



Ilman huoltajaa tulleiden edustajajärjestelmä

Katsaus nykytilaan ja kehittämisehdotukset

Taina Martiskainen
Reetta Peltonen

Sisällys

1. Johdanto	6
2. Nykytilan kuvaus	7
2.1. Edustajan määrääminen	7
3. Perheenyhdistäminen ja edustajan rooli prosessissa	14
3.1. Haasteita perheenyhdistämisessä	15
3.2. Edustajan rooli perheenyhdistämisessä	16
4. Aiemmat kansalliset kehittämishankkeet ja selvitykset	19
4.1. Kehittämisehdotukset ja suositukset	19
4.1.1. Edustajan riippumattomuus	19
4.1.2. Edustajan tehtävänkuva	20
4.1.3. Edustajan pätevyys ja kelpoisuus sekä koulutus	21
4.1.4. Edustajajärjestelmän koordinointi	22
4.1.5. Lapsen tuen jatkuvuus	22
4.1.6. Edustajatoiminnan valvonta	23
4.2. Suositusten yhteenvetoa ja seuranta	23
5. Eurooppalaiset suositukset ja työkalut	26
5.1. Euroopan neuvoston edustajajärjestelmää koskevat suositukset	27
5.2. EU ja edustajajärjestelmän kehittäminen	32
5.3. Yhteenvetoa eurooppalaisista suosituksista	35
6. Nuorten terveiset viranomaisille ja päätöksentekijöille	38
7. Miten tästä eteenpäin? Analyysi ja suositukset	42
8. Lähteet	46

Tiivistelmä

Ilman huoltajaansa Suomesta turvaa hakeneelle lapselle on vuodesta 1999 lähtien määrätty lakisääteinen edustaja valvomaan lapsen etua. Edustajajärjestelmään on kohdistunut lukuisia hankkeita, mutta sen kokonaisvaltainen kehittäminen on ollut vähäistä. Asian edistämiseksi tämä selvitys tarjoaa katsauksen edustajajärjestelmän nykytilaan sekä kokoaa tiiviisti aiemmin tehtyjen selvitysten pääasialliset tulokset ja suositukset. Mukaan tuodaan eurooppalaista keskustelua EU:n yhteisten kehittämishäkimien ja Euroopan neuvoston tuoreiden suositusten valossa. Edustajan roolista ja merkityksestä keskustellaan myös turvapaikanhakijoina maahan tulleiden nuorten kanssa.

Tältä pohjalta hankkeessa paikannetaan edustajajärjestelmän olennaiset kehittämistarpeet sekä annetaan suositukset jatkoa varten. Keskeisiksi kysymyksiksi nousee edustajan roolin selkeys ja riippumattomuuden turvaaminen, järjestelmän koordinaatio ja valvonta sekä lasten osallisuus ja oikeusturva. Lisäksi edustajan rooliin liittyvänä kysymyksenä tulee esiin, miten edustaja voi auttaa lasta perheen-yhdistämisprosessissa.

Ilman huoltajaa tulleiden edustajajärjestelmä

Katsaus nykytilaan ja kehittämissuhteet

Tilaja: Sosiaali- ja terveysministeriö, kansallinen lapsistrategia

Hankkeen tuottaja: Lastensuojelun Keskusliitto ry

Hankkeen aika: 1.12.2022 – 31.3.2023

ISBN-numerot

Verkko: 978-952-00-8457-8

Painettu: 978-952-00-8453-0



Esipuhe

Kansallisella lapsistrategialla pyritään luomaan lapsi- ja perhemyönteinen, lapsen oikeuksia kunnioittava Suomi. Strategia perustuu lasten, nuorten ja perheiden asemaa koskevaan tietopohjaan sekä Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Kansallisen lapsistrategian tavoitteena on lapsen oikeuksia noudattava lapsi- ja perhemyönteinen yhteiskunta. Yhteiskunta, jossa kaikki lapset ovat arvokkaita ja yhdenvertaisia. Yhteiskunta, jossa lapsen oikeudet osataan ja niitä noudatetaan.

Lapsistrategian yhtenä pääajatuksena on, että haavoittuvassa asemassa olevien lasten asema turvataan ja heidän tarpeensa tunnistetaan paremmin. Lapsen olosuhteissa voi olla yhtä aikaa monia eri seikkoja, jotka lisäävät eri tavoin hänen asemansa haavoittuvuutta. Tämä haastaa viranomaisia ja muita toimijoita herkkään lapsen edun punnintaan, moniammatilliseen yhteistyöhön ja palvelujen saavutettavuuden lisäämiseen. Samalla on varmistettava, että lapsi kohdataan kaikessa toiminnassa osallisena, ei vain olosuhteidensa uhrina.

Ilman huoltajaa maahan tulleet lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja tarvitsevat erityistä suojelua. Heillä ei ole vanhempia, jotka pitäisivät heistä huolta, he eivät tunne suomalaista yhteiskuntaa ja sen toimintatapoja eikä heillä ole tarvittavaa kielitaitoa. Edustajalla on merkittävä rooli näiden lasten oikeuksien turvaajana. Edustaja valvoo edustamansa lapsen etua ja huolehtii siitä, että lapsen ääni tulee kuulluksi häntä koskevissa asioissa eri viranomaisprosesseissa.

Lastensuojelun Keskusliitto toteutti lapsistrategialle tämän kattavan selvityksen, joka tarjoaa hyvän katsauksen edustaja-järjestelmän nykytilaan sekä kokoaa tiiviisti aiemmin tehtyjen selvitysten pääasialliset tulokset ja suositukset. Se myös nostaa esiin eurooppalaista keskustelua EU:n yhteisten kehittämisenäkymien ja Euroopan neuvoston tuoreiden suositusten valossa. Keskeinen osa julkaisua ovat keskustelut edustajan roolista ja merkityksestä turvapaikanhakijoina maahan tulleiden nuorten kanssa. Näiden keskustelujen pohjalta on paikannettu edustajajärjestelmän olennaisia kehittämistarpeita sekä annettu suosituksia järjestelmän kehittämistyötä varten.

Kiitän lämpimästi Taina Martiskaista ja Reetta Peltosta erinomaisesta ja kattavasta selvitystyöstä, joka osaltaan edistää ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten oikeuksien toteutumista. Iso kiitos kuuluu nuorille, jotka ovat osallistuneet selvityksen tekemiseen kertomalla kokemuksistaan ja antamalla arvokasta tietoa selvitystä varten.

Helsingissä 3.5.2023

Johanna Laisari

johtava asiantuntija, kansallinen lapsistrategia

1. Johdanto

Kansallinen lapsistrategia tilasi Lastensuojelun Keskusliitolta selvityksen edustajajärjestelmän tilasta ja kehittämistarpeista osana lapsistrategian toimeenpanoa syksyllä 2022. Selvitys toteutettiin ajalla 1.12.2022 – 31.3.2023.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten edustajajärjestelmän kehittämistarpeet ovat tulleet selkeästi esille jo aiempien hankkeiden myötä, mutta esitettyihin ehdotuksiin ei ole tartuttu kunnolla ja kehittäminen on ollut pirstaleista. Johdonmukainen lapsen oikeuksia turvaava rakenteiden vahvistaminen on jäänyt puuttumaan.

Kahdessa aiemmassa kehittämishankkeessa¹ on käsitelty edustajajärjestelmää kokonaisuutena. Tässä selvityksessä kootaan noiden kahden hankkeen ehdotukset sekä tarkastelemme niitä asiasta annettujen eurooppalaisten suositusten valossa. Lisäksi selvityksessä tuodaan mukaan kohderyhmän näkökulmaa, joka on jäänyt liian vähälle huomiolle kehittämistyössä. Erilisenä kysymyksenä tarkastellaan perheenyhdistämisen toteutumista, koska siihen liittyvät ongelmat vaikuttavat lasten ja nuorten hyvinvointiin vahvasti, ja edustajat kokevat sen osalta tehtävänkuvansa epäselväksi.

Tavoitteena on, että kootun tiedon pohjalta edustajajärjestelmästä tehdään kokonaisvaltainen arviointi ja sen pohjalta käynnistetään uudistamistyö, jonka myötä ilman huoltajaa tulleiden lasten oikeudellinen huolto saadaan vastaamaan täysimääräisesti YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen velvoitteita – yhdenvertaisesti, riippumattomasti ja laadukkaasti.

Käsillä olevan raportin aineisto koostuu kirjallisesta materiaalista sekä kansallisella että eurooppalaisella tasolla. Lisäksi raporttia varten käytiin taustakeskusteluja työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan sekä edustajien yhdistyksen Etu ry:n kanssa. Tärkeä tietolähde olivat ilman huoltajaa alaikäisinä tulleet nuoret itse. Tässä yhteydessä halutaan erityisesti kiittää näitä nuoria, jotka antoivat aikaansa hankkeelle, sekä tapaamiset mahdollistanutta Helsingin Diakonissalaitoksen Olohuone-toimintaa².

Raportin rakenne

Raportin toisessa luvussa käydään läpi edustajajärjestelmän nykytilaa Suomessa. Perheenyhdistämiseen liittyviä ongelmia tarkastellaan erikseen kolmannessa luvussa. Neljäs luku esittelee viimeisten kymmenen vuoden aikana tehtyä kansallista kehittämis- ja selvitystyötä. Sen jälkeen siirrytään eurooppalaiseen kontekstiin: viidennessä luvussa tarkastellaan, millaisista asioista Euroopan neuvoston ja Euroopan Unionin piirissä keskustellaan. Luvuissa 2-5 edustajuutta tarkastellaan pitkälti aikuisten maailmasta käsin, kun taas kuudennessa luvussa nuoret pääsevät ääneen kertomalla omat terveisensä kehittämis-työlle. Seitsemännessä eli viimeisessä luvussa analysoidaan edustajajärjestelmän kehittämistarpeita aiempien kehittämis-ehdotusten ja suositusten sekä nuorten terveisten pohjalta, sekä annetaan suositukset uudistamistyölle.

¹ Lepola 2018: "Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä", Lastensuojelun Keskusliitto; TEM 2018: "Edustajat lapsen edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 26/2018.

² Olohuone on osa ESR-rahoitteista THL:n koordinoimaa hanketta Yhdessä aikuisuuteen – Elämässä Eteenpäin (YEE). Ks. hankkeesta: <https://thl.fi/fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/yhdessa-aikuisuuteen-elamassa-eteenpain-ye->

2. Nykytilan kuvaus

Suomesta on viime vuosikymmeninä hakenut turvaa tuhansia lapsia, jotka ovat tulleet maahan ilman vanhempiaan tai muuta laillista huoltajaansa.³ He ovat pääasiallisesti olleet turvapaikanhakijoita (eli hakevat kansainvälistä suojelua), ja vain harvakuuisesti kiintiöpakolaisia.⁴ Uusi ryhmä on Ukrainasta sotaa paenneet, pääosin tilapäistä suojelua hakevat ja saavat lapset.

Suomeen on saapunut lapsia ilman huoltajaansa 1990-luvulta lähtien vuosittain yleensä noin 100–200. Ensimmäinen huippuvuosi oli 2008, jolloin lasten lukumäärä oli 706. Kun vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden määrä Euroopassa kasvoi huippulukemiin, Suomeen tuli peräti 3014 lasta ilman huoltajaansa. Tämä asetti vastaanottojärjestelmän koetukselle ja koulutettuja edustajia oli riittämättömästi. Parissa vuodessa hakijamäärä asettui jälleen normaaliin, sadan tai parinsadan paikkeille. Nämä hakijamäärien vaihtelut asettavat melkoisia haasteita järjestelmälle, kun lasten asumisyksiköitä avataan ja lakkautetaan edestakaisin, joten edustajan toimintaympäristö muuttuu koko ajan.⁵

Ilman huoltajaa maahan tulleiden turvapaikanhakijalasten yleisimmät lähtömaat ovat olleet Somalia, Afganistan ja Irak. Myös Syyriasta on tullut jonkin verran lapsia, ja kaiken kaikkiaan kansalaisuuksia on useampia kymmeniä, monista maista on vain yksittäisiä hakijoita. Ukrainalaisia saapui ilman huoltajaansa Maahanmuuttoviraston (Migri⁶) mukaan vuonna 2022 yhteensä noin 750⁷. Ukrainalaisista viitisenkymmentä on Migrin tilastojen mukaan tähän mennessä hakenut turvapaikkaa, mutta pääosin he ovat maassa EU:n yhteisellä tilapäisen suojelun statuksella.

2.1. Edustajan määrääminen

Koska lapsi on vajaavaltainen, hänen puhevaltaansa käyttää huoltaja. Kun ilman huoltajaa maahan tulleilla lapsilla ei sellaista ole, tarvitaan joku tähän tehtävään. Tätä varten käytettiin aluksi uskottu mies -järjestelmää, mutta vuodesta 1999 lähtien lapsille on määrätty tehtävää varten edustaja.

³ Englanninkielisissä asiakirjoissa tästä lapsiryhmästä käytetään kahta eri termiä. Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt termit unaccompanied ja separated children yleiskomentissaan nro 6. Jälkimmäisellä halutaan kuvata, että vaikka lapsi ei ole tullut täysin yksin vaan esimerkiksi jonkun sukulaisen kanssa, hänellä ei ole varsinaista huoltajaa mukanaan. Käytämme tässä termiä ilman huoltajaa tullut, koska pidämme sitä täsmällisempänä ilmaisuna kuin yksintullut. Usein näkee myös käytettävän termiä yksintullut alaikäinen, mutta käytämme sanaa lapsi, koska alle 18-vuotias on lapsi Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti.

