivat toimia lapsen huoltajina ja holhoojina, lapsi on pysyvästi poistunut Ruotsista, huoltaja on määrätty tai on ilmeistä, että uskottua miestä ei tarvita.

Uskottujen miesten tulee tehdä neljännesvuosittain selvitys yliholhoojalle toiminnastaan. Selvitys tehdään vastaamalla valmiilla lomakkeella kysymyksiin siitä, miten he ovat lapsen asioita hoitaneet. Samalla lomakkeella haetaan palkkio.

4.2.3 Oheishuoltaja oleskeluluvan saaneelle

Sosiaalilautakunta selvittää, että oheishuoltaja (*Särskilt förordnad vårdnadshavare*) on tehtävään sopiva. Hakijalta pyydetään suostumus tietojen hankkimisesta poliisin rikosrekisteristä sekä haastemieheltä. Oheishuoltajaa valittaessa on otettava huomioon mm. lapsen ikä ja kehitystaso sekä henkilökohtaiset suhteet ehdotettuun oheishuoltajaan. Sukulaisia ei aseteta etusijalle oheishuoltajan valinnassa, eikä lapsen tarvitse asua oheishuoltajansa kanssa.

Oheishuoltajan tehtävä on puhtaasti juridisesti arvioiden hyvin samanlainen kuin uskotun miehen tehtävä, ja usein uskottu mies määrätään lapsen oheishuoltajaksi. Oheishuoltajan tulee ensi sijassa keskittyä lapsen kotoutumiseen ja tulevaisuuden suunnitteluun. Oheishuoltaja huolehtii siitä, että lapsen tarpeet niin koulutuksen, terveyden- ja sairaanhoidon, viranomaisasioinnin kuin hoidon ja huolenpidon osalta toteutuvat. Oheishuoltajan ei tarvitse vastata lapsen päivittäisestä hoidosta.

Korvausta maksetaan vain holhoukseen liittyvistä tehtävistä. Oheishuoltaja saa kuukausittaisen veronalaisen palkkion per lapsi. Maksun suorittaa sosiaalilautakunta. Palkkiosta päättää yliholhooja. Oheishuoltaja tekee holhoukseen liittyvistä tehtävistä laskun kerran vuodessa. Kunnissa on käytäntönä, että sosiaalitoimi maksaa huollosta kuukausittaisen korvauksen. Korvaus vaihtelee kunnittain, eikä siitä ole säädetty laissa.

Oheishuoltajan toimintaa valvoo kaksi eri tahoa. Oheishuoltajuutta valvoo sosiaalilautakunta ja holhousta yliholhooja. Yliholhooja valvoo ensisijaisesti lapsen varallisuuden hoitoa. Muun muassa lapsen pankissa oleville varoille on asetettava käyttökielto ja varat voidaan nostaa pankista vain yliholhoojan suostumuksella. Sosiaalilautakunta on velvollinen tekemään henkilökohtaisia käyntejä kodissa tai asuinyksikössä, johon lapsi on sijoitettu.

Samoin kuin Suomessa viranomaisten tietoon on viime vuosien aikana tullut useita tilanteita, joissa ilman huoltajaa saapuneen lapsen edustamisessa on ollut ongelmia. Lasten ja nuorten haasteellisissa tilanteissa järjestelmän puutteet ovat tulleet ilmi siten, että lasta ei ole edustettu säännösten ja lakien edellyttämällä tavalla. Haasteena sekä Ruotsissa että Suomessa on edustajien koordinaation ja valvonnan puute.

4.3 Edustajajärjestelmä Alankomaissa

Kansalaisjärjestö Nidos vastaa itsenäisesti Alankomaiden edustajajärjestelmästä oikeusministeriön rahoituksella. Ilman huoltajaa saapuville lapsille määrättävä edustaja perustuu Alankomaiden siviilioikeuteen (*Civic code/law*), jonka mukaan kaikille Alankomaissa oleville lapsille on järjestettävä huoltaja. Oikeus tekee päätöksen edustajan määräämisestä. Useimmiten tehtävään määrätään Nidos, jolla on toimistoja ympäri maata. (Nidos 2014; ProGuard Project 2018.)

Nidoksen edustajat ovat sosiaalialan alemman korkeakoulutuksen saaneita kuukausipalkkaisia ammattilaisia. Nidos järjestää edustajilleen peruskoulutuksen ja pakollisia sekä vapaaehtoisia kursseja. Ilman huoltajaa maahan tulevien lasten määrän

vaihtelusta huolimatta useimmilla Nidoksen edustajilla on vakituiset työsopimukset. (Nidos 2014; ProGuard Project 2018.)

Nidos painottaa, että edustajien on tärkeää ymmärtää edustettavien taustoja, traumatisoitumista, selviytymismekanismeja ja perheen sekä yhteisön keskeisyyttä. Turvallinen ympäristö ja koulunkäynti tukevat Nidoksen näkemyksen mukaan nuoria parhaiten.

Edustajan päätehtävä on huolehtia edustettavien fyysisestä ja psyykkisestä hyvinvoinnista sekä kehityksestä yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Päivittäisestä hoidosta ja asumisesta vastaavat muut toimijat. Edustajan käytännön työtehtäviin kuuluvat turvapaikkaprosessin etenemisestä huolehtiminen ja koulupaikan sekä terveystalvelujen järjestäminen. Edustajan tehtäviin kuuluu myös sosiaalityötä, raha-asoiden hoitamista ja oikeusavustajan järjestäminen. Edustaja osallistuu myös edustettavan asumisjärjestelyihin. Kokoavasti voidaan sanoa, että Alankomaissa edustaja vastaa edustettavan asioiden kokonaisvaltaisesta hoidosta (ns. *case management*) ja että edustaja on vastuuvollinen tehtävien hoitamisesta (*accountable*). Jos edustajan toiminnassa ilmenee puutteita, edustettava voi oikeusavustajan tai asumisyksikön avustuksella tehdä valituksen. (Nidos 2014; ProGuard Project 2018.)

Edustajat toimivat alueellisissa 20 edustajan ja esimiehen tiimeissä. Edustajat keskustelevat edustettavien asioista pienryhmissä ja tukevat toisiaan. Edustajat osallistuvat noin kerran kuussa työnohjauksellisiin ryhmätapaamisiin. Tarvittaessa edustaja voi saada yksilötyönohjausta Nidokselta. Edustettaville tehdään myös riskiarvio, jossa huomioidaan esim. kunniakonfliktin ja ihmiskaupan riski. Edustajat pyrkivät luonnollisesti myös huolehtimaan, etteivät nuoret joudu hyväksikäytön uhreiksi, katoa tai joudu huonoon seuraan. Tavoitteena on valmistaa nuoria yhteiskuntaan liittymiseen ja itsenäisyyteen, kun he täyttävät 18 vuotta. (Nidos 2014; ProGuard Project 2018.)

Nidoksella on edustajien lisäksi lapsipsykologeja sekä kulttuurisia sovittelijoita (*cultural mediator*), jotka ovat edustajien ja edustettavien apuna. Nidoksella on myös lakimiehiä, edustajia neuvova puhelin sekä työntekijöitä, jotka ovat erikoistuneet esim. asumiseen, Dublin-menettelyyn ja vapaaehtoiseen paluuseen. (Nidos 2014; ProGuard Project 2018.)

Edustajat tapaavat edustettavia vähintään kerran kuussa. Kokopäiväisesti työskentelevällä Nidoksen edustajalla ei saa olla enempää kuin 24 edustettavaa kerrallaan. Vaikka siis Alankomaissa edustajan tehtävät ovat laajemmat kuin Suomessa, on suositeltu edustettavien määrä Nidoksella isompi. 24 edustettavan raja ei ole kuitenkaan suoraan verrannollinen Suomessa käytävään keskusteluun edustettavien sopivasta määrästä, sillä Suomessa edustajuus on perinteisesti nähty sivutoimisena tehtävänä, jota tehdään yleensä päätyön ohella.

Nidoksen edustajatoiminnassa sovelletaan Delta-metodologiaa. Jokaiselle ilman huoltajaa tullee lapselle tehdään alkuvaiheessa kokonaissuunnitelma (*case plan, life plan*). Neliportaisessa suunnitelmassa keskitytään mm. edustettavan vahvuuksiin, turvallisuuteen, kehitystavoitteisiin, verkoston luomiseen, voimaantumiseen ja motivointiin noudattaa suunnitelmaa. Suunnitelma tehdään vuodeksi kerrallaan yhteistyössä edustettavan kanssa. Suunnitelma sisältää tavoitteita ja vaiheita, joista sovitaan ja joita toteutetaan yhdessä. Vuoden aikana suunnitelman toteutumista arvioidaan, ja vuoden lopuksi arvioidaan nuoren tilannetta ja kehitystä. (Nidos 2014; ProGuard Project 2018.)

Tärkeäksi käytännöksi on muodostunut myös yhteyden ottaminen vanhempiin tai muihin lapsen läheisiin heti turvapaikkaprosessin alussa, jos se on mahdollista. Näin voidaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa keventää lapsen taakkaa ja paineita kertomalla vanhemmille lapsen tilanteesta, turvapaikkaprosessista, lapsen saamista tuista yms. Turvapakanhakijoiden pääkielille on käännetty tärkeimmät asiat, jotta niitä voidaan käyttää vanhemmille ja muille läheisille asioista kertomisessa. (Nidos 2014; ProGuard Project 2018.)

Nidoksen tavoitteena on, ettei edustajaa tarvitsisi vaihtaa, mutta vastaanottojärjestelmästä johtuvat muutot asuinyksiköstä tai paikkakunnalta toiselle aiheuttavat myös edustajan vaihtumista. Jos edustajaa joudutaan vaihtamaan, vanha ja uusi edustaja osallistuvat siirtovaiheessa samoihin tapaamisiin ja varmistavat tietojen siirtämisen. (Nidos 2014; ProGuard Project 2018.)

5 Suosituksia edustajajärjestelmän kehittämistyöhön

Suosituksot perustuvat alueellisten asiantuntijaryhmien ja kohderyhmän edustajien kuulemisiin. Ehdotukset ottavat huomioon lapsen oikeuksien toteutumisen ja kansainvälisen lainsäädännön edustajuusprosessin alusta lähtien.

1) Edustajajärjestelmän perusta

Kansallisen ja kansainvälisen lainsäädännön mukaisesti yksin maahan tulleiden alaikäisten edustamisen lähtökohtana on lasten oikeuksien ja osallisuuden turvaaminen. Suomessa, samoin kuin muissa Pohjoismaissa, ongelma on, että turvapaikkaa hakevaa lasta kohdellaan Lapsen oikeuksien sopimuksen vastaisesti ensisijaisesti turvapaikanhakijana, eikä lapsena (Byrne & al 2018). Tämä on johtanut siihen, että turvapaikanhakijalapsot ovat joissain tapauksissa menettäneet heille kuuluvat lapsen oikeudet. Lasten edun turvaaminen ei ole yksinkertaista, sillä asiaan liittyy laajemmin koko maahanmuuton kysymys, jolloin huomioon on otettava myös ihmisoikeusrikkokset kuten ihmiskauppa ja ihmisten salakuljettaminen, jotka ovat koko EU:n yhteinen asia. Maahanmuutossa on väistämättä otettava huomioon myös valtion sisäinen turvallisuus. Lapsen oikeuksien sopimuksen lähtökohta kuitenkin on, että riippumatta lapsen tai tämän huoltajan statuksesta ja tilanteesta, lapsi on aina ensisijaisesti lapsi. Lapsen oikeudet on turvattava kaikissa tilanteissa. Tätä silmällä pitäen edustajuuden tehtäväkuvaa ja kelpoisuusvaatimuksia on selkeytettävä. Riskitilanteiden varalle on luotava selkeä menettelytapa ja nimitettävä vastuutaho, joka auttaa ratkomaan tilanteen. Lapsiasiavaltuutettu on pitänyt nykyjärjestelmän puutteita merkittävänä riskitekijänä turvapaikkaa hakevan lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta ja suosittelee, että edustajuudesta säädettäisiin omalla lailla, ottaen huomioon Ruotsin esimerkin²⁰ (Lapsiasiavaltuutetun haastattelu 27.3.2018; Kurttila 2017, 36).

20 Kyseinen laki: Lag om god man för ensamkommande barn - 2005:429.

1. Edustajuuden tehtäväkuvaa ja kelpoisuusvaatimuksia koskevaa voimassa olevaa sääntelyä on lisättävä ja tarkennettava. Tarkennettavia asioita ovat edustajalta vaadittava koulutus ja tausta, tehtävän määritelmä, edustajia valvova viranomainen ja alaikäisen mahdollisuus kannella edustajastaan toimivaltaiselle taholle. Edustajan tehtävän lakkauttamisesta ilman edustajan hyväksyntää on syytä tehdä helpompi ja selkeämpi prosessi mahdollisten kriisiytyneiden tilanteiden varalle.
2. Edustajan tulee olla riippumaton maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomaisista sekä sosiaaliviranomaisista.
3. Edustajan tehtävänä on varmistaa lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja erityisesti lapsen osallisuus itseään koskevan asian käsittelyyn ja mahdollisuus ilmaista siinä mielipiteitään.
4. Edustajan on tehtävässään otettava huomioon kokonaisvaltaisesti lapsen henkilöllisyys, kansalaisuus, kasvatus, etninen, kulttuurinen ja kielellinen tausta sekä haavoittuvuus ja suojelun tarpeet. Edustettavalle lapselle on varattava mahdollisuus tutustua edustajaan ennen edustajan nimeämistä. Edustajan tulee tarpeen vaatiessa voida käyttää riittävästi aikaa lapsen mielipiteiden selvittämiseen.
5. Edustettavilta lapsilta tulee kerätä laadullista palautetta edustajuudesta, jolloin lapsen etu otetaan huomioon myös valvonnan taholla. Palaute on samalla myös määrällistä dataa, jolla voidaan mitata sekä edustajan onnistumista tehtävässään että edustajakoulutuksen vaikuttavuutta. Palautteen kerääminen lapsilta on osa lapsen perus- ja ihmisoikeutena turvattua oikeutta osallistua.

II) Edustajien rekrytointi ja reservi

Edustajajärjestelmän toimivuuden parantamiseksi ja jatkuvuuden varmistamiseksi on luotava yhtenäiset kriteerit sopivuudesta tehtävään ja kansallinen edustajarekisteri, johon edustajien tiedot kootaan. Rekisteriin voivat päästä vain koulutuksen käyneet 25 vuotta täyttäneet henkilöt, joiden tausta on tarkistettu.