⁴ Turvapaikanhakija on henkilö, joka tulee hakemaan toisesta maasta kansainvälistä suojelua. Suomessa hänelle voidaan myöntää suojelua joko antamalla turvapaikka tai ns. toissijaista suojelua, jotka molemmat antavat Geneven pakolaissopimuksen mukaisen pakolaisen aseman. Vaikka ulkomaalaislaki määrittelee pakolaiseksi vain edellä mainitut, viitataan yleiskielessä pakolaisella usein laajempaan joukkoon ihmisiä, jotka joutuneet pakenemaan kotiseudultaan. Turvapaikanhakijalle voidaan Suomessa myöntää myös oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä, jolloin hän ei saa pakolaisen asemaa ja oikeuksia. Kiintiöpakolainen taas on YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n myöntämän pakolaisaseman saanut henkilö, joka tulee maahan eduskunnan määrittelemän kiintiön ja valtion järjestämän ohjelman puitteissa. Ks. lisää termeistä <https://pakolaisapu.fi/sanasto/> tai <https://migri.fi/sanasto>.

⁵ Maahanmuuttoviraston tilastot ks. <https://migri.fi/tilastot>

⁶ Maahanmuuttoviraston virallinen lyhenne on Migri(<https://migri.fi/nimi-ja-kaannokset>)

⁷ Muutaman kohdalla saattaa olla vireillä sekä kansainvälisen suojelun että tilapäisen suojelun hakemus. Maaliskuun loppuun 2023 mennessä on saapunut vielä kolmisenkymmentä. Lähde: Migrin tilannekeskus, sähköpostiviesti 30.3.2023.

Turvapaikanhakuvaiheen edustajasta säädetään vastaanottolain (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011) viidennessä luvussa. Sen mukaan edustaja edustaa lasta lapsen henkilöä koskeissa hallinto- ja tuomioistuinasioissa ja vastaa lapsen varallisuuden hoidosta. Edustaja vastaa siten lapsen oikeudellisesta huollosta. Edustajan tehtävä päättyy, kun lapsi tulee täysi-ikäiseksi, hänelle määrätään huoltaja tai muu laillinen edustaja⁸ tai hän muuttaa pysyvästi pois Suomesta.

Edustaja toimii kärjäoikeuden päätöksellä

Suomessa on omaksuttu järjestelmä, jossa edustaja ei ole työsuhteessa, vaan tekee työtä itsenäisesti palkkiota vastaan. Suomessa edustajat toimivat siten vailla työnantajaa tai tukena olevaa taustatahoa. Heillä on kuitenkin tehtävänsä vahva mandaatti, sillä edustajan määrää kärjäoikeus. Hakemuksen kärjäoikeuteen laittaa vireille sosiaalityöntekijä siitä vastaanottokeskuksesta, jonka asukkaaksi lapsi on rekisteröity (vastaanottolaki 39 §). Ennen kärjäoikeuden päätöstä lapsen puhevaltaa käyttää vastaanottoyksikön johtaja. Edustajan määräämistä tulee hakea välittömästi lapsen rekisteröidyttyä vastaanottokeskuksen asiakkaaksi⁹.

Vastaanottolain 39 § mukaan lasta on kuultava ennen hakemuksen tekemistä edustajan määräämisestä. Migrin edustajaohjeessa todetaan, että ennen hakemuksen tekemistä on lapselle varattava tilaisuus selvittää omat toivomuksensa ja mielipiteensä ja että *”olisi suotavaa, että edustajaksi aikova saisi tavata lapsen ennen kuin edustajahakemus laitetaan vireille”*.¹⁰

Edustajalle maksetaan työstä tuntipalkkio edustajan laskutuksen perusteella. Migri maksaa palkkiot ajalta, jolloin lapsi odottaa oleskelulupaa (ns. vastaanottovaihe). Virasto on laatinut edustajille ohjeistuksen, jossa kuvataan edustajan tehtävät keskittyen siihen vaiheeseen, kun lapsi odottaa päätöstä hakemukseensa. Kun lapsi saa oleskeluluvan, edustajan palkkion maksaminen siirtyy ELY-keskuksille.¹¹

Viranomaiset ovat suositelleet, ettei edustajalle määrättäisi liian monta lasta edustettavaksi yhtä aikaa, mutta lainsäädäntö ei rajaa edustettavien määrää. Migrin ohjeen mukaan sopiva enimmäismäärä olisi 10 edustettavaa.¹² Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ohjeistuksen mukaan sopiva määrä edustettavia riippuu siitä, hoitaako edustaja tehtäviään muun työn ohella vai päätehtävänä, sekä lapsen yksilöllisestä tilanteesta, eli miten paljon hoidettavia lapsen asioita on. TEM:n mukaan enimmäismääränä voidaan lähtökohtaisesti kuitenkin pitää 10–20 edustettavaa. Suomessa edustajat ovat pääasiassa sivutoimisia, mutta mukana on myös joitain päätoimisesti edustajina toimivia, joilla on pitkä kokemus alasta.

⁸ Vastaanottolaki esitöineen on tältä osin epäselvä, sillä edustajuuden lakkaaminen automaattisesti huostaanottoon on lapsen oikeudellisen aseman kannalta ongelmallista. Sosiaaliviranomaisen tai lapselle lastensuojelulain perusteella määrättävän edunvalvojan toimivalta ei ulotu kaikkiin niihin tehtäviin, joita edustajalla on huoltajan puhevallan k n ja soveltamiskäytäntöä epäselvänä. AOA:n mukaan vastaanottolain tulkinna tulee lähteä siitä, että edustajan tehtävä ei lakkaa kokonaan huostaanoton yhteydessä, vaan ainoastaan niiden tehtävien osalta, jotka kuuluvat sosiaalihuollolle ja edunvalvojalle. Kotoutumislain uudistuksessa ohjataan tulkintaa em. kantojen mukaisesti, mitä tulee edustajan tehtävän lakkaamiseen (HE 208/2022, 234).

⁹ Maahanmuuttovirasto 2014, 12.

¹⁰ emt, 12.

¹¹ Käytännössä palkkionmaksun hoitaa kotoutumisvaiheessa KEHA-keskus eli ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto.

¹² Asiasta ollaan mahdollisesti säätämässä valmisteilla olevassa EU-lainsäädännössä.

Edustajan kelpoisuus

Edustajan kelpoisuudesta säädetään laissa vain niukasti. Vastaanottolain 40 §:n mukaan edustajan tulee olla tehtävään suostuva ja sopiva täysivaltainen henkilö, joka kykenee hoitamaan tehtävänsä moitteettomasti. Lisäksi edellytetään rikosrekisteriotteen tarkistamista. Koulutusvaatimuksia ei ole, mutta lain esitöissä mainitaan, että edustajan tulisi mahdollisuuksien mukaan osallistua eri toimijoiden edustajille järjestämään koulutukseen.¹³

Vastaanottolain esitöissä mainitaan erikseen, ettei edustajaksi tulisi määrätä vastaanottokeskuksessa työskenteleviä. Hyvänä perustana pidetään kokemusta sosiaalialalta, etenkin lastensuojelusta. Edustajan tulisi myös olla perehtynyt kansainväliseen suojeluun ja ihmiskauppaan sekä tuntea lupamenettelyt, mutta osata myös työskennellä lasten kanssa. Lisäksi perehtymistä lapsen kansalliseen, kielelliseen, uskonnolliseen ja kulttuuriseen taustaan pidetään suotavana.¹⁴

Edustajan rooli ja tehtävät

Myös edustajan tehtävistä säädetään laissa kapeasti. Edustaja käyttää vastaanottolain 41 §:n mukaan huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa¹⁵. Käytännössä vastaanottovaiheen tärkein tehtävä edustajalla on edustaa ja valvoa lapsen etua turvapaikkaprosessissa. Tämä tarkoittaa muun muassa mukanaoloa turvapaikkapuhutellussa ja siitä huolehtimista, että lapsi saa tarvitsemansa oikeudellisen avun. Lisäksi hän käyttää huoltajan puhevaltaa lapsen elämään liittyvissä erilaisissa palveluissa, kuten koulu-, sosiaali- ja terveystalvissa. Lain esitöissä mainitaan erikseen, ettei edustajan tehtäviin kuulu lapsen päivittäinen hoito ja kasvatust. Ennen vuotta 2010 edustaja määräsi myös lapsen asumisesta, mutta tämä poistettiin lakiuudistuksen yhteydessä.¹⁶

Edustaja myös avustaa lasta yhteydenpidossa lapsen perheenjäseniin tai muihin läheisiin. Jos perheenjäseniin ei ole yhteyttä, voi edustaja saattaa alkuun Punaisen Ristin henkilöhaun, jonka avulla saatetaan löytää yhteys kadonneisiin perheenjäseniin.¹⁷

Vuonna 2020 julkaistu Osaava edustaja -verkkokoulutusmateriaali¹⁸ sisältää pitkän listan edustajan tehtävistä. Siellä todetaan muun muassa, että edustajalla on tärkeä tehtävä sen huolehtimisessa, että lapsi saa ymmärrettävällä tavalla tietoa itseään koskevista asioista ja prosesseista sekä että hän saa tuoda mielipiteensä ja näkemyksensä esille häntä koskevissa asioissa. Myös Migrin ohje tuo esiin tiedon välittämisen merkityksen.¹⁹

¹³ HE 266/2010 vp, 62–63.

¹⁴ emt.

¹⁵ Vastaanottolain 41 §:n mukaan edustajan tehtävänä on käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa sekä hoitaa lapsen varallisuutta. Lapsi käyttää lisäksi substanssilainsäädännön nojalla tietyissä asiaryhmissä rinnakkaista puhevaltaa jo alaikäisenä tai voi olla jopa itsemääräävä. Ikärajat vaihtelevat aihepiiristä riippuen, esimerkiksi lastensuojelussa rinnakkainen puhevalta alkaa lapsen täyttäessä 12 vuotta.

¹⁶ HE 266/2010 vp, 63–64.

¹⁷ HE 266/2010 vp, 63; TEM 2017, 8.

¹⁸ Koulutusmateriaali löytyy Kotoutuminen.fi sivustolta: <https://kotoutuminen.fi/osaavaedustaja>

¹⁹ Osaava edustaja, Edustajana toimiminen s. 2/7; Migri 2014, 18.

Ukrainalaislapset ja nuoret ovat sukulaisten kanssa

Ukrainalaisten lasten tilanne eroaa muihin ilman huoltajaa tulleisiin verrattuna, sillä heiltä puuttuu kokonaan turvapaikkaprosessi, eli he saavat automaattisesti jäädä maahan. Lisäksi harva heistä on tullut täysin yksin: Suomeen on tultu perheenjäsenten, kuten isovanhempien kanssa. Osa taas tuli Suomessa jo oleskelevien, esimerkiksi kausityöläisinä aiemmin tulleiden sukulaisten luo.

Edustajat kertoivat taustakeskusteluissamme, että on ollut aluksi hieman haasteellista kertoa edustajan roolista sukulaisille, jotka kokevat edustavansa lasta Suomessa. Monilla on ollut myös pelkona, että edustaja on osa lastensuojelua, ja että edessä on huostaanotto. Yhteiskuntajärjestelmien erojen lisäksi tähän on saattanut vaikuttaa Suomen venäjänkielisten keskuudessa leviävä disinformaatio lastensuojelusta²⁰.

Ukrainalaisten kuntaan siirtymisessä joutuu edustajien mukaan miettimään, kannattaako lapsen rekisteröityä kuntalaiseksi, vai saako hän itseasiassa paremmat palvelut vastaanottokeskuksen kautta. Osa lapsista käy edelleen etäkoulua kotimaansa koulujärjestelmässä, mutta kuntalaisena hän olisi oppivelvollinen Suomessa.

Edustajien koulutus

Edustajan tehtävään ei vaadita koulutusta, eikä sellaista myöskään järjestetä säännöllisesti.²¹ Tehtävään perehdyttäviä sekä ajankohtaistietoa tarjoavia täydentäviä koulutuksia on ollut tarjolla vaihtelevasti. Ensimmäiset edustajakoulutukset toteutettiin EU-rahoituksella vastaanottolain säätämisen aikoihin vuonna 1998²². Sen jälkeen koulutuksia on toteutettu esimerkiksi Migrin tai ELY-keskusten toimesta sekä niin järjestöjen kuin viranomaistenkin hankkeissa. Koulutukset ovat käsitelleet mm. lapsen oikeuksia, turvapaikkaprosessia, oikeusavustajan työtä, vastaanottoa ja lasten sosiaali- ja terveyspalveluja sekä edustajan työtä ja tehtäviä eri näkökulmista.

Viimeisin koulutushanke oli EU-hankerahalla²³ vuonna 2020 tuotettu verkkokoulutus, joka löytyy Kotoutuminen.fi -sivustolta. Koulutuskokonaisuuden moduuleja testattiin edustajilla työpajoissa ja lopputulos vietiin työ- ja elinkeinoministeriön Kotoutuminen.fi -alustalle, jossa koulutukseen voi rekisteröityä ja suorittaa kokonaisuuden. Hankkeessa myös pilotoitiin edustajien työnohjausta.

Verkkosivut sisältävät kattavasti tietoa sekä turvapaikanhakuvaiheesta että kotoutumisvaiheesta. Aineisto sisältää myös animoituja videoita ja muuta materiaalia, jota voi hyödyntää turvapaikkaprosessin selittämisessä lapselle.