1. Uusien edustajien rekrytointi kansalliseen rekisteriin olisi hyvä olla neutraalilla ja ulkopuolisella taholla, jonka työntekijät eivät ole osallisena lapsen tulevaisuuden suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa. Ryhmäkodin sosiaalityöntekijän on hyvä edelleen pyytää edustajaa tehtävään, mutta käyttäen hyväksi edustajarekisteriä.
2. Edustajan rikosrekisteriote, kokemus, koulutus, taloudellinen tilanne ja suoritettujen tehtävien laatu selvitetään, ja tiedot kirjataan maistraatin tai muun vastaavan tahon²¹ ylläpitämään rekisteriin.
3. Edustajan tehtävä on sivutoiminen, ja siihen voidaan valita henkilö, joka soveltuu toimimaan alaikäisten kanssa. Henkilöllä ei saa olla taustaa lapsiin kohdistuvista rikoksista. Edustajien olisi hyvä olla iältään vähintään 25 vuotta, sillä aikaisempi työ- ja elämäkokemus sekä opinnot tuovat tehtävän hoitamiseen tarpeellista tietoa ja osaamista.

III) Edustajien koulutustarpeet ja osaaminen

Edustajien koulutus on järjestettävä yhdenmukaisen, valtakunnallisen opetus-suunnitelman mukaisesti ja koulutuksen järjestämisvastuu on selkeästi ja kootusti osoitettava jollekin taholle tai yhteistyössä toimiville tahoille. Koulutuksellisen tasa-arvon toteutumiseksi tulisi hyödyntää alueellista oppilaitosverkostoa ja korkeakouluja. On tärkeää, että edustajat tietävät millä keinoilla he voivat varmistaa oman oikeusturvansa toteutumisen parhaiten.

1. Edustajien koulutusta olisi suositeltavaa tarjota kolmessa osassa: perus-, jatko-, ja täydennyskoulutuksena. Edustajan on suoritettava peruskoulutus ennen edustajarekisteriin pääsyä ja ylläpidettävä osaamistaan osallistumalla jatko- ja täydennyskoulutuksiin. Palkkioiden maksaminen myös koulutuspäivistä ohjaa edustajia ylläpitämään osaamistaan.
2. Edustajien peruskoulutus on järjestettävä siten, että koulutukseen on mahdollisuus osallistua tasapuolisesti eri alueilla ja alueen toimijaverkoston

²¹ Otettava huomioon maakuntaudistuksen tuomat muutokset maistraatin, väestörekisterikeskuksen ja maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikön yhdistyessä Digi- ja väestötietovirastoksi (Maistraatti 2018).

asiantuntemusta hyödynnetään. Koulutuksen jatkuvuuden varmistamiseksi toteutuksessa tulisi hyödyntää vapaan sivistystyön oppilaitoksia ja niiden toimintaa ohjaavia opetuksen korvausperusteita. Verkkopohjainen peruskurssi on kustannustehokas tapa toteuttaa peruskoulutus.

3. Edustajien jatko- ja täydennyskoulutuksessa tulisi a) hyödyntää korkeakoulujen asiantuntemusta, b) kytkeä koulutus Digi- ja väestötietoviraston yhteyteen tai c) kytkeä koulutus Osaamis- ja tukikeskusten yhteyteen.
4. Edustajille on tarjottava työnohjausta ja neuvontaa tehtäväänsä sekä varmistettava mahdollisuus hyvien käytäntöjen jakamiseen. Edustajia varten ylläpidettävälle internet-sivustolle on hyvä keskittää peruskoulutuksen materiaalit, työohjeet ja edustajien keskustelufoorumi. Sivustoa olisi hyvä ylläpitää sama taho, joka järjestää peruskoulutuksen.

IV) Ammatti- vai sivutoiminen edustajuus

Tarve keskitetyille koordinointi- ja palkanmaksutaholle tuo edustajuutta lähemmäs ammatillisempaa työtehtävää. Koordinoiva taho vaatii työvoimaa, eikä sen organisointi ole mahdollista ilman lisäresursseja. Edustajajärjestelmää tulisi käsitellä laajemmassa lasten edunvalvonnan viitekehyksessä. Yhtäläisyydet ja erot edunvalvoja ja edustajajärjestelmien suhteen puoltavat, että näitä järjestelmää tarkasteltaisiin tulevaisuudessa kokonaisuutena (ks. alaluku 3.4.3 s. 23).

Edustettavien määrä on hyvä sitoa edustajan osaamiseen. Jatkokoulutuksen käynyt edustaja on todennäköisesti tehtävään sitoutuneempi, valmiimpi ja perehtyneempi, jolloin jatkokoulutuksen käyneille voidaan antaa enemmän edustettavia kuin vain peruskoulutuksen käyneille.

1. Edustajajärjestelmää tulisi kehittää ammattimaisempaan suuntaan siten, että kaikilla edustajilla on tehtävään soveltuvaa koulutusta. Edustajan tulee tuntea lapsen oikeudet ja osallisuuden varmistaminen sekä tuntea ne viranomaisprosessit, joissa päätetään lapsen huolenpidosta, asumisesta, koulutuksesta ja hyvinvoinnista.

2. Turvapaikkavaiheen palkkionmaksu olisi hyvä siirtää taholle, jonka tehtäviin ei kuulu turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittely. Tällöin se olisi myös hyvä siirtää samalle taholle, joka maksaa kotoutumisvaiheen palkkiot.
3. Voisi olla syytä harkita edustettavien määrän rajoittamista esimerkiksi siten, että peruskoulutuksen käyneellä edustajalla voisi olla enintään 10 edustettavaa. Jatkokoulutuksen käyneillä edustajille voisi olla enintään 20 edustettavaa, ellei ole erityistä syytä, kuten laajamittainen maahantulo tai kokopäiväinen edustajuus. Olisi niinkään hyvä ohjeistaa, että edustaja tapaisi kutakin edustettavaansa kahdenkesken, ei niin, että tapaamisessa on monta edustettavaa samanaikaisesti.
4. Viranomaisten tulee selvittää mahdollisuutta edustajana toimineen henkilön tehtävän jatkamista osana jälkihuollon tukitoimia, esimerkiksi tukihenkilönä silloin, kun nuorella on erityistarpeita. Tämä edellyttää, että nuori haluaa edustajan jatkavan tehtävässään.²²

V) Edustajajärjestelmän yleinen koordinaatio

Edustajajärjestelmän koordinointi on tarkoituksenmukaista siirtää yhden valtiollisen tahon alaiseksi hallinnon yksinkertaistamiseksi. Kyseinen taho maksaisi edustajille palkkiot sekä turvapaikkavaiheen että kotoutumisvaiheen ajalta. Koordinoinnin keskittäminen yhden tahon alaiseksi selventää yhteistyölinjoja muihin hallinnonaloihin.

1. Valtakunnallinen rekisteri edustajista voitaisiin perustaa Digi- ja väestötietovirastoon (valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva valtion keskuhallinnon valtakunnallinen viranomainen), jolla on infrastruktuuri ja asiaosaaminen rekisterinpitoon valmiina (Ks. alaluku 3.5.3 s. 28–29). Rekisteriin kerättäisiin tietoa edustajan taustan lisäksi käynnissä olevista edustajuustehtävistä ja päättyneistä edustajuussuhteista. Tällöin valvonta ja seuraaminen olisi selkeästi yhdellä taholla.

²² Ks. Kurttila 2017: Tiedote 26.8.2017.

2. Edustaja- ja edunvalvontajärjestelmien yhtenäisyyden kannalta maistraatin on hyvä toimia tehtävään nimittävänä viranomaisena sekä edustajille että edunvalvojille.
3. Digi- ja väestötietovirasto maksaisi palkkiot sekä turvapaikka- että kotoutumisvaiheen ajalta.
4. Virasto suorittaisi ennakoivaa valvontaa informaatio-ohjauksen kautta ja vastaisi edustajien koulutuksen järjestämisestä kilpailuttamalla koulutusorganisaatioita, jotka tuottavat koulutusta yhteistyössä alan asiantuntijaorganisaatioiden kanssa.

VI) Valvonnan järjestäminen

Valvonnan systematisoimiseksi tulisi edustaja- ja edunvalvojajärjestelmiä tarkastella kokonaisuutena. Yhtenäinen valvontajärjestelmä tulisi luoda maakuntaudistuksen puitteissa. Mahdollisia valvovia tahoja ovat Digi- ja väestötietovirasto (Ks. alaluku 3.5.3 s. 28–29) tai Lupa- ja valvontavirasto Luova.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen rooliin voisi sopia sisältöjen luominen laatuvaatimuksille ja koulutukselle ennakoivana valvontana. Näin varmistetaan erityistä tukea tarvitsevien lasten hyvinvointia koskevien tutkimustulosten leviäminen käytäntöön.

1. Lapsen oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseksi on tärkeää määritellä valvontaviranomainen, jolle voidaan keskittää edustajien rikosrekisterin ja taloudellisen tilanteen tarkistaminen, edustajan toiminnan laadunvalvonta, edustettavan osallisuuden varmistaminen sekä edustajan toimintatapoja koskevat valitukset. Valvontaviranomaisen tulee olla riippumaton turvapaikka- ja kotoutumisvaiheen prosesseista. Menettelyt toimintatapojen ja päätösten oikaisuun tulee kertoa edustettaville ja edustajille selkeästi ja ymmärrettävästi.

2. Edustajien rikosteristeriote tulee tarkistaa säännöllisin väliajoin.²³
3. Edustajien on pidettävä yllä ammattitaitoaan osallistumalla täydennyskoulutuksiin. Edustajarekisteriin tulee koota edustajien saama jatko- ja syventävä koulutus.
4. Edustajien olisi hyvä toimittaa valvovalle taholle toimintakertomus neljännesvuosittain. Raportissa edustaja käy läpi tekemänsä toimet ja erityisen haastavat tilanteet. Näin on mahdollista huomioida edustajarekisterissä edustajat, jotka vaativat erityistä tukea tai aktiivisempaa valvontaa. Raportteja varten on suotavaa tehdä valmis pohja.

²³ Lasten edustaja- ja edunvalvojajärjestelmien valvonnan kokonaisuuden kannalta on huomionarvoista, että tällä hetkellä lastensuojelun edunvalvojien ei tarvitse esittää rikosrekisteriotetta, mitä voidaan pitää huomattavana puutteena lasten oikeusturvan kannalta.

6 Yhteenveto

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan yksin maahan tulleelle lapselle tulee määrätä edustaja. Lapsen oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta keskeinen kysymys on kuitenkin, millaiseen edustajaan lapsella on oikeus? Tällöin ei voi liikaa korostaa koulutuksen ja valvonnan tärkeyttä; kaikkien edustajien on oltava tehtävän sisältö huomioon ottaen kattavasti ja yhdenmukaisesti koulutettuja. Kattava koulutus tarkoittaa hyviä tietoja ulkomaalais-, vastaanotto- ja kotouttamislainsäätelystä, muusta lapsen hyvinvointiin vaikuttavasta sääntelystä (mm. sosiaaliturva-, lastensuojelu- ja terveydenhuolto) sekä lapsen perus- ja ihmisoikeuksista.

Suomessa on tällä hetkellä käytössä hajautettu ja palkkioperusteinen järjestelmä, jonka koordinaatio ja ohjeistus on jaettu kahdelle eri viranomaistaholle. Edustajuus koetaan sivutoimena, eikä kokopäivätyönä. Tämän mallin hyvät puolet ovat nopeat edustajan nimeämismisajat, osaavien edustajien sitoutuminen tehtäväänsä sekä suhteellisen edulliset kustannukset. Edustajia löytyy normaalitilanteessa nopeasti ja sosiaalityöntekijät tietävät kunkin edustajan erityisosaamisalueet. Edustajia määrätään vain tarpeen mukaan, eli jos edustettavia ei ole, ei ole myöskään edustajia. Palkkioita ja korvauksia maksetaan vain ohjeissa mainituista toimista. Huonoiksi puoliksi nykyisessä mallissa voidaan laskea koordinaation päällekkäisyys sekä koulutuksen, pätevyysvaatimusten ja ulkopuolisen valvonnan puute, mikä kiireellisen poikkeustilan aikana on heikentänyt edustuksen laatua alueellisesti. Edustajat eivät myöskään tällä hetkellä ole tehtävässään riippumattomassa asemassa, sillä edustettavaa koskevat päätökset tekevä maahanmuuttoviranomainen maksaa edustajan palkkiot turvapaikkavaiheessa.

Järjestömallissa (ks. alaluku 4.3 s. 35–37) edustajien koulutuksesta ja palkkionmaksusta vastaa yhdistys, jonka valtiolta saatava rahoitus olisi taattu lakisääteisesti. Jos edustaminen olisi yleisen edunvalvonnan yhteyteen kytketty, on mahdollista

käyttää oikeusaputoimiston lukuun toimivia päätoimisia lastensuojelujärjestöjen tai kuntien pätevyysvaatimukset täyttäviä edustajia. Ongelmaksi järjestömallissa nousee valvonnan pirstaloituminen, sillä valvonta olisi tarkoituksenmukaista keskittää kokonaisuudessaan yhdelle taholle. Valvontaa ei kuitenkaan voi kokonaan keskittää järjestölle, sillä tarpeelliset taustaselvitykset ja edustajarekisterin ylläpito ovat luonteeltaan viranomaistoimintaa.

Tutkintosidonnainen kokopäiväis- tai osa-aikaisedustaminen vaatii edustajilta tietyn koulutuksen edustajaksi pääsemiseksi. Tutkintosidonnaisuus rajoittaa edustajiksi tulevien määrää, eikä järjestelmä kykenisi tällöin joustamaan poikkeustilanteissa, jolloin vaaditaan nopeaa rekrytointia. Edustajien kerryttämä kokemuspohja ja tietotaito menisi monilta osin hukkaan vaatimusten vuoksi. Toisaalta tutkintosidonnaisuus veisi edustajuutta ammatillisempaan suuntaan, mikä on edustaja- ja edunvalvontajärjestelmien kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukainen kehityssuunta.

Vaihtoehtoisena mallina voidaan pitää myös Ruotsin mallia, jossa alaikäiselle määrätään turvapaikkaprosessin ajaksi uskottu mies (edustaja) ja oleskeluluvan saaneelle lapselle määrätään oheishuoltaja (*särskilt förordnad vårdnadshavare*). Ruotsin mallin hyvänä puolena voidaan pitää alueellisia valvontaelimiä (ks. s. Alaluku 4.2.1 s. 32–34), pakollista verkkopohjaista koulutuskokonaisuutta ja kustannustehokkuutta. Valvovat tahot tarkastelevat kokonaisvaltaisesti uskottujen miesten toimintaa. Ne nimeävät hakemuksesta jokaiselle lapselle uskotun miehen, neuvovat ja valvovat heidän toimintaansa sekä käsittelevät uskottuja miehiä koskevat valitukset. Pienet kuukausittaiset palkkiot per edustaja (100–250 €) tekevät tehtävästä selkeästi aatteellisuuteen perustuvan. Huono puoli Ruotsin mallissa on, ettei lapsi saa uskottua miestä tarpeeksi nopeasti saavuttuaan maahan ja lapsia on siirrelty paljon kunnasta toiseen. Pienet palkkiot aiheuttavat myös sen, että tehtävien hoitaminen perustuu osaavien ihmisten hyväntahtoisuuteen.