²⁰ Venäjän disinformaatiokampanjoista on luennoinut ja kirjoittanut mm. brittitutkija Keir Giles, jonka uusin teos on suomennettu vuonna 2022 (Venäjän sota jokaista vastaan ja mitä se sinulle merkitsee). Nimenomaan Suomen ja Venäjän lastensuojelukiistoihin liittyvästä disinformaatiokampanjasta ks. Kuokkanen 2015.

²¹ TEM:n käsikirja toteaa, että edustajan olisi hyvä olla itse aktiivinen ja hakea tietoa syventääkseen osaamistaan (TEM 2017, 12).

²² Hanke toteutettiin eri viranomaisten ja järjestöjen yhteistyönä ja koulutuksen toteutti yliopiston täydennyskoulutuskeskus. Koulutus oli tuolloin viisipäiväinen ja siihen liittyi myös itsenäistä työskentelyä.

²³ Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF) rahoitti vuonna 2020 Osaava edustaja -hankkeen, jota koordinoi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus. Koulutuksen sisällöt ovat kaikkien nähtävillä osoitteessa <https://kotoutuminen.fi/osaavaedustaja>.

Edustaja jatkaa kotoutumisvaiheessa

Kun lapsi saa oleskeluluvan, hän siirtyy kunnan asukkaaksi ja muuttaa pääsääntöisesti perheryhmäkotiin, joka on lastensuojelulaitokseen verrattava kodinomainen asumisyksikkö. Edustajan toiminta siirtyy kotoutumislain (laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010) piiriin. Kotoutumislaisissa viitataan vastaanottolain edustajapykäliin, eli sovelletaan vastaanottolaisissa edustajasta säädettyä, lukuun ottamatta hakemuksen vireillepanoon ja palkkion maksamiseen määrättäviä tahoja. Edustajalle tulee kuitenkin kotoutumisvaiheessa erilaisia uusia tehtäviä, alkaen sopivan asumismuodon määrittelemisestä yhdessä muiden toimijoiden kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt käsikirjan ohjeistaakseen edustajia lapsen kotoutumisvaiheessa²⁴. Näitä tehtäviä kuvaillaan yksityiskohtaisesti myös Osaava edustaja -sivuilla. Edelleen ollaan kuitenkin tekemisissä myös Migrin kanssa, esimerkiksi jatkolupa- tai perheenyhdistämiseen liittyvissä prosesseissa. Perheenyhdistäminen on merkittävä ja vaikea prosessi, jossa edustajan roolista ja tehtävistä ei ole tällä hetkellä selvyttä. Asiaa käsitellään erikseen raportin kolmannessa luvussa.

Jos oleskeluluvan saaneella lapsella ei jostain syystä ole edustajaa, edustajan määrääminen tehdään kotoutumislain (56 §) perusteella. Tällainen voi olla esimerkiksi tilanne, jolloin kansainvälistä suojelua hakeneen ja oleskeluluvan saaneen lapsen edustaja on vapautettu tehtävästään siksi, että lapsi on saanut kuntapaikan kaukaa vastaanottoyksiköstä. Tällöin hakemuksen käräjäoikeudelle tekee lapsen sosiaalihuollosta vastaava toimielin, eli käytännössä tänä päivänä lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä hyvinvointialueella. Lähtökohtaisesti kuitenkin sama edustaja jatkaa vastaanottovaiheesta kotoutumisvaiheeseen.²⁵

On tärkeää, että edustaja pysyisi samana, kun muut aikuiset lapsen ympärillä vaihtuvat. Monet edustajat ovatkin olleet valmiita myös matkustamaan toiselle paikkakunnalle tapaamaan edustettavaansa. Myös etäyhteyksiä voidaan hyödyntää osittain. Ihanteellista tietenkäin olisi, ettei lasten tarvitsisi muuttaa paikkakunnalta toiselle oleskeluluvan saatuaan, kuten tapahtui vuoden 2015 muuttoliikkeen yhteydessä.

Hyvinvointialueet edustajan yhteistyöverkoston

Kotoutumislain kokonaisuudistus²⁶ muuttaa merkittävästi oleskeluluvan saaneiden ilman huoltajaa tulleiden lasten asumisen ja tuen järjestämistä, sillä perheryhmäkotoiminta muutetaan osaksi sosiaalihuoltolain (SHL) mukaista toimintaa. Muutos toteuttaa kotoutumislain selonteon²⁷ linjauksia ja on vastaus kritiikkiin, jota perheryhmäkotien epämääräiseen lainsäädännölliseen asemaan on esitetty jo pitkään²⁸. Muutoksen tarkoituksena on turvata ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten yhdenvertainen asema suhteessa muihin ympärivuorokautista laitoshoidtoa tarvitseviin sekä yhdenmukaistaa sääntelyä suhteessa sijaishuollossa oleviin lapsiin.²⁹

²⁴ TEM:n käsikirja 2017 löytyy osoitteesta: <https://kotoutuminen.fi/alaikaisen-edustajan-kasikirja>

²⁵ TEM 2017, 10–11.

²⁶ HE 208/2022 vp.

²⁷ Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista VNS 6/2021 vp (113–114). Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus on antamassaan lausunnossa vastuunjaon täsmenämistä kotoutumisen, sosiaalihuollon ja lastensuojelun lainsäädännön osalta (StVL 19/2021 vp, 3).

²⁸ Asia oli esillä kotoutumislain uudistuksessa vuonna 2010 (HE 185/2010 vp, 48–49). Sittenkin TEM kirjasi ongelman omaan raporttiinsa vuonna 2014 (TEM 2014, 37) ja samana vuonna myös valtioneuvoston tarkastusvirasto kiinnitti tilanteeseen huomiota (Valtioneuvoston tarkastusvirasto 2014, 69–78). Perheryhmäkotien toiminta määriteltiin selvästi sosiaalihuollon toiminnan ulkopuolelle viimeistään korkeimman oikeuden päätöksellä vuonna 2019, kun KHO ratkaisi, että perheryhmäkodit ja tukiasuntolat eivät ole arvontilaverolain mukaisia verosta vapautettuja sosiaalihuoltopalveluja (KHO:2019:45).

²⁹ HE 208/2022, 76, 303.

Edustajan työverkostoon tuli uusi toimija, kun järjestämisvastuu ilman huoltajaa tulleiden asumisesta siirrettiin kunnilta hyvinvointialueille.³⁰ Lain esitöissä ei käsitellä sitä, miten muutos vaikuttaa edustajan tehtäviin. Voidaan kuitenkin ajatella, että toimintaympäristön muutos aiheuttaa jonkin verran haasteita muun muassa hyvinvointialueen, kunnan ja ELY-keskusten tehtävänjaon ja yhteistyön sujuvuudelle ja vaikuttaa sitä kautta myös edustajan työhön. Tapaamamme edustajat pohtivat, että edustaja joutuu jälleen selittämään tehtäväänsä ja perustelevaan osallistumistaan lapsen elämään uudelle toimijalle. Joskus edustaja kokee olevansa yksin, kun pöydän ympärillä on useita viranomaistahoja. *"Edustajalla kun ei ole sitä esimestä eikä mitään tahoa takanaan ja tukenaan, kuten muilla."*

Edustajan työhön liittyvä asia on myös se, että muutoksen myötä lapsen sijoittamisesta perheryhmäkotiin tehdään jatkossa valituskelpoinen kirjallinen päätös. Eteen voi siis jatkossa tulla tilanne, jossa edustaja joko omasta tai lapsen aloitteesta näkee tarpeelliseksi valittaa sijoituspäätöksestä. Muutos merkitsee lasten ja nuorten oikeusturvan vahvistumista ja saattaa heidät yhdenmukaiseen asemaan muiden haavoittuvassa asemassa olevien asiakasryhmien kanssa. Lapsen ja nuoren asemaa tulee lisäksi edistämään laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000), joka on keskeinen myös henkilötietojen käsittelyn osalta. Perheryhmäkotien toiminnassa ei ollut aiemman lainsäädännön perusteella yhtä vahvoja velvoitteita palvelun toteuttamiseen ja asiakkaan tilanteeseen liittyvän työn dokumentointiin kuin sosiaalihuollon piirissä on.

Edustajajärjestelmän rakenne

Vastaanottolain 39 § 4 mom:n mukaan edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat vastaanottovaiheessa Migrille. Valvontatehtävästä säädettiin vuonna 2020 maahanmuuttohallinnon henkilötietokäsittelylain säätämisen yhteydessä.³¹ Valvontaan liittyvän sääntelyn puutteeseen oli kiinnitetty huomiota jo vuosia.

Käytännössä uudistuksella vain vahvistettiin voimassa oleva asiantila, sillä vastaanottolaissa oli jo aiemmin säädetty, että Migri käyttää edustajarekisteriä *ohjaus-, suunnittelu- ja seurantatehtävää* hoitaessaan sekä päättäessään edustajien palkkioista ja kulukorvauksista. Muutos tehtiin muuttamalla termi seuranta valvonnaksi ja lisäämällä vastaanottolain 39 §:ään uusi neljäs momentti. Hallituksen esityksessä mainitaan lisäksi nimenomaisesti, että valvontatehtävä mahdollistaa myös kanteluiden tutkimisen.³²

Lakimuutoksen yhteydessä ei kuitenkaan käsitelty tarkemmin, *miten* virasto ohjaa ja valvoo sitä, toimiiko edustaja lapsen edun mukaisesti.

Kotoutumisvaiheen edustajatoiminnan ohjauksesta, suunnittelusta ja valvonnasta ei puolestaan ollut olemassa lainkaan sääntelyä aivan viime aikoihin saakka. Kuluneen hallituskauden viime metreillä eduskunnassa hyväksytyssä kotoutumislain uudistuksessa tehtävä lopulta säädettiin ELY-keskukselle. Käytännössä ELY-keskukset ovat kuitenkin hoitaneet edustajajärjestelmän tuen tehtäviä jo aiemmin osana kotoutumista edistäviä tehtäviä.³³

³⁰ Uudistus toteutetaan asteittain, sillä järjestämisvastuu näiden lasten asumisesta siirrettiin kunnilta hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta (HE 84/2022 vp), mutta yksiköistä ei tehty vielä sosiaalihuoltolain mukaista toimintaa. Tämä tapahtuu vasta vuoden 2025 alusta, jolloin uudistettu kotoutumislaki tulee voimaan.

³¹ Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020)

³² HE 18/2019 vp, 103.

³³ HE 208/2022 vp 117–118.

Järjestelmän rakentamisesta saakka on pidetty ongelmallisena, että edustajajärjestelmän koordinoitua kokonaisuutena ei ole säädetty millekään taholle³⁴. Vastuu ilman huoltajaa tulleiden vastaanoton ja kotoutumisen hallinnoinnista jakautuu sisäministeriölle, Migrille, työ- ja elinkeinoministeriölle, ELY-keskuksille, kunnille ja nyt myös hyvinvointialueille. Kun laissa on nyt säädetty edustajatoiminnan ohjaus-, suunnittelu- ja valvontavastuusta, voidaan ajatella edustajajärjestelmän koordinaatiovastuun jakautuvan edelleen Migrille ja ELY-keskuksille, ja niitä ohjaaville ministeriöille.

³⁴ Rantanen 1998, 30–31; Lepola 2012, 99.

3. Perheenyhdistäminen ja edustajan rooli prosessissa

Perhe on jokaisen lapsen keskeinen inhimillinen tarve ja ihmisoikeus. Maahanmuuttajalle perhe on voimavara, joka edistää psyykkistä hyvinvointia ja kotoutumista sekä sitoo ihmiset uuteen kotimaahansa.³⁵

Perheenyhdistämisellä tarkoitetaan sitä, että Suomessa kansainvälistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenet saavat oleskeluluvan perhesiteen perusteella. Termi kuvaa ehkä paremmin aiempaa käytäntöä, jolloin valtio auttoi aktiivisesti perheenjäsenten tuloa maahan, jopa maksamalla perheenjäsenten matkat Suomeen. Suomessa, kuten muissakin EU-maissa, on politiikkaa kuitenkin 2000-luvulla kiristetty niin paljon, että perheet voivat yhdistyä yhä harvemmin³⁶.

Perhettä pidetään yleisesti yhteiskunnan perusyksikkönä ja hyvinvoinnin perustana, mutta käytännössä perhe-elämä tunnetaan takaavan aktiivisesti lähinnä valtaväestölle. Etenkin turvapaikanhakijoiden kohdalla perhe liitetään julkisessa keskustelussa mielikuviin hallitsemattomista muuttovirroista. Perhesidepäästösten sisällöt taas antavat kuvan epäilevistä viranomaisista, jotka kohtelevat yksin maahan tulleiden lasten huoltajia maahantulosäännösten kiertäjinä ja jopa lastensa hylkääjinä.³⁷

Suomalainen tutkimus osoittaa yhtenevästi kansainvälisten tutkimusten kanssa, että perheestään erossa asuvilla kotimaastaan paenneilla on yleisemmin psyykkistä oireilua kuin perheensä kanssa asuvilla. Tutkijat ovat tulleet johtopäätökseen, että perheenyhdistämisen ehtojen kiristäminen on uhka turvapaikanhakijoina tulleiden hyvinvoinnille ja kotoutumiselle. Jos perheenyhdistämistä sen sijaan helpotettaisiin ja näin lisättäisiin laillisia maahantulon keinoja, voitaisiin turvapaikkajärjestelmän paineita ja turvapaikanhakijoiden määrää kenties vähentää.³⁸ Lisäksi tutkijat toteavat, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset tarvitsevat lisää koulutusta ja ymmärrystä turvapaikanhakijoina tulleiden perhetilanteista ja perheestä erossa olon yhteydestä psyykkisiin ja somaattisiin oireisiin³⁹.