Osana alueellisten asiantuntijaryhmien haastattelua selvitettiin mikä edustajajärjestelmän malleista olisi haastateltavien mielestä toimivin:

Edustajajärjestelmän malli	Ääniä
Edustajuus nykyisellään: sivutoiminen edustajuus	11
Edustajuus osana työtä: Lastensuojelujärjestön työntekijä tai muu sopiva henkilö	8
Edustajuus osana virkaa: puolipäiväinen ”kunnan lastenedustaja”	3
Edustajuus kokopäivätyönä: lastensuojelujärjestön tms. tahon palkkaama edustaja	4
Edustajuus virkana: kokopäiväinen ”alikäisten turvapaikanhakijoiden edustaja”	2

Selvityksessä esitettyjen suositusten perusteella suosittelemme ”pohjoismaista” edustajajärjestelmää, joka on keskitetty, osaamissidonnainen, ja jossa edustajuus on sivutoimista. Järjestelmä on hyvä keskittää yhdelle organisoivalle taholle, jolla on vastuu edustajan toimien valvonnasta ja toimivalta tarkistaa edustajien rikosrekisteri säännöllisin väliajoin. Edustajan mahdollisiin virheisiin, puutteisiin tai laiminlyönteihin reagointi ei voi olla lapsen vastuulla, vaan edustajien toimintaa on valvottava. Muun muassa Unicefin tuoreessa tutkimuksessa suositellaan, että edustajien rekrytoinnista, tuesta, koulutuksesta ja valvonnasta vastaisivat lastensuojeluviranomaiset (Byrne et al. 2018).²⁴ Valvovalla yhteisöllä tai henkilöllä tulisi olla toimivalta arvioida edustettavien kantelut. Lisäksi edustajien tulee saada jatkuvaa koulutusta heidän pätevyytensä varmistamiseksi. Olemme esittäneet, että edustajajärjestelmän koordinointi ja valvonta voitaisiin keskittää vuonna 2020 perustettavalle Digi- ja väestötietovirastolle, johon maistraatit yhdistyvät. (Ks. alaluku 3.5.3 s. 28–29). Tällöin on mahdollisuus yhdenmukaistaa edustaja- ja edunvalvontajärjestelmien rakenteita, kun maistraatit nimeävät sekä edunvalvojat että edustajat. Vaihtoehtona on keskittää valvonta Valtion lupa- ja valvontavirastolle. Luovan valinta tähän rajallisempaan erityistehtävään hajauttaisi edustajan nimeämisen ja valvonnan tehtävät kahteen eri virastokokonaisuuteen.

Osaamissidonnaisuus tarkoittaa peruskoulutuksen hyväksyttävää suorittamista pätevyysvaatimuksena edustamiselle. Tämä ei tarkoita tutkintositonnaisuutta, vaan painoarvo on nimenomaan edustajien osaamisella ja aiemmalla kokemuksella. Edustaja ei voi turvata lapsen oikeuksia, ja siten lapsen etua, jos hänellä itsellään ei ole oikeuksista ja niiden toteuttamisesta riittävästi tietoa. Lapsen oikeuksien komitea on useassa yhteydessä korostanut, että kaikkien lasten asioita käsittelevien ammattilaisten on saatava riittävä koulutus myös lapsen kuulemisesta, jotta lapsen oikeus osallistua voisi toteutua. (Yleiskommentti No. 12, kohta 134g ja

²⁴ UNICEFin tutkimus kohdistui Pohjoismaihin ja siinä kiinnitettiin huomiota turvapaikanhakijalasten oikeusturvan puutteisiin yleisesti ja erityisesti edustajajärjestelmään.

Yleiskommentti No. 5, kohdat 53–55.)²⁵ Asiantuntija- ja koulutusorganisaatiot voivat toimia Digi- ja väestötietoviraston järjestämän koulutuksen sisällöntuottajina.

Osaamissidonnainen sivutoiminen edustajuus tarkoittaa, että edustajuus ei ole kokopäiväistä, vaikka sitä ammatillisempaan suuntaan kehitetäänkin. Jokainen edustaja hyväksyy tai hylkää halutessaan hänelle ehdotettavan edustajuustehtävän, mutta samalla edustajaa tukee tehtävässään taho, joka esimerkiksi ylläpitää samalla edustajarekisteriä. Sivutoiminen tehtävä on joustava antaessaan edustajille mahdollisuuden viettää edustettavan kanssa aikaa myös, vaikka vietetystä ajasta ei saisikaan korvausta. Se kertoo siitä, että edustajuustehtävän luonne on jossain omaisen ja viranomaisen välissä.

²⁵ Ks. myös Euroopan Neuvoston lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat 2012, s. 23.

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus ja raportit

- Bruun, Anna** 2016 Maakunta, kasvupalvelu- ja SOTE-uudistuksesta aiheutuvat muutokset ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten palveluiden järjestämiseen. *Muistio 20.11.2016*. TEM.
- Byrne, Kevin & Hansen, Claus Bech** 2018 *Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children*. UNICEF.
- Drachenberg, Ralf & Anghel, Suzana** 2018 *Outcome of The Meetings of EU Leaders On 28–29 June 2018*. The European Council Oversight Unit. 3.7.2018. EPRS - European Parliamentary Research Service. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <https://epthinktank.eu/2018/07/03/outcome-of-the-meetings-of-eu-leaders-on-28-29-june-2018/>
- Ek, Ingela & Hansson, Tommy** 2016 *God man för ensamkommande flyktingbarn - en vägledning*. Förlag Björn Lunden Information.
- Euroopan Komissio & FRA - European Union Agency for Fundamental Rights** 2014 *Vanhempien huolenpitoa vailla olevien lasten edunvalvonta: Käsikirja edunvalvontajärjestelmien vahvistamisesta ihmiskaupan lapsiuhrien erityistarpeiden Täyttämiseksi*.
- Euroopan Neuvosto** 2012 Euroopan neuvoston lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat. Euroopan Unioni. Luxemburg. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <https://rm.coe.int/16806a453d>
- Euroopan Parlamentti** 2017 *Mietintö ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksesta*. (uudelleenlaadittu teksti) (COM(2016)0465 – C8-0323/2016 – 2016/0222(COD)) Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0186+0+DOC+XML+VO//FI#title1>
- FRA - European Union Agency for Fundamental Rights** 2018 *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union – Summary*. 2015 *Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union*.
- Fäldin, Kerstin & Strand, Görel** 2010 *Ensamkommande barn och ungdomar: En praktisk handbok om flyktingbarn Natur och Kultur Akademisk*.
- Goeman, Martine; Fournier, Katja; Gittrich, Thomas; van Os, Carla; Gallizia, Gabriella; Neufeld, Inger; Bellander, Eva; Arnold, Samantha sekä Marina Uzelac** 2011 *Closing a Protection Gap. Core Standards for guardians of separated children in Europe. Goals for guardians and authorities*. Defence for Children 2011. ECPAT Alankomaat. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <http://www.co-standardsforguardians.com/images/22/335.pdf>
- Hodgin, Rachel & Newell, Peter** 2011 *Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja*. Unicef. Toim. Hetemäki, Inka. Edita Publishing Oy.
- Järvinen, Snellman ja Helenius** 2014 *Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevan lapsen edustaminen - tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta*, s 14. Maahanmuuttovirasto 2014. Helsinki. Saatavilla: <https://migri.fi/documents/5202425/6375722/Ilman+huoltajaa+olevan+turvapaikanhakijalapsen+edustaminen/419a1d23-855e-4c00-b8c1-ca4336c1a5e1>
- Kurttila, Tuomas** 2017 *Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja: Onko lapsella oikeusturvaa*. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 1/2017. Jyväskylä. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2017/05/Vuosikirja-onko-lapsella-oikeusturvaa.pdf>
- Lapsiasiavaltuutettu: Lasten ja nuorten turvapaikkapäätökset saatava nopeammin, edustajatoiminta 21-vuotiaaksi asti. *Tiedote 26.8.2017*. Lapsiasia.fi. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <http://lapsiasia.fi/tata-mielta/tiedotteet/2017-5/lapsiasiavaltuutettu-lasten-ja-nuorten-turvapaikkapaatokset-saatava-nopeammin-edustajatoiminta-21-vuotiaaksi-asti/>

- 2016 *Lapsiasiavaltuutetun arvio yksin maahan tulleiden turvapaikkaa hakevien lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin toteutumisesta*. Arviolausunto LAPS/33/2015 16.6.2016. Lapsiasiavaltuutetun toimisto. Jyväskylä. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2016/06/LAPS_yksin_maahan_tulleet_16062016.pdf
- 2015 *Lapsiasiavaltuutetun tilannekuva ja toimenpide-esitykset yksin maahan tulleiden turvapaikkaa hakevien lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin takaamiseksi*. LAUSUNTO LAPS/33/2015 1.10.2015. Lapsiasiavaltuutetun toimisto. Jyväskylä. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/10/LAPS_toimenpide-esitykset_yksinmaahantulleelapset.pdf
- Lepola, Outi** 2012 *Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä*. Lastensuojelun keskusliitto 2012. Helsinki. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) https://www.lsk.fi/materiaali/lastensuojelun-keskusliitto/Ei_omainen_eika_Viranomaisen.pdf
- Lundqvist, Katarina** 2008 Identitet okänd. Om socialt arbete på grupphemmen för barn som ensam söker asyl i Finland. ProGradu Turun yliopisto. Siirtolaisuusinstituutin verkkojulkaisut 42/2008. <http://www.migrationinstitute.fi/fi/webreport-42/identitet-okand>
- Lundqvist, Kia Katarina; Tantaranmäki, Sami; Halttunen, Timo sekä Vanhanen, Sari** 2017 Eiselvitys alaikäisinä ilman huoltajaa Suomeen tulleiden oleskeluluvan saaneiden tuen ja asumisen hallinnoinnista maakuntaudistuksen jälkeen. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja TEM raportteja 18/2017*. Työ- ja elinkeinoministeriö. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79736/TEMrap_18_2017_verkkojulkaisu.pdf
- Lundqvist, Kia Katarina & Vaitomaa, Johanna** 2014 Edustajan osaaminen lapsen oikeuksien turvaajana teoksessa *Haavoittuvasta lapsuudesta ehjään aikuisuuteen - Tutkimuksia A49*. Toim. Heikkilä, Elli. Siirtolaisinstituutti. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) http://www.migrationinstitute.fi/files/pdf/A49_Halaten_seminaari_EH.pdf
- Maistraatti** 2018 *Digi- ja väestötietovirasto näyttää suunnan digitalisaatiolle ja palvelee elämän eri vaiheissa*. Ajankohtaista. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <http://212.213.116.156/fi/Ajankohtaista/Digi-ja-vaestotietovirasto-nayttaa-suunnan-digitalisaatiolle-ja-palvelee-elaman-eri-vaiheissa/>
- Nidos** 2014 *Working with the Unaccompanied Child*. Engi.eu. Saatavilla: (Tieto saatu 30.8.2018) <https://engi.eu/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=103>
- ProGuard Project** 2018 *Professionalisation of guardianship for unaccompanied children*. Field consultation on guardianship in the Netherlands, Utrecht, 5.-6.3.2018.
- Rantanen, Mervi** 1998 *Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen edustaminen. Projektin loppuraportti*. Työministeriö, Maahanmuutto-osasto. Helsinki.
- Sisäministeriö** 2018 *Ajankohtaista: EU:n sisäministerit keskustelevat yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisesta*. Tiedote 64/2018. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) https://intermin.fi/artikkeli/-/asset_publisher/eu-n-sisaministerit-keskustelevat-yhteisen-turvapaikkajärjestelman-uudistamisesta
- Socialstyrelsen (Ruotsin sosiaalihalitus)** 2017 *Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar*. Julkaistu 1.5.2017. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2012/ett-gemensamt-ansvar-for-ensaMkommande-barn-och-ungdomar>
- 2016 *Ensamkommande barn och unga – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter*. Julkaistu 11.8.2016. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <https://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-11-8>
- 2013 *Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar – en vägledning*. Socialstyrelsen. Västerås.
- Spinder, Siemen & van Hout, Anjo**. 2008 *Jong en Onderweg Nidosmethodiek voor de begeleiding van Ama's (Young and underway Nidos methodology for the guidance of AMA's)*. Stichting Nidos. Utrecht.
- Sveriges Kommuner och Landsting** 2018 *God man för ensamkommande barn*. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <https://skl.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/barnochunga/placerade-barnochunga/ensamkommandebarnochunga/overformyndaregodman/godmanensamkommandebarn.3609.html>

2017 *Begäran om översyn av reglerna om överförmyndare, gode män och förvaltare*. SKL Skrivelse 4.7.2017. Saatavilla: (Tieto saatu 16.8.2018) <https://skl.se/download/18.873b2f415b261ef5b39057f/1491553555232/SKL-17-01225-02-Skrivelse-Gode-man-och-forvaltare.pdf>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2018 *Osaamis- ja tukikeskukset (OT)*. Tutkimus ja kehittäminen, Tutkimukset ja hankkeet, Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE), Erityis- ja vaativan tason palvelut. Saatavilla: (Tieto saatu 22.8.2018) <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/lapsi-ja-perhepalveluiden-muutosohjelma-lape-/erityis-ja-vaativan-tason-palvelut/osaamis-ja-tukikeskukset-ot>

Valtioneuvosto 2018 *Mikä on valtion lupa- ja valvontavirasto (Luova)?* Alueuudistus.fi. Saatavilla: (Tieto saatu 29.8.2018) <https://alueuudistus.fi/luova>

Von Schéele, Eva & Strandberg, Ingemar 2017 *Ensamkommande barns rätt*. En vägledning för den gode mannen, kommunen m.fl. Wolters Kluwer förlag.

Yhdistyneet Kansakunnat 1985 *Report of the Working Group on a Draft Convention on the Rights of the Child*. E/CN.4/L.1575. YK.

Lait ja kommentit

EU:n vastaanottodirektiivi (2013/33/EU). Lag om god man för ensamkommande barn, 2005:429.