Ilman huoltajaa tulleilla lapsilla lisäkuormitusta aiheuttaa perheestä erossa olo. Läheisyys muihin perheenjäseniin on keskeinen asia lapsen ja nuoren hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta, ja erossaolo perheestä saattaa aiheuttaa psyykkisiä oireita⁴⁰. Lisääntynyt psyykinen ja somaattinen oireilu liittyy erityisesti huoleen kotimaahan jääneestä perheestä. Perheen antama tuki voisi vähentää lasten ja nuorten mielenterveyden oireita ja uhkia, ja lisäksi sillä on osoitettu olevan positiivinen yhteys koulumenestykseen.⁴¹ Ilman huoltajaansa maassa olevilla on usein riittämättömästi kontakteja myös valtaväestön nuoriin, ja yksinäisyys on leimaava piirre näiden nuorten elämässä⁴².

³⁵ esim. Sorsa 2020 tai Skogberg ym. (toim.) 2019 (Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020).

³⁶ esim. Fingerroos ym. 2016.

³⁷ Fingerroos ym. 2016, 203–206.

³⁸ Rask ym. 2019.

³⁹ Kuusio ym. 2019.

⁴⁰ emt.

⁴¹ HE 100/2022 vp.

⁴² esim. Kauko 2015.

3.1. Haasteita perheenyhdistämisessä

Suomessa on 2010-luvulta lähtien vaikeutettu kansainvälistä suojelua saaneiden mahdollisuutta saada perheenjäsenensä Suomeen sekä lainsäädännöllisin että hallinnollisin toimin. Osa perheenyhdistämisen ehtojen kiristyksistä on kohdistunut nimenomaan ilman huoltajaa tulleisiin lapsiin. Kiristyksillä tavoiteltiin signaalivaikutusta, jottei Suomi näyttäytyisi houkuttelevana maana hakea turvapaikkaa verrattuna muihin jäsenmaihiin. Tavoite tuotiin avoimesti esiin hallituksen esityksissä, ja se on saanut kritiikkiä muun muassa kansalaisjärjestöiltä ja tutkijoilta⁴³. Kansainvälistä suojelua saaneiden lasten huoltajille myönnettiin vuosien ajan vain muutamia lupia vuosittain⁴⁴. Myös jätettyjen hakemusten määrä romahti harvennetun lähetystöverkoston ja muiden hallinnollisten tai teknisten muutosten vuoksi.⁴⁵ Sipilän hallituksen aikaan tehtiin vuoden 2015 muuttoliikkeeseen reaktionä toimia, joiden yhteisvaikutukset vaikeuttivat entisestään perheenyhdistämistä⁴⁶.

Perhesidepäätöksissä linja näyttäisi sittemmin muuttuneen kireimmistä vuosista, sillä noin puolet kansainvälistä suojelua saaneiden lasten huoltajien tekemistä hakemuksista on ollut viime vuosina myönteisiä.⁴⁷ On kuitenkin huomattava, että tämä koskee vain kansainvälistä suojelua saaneita, kun taas moni lapsista on saanut luvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä (ulkomaalaislain 52 §). Tämä tekee käytännössä perheenyhdistämisen hyvin vaikeaksi, sillä perheen toimeentulon tulee olla turvattu tämän kansainvälistä suojelua heikomman oleskeluluvan saaneella (ns. toimeentulovaatimus). Esimerkiksi vuonna 2016 peräti 883 lasta sai luvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä, kun kansainvälistä suojelua sai vain 630 lasta.

Suomi on saanut toistuvasti YK:lta huomautuksia lasten oikeudesta perheeseen. Rinteen/Marinin hallituksen olikin tarkoitus selvittää perheenyhdistämisen ongelmia ja säädöstarpeita. Hallitusohjelmassa luvattiin myös lopettaa toimeentuloedellytyksen soveltaminen kansainvälistä suojelua saaviin alaikäisiin perheenkokoajiin.⁴⁸ Sisäministeriössä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi⁴⁹, joka sisälsi olennaisen muutoksen ulkomaalaislain maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan

⁴³ Esim. Hakalehto & Sovela 2018, 448: "Maahanmuuton sääntely ei voi itsessään olla lähtökohtainen peruste asettaa lapsen etu julkisia intressejä heikompaan asemaan."

⁴⁴ Esimerkiksi vuonna 2013 vain yksi huoltaja sai positiivisen päätöksen hakemukseensa, kun negatiivisia päätöksiä tehtiin 156. (Maahanmuuttoviraston tilastot)

⁴⁵ Kun ennen vuotta 2012 jätettiin tuhansia hakemuksia (1 907 vielä vuonna 2011), pantiin esimerkiksi vuoden 2012 aikana vireille 599 kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenen hakemusta.

⁴⁶ Pirjatanniemi ym. 2021.

⁴⁷ Vuosina 2015–2021 kielteisiä oli 156 eli 46 % päätöksistä ja myönteisiä 186 eli 54 % päätöksistä. Tilastoista ei pysty erottamaan, kuinka moni on maassa ilman huoltajaansa ja kuinka moni toisen huoltajansa kanssa. Myönteisten osuus on kasvanut jakson loppupuolella, ja esim. 2021 myönteisiä huoltajan päätöksiä oli 27 ja kielteisiä 14. Lähde: <https://tilastot.migri.fi/>. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen aineistossa (N = 66) oli vain ilman huoltajaansa tulleita, ja siinä myönteisten osuus oli noin puolet.

⁴⁸ Hallitusohjelma mainitsi Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvityksen, joka osoitti ongelmakohtia lain soveltamisessa alaikäisiin perheenkokoajiin. Selvityksen kritiikki kohdistui erityisesti maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan säännökseen (ulk.lain 36.2 §) ja sen soveltamiseen: säännös ei täytä perustuslain asettamia vaatimuksia lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ja jättää lain soveltajalle liian laajan harkintavallan.

⁴⁹ Sisäministeriön lausuntopyyntö 13.8.2021 VN/6075/2021, VN/6075/2021-SM-3

36 § 2 momenttiin. Sen mukaan kansainvälistä suojelua saavan alaikäisen huoltajien perhesidelupa olisi voitu jättää myöntämättä näillä säännösten kiertämisperusteilla vain silloin, jos se olisi lapsen edun vastaista. Hallitus ei kuitenkaan päässyt sopuun esityksestä, eikä se edennyt eduskuntaan.

Uudelleen valmisteltu ja eduskuntaan viety ulkomaalaislain muutosesitys (HE 100/2022 vp) ei enää sisältänyt kyseistä muutosta. Toimeentuloedellytyksestä lasten kohdalla luovuttiin kyllä, mutta se ei ole ollut määräävä tekijä kielteisissä päätöksissä, vaan ongelma on ollut ennen kaikkea edellä mainittu maahantulosäännösten kiertämistä koskevan kohdan soveltaminen⁵⁰. Lisäksi alaikäisyyden määrittäminen muutettiin vastaamaan Migrin jo aiemmin omaksumaa, EU-tuomioistuimen linjaamaa käytäntöä.⁵¹

3.2. Edustajan rooli perheenyhdistämisessä

Perhesidehakemuksen jättäminen ja prosessin ripeä eteneminen on lapsen ja nuoren kannalta koko loppuelämää määrittävä asia. Mahdollisuudet elää samassa maassa syntymäperheen ja vanhempiensa kanssa ovat vähäiset täysi-ikäisyyden saavuttamisen jälkeen – jollei nuori ota riskiä lähteä takaisin niihin olosuhteisiin, joita hän alun perin lähti pakoon tullessaan Suomeen.

Ulkomaalaislain 60 §:n mukaan hakemuksen voi jättää vain ulkomailla oleva perheenjäsen. Siten Suomessa asuva perheenjäsen ei voi laittaa vireille hakemusta omaisensa puolesta. Hakemus voidaan tehdä nykyään myös sähköisesti, mutta se vaatii silti asioimista henkilökohtaisesti Suomen edustustossa.⁵² Suomessa asuvalle perheenjäsenelle eli perheenkokoajalle jää kuitenkin suuri vastuu neuvoa ja auttaa hakemuksen jättämisessä ja siihen liittyvissä toimissa. Perheenyhdistäminen on hakijalle ja perheenkokoajalle vaativa prosessi, ja keskustelua käydäänkin siitä, miten lapsen ja perheen tarvitsema apu tulisi järjestää. Lapsille perheenyhdistämisprosessi on luonnollisesti erityisen raskas. He kaipaavat perhettään, mutta voivat tehdä kovin vähän asian edistämiseksi. Hakemusprosessi on monimutkainen ja kallis; asiakirjoja joutuu ehkä käännettämään ja laillistamaan, hakemusmaksut⁵³ ja tarvittavat matkat lähetystöön tulevat kalliiksi, eikä lapsella ole varoja auttaa perhettä kustannuksissa.

TEM:n edustajaohjeessa otetaan lyhyesti kantaa edustajan rooliin perheenyhdistämisprosessissa. Ohjeen mukaan ”edustaja auttaa tarvittaessa lasta yhteydenpidossa perheeseen ja perheen informoinnissa heidän tehtävistään perheenyhdistämis-

⁵⁰ HE 100/2022 vp ja Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020).

⁵¹ Tämä oli siis teknisuontoinen muutos, sillä Migri oli jo soveltanut Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön edellyttämää toimintatapaa alaikäisyyden määrittämisessä heinäkuusta 2019 lähtien. Lapsen alaikäisyys määräytyy sen päivämäärän mukaan, jolloin perheenjäsen jättää perhesidehakemuksen, eli lapsen ei tarvitse olla enää alaikäinen silloin, kun viranomainen tekee päätöksen perhesidehakemukseen. Päätöksen tekeminen voi kestää kauan, joten tätä pidettiin ongelmana, ja asia korjattiin lopulta EU-tuomioistuimen päätöksellä.

⁵² Hakemusta jättävä joutuu asioimaan Suomen lähimmän edustuston kanssa, joka saattaa sijaita tuhannen kilometrin päässä toisessa maassa. Matkoja saattaa joutua tekemään useampia; ensin tunnustautumaan ja jättämään sormenjälkiä, sitten mahdollisiin DNA-testeihin ja haastatteluihin. Hakemus tehdään joko suomeksi tai englanniksi, eikä useimpien kielitaito riitä siihen. Migri vaatii, että hakija esittää dokumentin siitä, että hänen oleskelunsa on kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti laillista. Tämä saattaa olla monelle lähtökohtaisesti vaikeaa, sillä oleskelun laillistaminen voi olla lukemattomista syistä vaikeaa toisessa maassa. Jos viisumin tai oleskeluluvan onnistuukin saamaan, se saattaa mennä umpeen, ennen kuin asiointi Suomen edustustossa on saatettu loppuun.

⁵³ Hakemusmaksu yhdeltä henkilöltä vuonna 2023 on sähköisenä 470 € ja paperisena 520 €. (Ks: <https://migri.fi/kasittelymaksut-ja-maksaminen>)

hakemuksen laatimisessa⁵⁴. Ohje tarkoittaa, että ”*edustaja ei laita vireille perheen puolesta perheenyhdistämishakemusta, eikä edustajalle makseta korvausta perheenjäsenten hakemusten täyttämiseksi. Edustajan tehtäviin ei myöskään kuulu hoidtaa prosessin muita osia perheen puolesta (esim. matkojen järjestely Suomen edustustoon tai ajanvaraukset)*”).

Edustajat auttavat edustettaviaan perheenyhdistämisprosessissa tosiasiallisesti vaihtelevasti. Monet edustajat ovat kokeneet tilanteen vaikeaksi joutuessaan punnitsemaan, mitä voivat tehdä auttaakseen lasta saamaan perheensä maahan. Osa edustajista on auttanut perhettä hakemuksen tekemisessä, mutta ei ole saanut korvausta työstään.

Asiaan haluttiin selkeyttä valittamalla hallinto-oikeuteen⁵⁵ siitä, ettei edustajan tehtäviin katsottu kuuluvan perheenyhdistämisessä auttaminen. Valituksen tehneen edustajan mukaan perhe ei olisi saanut hakemuksia vireille ilman edustajan apua. Paperista hakemusta ei voitu viedä lähetystöön vallitsevan pandemiatilanteen vuoksi, eikä sähköisen hakemuksen tekeminen olisi onnistunut ilman apua, koska hakijalla ei ollut pääsyä internetiin, eikä myöskään englannin kielen taitoa. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen siltä osin, kun se koski palkkiota hakemuksen tekemiseen kuluneesta ajasta. Sen mukaan hakemuksen täyttämisen edustettavan perheenjäsenten puolesta ei voida katsoa kuuluvan edustajan tehtäviin. Näin ollen hallinto-oikeus vahvisti TEM:n ohjeistuksen mukaisen linjan. Hallinto-oikeus mainitsi samassa yhteydessä, että edustajan tehtäviin voidaan sinänsä katsoa kuuluvan edustettavan ja hänen perheenjäsenensä opastaminen ja neuvominen. Tämän enempää päätöksessä ei kuitenkaan avattu sitä, mitä kaikkea opastaminen ja neuvominen kattaa.