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

Laki kotoutumisen edistämisestä (1388/2010).

Lapsen oikeuksien komitean Yleiskommentti No. 5 (2003).

Lapsen oikeuksien komitean Yleiskommentti No. 6 (2005).

Lapsen oikeuksien komitean Yleiskommentti No. 12 (2009).

Lapsen oikeuksien komitean Yleiskommentti No. 13 (2011).

LOS 12 art.

PL 6 § 3 momentti.

Valtioneuvoston asetus ilman huoltajaa olevan lapsen edustajalle maksettavasta palkkiosta ja kulkorvauksesta (115/2012)

Yleiskommentti No. 12, kohta 35, M. & M. v. Kroatia 3.9.2015 (§ 184 – 187).

Haastattelut

Selvitystä varten haastateltiin yhteensä 24 henkilöä ja vastaanotettiin kuusi kirjallista vastausta samoihin kysymyksiin (yhteensä 30 henkilöä). Haastattelujen metodina käytettiin puolistrukturoitua ryhmä- ja yksilöhaastattelua. Haastatteluista saatu tieto toimi selvityksen pohjana, jonka päälle pohdinta ja suositukset ovat rakennettu. Kirjallisuutta ja raportteja on käytetty täydentämään haastatteluissa heränneitä kysymyksiä ja järjestelmän ongelmakohtia. Joitakin sitaatteja on sisällytetty haastatteluun sellaisenaan. Kaksi haastateltavista ei maininnut toimivinta edustajajärjestelmän mallia, minkä vuoksi yhteenlaskettujen äänten määrä on 28, eikä 30.

Työryhmän haastattelemat henkilöt:

Vastaanottokeskuksen johtava sosiaalityöntekijä. Ryhmähaastattelu 6.3.2018.

Perheryhmäkodin työntekijä. Ryhmähaastattelu 6.3.2018

Tukiasuntolan sosiaalityöntekijä vuonna 2015. Ryhmähaastattelu 6.3.2018.

Vastaanottokeskuksen tukiasunnoista vastaava ohjaaja. Ryhmähaastattelu 6.3.2018.

Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja vuonna 2015. Ryhmähaastattelu 8.3.2018.

Saapunut itse Suomeen ilman huoltajaa ja toiminut tulkkina vastaanottokeskuksessa. Ryhmähaastattelu 8.3.2018.

Ilman huoltajaa saapunut alaikäinen turvapaikanhakija A. Haastattelu 13.3.2018.

Ilman huoltajaa saapunut alaikäinen turvapaikanhakija B. Haastattelu 13.3.2018.

Etu ry:n hallituksen jäsen A. Ryhmähaastattelu 20.3.2018.

Entinen lastensuojelun edunvalvoja ja vuosia päätoimisena edustajana toiminut. Ryhmähaastattelu 20.3.2018.

Sivutoiminen edustaja. Ryhmähaastattelu 20.3.2018.
Yliholhoojalautakunnan edustajien haastattelu 23.3.2018 (Ruotsi)
Lapsiasiavaltuutettu. Haastattelu 27.3.2018.
Ely-keskuksen erikoissuunnittelija. Etäyhteys-haastattelu 28.3.2018.
Lakiasiantuntijain työryhmä. Ryhmähaastattelu 29.3.2018.
Turun kaupungin sosiaaliviranomainen. Ryhmähaastattelu 29.3.2018.
Eriytettyjen lasten liitto Ehjä ry:n työryhmä. Ryhmähaastattelu 29.3.2018.
Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikön työryhmä. Etäyhteys-haastattelu 15.5.2018.
Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijä. Etäyhteys-haastattelu 21.5.2018.
Maahanmuuttoviraston työryhmä A. Ryhmähaastattelu 25.5.2018.
Maahanmuuttoviraston työryhmä B. Ryhmähaastattelu 25.5.2018.
Maahanmuuttoviraston työryhmä C. Ryhmähaastattelu 25.5.2018.
Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen työryhmä. Etäyhteys-haastattelu 28.5.2018.
Valtiovaraministeriön vanhempi neuvonantaja Jaska Siikavirta. Haastattelu 29.6.2018.

Ruotsissa tehdyt haastattelut:

Täby, Norrtäljen, Vallentunan ja Österåkerin yliholhoojatoimiston yksikönjohtaja Susanna Jägerstad ja toimiston toimitsija Stina Haglund.
Tietoa saatiin myös tutkija Riitta Erikssonilta (FoU Nordost).

Kirjalliset vastaukset:

Edustaja. Webropol-lomake.
Edustaja ja Etu ry:n hallituksen jäsen B. Webropol-lomake.
KEHA-keskuksen työryhmä. Webropol-lomake.
Maahanmuuttoviraston työryhmä D. Webropol-lomake.
Pelastakaa Lapset ry:n alaikäisyksikön työryhmä. Webropol-lomake.
Yrittäjä, yksityisen sosiaalialan avopalveluiden tuottaminen. Webropol-lomake.

Liite 1: Edustajuusvastuun jakautuminen eri instituutioille EU:n alueella

Jäsenvaltio	Instituutio vastuussa lain mukaan	Jäsenvaltio	Instituutio vastuussa lain mukaan
AT	Lasten ja nuorten hyvinvointitoimisto (Kinder- und Jugendwohlfahrtsträger)	IE	Lapsi- ja perhetoimisto
BE	Huoltajaviranomainen (Service des tutelles)	IT	Alueellinen sosiaalipalvelu pormestarin kautta (ja tuetun asumisen laitos hätätapauksissa)
BG	Sosiaaliavustusosasto (Агенцията за социално подпомагане) tai alueellisen hoitolaitoksen johtaja	LT	Kunnallinen lasten oikeuksien suojeluyksikkö
CY	Sosiaali ja hyvinvointipalvelu (Υπηρεσιών Κοινωνικής Ευημερίας) johtajansa kautta	LU	Julkiset instituutiot mukaan lukien tuetun asumisen keskuskeskukset johtajien kautta
CZ	Lasten sosiaalisen ja laillisen suojelun viranomainen (Orgán sociálně-právní ochrany dětí)	LV	Kunnallinen lasten oikeuksien suojeluyksikkö (Orphan's court, Bāriņtiesu), lastenhoidon instituutin päällikkö
DE	Nuorisohyvinvointitoimisto (Landesjugendamt)	MT	Tuetun asumisen keskus, jossa lapsi asuu
DK	Valtion hallinto (Statsforvaltningen)	NL	Nidos ja Nuorisohoivatoimisto (Bureau Jeugdzorg)
EE	Kunnallinen lastensuojeluviranomainen	PL	Tuetun asumisen laitos, jossa lapsi asuu
EL	Ensisijainen julkinen syyttäjä ja Lastensuojeluviranomainen (ei vielä luotu)	PT	Hoivatoimisto ja tuetun asumisen laitos, jossa lapsi asuu
ES	Alueellisen autonomisen alueen nuorisohyvinvointiviranomainen	RO	Tuetun asumisen laitosten johtaja ja Sosiaaliavun ja lastensuojelun yleinen johto (GDSACP) (Directia generala de asistenta sociala si protectia copilului) johtajansa kautta
FI	Kunnallinen sosiaali- ja hyvinvointiviranomainen ja vastaanottokeskusten johtaja	SE	Kunnallisen tason Sosiaali- ja hyvinvointipalvelu
FR	Alueellinen lastensuojelupalvelu (Aide sociale à l'enfance, Conseil Général)	SI	Sosiaalityökeskukset (Centri za socialno delo)
HR	Sosiaali- ja hyvinvointikeskus	SK	Työvoima-, sosiaali-, ja perheasioiden toimisto (Úradov Práce, Sociálnych Vecí A Rodiny)
HU	Alueelliset huoltajatoimistot Offices (járásí gyámhivatalok) sosiaali-, hyvinvointi- ja huoltajaviranomaisen koordinaatiolla. (Szociális és Gyámhivatal)	UK	Ei huoltajasysteemiä Englannissa, Walesissä tai Pohjois-Irlannissa. Skotlannissa on edustajajärjestelmä huoltajaa ilman oleville lapsille ei-lakisääteisellä pohjalla.

(FRA 2018, 3.)

Liite 2: Ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten edustajajärjestelmä lapsen oikeuksien näkökulmasta

Virve-Maria Toivonen

1 Johdanto

Lähtökohtaisesti lapsen päivittäisestä hoidosta ja kasvatuksesta vastaavat lapsen vanhemmat. Tässä tehtävässä lapsen huoltajalla on oikeus päättää monista lapsen henkilökohtaisista asioista, silloin kun lapsella ei ole niissä itse päätösvaltaa. Huoltaja myös edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa eri viranomaisissa ja tuomioistuimissa (laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta, 361/1983, 4 §) sekä toimii taloudellisissa asioissa alaikäisen lapsensa edunvalvojana (holhoustoimilaki, 1999/442, 4 §).

Termejä huoltaja ja vanhempi käytetään toisinaan synonyymeina. Oikeudellisesti niissä on kuitenkin kyse eri asioista. Vanhemmuus yksin merkitsee Suomen lainsäädännön mukaan ainoastaan taloudellista vastuuta lapsesta; vanhemmalla on elatusvelvollisuus suhteessa lapseen ja lapsella on oikeus periä vanhempansa. Muut lapseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet on pääsääntöisesti sidottu huoltajan asemaan.

Ilman huoltajaa maahan saapuneelta alaikäiseltä puuttuu vanhempi tai huoltaja, joka huolehtii lapsesta ja hoitaa lapsen oikeudellisia ja hallinnollisia asioita. Vastaanottolain (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, 746/2011) 39 §:n mukaan ilman huoltajaa saapuneelle lapselle onkin viivytyksettä määrättävä edustaja. Edustajan määräämistä edellyttävät myös Suomea velvoittavat YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59-60/1991, jäljempänä LOS)¹ ja EU:n vastaanotto- (19 art.) ja turvapaikkamenettelydirektiivit (17 art.). Edustaja käyttää lapsen huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa eli edustaa lasta lapsen henkilöä koskevissa asioissa, kuten oleskeluluvan tai

1 Ks. esim. Yleiskommentti No. 6, kohta 21.

kotikunnan saamisessa niin kauan kun lapsi on alaikäinen ja ilman huoltajaa. Edustaja hoitaa myös lapsen varallisuutta koskevia asioita ja hänellä on siten merkittävä rooli yksin maahantulleen alaikäisen oikeuksien turvaajana. Tehtävässään edustajan on *valvottava edustamansa lapsen etua* ja huolehdittava siitä, että *lapsen ääni tulee kuulluksi* häntä koskevissa viranomaisprosesseissa. Edustajalle ei kuulu lapsen päivittäinen hoiva ja huolenpito, vaan se on lapsen sijoituspaikan vastuulla.

Tässä osiossa tarkastellaan yksin maahantulleiden alaikäisten edustajajärjestelmää lapsen oikeuksien ja oikeusturvan näkökulmasta. Tarkastelun keskiössä on lapsi ja tämän oikeudellinen asema, näkökulmana ensisijaisesti se, mitä vaatimuksia lapsen perus- ja ihmisoikeudet asettavat edustajajärjestelmälle ja sen soveltamiselle käytännössä. Kirjoituksessa nostetaan esiin myös olemassa olevan järjestelmän epäkohtia ja esitetään lopuksi kootusti edustajajärjestelmää koskevia huomioita lapsen oikeuksien näkökulmasta tarkasteltuna. Lapsella ja alaikäisellä tarkoitetaan lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti alle 18 -vuotiasta (LOS 1 art.).

Oikeudellisella sääntelyllä on keskeinen merkitys edustajien toiminnan kannalta siksi, että käytännössä ilman huoltajaa Suomeen tullut alaikäinen on julkisen vallan vastuulla ja edustaja toimii monin tavoin edustamansa lapsen julkisena huoltajana.² Perustuslain 2 § 3 momentti edellyttää, että kaikessa julkisessa toiminnassa noudatetaan aina tarkasti lakia. Julkisella vallalla (viranomaiset ja tuomioistuimet) on perustuslain 22 §:n nojalla myös erityinen velvollisuus turvata ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nämä perustuslain vaatimukset ulottuvat sekä edustajan määräämiseen että edustajan omaan toimintaan.

2 Perus- ja ihmisoikeudet

2.1 Perus- ja ihmisoikeuksien asema ja merkitys

Lapsen oikeusaseman tarkastelussa perus- ja ihmisoikeuksilla on tärkeä merkitys. Esimerkiksi vastaanotto-, kotouttamis- ja ulkomaalaislain säännökset lapsen edusta ja osallisuudesta konkretisoivat lapsen perus- ja ihmisoikeuksina turvattuja oikeuksia. Perusoikeudet vahvistetaan kansallisessa perustuslaissa (731/1999) ja

2 Yleiskommentti No. 13 (2011), kohta 33.

ihmisoikeudet kansainvälisissä sopimuksissa, mutta sisällöllisesti niissä on pitkälti kyse samoista oikeuksista. Ihmisoikeussopimukset määrittävät yksilön oikeuksien minimitason, jota sopimusvaltiot eivät voi kansallisessa lainsäädännössä alittaa. Muun lainsäädännön joukossa perus- ja ihmisoikeuksilla on erityinen merkitys, joka perustuu sekä niiden säädöshierarkiseen asemaan että sisällölliseen merkittävyyteen. Perus- ja ihmisoikeuksissa on kyse yksilöiden perustavanlaatuisista oikeuksista ja samalla tietynlaisista yhteiskunnan perusarvoista, joille muu lainsäädäntö perustuu.

Ensisijaisesti perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset pyritään ottamaan huomioon jo lainsäätämisvaiheessa ja varmistumaan siitä, että kansallinen lainsäädäntö täyttää perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset. Myös vastaanotto-, kotouttamis ja ulkomaalaislakia koskevissa hallituksen esityksissä on useita viittauksia lapsen perus- ja ihmisoikeuksiin.³ Toisaalta perus- ja ihmisoikeudet ovat nykyisin myös itsestään selvästi osa sitä lainsäädäntöä, jota viranomaisten ja tuomioistuimien on perustuslain 2 § 3 momentin mukaan noudatettava toiminnassaan. Perus- ja ihmisoikeuksiin voidaan siksi vedota suoraan viranomaisessa tai tuomioistuimessa ja tarvittaessa asia voidaan myös ratkaista suoraan perus- tai ihmisoikeussäätelyyn nojautuen. Tyyppillisimmin perus- ja ihmisoikeudet vaikuttavat ratkaisutoiminnassa kuitenkin tulkintavaikutuksen kautta; tulkinnanvaraisissa tilanteissa eri tulkintavaihtoehtoja on valittava se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (*ns. perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta*).

Julkista valtaa koskeva perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite (PL 22 §) koskee sekä lainsäätäjää että soveltajaa (tuomioistuimet ja viranomaiset), kuten esimerkiksi lapsen edustajaa. Nykyisin turvaamisvelvoitteella katsotaan olevan paitsi perinteinen passiivinen, myös aktiivinen puoli. Se tarkoittaa, että julkisen vallan on sekä pidättäydyttävä loukkaamasta kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksia, että toimittava aktiivisesti niiden suojaamiseksi tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiseksi. Viime vuosina eri yhteyksissä perus- ja ihmisoikeuksia on

yhä enenevässä määrin korostettu reaalisisinä oikeuksina, joiden täytyy myös toteutua yhteiskunnassa.⁴

2.2 Lapsen perus- ja ihmisoikeussuoja

Perus- ja ihmisoikeuksien keskeinen idea on, että ne kuuluvat lähtökohtaisesti *jokaiselle iästä ja kansalaisuudesta riippumatta*. Perustuslaissa turvatut oikeudet koskevatkin muutamaa poikkeusta lukuunottamatta jokaista ja lapsia samalla tavoin kuin aikuisia.⁵ Perustuslaissa on myös nimenomainen, vain lapsia koskeva säädös. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tiiviistä ilmaisustaan huolimatta PL 6 § 3 momentilla on useita ulottuvuuksia. Pykälässä lapsille turvattu mahdollisuus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin on ensinnäkin lasten osallisuus- ja oikeuksien perusta. Tasa-arvoisen kohtelun vaatimus taas pitää sisällään ajatuksen lasten kohtelemisesta tasa-arvoisesti sekä keskenään että aikuisväestöön nähden. Suhteessa aikuiseen lapsi on lähtökohtaisesti aina altavastajan asemassa, ja tarvitsee oikeuksiinsa päästäkseen aikuista enemmän apua. Toisaalta lapset eivät ole yhtenäinen ryhmä, vaan voivat olla eriarvoisessa asemassa myös suhteessa toisiinsa. Muita heikommassa asemassa olevien lasten (esim. vammaiset, turvapaikanhakijat, lastensuojelulapset) oikeuksien turvaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Perustuslaissa ei ole erikseen säädetty lapsen edusta.

Myös ihmisoikeudet koskevat lapsia samoin kuin aikuisia. Vaikka esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus (EIOS) ei sisällä omia lasta koskevia artikloja, koskevat sopimuksen takaamat oikeudet yhtä lailla myös lapsia. Sopimuksen toteutumista valvova Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännössään kehittänyt oman lapsioikeudellisen doktriinin, jolla on merkitystä lapsen oikeusaseman kannalta. Lapsen oikeuksia EIT on tarkastellut erityisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä (6 art.) ja perhe-elämään suojaa (8 art.) koskevien artiklojen yhteydessä.

4 EIT totesi jo vuonna 1979, ettei Euroopan ihmisoikeussopimusta ole tarkoitettu turvaamaan teoreettisia ja illurisorisia oikeuksia, vaan toimivia ja tehokkaita. Airey v. Irlanti 9.10.1979 (24 §).

5 PL:n 14 §:n mukaisesti vaalioikeuksiin liittyy ikää ja kansalaisuutta koskevia rajoituksia. Myös oikeutta oleskella maassa koskeva perustuslain 9 § koskee sanamuotonsa mukaan vain Suomen kansalaisia ja maassa laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia.

Lapsen oikeuksia turvaa myös lasten oma ihmisoikeussopimus, YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Sopimus solmittiin vuonna 1989, ja se on ollut Suomessa voimassa lakitasoisena ilman varauksia vuodesta 1991. Sopimus on sopimusvaltioita sitova, mikä tarkoittaa, että kun valtio ratifioi sopimuksen, se sitoutuu muuttamaan lakinsa ja toimintansa sopimusta vastaaviksi (LOS 4 art.).

Sopimuksen tavoitteet tiivistetään yleensä kolmeen ydinkäsitteeseen, jotka velvoittavat turvaamaan lapsille ja nuorille 1) osuuden yhteiskunnan voimavaroista (provision), 2) oikeuden suojeluun ja huolenpitoon (*protection*) ja 3) oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään (*participation*). Sopimuksen turvaamista lukuisista oikeuksista neljä on ns. kantavia periaatteita: syrjintäkielto (2 art.), lapsen etu (3 art.), oikeus elämään ja kehitykseen (6 art.) sekä osallisuus (12 art.). Nämä oikeudet muodostavat sen pohjan, jolle kaikki muut sopimuksen takaamat oikeudet perustuvat. Kantavat periaatteet ovat paitsi itsenäisiä, sopimuksessa turvattuja oikeuksia että keskeisiä tulkintaperiaatteita, jotka tulee ottaa huomioon sopimuksen kaikkien muiden artiklojen tulkinnassa ja toteutuksessa (Yleiskommentti No. 12, kohta 2). Sopimuksen artikloja ei tule muutoinkaan tulkita erillään toisistaan, vaan aina kokonaisuutena. Kantavien periaatteiden, samoin kuin sopimuksessa turvattujen kansalais- ja poliittisten oikeuksien, täytäntöönpano on ehdotonta eikä riippuvaista esimerkiksi jäsenvaltioiden voimavaroista.⁶

Lapsen oikeuksien sopimuksen perimmäinen tavoite on turvata lasten hyvinvointi. Sopimuksen kantavia ajatuksia on, että näin tapahtuu, kun lapselle sopimuksessa turvatut oikeudet toteutuvat. Lapsen hyvinvointi ja lapsen etu ovat siis lapsen oikeuksien sopimuksessa lapselle turvattuja oikeuksia, eivät hyväntekeväisyyttä eivätkä kiinni aikuisten hyväntahtoisuudesta.

Lapsen oikeuksien sopimuksen toteutumista valvoo YK:n lapsen oikeuksien komitea. Valvonta tapahtuu monien muiden ihmisoikeussopimusten tavoin määräaikaisraportoinnin avulla (LOS 44 art.). Suomi on toistaiseksi antanut komitealle neljä

6 Sen sijaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (ns. TSS-oikeudet) jäsenvaltioiden tulee 4 artiklan mukaan pyrkiä toteuttamaan "mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan". Sopimuksessa hyväksytään siten lähtökohtaisesti se, että nämä oikeudet toteutuvat joissakin sopimusvaltioissa väistämättä asteittain. Lapsen oikeuksien komitea on kuitenkin korostanut, että myös TSS-oikeuksien tulisi jäsenvaltioissa tulkita kuuluvan tuomioistuimien toimivaltaan. Yleiskommentti No. 5, kohdat 7 ja 25. Ks. myös Lapsen oikeuksien sopimuksen käsikirja 2011, s. 125.

määräaikaisraporttia ja saanut niihin liittyen komitean huomautukset ja suositukset. Yhdistetty viides ja kuudes raportointikierros on parhaillaan meneillään. Suomea koskevilla huomautuksissaan komitea on puuttunut myös turvapaikanhakija- ja pakolaislasten asemaan.

Valvonnan ohella komitea julkaisee ns. yleiskommentteja (*General Comments*) lapsen oikeuksien sopimuksen tulkinnasta. Yleiskommenttien tarkoitus on jäsenvaltioille annettujen huomautusten ja suositusten rinnalla tukea jäsenvaltioita sopimuksen soveltamisessa. Toistaiseksi ne ovat olleet sopimuksen tärkein tulkintalähde.

YK:n yleiskokous hyväksyi 19.12.2011 lapsen oikeuksien sopimuksen kolmannen lisäpöytäkirjan, jonka perusteella lapset voivat valittaa kokemistaan oikeudenloukkauksista YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Valitus voi olla yksilö- tai ryhmävalitus. Myös valtioiden keskinäiset valitukset ovat mahdollisia. Suomi allekirjoitti lisäpöytäkirjan ensimmäisten maiden joukossa helmikuussa 2012. Pöytäkirja ratifioitiin 12.11.2015 ja se tuli voimaan 12.2.2016.

Jää nähtäväksi, minkä merkityksen uusi valvontakeino ja valitusasioissa annettut ratkaisut käytännössä saavat. Vireillä olevien juttujen joukossa on useita ulkomaalaisasioita. Myös ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa komitean antama ratkaisu koski ulkomaalaisasiaa. Tapauksessa oli kyse tyttölapsen karkottamisesta maahan, jossa tätä uhkasi sukupuolielinten silpominen. Päätös koski Tanskaa. Komitea katsoi, ettei Tanska ollut arvioinut asiassa lapsen etua sopimuksen tarkoittamalla tavalla eikä myöskään varmistunut riittävällä tavalla lapsen turvallisuudesta paluun aikana. Tanska oli siten rikkonut sopimuksen 3 ja 19 artiklaa.

Tätä kirjoitettaessa komitea on julkaissut yhteensä 23 yleiskommenttia.⁷ Yleiskommentti numero 6 (2005) ohjaa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltamista tilanteessa, jossa lapsi on ilman huoltajaa kotimaansa ulkopuolella. Yleiskommentin tavoite on turvata ilman huoltajaa kotimaansa ulkopuolella olevien lasten

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

pääsy oikeuksiin (Access to Justice). Kaikissa lapsia koskevissa asioissa tärkeitä yleiskommentteja ovat myös lapsen etua (Yleiskommentti No. 14, 2013) ja osallisuutta (Yleiskommentti No. 12, 2009) koskevat yleiskommentit.

2.3 Lapsen oikeuksien sopimus ja yksin maahantulleet alaikäiset

Lapsen oikeuksien sopimus soveltuu aivan kaikkiin lapsiin. Sopimuksen 2 artiklan ilmaisema velvollisuus taata sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille sopimusvaltioiden lainkäyttövallan alaisille lapsille, ulottuu siten myös valtion alueelle pyrkiviin lapsiin. Valinta oli täysin tietoinen. Sopimuksen valmisteluvaiheessa nimenomaisesti hylättiin ehdotus, jonka mukaan sopimus suojaisi vain "laillisesti" maassa oleskelevia.⁸

Sopimus on kokonaisuudessaan tärkeä yksin maahantulleiden alaikäisten kannalta, mutta siinä on myös nimenomainen artikla kansainvälistä suojelua hakevan lapsen kohtelusta. Artikla velvoittaa jäsenvaltioita tarjoamaan ilman huoltajaa olevalle lapselle sellaista suojelua kuin lapsen oikeuksien sopimus takaa syystä tai toisesta perheen turvaa pysyvästi tai tilapäisesti vailla olevalle lapselle.

Lapsen oikeuksien sopimus 22 art.:

Sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin taatakseen, että lapsi joka yksin tai yhdessä vanhempiansa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia tässä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat.

Tämän toteuttamiseksi sopimusvaltiot osallistuvat, siten kuin katsovat tarpeelliseksi, Yhdistyneiden Kansakuntien ja muiden toimivaltaisten, hallitusten välisten tai Yhdistyneiden Kansakuntien kanssa yhteistyössä olevien

⁸ Report of the Working Group on a Draft Convention on the Rights of the Child. E/CN.4/L.1575, kohdat 40, 44 ja 47.

kansalaisjärjestöjen ponnisteluihin tällaisen lapsen suojelemiseksi ja avustamiseksi sekä pakolaislapsen vanhempien tai muiden perheenjäsenten jäljittämiseksi, jotta saataisiin lapsen ja hänen perheensä jälleenyhdistämisen kannalta välttämättömiä tietoja. Silloin kun vanhempia tai muita perheenjäseniä ei löydetä, lapsen on saatava sellaista suojelua kuin syystä tai toisesta perheen turvaa pysyvästi tai tilapäisesti vailla olevalle lapselle tämän yleissopimuksen mukaisesti annetaan.

Ilman huoltajaa olevan lapsen suojelun kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti yleissopimuksen 20 artikla ja 3 artiklan 1 kohta. Sopimuksen 20 artikla takaa lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa pysyä perhepiirissä, oikeuden valtion antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltion on turvattava lapselle vaihtoehtoinen hoito kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kuitenkin niin, että lapsen oikeuksien sopimuksen lapselle turvaamat oikeudet aina toteutuvat. Kun viranomaiset tai tuomioistuimet tekevät artiklassa tarkoitettuja päätöksiä ilman huoltajaa olevan lapsen asiassa, heidän on kiinnitettävä erityistä huomiota jatkuvuuteen lapsen kasvatuksessa, mikä tarkoittaa muun muassa lapsen etnisen, uskonnollisen, sivistyksellisen ja kielellisen taustan huomioon ottamista.

On tärkeää huomata, että 20 artiklassa puhutaan perheestä, ei vanhemmista. Se tarkoittaa, että jos vanhemmat eivät syystä tai toisesta voi huolehtia lapsesta, ensisijainen vaihtoehto lapsen hoivan ja huolenpidon turvaamiseen on lapsen laajennettu perhe, mukaan lukien esimerkiksi aikuiset sisarukset. Silloin kun tällaista aikuista ei ole, sopimusvaltiolla on lapsen oikeuksien sopimuksen perusteella velvollisuus kantaa huoltajan vastuu ja ”taata lapselle hänen hyvinvointinsa edellyttämä suojelu ja huolto” (3 artiklan 2 kohta) sekä ”taata vaihtoehtoinen hoito lapselle, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa” (20 artikla). Tilanteista, joissa lapsi on vailla huoltajaa tai kun huoltaja ei pysty huolehtimaan lapsesta, vastaavat Suomessa lähtökohtaisesti lastensuojeluviranomaiset. Lastensuojelun vastuuta ei ole kuitenkaan haluttu ulottaa yksin maahantulleiden alaikäisiin. Päinvastoin julkisuudessa

on esitetty hyvin eriäviä näkemyksiä siitä, mikä on ylipäänsä lastensuojelun vastuu turvapaikanhakijalapsista.⁹

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla säättää lapsen edusta. Sen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Englanniksi 3 artiklan 1 kohta kuuluu: "In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration."

Sopimuksen suomenkielistä käännöstä on arvosteltu siitä, että sopimuskohta "shall be" on käännetty suomeksi vähemmän velvoittavampaan muotoon "on otettava huomioon". Koska sopimus on Suomessa voimassa sen todistusvoimaisilla kielillä, joihin Suomen kieli ei kuulu (LOS 54 art.), pelkkä lapsen edun huomioon ottaminen tai vastaanotto-, kotouttamis- ja ulkomaalaislain mukainen "erityisen huomion kiinnittäminen lapsen etuun" eivät tarkkaan ottaen täytä 3 artiklan mukaista velvoitetta asettaa lapsen etu ensisijaiseksi.