Edustajat kokevat apunsa välttämättömäksi perheenyhdistämisessä

Tapaamamme edustajat toivat esille, että perheenyhdistäminen aiheuttaa eniten kuormitusta edustajan työssä. On raskasta seurata sitä, miten ahdistuneita nuoret ovat tilanteesta. Nuorille on myös vaikea perustella, miksi edustajalle ei kuulu auttaa hakemuksen tekemisessä. Näin etenkin, kun muissa vastaavanlaisissa hallintoprosesseissa edustajan rooli on selkeä ja keskeinen.

Edustajat kokevat vaikeaksi tilanteen, jossa ”*ei saataisi oikeasti laskuttaa tehtyjen tuntien mukaan, eikä saataisi oikeastaan tehdä mitään.*” Heidän mielestään on riittämätöntä, että edustaja saa ainoastaan antaa neuvoja, muttei toimia kunnolla prosesseissa. Tämä on johtanut siihen, että edustajat saattavat tehdä työtä ilman korvausta, mikä asettaa taas lapset keskenään hyvin eriarvoiseen asemaan.

Edustajien mukaan pelkkä sanallinen neuvonta prosessissa ei riitä, koska monet perheenjäsenet voivat olla esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomia, eikä heillä ole taitoja käyttää tietotekniikkaa. Prosessin hallitseva edustaja pystyy auttamaan halutesaan merkittävästi, joskin prosessin vaiheet ovat hankalia ja sen läpi viemisessä on suuri työ. Edustajaltaan apua saavat lapset saattavat saada asiansa hoidettua haasteellisista vaatimuksista huolimatta, ja tämä jättää toiset lapset epätasa-arvoiseen asemaan.

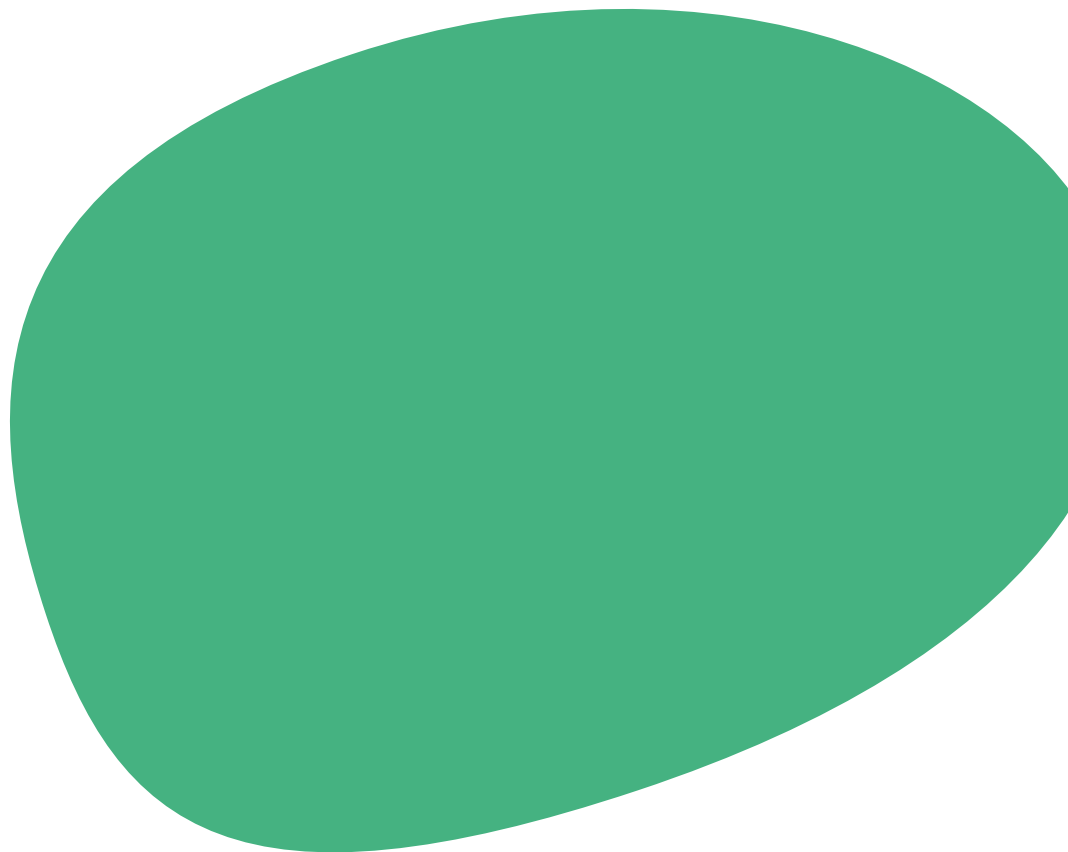
Edustajat kuvasivat käytännön esteitä, joihin hakijat törmäävät asioidessaan. Ulkoministeriön virallinen kumppani

⁵⁴ TEM 2017, 33.

⁵⁵ HAO 6.4.2022 (H1998/2022)

VFS-Global, jolle tehtäviä on ulkoistettu, on osoittautunut kalliiksi hakijoille. Lisäksi prosessin ympärille on muodostunut erilaisia epämääräisiä toimijoita, jotka vaikuttavat pyrkivän hyödyntämään hakijoiden hätää.⁵⁶

Tapaamamme edustajat näkivät, että perheenyhdistämisessä auttaminen olisi luonteva osa edustajan tehtävää. Aiheesta käytävässä keskustelussa on ollut esillä myös ehdotus, että tehtävä tulisi asettaa sosiaalityöntekijän vastuulle. On myös tiedossa, että joissain kunnissa kunnan viranhaltija on auttanut lasta perheen neuvomisessa ja jopa tehnyt heidän puolestaan sähköisiä hakemuksia⁵⁷. Tämä herättää kysymyksen, onko kunnan viranhaltijan mandaatti erilainen tässä suhteessa kuin edustajan, joka kuitenkin on ainoa lapsen puhevaltaa käyttävä henkilö Suomessa. Tapaamamme edustavat eivät pitäneet tehtävän asettamista esimerkiksi sosiaalityöntekijälle kovinkaan realistisena vaihtoehtona, sillä sosiaalityöntekijöiden työtaakka on tunnetusti suuri, eikä heillä välttämättä olisi aikaa paneutua jokaisen hakijan asiaan sen vaatimalla tavalla.



⁵⁶ Tällaisiin olivat törmänneet esimerkiksi suurlähetystöön ajanvarausta yrittävät hakijat; joku oli onnistunut huijaamaan hakijoita maksamaan esimerkiksi olemattomista ajanvarauksista. Myös joidenkin maiden viranomaiset tuntuvat käyttävän tilannetta hyväkseen ja rahastavat hakijoita. Monien perheenjäsenten tilanne on mennyt tukalaksi, kun lyhyet viisumit umpeutuvat hitaassa prosessissa, ja viranomaiset sakottavat huomattavia summia viisumin mentyä umpeen. Oma perheenyhdistämisasia ei etene, mutta maasta ei myöskään pääse poistumaan, jollei pysty maksamaan sakkoja.

⁵⁷ Keskustelu edustajien kanssa 28.2.2023.

4. Aiemmat kansalliset kehittämishankkeet ja selvitykset

Edustajajärjestelmästä on tehty sen olemassaolon aikana erilaisia selvityksiä ja hankkeita. Näistä kaksi on tarkastellut järjestelmää kokonaisuutena ja huomionut myös aiemmissa hankkeissa esiintuodut teemat. Tässä selvityksessä keskitytään näiden kahden hankkeen esittämiin keskeisiin kehittämistarpeisiin sekä suosituksiin.

Vuonna 2018 työ- ja elinkeinoministeriö teetti sosiaali- ja terveysministeriön Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma LAPE:n rahoituksella selvityksen *”Edustajat lapsen edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä.”* Selvitys oli osa laajempaa kehittämistyötä koskien ilman huoltajaa tulleiden vastaanottoa ja kotouttamista ja sen laati Turun yliopiston Brahea-keskus.⁵⁸ Selvityksessä arvioitiin Suomen edustajajärjestelmän lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia rakenteita sekä annettiin suosituksia järjestelmän kehittämiseksi. Menetelminä käytettiin asiakirja-aineistojen analyysia sekä sidosryhmä- ja asiantuntijahaastatteluja.⁵⁹

Myös Lastensuojelun Keskusliiton (LSKL) vuonna 2012 RAY-avustuksella valmistuneessa selvityksessä *”Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä”* edustajajärjestelmää tarkasteltiin kokonaisuutena. Selvityksen laati VTT Outi Lepola. Se perustui laajaan haastatteluaineistoon, ja haastateltujen joukossa oli myös kohderyhmään kuuluvia lapsia ja nuoria⁶⁰. Selvityksessä havaittiin, että järjestelmässä on merkittäviä puutteita, jotka liittyvät edustajan asemaan, tehtäväkuvaan sekä laajemmin alaikäisten vastaanottojärjestelmään⁶¹. Havaintojen pohjalta selvityksessä annettiin ehdotuksia edustajajärjestelmän kehittämiseksi.

4.1. Kehittämisehdotukset ja suositukset

4.1.1. Edustajan riippumattomuus

Lastensuojelun Keskusliiton selvityksen mukaan edustajan tulee olla toimijana itsenäinen ja puolueeton, jotta hän pystyy hoitamaan tehtävänsä. Tämä edellyttää riippumattomuutta sekä lapsen turvapaikkaprosessista että lapsen päivittäisestä hoidosta vastaavista viranomaisista.⁶²

Edustajan on ensinnäkin pystyttävä tarkastelemaan vastaanottoyksikön toimintaa tarvittaessa myös kriittisesti, pelkäämättä, ettei hänelle esitetä uusia edustettavia. Yksikön sosiaalityöntekijän roolia edustajien rekrytoijina ja irtisanojina pidetään

⁵⁸ TEM 2018, 9.

⁵⁹ TEM 2018, 10.

⁶⁰ Selvitystä varten haastateltiin 24 edustajaa, 27 lasta ja kolme juuri täysi-ikäistynyttä nuorta, 14 sosiaalityöntekijää ja viisi lakimiestä sekä kuusi järjestöjen edustajaa ja yhteensä 17 eri viranomaistahon edustajaa. Lepola 2012, 107.

⁶¹ Lepola 2012, 9.

⁶² emt. 97.

selvityksessä ongelmana edustajan itsenäisyyden kannalta, eikä vastaanottoyksiköillä tulisi olla näin keskeistä roolia edustajien rekrytoinnissa.⁶³

Migri taas maksaa edustajan palkkiot turvapaikkaprosessin ajalta. Siten viranomaisen, jonka päätöksentekoprosessissa edustaja huolehtii lapsen edun toteutumisesta viime kädessä valitustein, voi käytännössä tulkinnanvaraisissa tapauksissa vaikuttaa siihen, mistä tehtävistä edustajille maksetaan palkkiota ja mistä ei. Näin se voi konkreettisesti vaikuttaa myös edustajan tehtävien hoitoon. Siksi edustajien palkkionmaksu tulisi siirtää taholle, jonka tehtäviin ei kuulu turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittely.⁶⁴

Myös TEM:n selvityksessä painotetaan edustajan riippumattomuutta sekä maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomaisista että sosiaaliviranomaisista. Selvityksessä ensinnäkin toistetaan suositus turvapaikkavaiheen palkkionmaksun siirtämisestä taholle, joka ei vastaa turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittelystä. Lisäksi selvityksessä otetaan kantaa siihen, kenelle tehtävä voisi kuulua. Sopivaksi tahoksi huolehtimaan sekä turvapaikkaprosessin että kotoutumisvaiheen palkkionmaksusta katsotaan Digi- ja väestötietovirasto, jolle esitetään selvityksessä myös edustajatoiminnan laajempaa koordinaatiota.⁶⁵

TEM:n selvityksen mukaan ryhmäkodin sosiaalityöntekijä esittäisi edustajaa käräjäoikeudelle myös jatkossa. Sosiaalityöntekijän tulisi kuitenkin käyttää hyväkseen edustajarekisteriä, josta edustajat rekrytoitaisiin. Uusien edustajien rekrytointia varten perustettavaksi ehdotettavan rekisterin tulisi olla neutraalilla ja ulkopuolisella taholla, joka ei ole osallisena lasta koskevilla suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa.⁶⁶

4.1.2. Edustajan tehtäväkuva

LSKL:n selvityksen mukaan edustajan tehtävän lakisääteisydestä ja viranomaisohjeistuksesta huolimatta ei ole selvää, mitkä tehtävät kuuluvat edustajalle ja mitkä eivät. Oleellisena selvityksessä nähdään se, että edustaja tunnistaa sekä omat että muiden toimijoiden tehtäväkuvat. Koulutus on tämän saavuttamisessa merkittävässä roolissa.⁶⁷

LSKL nostaa lisäksi esiin edustajan tehtäväkuvan yhteyden perheenyhdistämiseen. Selvityksen mukaan edustajajärjestelmää luotaessa ja kotouttamislakia valmisteltaessa lähdettiin siitä, että perheenyhdistämiset pääsääntöisesti toteutuisivat. Jos näin ei tapahdu, on edustajan rooli selvityksen mukaan arvioitava uudelleen. Tämä merkitsee sitä, että edustamissuhteet saattavat kestää useita vuosia, jopa toistakymmentä vuotta. Silloin on syytä harkita, onko edustaja riittävä tuki lapselle vai pitäisikö heille nimittää huoltaja tai oheishuoltaja.⁶⁸

TEM:n selvityksen mukaan edustajan tehtävän tulisi pysyä jatkossakin sivutoimisena. Edustajajärjestelmää tulisi kuitenkin kehittää ammattimaisempaan suuntaan muun muassa siinä mielessä, että kaikilla edustajilla tulee olla tehtävään soveltuvaa

⁶³ emt. 23, 97.

⁶⁴ Lepola 2012, 97.

⁶⁵ TEM 2018, 58 ja 61–62.

⁶⁶ emt, 58–59.

⁶⁷ Harmaalle alueelle kuuluvat esimerkiksi kouluasiat, sairauksien hoito, lapsen rahankäyttö sekä arkielämä vastaanottokeskuksissa. Edustajat eroavat myös siinä, millä tavoin he pitävät yhteyttä lapsiin. (Lepola 2018, 98–99).

⁶⁸ Lepola 2012, 94, 100.

koulutusta. Myös havaitut tarpeet liittyen esimerkiksi keskitettyyn koordinaatioon tuovat edustajuutta lähemmäs ammatillisempaa työtehtävää.⁶⁹ Lisäksi TEM:n selvityksessä todetaan, että voimassa olevaa edustajan tehtävänkuvaa koskevaa sääntelyä tulee lisätä ja tarkentaa nykyisestä⁷⁰. Tarkemmin lisäsääntelyn tarvetta tai kohdetta ei kuitenkaan perustella.

4.1.3. Edustajan pätevyys ja kelpoisuus sekä koulutus

LSKL:n selvityksen mukaan edustaja tarvitsee tehtävässään sellaisia tietoja ja taitoja, joita mikään koulutus- tai työtausta ei kata koko laajuudessaan. Siksi henkilön, joka on kiinnostunut edustajana toimimisesta, tulisi saada laaja-alaista edustajuutta koskevaa koulutusta ennen tehtävässä aloittamista. Selvityksen mukaan edustajan koulutuksen ja rekrytoinnin tulisikin olla kiinteästi yhteydessä, kuten tilanne oli edustajajärjestelmän alkuvaiheessa⁷¹. Edustajaksi tulisi nimetä ainoastaan edustajakoulutuksen käynyt henkilö. Myös mahdollisia synergiaetuja lastensuojelun edunvalvonnan koulutuksen kanssa tulisi pohtia.⁷²

TEM:n selvityksessä suositellaan, että kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä lisätään ja tarkennetaan sekä luodaan yhteiset kriteerit edustajan sopivuudelle tehtävään. Näin voitaisiin parantaa edustajajärjestelmän toimivuutta. Samoihin tavoitteisiin tähtää myös selvityksessä perustettavaksi ehdotettava kansallinen edustajarekisteri, johon koottaisiin edustajia koskevat tiedot. Suosituksen mukaan edustajarekisteriin voisivat päästä vain koulutuksen käyneet 25 vuotta täyttäneet henkilöt, joiden taustat on tarkistettu.⁷³

TEM:n selvityksessä nähdään haasteelliseksi tilanne, jossa edustajilta vaadittaisiin tietty koulutus (selvityksessä puhutaan täältä osin *"tutkintosidonnaisuudesta"*). Selvityksen mukaan tällainen vaatimus rajoittaisi edustajiksi tulevien määrää, eikä järjestelmä kykenisi joustamaan poikkeustilanteissa, joissa vaaditaan nopeaa rekrytointia. Sen sijaan selvityksessä korostetaan kelpoisuusehtona *"osaamissidonnaisuutta"*, jossa osaaminen liittyy edustajakoulutukseen. Edustajien koulutusta tulisi tarjota kolmessa osassa: perus-, jatko-, ja täydennyskoulutuksena. Pätevyysvaatimuksena edustajana toimimiselle olisi peruskoulutuksen hyväksyttävä suorittaminen, minkä lisäksi edustajien tulisi ylläpitää ammattitaitoaan osallistumalla täydennyskoulutuksiin. Koulutuksista tulisi merkintä edustajarekisteriin. Lisäksi myös edustajien työnohjaus ja mahdollisuus vuoropuheluun muiden edustajien kanssa nähdään selvityksessä tärkeänä.⁷⁴

TEM:n selvityksessä suositellaan myös edustettavien määrän sitomista koulutukseen ja edustajan osaamiseen. Yksi vaihtoehto olisi, että peruskoulutuksen käyneellä edustajalla voisi olla enintään 10 edustettavaa. Jatkokoulutuksen käyneillä edustajilla voisi olla enintään 20 edustettavaa, ellei tämän ylittämiseksi ole erityistä syytä, kuten laajamittainen maahantulo tai kokopäiväinen edustajuus.⁷⁵

⁶⁹ TEM 2018, 59–60.

⁷⁰ TEM 2018, 58.

⁷¹ Kun edustajajärjestelmää luotiin vuonna 1998, järjestettiin viisipäiväinen koulutus uusien edustajien rekrytoimiseksi (Rantanen 1998).

⁷² Lepola 2012, 31–32 ja 97–98. Lepolan haastattelemat henkilöt olivat varsin yksimielisiä siitä, että edustajatehtävää pitäisi edeltää pakollinen koulutus. Koulutustarpeet ovat monenlaiset: Kokeneet edustajat kaipaavat päivitystä ja syventävää koulutusta rajatuista teemoista, uudet taas kokonaisvaltaisen käsityksen edustajan tehtävistä. s. 25.

⁷³ TEM 2018, 58–59. 25 vuoden ikärajaa perustellaan sillä, että aikaisempi työ- ja elämäkokemus sekä opinnot tuovat tehtävän hoitamiseen tarpeellista tietoa ja osaamista.

⁷⁴ TEM 2018, 59–60 ja 65–67.

⁷⁵ TEM 2018, 60, 62.

Rakenteellisesti edustajien koulutus tulisi TEM:n mukaan järjestää yhdenmukaisen, valtakunnallisen opetussuunnitelman mukaisesti. Koulutuksen järjestämismäärä tulisi osoittaa selkeästi jollekin taholle tai joillekin yhteistyötahoille. Selvityksessä edustajajärjestelmän koulutusvastuu ehdotetaan Digi- ja väestötietovirastolle, jolle katsotaan sopivan myös laajempi edustajatoiminnan koordinaatiotehtävä. Digi- ja väestövirasto voisi järjestää koulutuksen kilpailuttamalla koulutusorganisaatioita, jotka tuottavat koulutusta yhteistyössä alan asiantuntijaorganisaatioiden kanssa.⁷⁶

4.1.4. Edustajajärjestelmän koordinointi

LSKL:n selvityksen mukaan järjestelmää koordinoivan tahon tulisi vastata niin edustajien rekrytoinnista, koulutuksesta, työnohjauksesta, palkkionmaksusta kuin edustajatoiminnan valvonnastakin. Koordinointi voitaisiin järjestää myös alueellisesti. Tällöin tarvittaisiin kuitenkin myös valtakunnallinen toimija, jotta kansallisen tason yhdenmukaisuus saataisiin varmistettua.⁷⁷

TEM:n selvityksessä katsotaan, että edustajajärjestelmän koordinointi olisi tarkoituksenmukaista siirtää yhden valtiollisen tahon alaiseksi. Koordinoinnin keskittäminen yhdelle toimijalle selventäisi samalla yhteistyölinjoja muihin hallinnonaloihin. Selvityksessä annetaan myös konkreettinen ehdotus edustajatoimintaa koordinoivaksi tahoksi ehdottamalla valtakunnallisen edustajarekisterin perustamista Digi- ja väestötietovirastoon. Virastolla on TEM:n selvityksen mukaan olemassa rekisterinpitoa koskeva infrastruktuuri ja asiantuntemus. Näin saataisiin yhteneväisyyttä alaikäisten edunvalvonnan kokonaisuuteen, kun maistraatti nimittäisi sekä edustajat että holhoustoimilain mukaiset edunvalvojat.⁷⁸ Selvityksessä nähdään tärkeänä, että edustajajärjestelmää käsiteltäisiin laajemmassa lasten edunvalvontaa koskevassa viitekehityksessä. Erityisesti mainitaan tarve systematisoida edustajien valvontaa.⁷⁹

4.1.5. Lapsen tuen jatkuvuus

LSKL:n selvityksessä pidetään edustajasuhteen jatkuvuutta hyvin tärkeänä. Selvityksen mukaan edustajan tehtävien hoito on kiinteästi sidoksissa vastaanottajajärjestelmään kokonaisuudessaan. Edustajatehtävän hoitaminen hyvin edellyttää sitä, ettei lapsi joudu muuttamaan usein eikä kovin pitkän matkan päähän. Siksi lapsen tarpeetonta muuttamista vastaanottoyksiköstä toiseen ja paikkakunnalta toiselle tulee välttää.⁸⁰

TEM:n selvityksessä nostetaan esiin jatkuvuuden merkitys erityisesti täysi-ikäistymisen yhteydessä. Siksi selvityksessä suositellaan, että viranomaisten tulisi selvittää edustajana toimineen henkilön mahdollisuudet jatkaa nuoren kanssa työskentelyä, esimerkiksi tukihenkilönä silloin, kun nuorella on erityistarpeita. Tämä edellyttää luonnollisesti, että nuori haluaa myös itse jatkaa työskentelyä edustajansa kanssa.⁸¹

⁷⁶ TEM 2018, 59–60, 62 ja 67.

⁷⁷ Lepola 2012, 99.

⁷⁸ TEM 2018, 61–62, 66. Selvityksessä viitataan lisäksi esimerkiksi Alankomaissa käytössä olevaan järjestömalliin, jossa edustajien koulutuksesta ja palkkionmaksusta vastaa valtiolta lakisääteisesti rahoituksen saava yhdistys. Ongelmaksi tässä mallissa nähdään kuitenkin valvonnan pirstaloituminen, sillä tarpeelliset taustaselvitykset ja edustajarekisterin ylläpito nähdään luonteeltaan viranomaistoiminnaksi (TEM 2018, 64–65 ja alaluku 4.3).

⁷⁹ TEM 2018, 60, 62 sekä luku 3.4.3.

⁸⁰ Lepola 2012, 99–100.

⁸¹ TEM 2018, 61.

4.1.6. Edustajatoiminnan valvonta

TEM suosittelee selvityksessään erilaisia valvonnan keinoja lapsen oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseksi. Ensinnäkin edustajatoiminnalle tulisi määritellä selkeä valvontaviranomainen, jolle voidaan keskittää edustajien rikosrekisterin ja taloudellisen tilanteen tarkistaminen, edustajan toiminnan laadunvalvonta, edustettavan lapsen osallisuuden varmistaminen sekä edustajaa koskevien valitusten käsittely. Valvontaviranomaisen tulee olla riippumaton sekä turvapaikka- että kotoutumisvaiheen prosesseista. Eräänä valvontatoinena esitetään edustajien neljännesvuosittain laatimaa toimintakertomusta. Raportissa edustajan tulisi käydä läpi, mitä toimia hän on tehnyt lasten asioissa sekä tuoda esiin kohtaamansa erityisen haastavat tilanteet. Myös lasten mahdollisuutta kannella edustajastaan toimivaltaiselle taholle tulisi tarkentaa. Lisäksi lapsilta tulisi kerätä laadullista palautetta edustajansa toiminnasta, jolloin lapsen etu otetaan huomioon myös valvonnan taholla.⁶²

Vaihtoehtoisiksi valvontatahoiksi selvityksessä esitetään Digi- ja väestötietovirastoa sekä maakuntaudistuksen kaatumisen myötä sittemmin perustamatta jäänyttä Lupa- ja valvontavirasto Luovaa. Lisäksi esiin nostetaan Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, jonka rooliin voisi selvityksen mukaan sopia laatuvaatimusten ja koulutuksen sisältöjen luominen ennakoivan valvonnan keinoina. Myös Digi- ja väestötietovirastolle ehdotetaan ennakoivaa valvontaa informaatio-ohjauksen kautta.⁶³

4.2. Suositusten yhteenvetoa ja seuranta

Molemmissa selvityksissä painotetaan *edustajan riippumattomuuden tärkeyttä* ja nähdään sen toteutumisessa tällä hetkellä ongelmia. Haasteet liittyvät ensinnäkin riippumattomuuteen suhteessa Migriin, joka käyttää lapsen tulevaisuuden kannalta painavinta päätösvaltaa. Käytäntö, jossa virasto päättää edustajanpalkkioista, voi vaikuttaa konkreettisesti edustajan tehtävän hoitoon. Molemmissa selvityksissä suositellaan palkkionmaksun siirtämistä pois Migriltä riippumattomalle taholle.

Riippumattomuuteen liittyviä ongelmia nähdään lisäksi edustajan määräämisessä ja irtisanomisessa. Vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijällä oleva harkintavalta voi selvitysten mukaan johtaa esimerkiksi siihen, ettei työnsä sinänsä mallikkaasti hoitavalle, mutta asioista eri mieltä olevalle edustajalle esitetä uusia edustettavia. Viime kädessä vastaanottokeskuksella on myös toimivalta hakea edustajuuden lakkauttamista. Siksi uusien edustajien rekrytoinnin tulee olla neutraalilla ja ulkopuolisella taholla, joka ei ole osallisena lasta koskevissa suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseissa. TEM:n selvityksessä kuitenkin katsotaan, että ryhmäkodin sosiaalityöntekijä soveltuisi tehtävään myös jatkossa, kunhan sosiaalityöntekijän harkintavalta sidotaan edustajarekisterin käyttöön.

Riippumattomuuteen liittyvät kysymykset ovat tiiviissä yhteydessä *valvontaan*. TEM:n selvityksen mukaan tarvitaan sekä selkeän valvontaviranomaisen määrittämistä edustajatoiminnalle että tehokkaiden valvontakeinojen luomista. Toimintaa valvovan viranomaisen tulee olla riippumaton sekä turvapaikka- että kotoutumisvaiheen prosesseista. Lisäksi on tarpeen tarkentaa lasten mahdollisuutta kannella edustajastaan. Selvityksessä ei käsitellä juurikaan muilta osin mahdollisuutta turvautua oikeusturvakeinoihin, saada niistä tietoa tai neuvoa ja apua.

Riippumattomuuden turvaamisen ohella selvityksistä nousee erityisen voimakkaasti esille tarve *edustajajärjestelmän koordinaatiolle*. Koordinoiva taho vastaisi edustajatoiminnan hallinnoinnista hyvin laaja-alaisesti. Koordinointi sisältäisi niin edus-

⁶² TEM 2018, 58 ja 62–63.

⁶³ emt. 62.

tajien rekrytoinnin, vastuun koulutuksen ja työnohjauksen järjestämisestä, palkkionmaksun kuin valvonnankin. TEM esittää koordinoivaksi tahoksi valtiovarainministeriön alaisuudessa toimivaa Digi- ja väestötietovirastoa, jonka tehtäväksi se esittää myös valtakunnallisen edustajarekisterin hallinnointia. LSKL:n selvityksen mukaan koordinoivan tahon tulee olla valtiollinen, mutta sen enempää ei oteta kantaa tehtävään soveltuvasta toimijasta. Lisäksi selvityksissä pohditaan tarvetta alueellisen tason koordinoinnille.

Edustajan tehtäväkuvan määrittelyn osalta selvitykset tuovat esiin epäselvyyttä, mutta suosituksetkaan eivät ole tältä osin kovin konkreettisia. LSKL:n selvitys painottaa koulutuksen merkitystä. TEM:n selvityksessä taas nähdään tarve edustajuuden tehtäväkuvaa koskevalle lisäsääntelylle sekä sääntelyn tarkentamiselle, mutta asiaa ei avata sen enempää.

Edustajan kelpoisuuteen, pätevyYTEEN ja koulutukseen liittyvät suositukset tähtäävät siihen, että jokainen lapsi saa edustajan, joka osaa ajaa hänen etuaan parhaalla mahdollisella tavalla. Selvityksissä painotetaan erityisen edustajatehtävälle räätälöidyn koulutuksen merkitystä ja edustajan kelpoisuuden sitomista koulutusten suorittamiseen. Koulutukseen tulisi osallistua riippumatta siitä, millainen pohjakoulutus ja kokemus edustajaksi haluavalla on. Edustajarekisteriin tehtäisiin koulutuksista merkintä. TEM:n selvityksen mukaan edustajien riittävän ammattitaidon varmistaminen edellyttää lisäksi sitä, että kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä lisätään ja tarkennetaan ja että edustajan sopivuudelle tehtävään luodaan yhtenäiset kriteerit. TEM:n selvityksessä edustajatoiminnan laadun turvaaminen sidotaan lisäksi edustettavien määrään, huomioiden kuitenkin mahdollisuus poiketa ylärajoista tarvittaessa.

Suositusten seuranta ja jatkokehittäminen

Edellä esiteltyjen kehittämishankkeiden lisäksi edustaja-aiheesta on toteutettu myös muita, kapea-alaisempia projekteja, joissa on keskitytty useimmiten edustajien koulutukseen. Seurantajärjestelmää annettujen suositusten etenemiseen ei ole kuitenkaan luotu. Pirstaleisen kehittämisen saattamiseksi johdonmukaisemmaksi tuotiin edustajakysymyksiä STM:n Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaan (LAPE). LAPE:n turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuton asioita käsittelevässä työryhmässä asetettiin tavoitteeksi myös edustajajärjestelmän kehittäminen turvaamaan paremmin lasten yhdenvertainen kohtelu ja lapsen edun toteutuminen⁸⁴. Ajatuksena oli, että hallituksen kärkihankkeen yhteydessä esitetyt asiat saisivat painoarvoa ja täten myös resursseja ohjattaisiin kehittämiseen.

LAPE-työryhmän linjausten mukaisesti TEM asetti työryhmän⁸⁵ kehittämään viranomaisten yhteistyötä ilman huoltajaa tulleiden vastaanotossa. Tälle työryhmälle asetettiin alatyöryhmä kehittämään edustajajärjestelmää lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelman mukaisesti⁸⁶. Alatyöryhmän työn tueksi tilattiin LAPE:n rahoituksella Turun yliopiston Brahea-keskukselta tässä luvussa aiemmin esitelty selvitys⁸⁷, jonka pohjalta alatyöryhmän oli tarkoitus jättää ehdotukset edustajajärjestelmän kehittämisestä ja mallintaa toimiva edustajajärjestelmä.⁸⁸ Työryhmässä käsiteltiin edustajajärjestelmän tukirakenteiden ja toiminnan kehittämistä viranomaisyhteistyön ja koulutuksen avulla, mutta suunnitelmista huolimatta työryhmä ei jättänyt suosituksia tai kehittämis ehdotuksia.

⁸⁴ LAPE/Turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuton asiat. Suunnitelma kansallisen ja maakunnallisen toimeenpanon tueksi (projektsuunnitelma), 7. (STM työpapereita)

⁸⁵ Työryhmä asetettiin toimikaudelle 1.3.2017-31.12.2018

⁸⁶ Alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden vastaanoton ja kotouttamisen yhteistyöryhmä <https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM012:00/2017>

⁸⁷ Selvitys Edustajat lapsen edun takaajina valmistui 14.9.2018.

⁸⁸ Edustajatyöryhmän kautta jatkettiin vielä 30.6.2019 saakka.

Työryhmässä saatettiin sen sijaan alkuun suunnitelma edustajien verkkokoulutushankkeesta, järjestettiin edustajille koulutusta, tuettiin TEM:n edustajien käsikirjan tekemisessä ja valmisteltiin edustajarekisteristä säätämistä. Verkkokoulutushankkeeseen saatiin EU-rahoitusta, ja Osaava edustaja -verkkokoulutushanke valmistui vuoden 2020 lopussa ja toteutettiin Kotoutuminen.fi -sivustolla.

Edustajarekisteriin sekä ohjaus-, seuranta- ja valvontakysymyksiin tuli muutoksia maaliskuussa 2023 hyväksytyn kotoutumislain uudistuksen yhteydessä. Muutoksella vastaanottolain mukaista edustajarekisteriä laajennetaan myös kotoutumisvaiheeseen siten, että Migrin hallinnoimaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään sisältyvä edustajarekisteri saatetaan kattamaan myös oleskeluluvan saaneiden alaikäisten edustajien tiedot. Uutena rekisteriviranomaisena mukaan tulisivat hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki, jotka vastaavat jatkossa lasten asumisen ja tuen järjestämisestä ja hakevat edustajan nimeämistä.⁸⁹ Lisäksi uudistuksen yhteydessä säädettiin kotoutumisvaiheen edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta ELY-keskusten tehtäväksi. Vaikka asiasta säätäminen on uutta, hallituksen esityksen mukaan ELY-keskukset ovat hoitaneet edustajajärjestelmän tuen tehtäviä jo aiemmin osana kotoutumista edistäviä tehtäviä.⁹⁰

Edustajien koulutuksen osalta mainitsemisen arvoinen on myös kattava suunnitelma, joka laadittiin Kansanopistoyhdistyksessä. Kansanopistot tulivat mukaan ilman huoltajaa tulleiden vastaanottoon jo vuonna 2008, kun turvapaikanhakijamäärä ensimmäisen kerran kasvoi. Kansanopistoihin majoitettiin nuoria, joille tarjottiin kotouttavaa koulutusta, ja toimintaa jatkettiin myöhemminkin ja kehitettiin mm. EU-rahoitteisten hankkeiden avulla⁹¹. Yhdistys kehitti vuonna 2016 yhteistyössä oppilaitosten, järjestöjen ja viranomaisten kanssa edustajakoulutuksen valtakunnallisen opetussuunnitelman. Tavoitteena oli malli, joka turvaisi edustajien osaamisen tason ja laadukkaan toiminnan sekä myös edustajien saatavuuden valtakunnallisesti. Koulutus olisi ollut 10–12 opintopisteen laajuinen ammatillinen tutkinto, jonka olisi voinut suorittaa joko AMK-tutkinnon osana tai avoimen AMK:n opintoina. Suunnitelma ei kuitenkaan edennyt toteutusvaiheeseen, vaikka pilottikoulutuksia edustajille järjestettiin.

⁸⁹ HE 208/2022, 307 ja HaVM 45/2022

⁹⁰ HE 208/2022, 117–118.

⁹¹ Nuorten turvapaikanhakijoiden koulutuksellinen vastaanotto kansanopistossa - Nuoren ensivaiheen integraatio. Euroopan pakolaisrahaston hanke nro 0508AB, 23.1.2009 –30.6.2010. Hankkeessa kehitettiin edustajien ja ohjaajien koulutusta.

5. Eurooppalaiset suositukset ja työkalut

Euroopassa on viime vuosina voimistunut keskustelu tarpeesta saada jäsenmaihiin vankka edustajajärjestelmä ilman huoltajaa kulkevien lasten suojelemiseksi. Huolestuttavat tiedot lasten katoamisista ovat entisestään vauhdittaneet keskustelua ja osoittaneet tarpeen vahvistaa lapsia suojaavia rakenteita. Jo olemassa olevan lapsen oikeuksia suojaavan lainsäädännön lisäksi tarvitaan erityisiä suojelukeinoja.⁹²

Eri maiden järjestelmät vaihtelevat riippuen siitä, miten ilman huoltajaa tulleiden lasten vastaanotto ja hoito on järjestetty. EU:ssa käynnissä olevan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän rakentamisen yhteydessä keskustellaan myös edustajan merkityksestä ilman huoltajaa liikkuvien lasten oikeuksien ja hyvinvoinnin turvaamisessa.⁹³

Vaikka edunvalvonnan merkitys ilman huoltajaa tulleiden lasten edun ja oikeuksien toteutumiseksi on laajasti tiedostettu, ei yhteisesti sovittua määritelmää tästä toimijasta ole olemassa, puhumattakaan yhteisestä tehtävien määrittelystä. Terminologian vaihtelu ja osin epä johdonmukainen käyttö sekä vaikeudet kääntää termejä kansallisille kielille⁹⁴ kuvastaa sitä, miten vaikeaa on löytää yhteinen näkemys lasten edunvalvonnasta. EU:n perusoikeusvirasto (FRA) on käyttänyt ohjeistuksissaan ja selvityksissään johdonmukaisesti termiä *guardian*, joka vaikuttaa saavan viraston raporttien ja suositusten perusteella vahvemman painoarvon kuin EU:n direktiiveissään tähän saakka käyttämä *representative*. Uudistettaessa lainsäädäntöä on siirrytty käyttämään termiä *guardian*⁹⁵.

Seuraavaksi esiteltävissä Euroopan neuvoston suosituksissa sekä EU:n kehittämis- ja lainsäädäntötyössä on sisällöllisesti kyse toimijasta, jota kutsutaan suomalaisessa kontekstissa edustajaksi. Tämän vuoksi tässä selvityksessä käytetään englanninkielisten aineistojen osalta termiä edustaja silloinkin, kun englanninkielisessä tekstissä on käytetty termiä *guardian*, mikä ehkä voitaisiin kääntää pikemminkin edunvalvojaksi.

⁹² EN ministerikomitea 2022, 5, 23.

⁹³ Eri maiden edustajajärjestelmistä löytyy kiinnostuneille jonkin verran vertailutietoa esimerkiksi EU:n perusoikeusviraston (FRA) ja Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) julkaisuista. FRA on arvioinut jäsenmaiden edustajajärjestelmien kehitystä raportissaan, ks. FRA 2022. EMN:n synteisiraportissa löytyy lyhyt tiivistelmä tilanteesta (European Migration Network 2018: Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway. Synthesis Report for the EMN Study, 26–28.)

⁹⁴ Esimerkiksi YK:n Yleiskommentti nro 6 (2005) Ilman huoltajaa olevien ja perheestään eroon joutuneiden lasten kohtelu kotimaansa ulkopuolella suomenkielinen käännös käyttää epä johdonmukaisesti erilaisia käännöksiä termistä *guardian*. Käännöksessä esiintyy huoltaja, holhooja, neuvonantaja, oikeudellinen edustaja, ja välillä on lähes mahdotonta ymmärtää, tarkoitetaanko edustajaa vai oikeusavustajaa. Käännös olisikin syytä tarkastaa.