Lapsen etua koskevassa yleiskommentissa No. 14 lapsen oikeuksien komitea on nostanut esiin lapsen edun kolme ominaisuutta. Ensimmäkin lapsen etu on lapsen *subjektiivinen oikeus*. Oikeuden ehdottomuutta ilmentää artiklassa käytetty ilmaisu "shall be". Se tarkoittaa, että sopimusvaltioilla on velvollisuus varmistua siitä, että lapsen etu arvioidaan ja että se asetetaan päätöksenteossa etusijalle (kohta 36). Toiseksi lapsen etu on komitean mukaan perustavanlaatuisen tulkintaperiaate. Ilmaisun *primary consideration* kertoo, ettei lapsen etu ole mikä tahansa ratkaisuharkinnassa huomioon otettava periaate eikä sitä voi tarkastella samalla tasolla kuin muita päätöksenteossa huomioon otettavia seikkoja. Jos oikeudellinen sääntely mahdollistaa useampia tulkintoja, niistä on valittava se, joka parhaiten toteuttaa lapsen etua (kohdat 36–37).

⁹ Ks. esim. <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2018/kunnilla-ei-jarjestamisvastuuta-kaikista-turvapaikanhakijoiden-lastensuojelupalveluista>, vrt. http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/suomessa-suojellaan-kaikia-lapsia-myos-turvapaikanhakijoita.

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

Sisällöllisesti komitea on korostanut lapsen edun *laaja-alaisuutta* eli sen yhteyttä kaikkiin sopimuksen lapselle takaamiin oikeuksiin. Kolme artikla itsessään ei kerro mitään lapsen edun sisällöstä, vaan artiklan tulkinta on mahdollista vain ottamalla huomioon kaikki sopimuksen lapselle takaamat oikeudet. Niiden kautta lapsen edun käsite saa konkreettisen sisältönsä yksittäisissä tapauksissa (kohta 32).¹⁰ Lapsen etua koskevan yleiskommentin yksi keskeisiä tavoitteita on ollut määrittellä, mitä lapsen edun asianmukainen huomioon ottaminen edellyttää oikeudellisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa. Helpottaakseen lapsen edun arviointia lapsen oikeuksien komitea on listannut yleiskommentissa seikkoja, joita arvioinnissa tulee erityisesti ottaa huomioon (kohdat 52–79). Silloin kun lapsen etua arvioidaan ilman huoltajaa kotimaansa ulkopuolella olevan lapsen asiassa, on lisäksi otettava kokonaisvaltaisesti huomioon lapsen henkilöllisyys, kansalaisuus, kasvatus, etninen, kulttuurinen ja kielellinen tausta sekä haavoittuvuus ja suojelutarpeet (Yleiskommentti No. 6, kohta 20).¹¹

Lapsen edun sisällöllinen täsmentäminen on tarpeen, sillä avoimena ja harkinnanvaraisena terminä lapsen etu ei itsessään tarkoita lopulta mitään. Lapsen edun harkinnanvaraisuus liittyy sen arvosidonnaisuuteen ja tapauskohtaisuuteen. Viime kädessä lapsen edussa on kyse hyvän ja ihmisarvoisen elämän edellytyksistä, eikä tällaisia syvästi arvosidonnaisia asioita ole helppo tai syytäkään säädellä ehdottomin säännöin. Harkinnanvaraisuutta ja joustoa

10 Sopimuksen suomenkielistä käännöstä on arvosteltu myös tältä osin ja katsottu, että monikkomuotoisen ilmaisu (best interests) kuvaa käännöstä paremmin lapsen edun arvioinnissa huomioon otettavien seikojen laaja-alaisuutta. *Hakalehto-Wainio 2011, s. 515.*

11 Ks. myös EU:n vastaanottodirektiivin (2013/33/EU) 18 artikla.

edellyttää myös se, että jokaisen lapsen tilanne ja tarpeet ovat omanlaisensa ja tämä pitää voida ottaa päätöksenteossa huomioon.

Tapauskohtaisuuteen viitataan myös ulkomaalais-, vastaanotto- ja kotouttamislain esitöissä korostamalla lapsen edun arvioinnin *yksilöllisyyttä*. Jokaisen lapsen (esimerkiksi sisarusten) etu on arvioitava erikseen. Lisäksi objektiivinen lapsen etu (se, mikä yleisesti katsotaan lapsen edun mukaiseksi) voi olla ainoastaan arvioinnin lähtökohta. Yksilöllinen lapsen etu on sidottu arvioinnin kohteena olevaan lapseen ja tämän elämäntilanteeseen.

Erityisen voimakkaasti komitea on painottanut lapsen edun (3 art.) ja osallisuuden (12 art.) välistä yhteyttä. Osallistumalla lapsi ottaa osaa oman etunsa mukaisen ratkaisun tekemiseen, eikä lapsen etua voi lähtökohtaisesti arvioida, jos siihen kykenevällä lapsella ei ole ollut mahdollisuutta osallistua itseään koskevan asian käsittelyyn ja ilmaista siinä mielipiteitään (Yleiskommentti No. 14, kohta 43, ks. myös Yleiskommentti No. 12, kohdat 70-74). Lisäksi komitea on korostanut, että lapsen etua on arvioitava lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin näkökulmasta. Käytännössä päätösten tulee mahdollisuuksien mukaan vastata lapsen aikakäsitystä. Koska se on lyhytjänteisempi kuin aikuisten, tehtyjä päätöksiä tulee tarkastella kohtuullisin väliajoin uudelleen, sitä mukaa kun lapsi ja hänen valmiutensa ilmaista itseään ja ymmärtää asioita kehittyvät (Yleiskommentti No. 14, kohdat 16, 84 ja 93).

Muita tärkeitä, yksin maahantulleen alaikäisen asemaa koskevia artikloja ovat sopimuksen 2, 10, 12 ja 39 artikla. 2 artikla on lapsen edun ohella yksi sopimuksen kantavia periaatteita ja siinä säädetään lasten yhdenvertaisesta kohtelusta. Artiklan mukaan lapsia on kohdeltava yhdenvertaisesti riippumatta heidän omasta tai vanhempien taustasta tai ominaisuuksista. Omasta tai vanhempiensa tilanteesta ja olosuhteista huolimatta, lapsi on aina ensisijaisesti lapsi. Syrjimättömyysperiaate ei sulje pois positiivista syrjintää, jossa on kyse yksittäisen lapsen tai lapsiryhmän oikeutetusta erityiskohtelusta. Sopimus tunnistaakin, että lasten joukossa on lapsia tai lapsiryhmiä, jotka ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Tällainen lapsiryhmä on myös ilman huoltajaa kotimaansa ulkopuolella olevat lapset (Yleiskommentti No. 6, kohta 1, ks. myös Yleiskommentti No. 14, kohta 54), joista monilla on taustallaan raskaita kokemuksia ja joilta puuttuu vaikeassa tilanteessa vanhempien tuki. Erityisen haavoittuvasta asemasta seuraa, että lapsen oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanossa näihin lapsiin on kiinnitettävä erityistä huomiota voimavarojen

kohdistamisessa. Yksin maahantulleiden alaikäisten erityisen haavoittuva asema on jossain määrin tunnustettu ja tunnustettu myös vastaanotto-, kotouttamis- ja ulkomaalaislakia koskevissa hallituksen esityksissä.

Myös osallisuutta turvaava 12 artikla on lapsen oikeuksien sopimuksen kantavia periaatteita. Artiklan mukaan lapsella on oikeus ilmaista vapaasti näkemyksensä itseään koskevissa asioissa ja nämä näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lisäksi lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa hallinnollisissa ja oikeudellisissa toimituksissa joko suoraan tai edustajan välityksellä siten kuin kansallisessa laissa tarkemmin säädetään.

Oikeus osallistua on yksi tärkeimmistä oikeuksista oikeusturvan takaajana. Usein vain osallistumalla voi vaikuttaa omien oikeuksiensa toteutumiseen. Lisäksi osallisuus on useimmiten edellytys myös sille, että yksilö voisi kokea menettelyt oikeudenmukaisena ja ymmärtää, mitä hänelle tapahtuu ja miksi. Paljon riippuu kuitenkin siitä, miten osallistuminen toteutetaan. Erilaiset muodolliset menettelyt, joissa lasta kuullaan vain lainsäädännön velvoitteen täyttämiseksi, ilman aikomustakaan *kuunnella, mitä* lapsi kertoo, kääntyvät helposti tätä tavoitetta vastaan ja lasta loukkaaviksi.

Lapsen oikeuksien komitea on antanut lapsen osallisuutta koskevan yleiskommentin No. 12, jossa komitea on korostanut ensinnäkin lapsen osallisuus-oikeuksien *ehdottomuutta*. Osallisuutta haluavalla lapsella tulee aina olla oikeus osallistua asioissa, jotka koskevat tai vaikuttavat häneen itseensä (kohta 134h). Toiseksi komitea on korostanut lapsen osallisuus-oikeuksia *jokaisen* lapsen oikeutena. Myös niillä lapsilla, jotka eivät kykene ilmaisemaan mielipidettään, on samat oikeudet kuin muilla lapsilla. Se, että lapsi on muita haavoittuvammassa asemassa, ei saa estää lapsen osallistumista eikä vähentää lapsen äänen painoarvoa lapsen edun määrittelyssä. Sopimusvaltioiden vastuulla on mahdollistaa osallisuus huolehtimalla esimerkiksi lapselle määrättävästä edustajasta tai vammaisen lapsen tarvitsemista apuvälineistä ja muista järjestelyistä (kohdat 20 ja 21).

Kolmanneksi komitea on nostanut esille lapsen suoran eli *välittömän osallisuuden* tärkeyden. Lapselle tulisi antaa mahdollisuus henkilökohtaiseen kuulemiseen aina, kun lapsi niin haluaa ja kun se on mahdollista. Komitea on myös painottanut, ettei lapselle määrättävällä avustajalla tai edunvalvojalla voida sivuuttaa lapsen omaa

kuulemista (kohdat 35-37 ja 41, ks. myös yleiskommentti No. 14, kohta 96). Silloin kun lapsi osallistuu avustajan tai edunvalvojan välityksellä, on tärkeää, että edustaja edustaa yksinomaan lasta ja lapsen etua eikä minkään muun tahon näkemyksiä tai intressejä. Keskeistä on, että edustaja välittää lapsen näkemykset autenttisesti päätöksentekijälle (kohdat 35–37).

Myös EIT on viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään korostanut aikaisempaa selvemmin lapsen oman osallisuuden turvaamista. Tässä yhteydessä EIT on katsonut, että lasten haavoittuvuudesta (*particular vulnerability*) sekä kypsyydestä ja kyvyistä (*level of maturity and intellectual and emotional capacities*) johtuen heillä on aina erityinen tarve oikeudelliseen apuun. EIT on lapsen oikeuksien komitean tavoin painottanut myös sitä, ettei lapsen edustajaa koskevilla määräyksillä voida ohittaa lapsen omaa osallisuutta (Blokhin v. Venäjä 23.3.2016, 198–199 §).

Lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artikla velvoittaa käsittelemään perheen jälleen yhdistämistä koskevat hakemukset myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Artikla viittaa ennen kaikkea päätöksentekoprosessiin eikä myönteisen käsittelyn velvoite siksi takaa oikeutta perheen jälleenyhdistämiseen. On kuitenkin kaikkien ihmisoikeussopimusten perustavien periaatteiden mukaista, että maahanmuuttoprosessi kunnioittaa hakijan ihmisarvoa (*human dignity*).¹²

Lapsen oikeuksien sopimuksen 39 artiklan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat edistämään kidutuksen tai muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen, tai aseellisen selkkauksen uhriksi joutuneen lapsen ruumiillista ja henkistä toipumista sekä yhteiskuntaan sopeutumista. Toipumisen ja sopeutumisen on tapahduttava ympäristössä, joka edistää lapsen terveyttä, itsekunnioitusta ja ihmisarvoa. Lapsen oikeuksien yleisperiaatteiden (2, 3, 6 ja 12 artiklat) mukaisesti artiklan tarkoittamien palvelujen tulee olla lasten saatavilla ilman syrjintää, ne tulee

12 Ihmisarvon kunnioittaminen ks. johdanto-osat esimerkiksi YK:n ihmisoikeuksien julistuksesta, TSS-sopimuksesta (SopS 6/1976), KP-sopimuksesta (SopS 8/1976) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (SopS 63/1999) sekä sopimus euroopan unionista 2 art. PL 1 § 2 momentin mukaan "Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa." Esitöiden mukaan vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan ja viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Säännöksen on katsottu ilmaisevan perustuslain keskeisen arvoperustan ja siksi se tulisi ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa. HE 309/1993 vp, s. 42.

toteuttaa lapsen etu ensisijaisesti huomioiden ja turvaten lapsen oikeus elämään ja kehitykseen sekä lapsen osallisuus.

3 Lapsen oikeudet kotouttamis- ja vastaanottolaissa

Edustajajärjestelmää koskevat säännökset ovat vastaanottolaissa sekä laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Vastaanottolaki sääntelee ulkomaalaisen oikeusasemaa ennen oleskeluvan saamista ja kotouttamislaki aikaa oleskeluluvan saamisen jälkeen. Molemmissa laissa on useita nimenomaisesti lasta koskevia pykäläitä. Keskeiset pykälät ovat kuitenkin vastaanottolain 5 § ja kotouttamislain 4 §, joissa säädetään siitä, miten kyseisiä lakeja sovelletaan lapseen.¹³

Vastaanottolaki 5 §:

Kun lakia sovelletaan kahdeksaatoista vuotta nuorempaan, 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.

Vastaanottolaissa säädettyjä toimenpiteitä toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa.

Lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.

13 Yksin maahantulleen alaikäisen oikeuksien ja oikeusaseman kannalta merkitystä on myös ulkomaalaislain (301/2004) sääntelyllä, jossa säädetään muun muassa ulkomaalaisen oikeudesta saapua maahan ja saada kansainvälistä suojelua. Myös ulkomaalaislain mukaisissa, lasta koskevissa asioissa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun (6 §). Toisin kuin vastaanotto- ja kotouttamislaissa, ulkomaalaislaissa tai sen esitöissä lapsen etua ei kuitenkaan sisällöllisesti määritellä. Esitöissä tuodaan kuitenkin esiin vaatimus arvioida lapsen etua kokonaisvaltaisesti, millä viitataan toki siihen, että lapsen etu käsittää useita elementtejä, jotka kaikki tulee ottaa harkinnassa huomioon.

Kotouttamislaki 4 §:

Sovellettaessa tätä lakia alle 18-vuotiaaseen, on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun ja hänen kehitykseensä. Lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon, mitä siitä lastensuojelulain (417/2007) 4 §:ssä säädetään.

Kotouttamislaissa säädettyjä toimenpiteitä ja palveluja toteutettaessa on selvitettävä lapsen toivomukset ja mielipide sekä otettava ne huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Kaksitoista vuotta täyttäneelle lapselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaisesti häntä itseään koskevassa asiassa. Lapsen mielipiteen selvittämisen ja kuulemisen tulee tapahtua hänen ymmärtämällään kielellä.

Lapsen mielipide voidaan jättää selvittämättä vain, jos selvittäminen vaarantaisi lapsen terveyttä tai kehitystä tai jos se on muutoin ilmeisen tarpeetonta.

Sääntelyt ovat hyvin saman sisältöiset: lapsen etuun on kiinnitettävä erityistä huomiota, lapsen osallisuus on turvattava ja lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.

Viimeksi mainittu velvoite puuttuu kotouttamislaista. Velvoite käsitellä lasta koskevat asiat kiireellisesti on osa lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämää lapsen edun mukaista menettelyä (LOS 10 art., Yleiskommentti No. 14, kohta 93) ja tätä kautta vaatimus ulottuu myös kotouttamislain mukaisiin menettelyihin. Epävarmuutta ja viivettä lasta koskevien asioiden käsittelyssä pidetään yleisesti vahingollisina lapsille. Erityistä merkitystä käsittelyn kiireellisyydellä on asioissa, jotka liittyvät lapsen asumiseen ja huolenpitoon. Vastaanottolakia koskeva hallituksen esitys velvoittaa käsittelemään ilman huoltajaa olevien lasten asiat erityisen nopeasti, koska turvapaikanhakijalasten joukossa nämä lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa.

Lapsen etu ja osallisuus ovat lapsen oikeuksien peruspilareita, jotka nykyisin turvataan lapsille lähtökohtaisesti kaikessa lasta koskevassa sääntelyssä ja jotka saavat edellä kuvatuin tavoin vahvaa institutionaalista tukea perus- ja ihmisoikeuksista. Vastaanotto- ja kotouttamislain mukaan lasta koskevissa asioissa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun. Lapsen oikeuksien sopimuksen edellyttämin

tavoin vastaanotto- ja kotouttamislaissa lapsen etua on tarkennettu sisällöllisesti viittaamalla lastensuojelulain 4 §:ään. Pykälä sisältää nimenomaisen, seitsemän kohtaisen luettelon niistä seikoista, joita lapsen edun arvioinnissa on lastensuojeluasioissa otettava huomioon. Vastaanotto- ja kotouttamislain mukaan samat seikat ovat merkityksellisiä myös näiden lakien mukaisissa toimenpiteissä ja päätöksissä.

Lastensuojelulain 4 §:n 2 momentin mukaan lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet; 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon; 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen; 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden; 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen; 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen. Listaus ei ole tyhjentävä, vaan tapauskohtaisesti huomioon voi tulla otettavaksi myös muita seikkoja.

Lastensuojelulain 4 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan lapsen edun arviointi edellyttää lapsen toivomusten ja mielipiteen selvittämistä. Lapsen etu ei toisin sanoen voi toteutua, jos lapsen mielipidettä ei ole selvitetty tilanteessa, jossa lapsi kykenee siihen ja itse sitä haluaa. Vastaanotto- ja kotouttamislaissa onkin lastensuojelulain tavoin säädetty, että lapsen mielipide tulee selvittää lapsen iästä riippumatta. Sääntely turvaa lapsen oikeutta osallistua laajemmin kuin ulkomaalaislaki, jossa on säädetty ainoastaan 12 vuotta täyttäneen lapsen oikeudesta tulla kuulluksi. Tämä oikeus on 12 vuotta täyttäneillä lapsilla myös vastaanotto- ja kotouttamislain mukaan.

Oikeudellisesti mielipiteen selvittäminen ja kuuleminen ovat eri asioita, vaikka niissä molemmissa on tuki kyse lapsen osallisuuden turvaamisesta. Mielipiteen selvittäminen on vapaamuotoinen menettely, jonka sisältöä ei ole laissa säädelty. Mielipide tulee kuitenkin selvittää lapsen ikää ja kehitystasoa vastaavasti, mikä tarkoittaa, että lapsen erityistarpeet (esim. ikä, kieli, vammaisuus) tulee huomioida ja valita mielipiteen selvittämisessä käytettävät menetelmät ja välineet sekä lapsen tarvitsema tuki ja apu niiden mukaan.

Lapsen kuuleminen on hallintolain 34 ja 36 §:ssä säädetty määrämuotoinen menettely. Kuulemisesta on lain mukaan ilmoitettava lapselle etukäteen ja samalla lapselle on kerrottava, mistä asiasta häntä kuullaan. Toisin kuin mielipiteen selvittäminen, kuuleminen koskee aina vain tietyn ikäisiä lapsia. Ulkomaalais-, vastaanotto- ja kotouttamislaissa oikeus tulla kuulluksi koskee 12 vuotta täyttäneitä lapsia. Sama 12 vuoden ikäraja on käytössä myös muun muassa lastensuojeluasioissa. Muissa hallintolain mukaisissa asioissa ikäraja on 15 vuotta (HL 14 §). Ulkomaalais- ja lastensuojeluasioissa käytössä oleva alempi ikäraja kertoo siitä, että lainsäätäjä on katsonut näissä asioissa olevan kyse lapselle erityisen merkittävistä asioista.

Riippumatta siitä, onko kyse mielipiteen selvittämisestä vai kuulemisesta, lapsen tulee aina olla tietoinen siitä, missä tarkoituksessa hänen kanssaan keskustellaan eli mihin hänen mielipiteitään käytetään. Toiseksi, jotta lapsi voisi muodostaa mielipiteensä asiassa, hän tarvitsee riittävästi tietoa muun muassa siitä, mitä ratkaisuvaihtoehtoja asiassa on ja mitä niistä käytännössä seuraisi. Tieto on annettava lapselle ymmärrettävällä tavalla ja aikuisen on pyrittävä varmistumaan siitä, että lapsi on ymmärtänyt saamansa tiedon. Ulkomaalaisasioissa lapsen edustajalla on tärkeä rooli tiedon antamisessa, vaikka viimekätinen vastuu on aina lapsen mielipidettä selvittävällä tai lasta kuulevalla taholla. Jotta edustaja pystyy täyttämään tiedon antamista koskevan velvoitteen, edustajalla itsellään on luonnollisesti oltava ajantasainen ja tarkka tieto yksinmaahantulleiden alaikäisten oikeudellisesta asemasta.

Lapsen kuulemisen ja mielipiteen selvittämisen osalta vastaanotto- ja kotouttamislain esitöissä lainataan suoraan lastensuojelulain esitöitä (HE 252/2006 vp.). Mielipiteen selvittämättä jättämisen osalta korostetaan selvittämisen pääsääntöisyyttä, ja sitä, että se voidaan jättää tekemättä vain poikkeuksellisesti.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2017:81 korostanut kuulemisvelvoitteen ehdottomuutta kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Korkein hallinto-oikeus alleviivasi ratkaisussaan sitä, että 12 vuotta täyttäneen lapsen kuuleminen turvapaikkatutkinnassa on selkeä pääsääntö, josta poikkeamisen mahdollisuutta on tulkittava suppeasti. Kuulemisvelvoitetta arvioitaessa on otettava huomioon lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artikla (osallisuus) yhdessä 3 artiklan 1 kohdan (lapsen etu) kanssa. Korkein hallinto-oikeus

korosti, että on tärkeää taata pakolaislapsille oikeus ilmaista näkemyksiään maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyjen kaikista näkökohdista.

Edellä mainituilla perusteilla korkein hallinto-oikeus katsoi, että Maahanmuuttovirasto oli menetellyt virheellisesti, kun se ei ollut varannut A:n Suomeen tullessa 13-vuotiaalle ja Maahanmuuttoviraston päätöksentekohetkellä 14-vuotiaalle lapselle B:lle tilaisuutta tulla kuulluksi asiassa. Lapsen mielipide oli jäänyt ulkomaalaislain (6 §), perustuslain (6 § 3) ja lapsen oikeuksien sopimuksen (12 art.) tarkoittamalla tavalla selvittämättä ja ottamatta huomioon.

On syytä korostaa, että riippumatta siitä, millä tavalla lapsi on osallistunut asian käsittelyyn (mielipiteen selvittäminen/kuuleminen), lapsen mielipiteet on aina otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla. Vapaamuotoinen mielipiteen selvittäminen tuottaa toisin sanoen päätöksentekoon yhtä arvokasta tietoa kuin lapsen ”virallinen” kuuleminen. Lapsen näkemysten huomioon ottaminen ei tarkoita päätöksentekovallan siirtoa lapselle. Lapsen näkemys tilanteestaan ja lapsen toiveet ovat kuitenkin aina osa lapsen edun arviointia. Jos lasta koskeva päätös on tämän näkemysten vastainen, lapselle on perusteltava tämän ymmärtämällä tavalla, miksi lapsen näkemyksiä ei ole voitu ottaa huomioon.

4 Edustajajärjestelmän epäkohdat

YK:n lapsen oikeuksien komitea on toistuvasti ilmaissut Suomelle yleisen tason huolensa maahanmuuttajalapsiin kohdistuvasta syrjinnästä ja turvapaikanhakijalasten oikeuksien toteutumisesta. Komitea on kiinnittänyt huomiota myös siihen, ettei perheestään erossa olevista lapsista ja heidän elinoloistaan ole riittävästi systemaattisesti tutkittua tietoa.¹⁴ Viime vuosina huoli turvapaikanhakijalasten oikeuksien toteutumisesta on ollut yhä voimakkaammin esillä sekä julkisessa keskustelussa

14 YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomea koskevat päätelmät, päivitetty versio 7.9.2011 (CRC/C/FIN/CO/4), ks. erityisesti kohdat 6–7, 17–18 ja 24–25.

että oikeuskirjallisuudessa.¹⁵ Myös komitean kaipaamia tutkimuksia ja selvityksiä on tehty.

Vuonna 2012 yksin maahantulleiden alaikäisten edustajajärjestelmää selvitettiin Lastensuojelun keskusliiton tutkimuksessa,¹⁶ jossa nostettiin esille järjestelmään liittyviä epäkohtia. Yksi niistä oli järjestelmän riippumattomuus. Edustajan nimeää käräjäoikeus, mutta tämä tapahtuu sen vastaanottoyksikön tai järjestelykeskuksen ehdotuksesta, jossa lapsi on asiakkaana. Turvapaikkaprosessin ajalta edustajan palkkiot taas maksaa Maahanmuuttovirasto eli sama taho, joka tekee myös lasta koskevat päätökset. Edustaja tekee lapsen asioissa yhteistyötä näiden tahojen kanssa, ja tarvittaessa edustajan on voitava arvioida niiden toimintaa kriittisesti ilman pelkoa siitä, ettei hänelle enää määrätä lapsia edustettavaksi tai että palkkion maksu vaarantuu. Tämä ei nyt toteudu. Tilanne ei ole hyväksyttävä objektiivisen ja puolueettoman menettelyn (PL 21 §, EIOS 6 art.) eikä myöskään lapsen oikeuksien näkökulmasta. Kuten lapsen oikeuksien komitea on painottanut, edustajan tulee edustaa vain edustamaansa lasta ja tämän näkemyksiä ja etua, ei minkään muun tahon intressejä.

Lastensuojelun keskusliiton tutkimuksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, ettei mikään taho vastaa kokonaisvaltaisesti edustajien rekrytoinnista, koulutuksesta ja valvonnasta. Edustajien koulutuksen puutetta pidettiin yhtenä järjestelmän vakavimmista puutteista. Selvityksessä esitettiinkin, että edustajilla tulisi olla yhtenäinen koulutus ja edustajina tulisi käyttää vain koulutuksen läpikäyneitä edustajia.

Edustajien koulutuksen tärkeyttä on korostettu myös Pelastakaa Lapset ry:n selvityksessä, jonka tekemiseen osallistui kokemusasiantuntijoina itse aiemmin maahan ilman huoltajaa saapuneita nuoria aikuisia.¹⁷ Selvityksen mukaan

15 Ks. esim. Knuutila, Reija – Heiskanen, Heta: Lapsen etu viranomaistoiminnassa: katsaus eräisiin Maahanmuuttoviraston viimeaikaisiin kielteisiin päätöksiin. Oikeus 3/2014, s. 314–321, Sormunen, Milka: Ulkomaa-laislain muutokset lasten perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Lakimies 3-4/2017, s. 387–408. Julkiseen keskusteluun ulkomaalaisten oikeusasemasta on ottanut osaa myös korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori. Helsingin Sanomat 4.4.2018.

16 Lepola, Outi: Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä. Lastensuojelun keskusliitto 2012.

17 Ritari, Anni & Piitulainen, Mirja: Ilman huoltajaa saapuneet lapset ja nuoret. Kokemustieto käyttöön vastaanoton kehittämisessä. Pelastakaa Lapset 2016.

Suomeen ilman huoltajaa saapuvat lapset eivät tunne oikeuksiaan. Siksi heidän kanssaan toimivien on tunnettava lapsen oikeudet ja oikeudellisen ja hallinnollisen järjestelmän toiminta, jotta he osaavat toimia oikein eivätkä anna lapselle väärää tietoa. Jotta edustajat pystyisivät tosiasiasa turvaamaan lapsen edun toteutumisen, heidän koulutukseensa tulee panostaa.

Myös lapsiasiavaltuutettu on pitänyt esillä edustajien koulutuksen tärkeyttä.¹⁸ Lapsiasiavaltuutettu on pitänyt puutteena myös sitä, ettei edustajia ei aina määrätä riittävän nopeasti ja lisäksi yhdellä edustajalla voi olla kymmeniä edustettavia, jolloin edustajalla ei ole riittävästi aikaa tavata lapsia. Lapsen onnistunut edustaminen vaatii aikuiselta kuitenkin paitsi oikeaa, lapsilähtöistä ja lasta kunnioittavaa asennetta, myös riittävästi aikaa ja resursseja paneutua lapsen asiaan ja työskennellä lapsen kanssa tämän kehitystason mukaisesti.