⁹⁵ Esimerkiksi ehdotus turvapaikkamenettelydirektiivin kumoamisesta ja uuden menettelyn käyttöönotosta, COM(2016) 467 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A0467%3AFIN>

5.1. Euroopan neuvoston edustajajärjestelmää koskevat suositukset

Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea antoi vuonna 2019 suosituksen, joka sisältää yhdeksän edustajatoimintaa ohjaavaa periaatetta sekä ohjeistuksen periaatteiden tehokkaaksi toimeenpanemiseksi ("Guiding principles and implementing guidelines").⁹⁶ Suosituksessa yksilöidyt yhdeksän periaatetta määrittelevät, mitä edunvalvontajärjestelmän toimiva täytännönpano edellyttää. EN on myös julkaissut syksyllä 2022 erillisjulkaisun, jossa on mukana suositusten lisäksi perustelumuisio ("Explanatory Memorandum"). Perustelumuisio sisältää käytännön lisäohjeistusta periaatteisiin liittyen sekä muistilistoja suositusten toimeenpanon edistämiseksi päättäjille, edustajatoiminnan vastuutaholle sekä edustajille.⁹⁷

Seuraavaksi esitellään ministerikomitean edustajatoimintaa koskevat yhdeksän periaatetta lisäohjeistuksineen. Periaatteista nostetaan esiin niitä asioita, jotka ovat suomalaisesta kontekstista katsottuna erityisen keskeisiä.

Edustajatoiminnan yhdeksän periaatetta

1. Edustajan keskeinen rooli ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten suojelijana

(Principle 1 – Protection of the rights of unaccompanied and separated children in migration through guardianship)

Ensimmäinen periaate koskee edustajan ja edustajajärjestelmän keskeistä roolia ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten suojelussa. Periaatteen mukaan jokaisella jäsenvaltiolla tulee olla tehokas edustajajärjestelmä, joka huomioi ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten erityistarpeet ja erityisen haastavat olosuhteet, ja pystyy turvaamaan heidän etunsa ja oikeuksiensa toteutumisen⁹⁸.

Edustajajärjestelmä varmistaa sen, että jokaisella lapsella on joku, joka avustaa ja tukee lasta sekä tarvittaessa toimii lapsen puolesta. Jokainen ilman huoltajaa maahan tulleet on oikeutettu erityiseen suojeluun, ja tässä suojelussa edustajan nimeäminen on "ensimmäinen askel" ("first step"). Suosituksessa viitataan myös YK:n yleiskommenttiin nro 6, jossa painotetaan edustajan keskeistä roolia lapsen edun ja oikeuksien toteutumisessa.⁹⁹

Periaatteen mukaan lapsen ohella myös valtio hyötyy tilanteesta, jossa tehokas edustajuus toteutuu. Kun lapsella on eri prosesseissa mukana vastuullinen ja häntä tukeva toimija, säilyy kokonaiskuva lapsen tilanteesta.¹⁰⁰

⁹⁶ Council of Europe 2019 https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680993db7.
<https://rm.coe.int/cm-rec-2019-11-guardianship-en/16809ccfe2>.

⁹⁷ Tässä raportissa viitataan selkeyden vuoksi vain tähän vuoden 2022 erillisjulkaisuun (viitteissä "EN ministerikomitea 2022"), eikä alkuperäiseen suositukseen. Suosituksia ei ole käännetty suomeksi, joten teksti on kirjoittajien vapaasti suomennettua.

⁹⁸ EN ministerikomitea 2022, 13–14.

⁹⁹ emt. 14, 23 ja 25–27.

¹⁰⁰ emt. 26.

2. Edustajajärjestelmän rakenteet

(Principle 2 – Guardianship frameworks and measures)

Toisen periaatteen mukaan valtiolla on velvollisuus varmistaa, että edustajajärjestelmällä on riittävät ja selkeät oikeudelliset ja hallinnolliset puitteet (*“legal, policy, regulatory and/or administrative frameworks”*)¹⁰¹. Edustajajärjestelmän toimeenpanoa tulee seurata säännöllisin väliajoin ja ottaa tällöin huomioon myös lasten näkemykset¹⁰².

Periaatteen mukaan ainakin seuraavat asiat tulee olla määriteltyjä:

- a. edustajan kelpoisuus- ja pätevyysvaatimukset
- b. edustajan taustojen tarkistaminen, rekrytointi, edustajien määräämisprosessi ja valvonta sekä näistä vastuussa olevat tahot
- c. edustajan velvollisuudet, oikeudet ja tehtävät. Lisäksi erilaiset keinot, joilla edustajaa tuetaan tehtävässä
- d. edustajan koulutusvaatimukset: sekä lähtökoulutus että osaamisen kehittäminen edustajatehtävän aikana
- e. prosessit, joilla turvataan lapsen oikeus kertoa omat näkemyksensä sekä näkemysten huomioonottaminen. Tämä sisältää myös lapsen oikeuden tietoon.
- f. oikeusturvakeinot, joihin lapsi voi tarvittaessa turvautua
- g. yhteistyömekanismit sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla
- h. salassapitoon ja tietosuojaan liittyvät kysymykset
- i. edustajien valvonnasta vastaavat tahot ja valvontamekanismit
- j. koko edustajajärjestelmän valvonnan vastuutaho.¹⁰³

Lain tasolla tulee säännellä edustajan määräämisestä, vaihtamisesta ja edustajuuden päättämisestä. Tällöin tulee ottaa huomioon lapsen oikeus tulla kuulluksi, lapsen etu ja tarve jatkuvuuteen ja vakauteen sekä tarpeen mukaan oikeudelliseen arvioon.¹⁰⁴

3. Edustajan nimeäminen ilman aiheetonta viivytystä

(Principle 3 – Appointment or designation of guardians without undue delay)

Kolmannen periaatteen mukaan lapselle tulee aina nimittää edustaja ilman aiheetonta viivytystä. Edustajuuden tulee jatkuu siihen saakka, kunnes muu edunvalvoja ottaa lapsesta vastuun, vanhemmuus palautuu tai lapsi tulee täysi-ikäiseksi. Lisäksi täysi-ikäistymisen siirtymävaiheessa lapsen hoito ja tuki tulee turvata joko edustajuuden kautta tai muulla tavoin silloin, kun se arvioidaan tarpeelliseksi. Tavoitteena on näin tukea lapsen siirtymää aikuisuuteen¹⁰⁴.

Lasta tulee informoida edustajan määräämiseen liittyvästä prosessista ja antaa hänelle mahdollisuus kertoa omat näkemyksensä. Lapselle tulee antaa tietoa mahdollisuudesta valittaa edustajasta ja pyytää edustajan vaihtoa.¹⁰⁶ Lasta ei tule siirtää

¹⁰¹ emt. 13 ja 15.

¹⁰² emt. 16.

¹⁰³ emt. 15 ja 28–32.

¹⁰⁴ emt. 15.

¹⁰⁵ emt. 13, 16 ja 34.

¹⁰⁶ emt. 16 ja 35.

asumaan sellaisen välimatkan päähän edustajastaan, joka johtaisi edustajan vaihtamiseen. Näin voidaan varmistaa edustajuuden jatkuvuus.¹⁰⁷

4. Edustajan velvollisuudet ja tehtävät

(Principle 4 – Legal responsibilities and tasks of guardians)

Neljäs periaate koskee edustajan tehtäväankuvaa ja velvollisuuksia. Sen mukaan edustajalle tulee osoittaa tehtäväksi: 1) tiedottaa, avustaa ja tukea sekä laissa määrätyissä tilanteissa edustaa lasta; 2) turvata lapsen edun ja oikeuksien toteutuminen ja; 3) toimia linkkinä lapsen ja viranomaisten sekä muiden lapsen asioissa toimivien välillä. Edustajan tulee olla roolissaan itsenäinen ja puolueeton.¹⁰⁸

Suosituksessa painotetaan, että edustajan on oltava tehtävässään riippumaton, ja että hänen tulee voida toimia itsenäisesti, vapaana erilaisista eturistiriidoista. Riippumattomuudesta merkinä on se, ettei mikään lapsen asioita hoitava instituutio (kuten poliisi tai maahanmuuttoviranomainen) ohjeista edustajatoimintaa. Edustajan ei myöskään tule hoitaa sellaisia asioita, jotka voivat vaarantaa hänen kykyään ajaa lapsen asiaa. Ylipäätönsä tulee välttää kaikkia taloudellisia tai institutionaalisia yhteyksiä tahoihin, jotka ovat vastuussa turvapaikkaprosessista tai lapsen hoidosta. Lisäksi edustajan tehtävät tulee erottaa muiden lapsen asioissa toimivien velvollisuuksista, erityisesti oikeusavustajien ja lapsen päivittäisistä asioista vastaavien henkilöiden tehtävistä.¹⁰⁹

Lapsen edun turvaaminen tarkoittaa sekä sen arvioimista, mitä lapsen etu tarkoittaa kussakin tilanteessa että sen varmistamista, että lapsen etu asetetaan ensisijaiseksi perusteeksi lasta koskevissa päätöksissä. Lisäksi se edellyttää tarpeen mukaan oikeudellisen avun hankkimista sekä tarvittaessa myös puuttumista viranomaisten lasta koskevaan päätöksentekoon ja haastamalla se.¹¹⁰

Edustajalle kuuluu selkeä vastuu varmistaa, että lapsi on informoitu oikeuksistaan ja ymmärtää niiden sisällön. Tämä tarkoittaa myös sitä, että lapsella tulee olla selkeää tietoa edustajan roolista ja toimenkuvasta sekä oikeudesta tulla kuulluksi ja tarvittaessa myös valittaa edustajasta ja/tai vaatia edustajan vaihtamista.¹¹¹

Suositus painottaa edustajan roolia siinä, että kokonaiskuva lapsen eri palveluista säilyisi koordinoituna. Sen mukaan edustajalla on tärkeä tehtävä toimia linkkinä lapsen ja viranomaisten sekä muiden lapsen asioissa toimivien välillä sekä tehdä yhteistyötä heidän kanssaan. Jäsenvaltioiden tulisikin luoda mekanismeja, joiden avulla edustaja voisi toimia siltana ja yhdyshenkilönä tai koordinoivana tahona (*"focal point"*) lapsen sekä häntä ympäröivien ja hänen asioissaan toimivien viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä.¹¹²

Periaatteessa nostetaan esiin luottamuksen merkitys suhteessa lapseen. Ensinnäkin lasta on voitava tavata säännöllisesti.

¹⁰⁷ emt. 36.

¹⁰⁸ emt. 13 ja 16.

¹⁰⁹ emt. 18, 36 ja 39

¹¹⁰ emt. 37–38.

¹¹¹ emt- 37

¹¹² emt. 17–18 ja 37 ja 39

Lisäksi luottamuksellinen työskentely edellyttää aina lapsen yksityisyyden suojan kunnioittamista. Eräs keino varmistaa lapsen tietosuojan kunnioittaminen on asiaa koskeva selkeä ohjeistus.¹¹³

Perustelumuistio sisältää lisäksi listauksen eri tehtävistä ja velvollisuuksista, joiden *ainakin* tulee kuulua edustajan rooliin.¹¹⁴

5. Tieto, oikeuksiin pääsy ja lapsiystävälliset oikeusturvakeinot

(Principle 5 – Information, access to justice and remedies, including child friendly complaint mechanisms)

Viidennen periaatteen mukaan lapsen tulee saada riittävästi sellaista tietoa ja neuvontaa, joka auttaa häntä ymmärtämään oman tilanteensa. Lisäksi lapsen tulee voida tarvittaessa turvautua riippumattomiin oikeusturvakeinoihin.¹¹⁵

Valtioiden velvollisuutena on turvata, että lapset saavat riittävän tiedon ja neuvonnan liittyen oikeuksiinsa ja heitä koskeviin eri prosesseihin. Edustajalla on keskeinen rooli varmistaa, että lapsi ymmärtää saamansa tiedon. Lähtökohtana tulee olla, että edustaja kertoo lapselle omasta roolistaan ja velvollisuuksistaan. Näin lapselle muodostuu käsitys siitä, mitä hän voi odottaa edustajalta ja siitä, missä asioissa edustajalla on päätäntävaltaa, missä taas ei. Lapsen on tärkeää ymmärtää edustajan riippumaton ja itsenäinen rooli sekä se, että edustajan tehtävä on turvata lapsen etua.¹¹⁶

Tieto tulee antaa lapsiystävällisellä tavalla ja lapsen ymmärtämällä kielellä. Toimivat tulkkauspalvelut ovat tärkeitä lapsiystävällisessä tiedottamisessa. Lisäksi valtion tulee kouluttaa edustajia lapsiystävällisestä tavasta kommunikoida lasten kanssa.¹¹⁷

Lapsella tulee olla tietoa siitä, miten he voivat tosiasiallisesti varmistaa oikeuksiinsa pääsyn. Lapsen on voitava valittaa niin edustajaan ja edustajajärjestelmään liittyvistä eri seikoista kuin muistakin asioista, joissa katsoo oikeuksiaan rikotun. Oikeusturvakeinojen ja -prosessien tulee olla helposti saatavilla sekä lapsiystävällisiä ja läpinäkyviä, ja lapsen on saatava niihin tarvitsemansa tuki ja oikeudellinen apu.¹¹⁸

6. Rakenteelliset toimenpiteet

(Principle 6 – Institutional measures)

Kuudennen periaatteen mukaan jokaisen valtion tulee nimetä edustajatoiminnan hallinnoinnista vastaava taho. Tämän toimintaa koordinoivan tahon on oltava toiminnallisesti itsenäinen ja erillinen muista lapsen asioissa toimivaltaisista tahoista, jotta eturistiriidoilta vältytään. Sen sijaan suosituksessa ei katsota, että vastuutahon tulee olla viranomainen, vaan tuodaan esiin valtioiden mahdollisuus päätyä tämän suhteen erilaisiin ratkaisuihin.¹²⁰

¹¹³ emt. 38–39

¹¹⁴ emt. 17.

¹¹⁵ EN ministerikomitea 2022, 13 ja 18

¹¹⁶ emt. 18