Lapsiasiavaltuutettu on pitänyt nykyjärjestelmän puutteita merkittävänä riskitekijänä turvapaikkaa hakevan lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta ja esittänyt, että hajanainen ja sisällöllisesti väljä lainsäädäntö uudistettaisiin niin, että edustajien kelpoisuudesta, osaamisen päivittämisestä ja tehtäväkuvasta säädettäisiin Ruotsin mallin mukaisesti omassa laissa.¹⁹

Tuorein edustajajärjestelmää koskeva tutkimus on UNICEFin Pohjoismaita koskeva selvitys keväältä 2018.²⁰ Siinä kiinnitettiin huomiota turvapaikanhakijalasten oikeusturvan puutteisiin yleisesti ja erityisesti edustajajärjestelmään. Tutkimuksen mukaan on ongelma, että Suomi ja myös muut Pohjoismaat, kohtelevat turvapaikkaa hakevaa lasta lapsen oikeuksien sopimuksen vastaisesti ensisijaisesti turvapaikanhakijana, ei lapsena. Tämä on johtanut siihen, että turvapaikanhakijalapset ovat menettäneet heille kuuluvat lapsen oikeudet, ja tästä on tullut yleisesti hyväksyttävä tapa ajatella ja toimia.

Tilanne on käytännön ilmentymä ulkomaalaisen jo lähtökohtaisesti jännitteisestä oikeusasemasta. Yhtäältä valtiolla on oikeus rajoittaa maahantuloa

18 Lapsiasiavaltuutetun vuosikirja 2017: Onko lapsella oikeusturvaa, s. 35–37.

19 Ks. Lag om god man för ensamkommande barn, 2005:429.

20 Byrne, Kevin & Hansen, Claus Bech: Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children. UNICEF 2018.

eikä ulkomaalaisella ole yleistä oikeutta saapua ja asettua Suomeen. Toisaalta perustuslaki, kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU -oikeus asettavat väistämättä omat vaatimuksensa ulkomaalaisia koskevalle sääntelylle ja päätöksenteolle. Jännite käy selvimmän ilmi ulkomaalaislain tavoitteita ja tarkoitusta koskevasta 1 §:stä, jonka mukaan lain tavoite on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa, samalla edistäen hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Toinen keskeinen ongelma UNICEFin tutkimuksen mukaan on, ettei lapsen etua arvioida tai se tehdään puutteellisesti eikä turvapaikanhakijalasten oikeus osallistua toteudu lain edellyttämällä tavalla. Sama on todettu myös kansallisissa tutkimuksissa ja selvityksissä.²¹ Erityisen heikosti toteutuu lapsen suora, välitön osallisuus. Tutkimuksessa suositellaankin, että Pohjoismaat vakiinnuttavat pikaisesti selkeät menettelytavat ja kontrollimekanismit varmistukseksi, että lapsen etu tulee arvioiduksi kaikissa turvapaikkamenettelyn vaiheissa.

Tutkimuksen mukaan on positiivista, että kaikissa Pohjoismaissa on käytössä jonkinlainen edustajajärjestelmä. Samalla tutkimuksessa kuitenkin todetaan, että käytännössä niissä kaikissa on puutteita, joista osa on merkittäviä. Tutkimuksessa kehoitetaan Pohjoismaita jatkossa varmistamaan, että

- (i) kaikki lapset saavat sekä edustajan että oikeudellisen avustajan
- (ii) edustajan ja turvapaikkapalveluja tarjoavan (Suomessa vastaanottokeskukset) ja päätöksiä tekevän (Suomessa Maahanmuuttovirasto) tahon välillä on riittävä etäisyys ja että

21 Knuutila – Heiskanen 2014, s. 319 ja Parssons, Annika: Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu 2010, s. 11–13. Ks. s Norjan osalta: Sandberg, Kirsten: The role of national courts in promoting children's rights: The case of Norway. *The International Journal of Children's Rights*. (Vol. 22), 2014, s. 1–20.

- (iii) kaikissa maissa on selkeät ohjeet siitä, miten edustajan ja lapsen väliset konfliktit käsitellään, miten lapsen oikeus osallistua toteutetaan ja miten varmistetaan, että lapsi voi valittaa edustajan toiminnasta.

Tutkimuksessa myös suositellaan, että edustajien rekrytoinnista, tuesta, koulutuksesta ja valvonnasta vastaisivat lastensuojeluviranomaiset.

5 Johtopäätöksiä

Yksin maahantulleella lapsella on ulkomaalais-, vastaanotto- ja kotouttamislaissa turvattuja oikeuksia, joista monet perustuvat perus- ja ihmisoikeustasoiseen sääntelyyn. Lapsella on aikuisen tavoin oikeus saada suojaa näille oikeuksilleen (PL 21 §, EIOS 6 art.) eli oikeus saada ne toteutettua myös käytännössä. Vanhemmillä on ensisijainen vastuu lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta, mutta myös julkisella vallalla on vastuu lapsesta ja tämän oikeuksista. Lapsilla on usein vaikeuksia saada oikeutensa toteutettua – lapset eivät ole tietoisia oikeuksistaan tai oikeussuojakeinosta eivätkä lapset vajaavaltaisina useinkaan pysty käytännössä toteuttamaan oikeuksiaan ilman aikuisen apua. Siksi lapsen oikeuksien toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota myös julkisen vallan käytössä. Julkisen vallan vastuu lapsen oikeuksista on sitä suurempi, mitä haavoittuvammassa asemassa lapsi on. Turvapaikkaa ilman huoltajaa hakeva lapsi on haavoittuvassa asemassa sekä ikänsä että asemansa vuoksi.

Keskeinen yksin maahantulleen alaikäisen oikeuksia turvaava järjestelmä on lapselle määrättävä edustaja. Siksi on tärkeää, että edustaja on täysin riippumaton lapsen päivittäisestä hoidosta vastaavasta tahosta ja päätöksiä lapsen asioissa tekevästä tahosta. Edustajan on voitava nostaa esille mahdollisia epäkohtia lapsen hoidossa ja huolenpidossa ja puolustaa lapsen oikeuksia tätä koskevassa päätöksenteossa ilman pienintäkään epäilyä siitä, että sillä olisi jatkossa vaikutusta edustajana toimimiseen tai esimerkiksi palkkion maksamiseen. Tämä on oikeudenmukaisen menettelyn aivan perustavanlaatuisia kulmakiviä ("Justice should not only be done, but should manifestly and undoubtedly be seen to be done").²² Yksin maahantulleen alaikäisen erityisen haavoittuvasta asemasta seuraa, että hänen oikeuksiensa

22 R v. Sussex Justices; Ex parte McCarthy [1924] 1 KB 256, 259 ('R v Sussex Justices').

toteutuminen on pitkälti, joskaan ei yksinomaan, riippuvainen edustajan toiminnasta. Siksi on varmistettava, että edustaja ajaa kaikissa tapauksissa vain ja ainoastaan edustamansa lapsen etua ja näkemyksiä.

Yksin maahantulleiden edustajajärjestelmä ei ole lainsäädännössämme täysin ainutlaatuinen. Vaikka lapsella olisikin huoltaja, on tilanteita, joissa tämä ei syystä tai toisesta pysty valvomaan lapsen etua asiassa. Lapselle voidaan tällöin määrätä edunvalvoja käyttämään huoltajan sijaan lasta koskevaa puhevaltaa. Lapselle määrättävästä edunvalvojasta on säädetty esimerkiksi lastensuojelulaissa (22 §) ja sosiaalihuollon asiakaslaissa (10 § 3). Oikeudellisissa asioissa lapsella voi myös olla oma oikeudellinen avustaja. Erilaisia avustaja-, edustaja- tai edunvalvojajärjestelmiä on käytössä myös kansainvälisesti ja niiden tavoitteena on sekä suojata lasta prosessin mahdollisesti lasta vahingoittavilta elementeilä että edistää lapsen oikeuksien toteutumista eli parantaa lapsen oikeusturvaa.

Tutkimuksissa on saatu jossain määrin viitteitä siitä, että erityisesti lapsen oikeudellinen avustaja lisäisi lapsen äänen kuuluvuutta päätöksenteossa.²³ Ongelma on järjestelmien hajanaisuus sekä erityisesti kattavan ja systemaattisen koulutuksen ja valvonnan puute, joka näkyy muun muassa avustajien ja edunvalvojien toiminnan tason vaihtelussa. Lastensuojelun edunvalvontaa on esimerkiksi pidetty esimerkiksi tilanteesta, jossa uudelle oikeudelliselle instituutiolle asetettiin suuria odotuksia (lapsen oikeusturvan parantaminen), mutta ei kuitenkaan varmistettu riittäviä resursseja (rekrytointi, koulutus ja valvonta), jotta järjestelmä toimisi myös käytännössä.²⁴

Käytännössä lapset voivat joutua tekemisiin hallinnollisen ja oikeudellisen järjestelmän kanssa monissa eri asioissa ja eri rooleissa. Yhteistä niille on se, että lapsi tarvitsee aina apua oikeuksiensa turvaamiseen. Tällä hetkellä lapsen oikeudellinen ja muu apu eri asioissa on järjestetty ja säädelty sirpaleisesti. Jatkossa voisi olla syytä

23 de Godzinsky 2012a, s. 78, 108, 117 ja 125. Ks. myös de Godzinsky 2012c, s. 99–100, Heino – Rantamäki – Sallila 2006, s. 26–27 ja Hiitola – Heinonen 2009, s. 39. Lasten kokemuksia avustajista ja edunvalvojista on tutkittu myös kansainvälisesti. Lapset ovat esimerkiksi kokeneet, etteivät avustajat tai edunvalvojatkaan ole perillä lasten kokonaistilanteesta tai välitä lapsen näkemyksiä eteenpäin lapsen tarkoittamalla tavalla. Ks. esim. Pitchal – Freundlich – Kendrick 2009, s. 152–154.

24 Toivonen, Virve: Lapsen oikeudet ja oikeusturva. Lastensuojeluasiat hallintotuomioistuimissa. Alma Talent 2017, s. 152–155.

miettiä näitä järjestelmiä niin, että meillä olisi yksi tehokas, koulutettu ja valvottu järjestelmä.

Toiseksi sekä lapsen hyvinvointi että oikeusturvasyyt vaativat, ettei yksin maahantullut lapsi jää prosessissa sellaisten aikuisten armoille, joilla ei ole valmiuksia turvata lapsen oikeuksia. Edustajamääräys yksin ei siten välttämättä turvaa lapsen oikeuksia. Keskeinen kysymys on, millaiseen edustajaan lapsella on oikeus? Tässä yhteydessä ei voi liikaa korostaa koulutuksen tärkeyttä; kaikkien edustajien tulee saada tehtävänsä kattava ja yhdenmukainen koulutus. Kattava koulutus tarkoittaa hyviä tietoja ulkomaalais-, vastaanotto- ja kotouttamislain sääntelystä, muusta lapsen hyvinvointiin vaikuttavasta sääntelystä (mm. sosiaaliturva-, lastensuojelu- ja terveydenhuolto) sekä lapsen perus- ja ihmisoikeuksista. Lapsen edustaja ei voi turvata lapsen oikeuksia, ja siten lapsen etua, jos hänellä itsellään ei ole oikeuksista ja niiden toteuttamisesta riittävästi tietoa. Lapsen oikeuksien komitea on useassa yhteydessä korostanut, että kaikkien lasten asioita käsittelevien ammattilaisten on saatava riittävä koulutus myös lapsen kuulemisesta.²⁵

Koska edustajan oikeudellisella osaamisella on iso merkitys, lapsen oikeuksien komitea on edellyttänyt, että yksin maahan tulleille alaikäisille määrätään sekä huoltaja että oikeudellinen edustaja (Yleiskommentti No. 6, kohta 21). Silloin kun lapsen edustamisessa on käytössä tällainen ns. tandem -malli, eturistiriitojen ehkäisemiseksi suositetaan, että avustaja ja edustaja ovat eri henkilöitä.²⁶

Edustajien koulutuksen on oltava yhdenmukaista koko maassa. Lapsen oikeusturvan toteutuminen ei voi jäädä riippumaan siitä, millä tavalla koulutettu edustaja hänelle määrätään. Tämä rikkoo lasten yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Lapsi itse ei osaa kiinnittää huomiota edustajan mahdollisiin puutteisiin. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että järjestelmä rakennetaan lapsen oikeuksia parhaalla mahdollisella tavalla turvaavaksi. Samasta syystä julkisen vallan on systemaattisesti

²⁵ Yleiskommentti No. 12, kohta 134g ja Yleiskommentti No. 5, kohdat 53–55. Ks. myös Lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat, s. 23.

²⁶ Lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat 2012, s. 78 kohta 105. Ks. myös *Tammi – Lapinleimu 2010*, s. 53.

valvottava kaikkien edustajien toimintaa. Edustajan mahdollisiin virheisiin tai lainlyönteihin reagointi ei voi olla lapsen vastuulla.

Lopuksi on vielä syytä korostaa jokaisen lapsen asiaa käsittelevän ammattilaisen vastuuta lapsen oikeuksien toteutumisesta. Edustajan (tai edunvalvojan tai avustajan) määrääminen lapselle ei poista muiden lapsen asiaa käsittelevän viranomaisen tai tuomioistuimen vastuuta lapsen oikeuksien toteutumisesta. Muut viranomaiset, esimerkiksi Maahanmuuttovirasto tai hallintotuomioistuin, eivät siksi saa tuudittautua siihen, että yksin maahan saapuneelle alaikäiselle on määrätty edunvalvoja, vaan myös heidän on kiinnitettävä huomiota päätöksenteon kohteena olevaan lapseen ja tämän asemaan sekä oikeuksiin. Jos edustaja ei ole tehtäviensä tasalla, voi pahimmillaan käydä niin, että edustajan määrääminen tosiasiaassa heikentää lapsen asemaa menettelyssä.

Edustajat lapsen edun takaajina

Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä

Suomeen on saapunut vuosittain noin 100–700 alaikäistä turvapaikanhakijaa ilman huoltajaa, vuonna 2015 jopa yli 3 000. Alle 18-vuotiaat ovat oikeudellisesti vajaavaltaisia ja tarvitsevat siksi jonkun käyttämään puolestaan puhevaltaa viranomais- ja tuomioistuinkäsittelyissä. Yksin maahan tulleen lapsen kohdalla tehtävästä huolehtii hänelle määrätty edustaja.

Turun yliopiston Brahea-keskuksen laatimassa selvityksessä on kartoitettu yksin maahan tulleiden lasten edustajajärjestelmää TEM:n ja STM:n tilauksesta. Selvityksessä esitetään järjestelmän kehittämistä mm. siten, että edustajien tehtäväkuvaa ja kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä täsmennetään, yhdellä edustajalla olevien edustettavien määrää rajoitetaan ja edustajatoiminnan valvonta säädetään yhden viranomaisen tehtäväksi. Lisäksi tulisi perustaa yhtenäinen edustajarekisteri. Edustajien koulutus tulisi yhdenmukaistaa ja edustajajärjestelmän koordinointi keskittää yhden valtiollisen tahon alaiseksi.

Verkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-339-9

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi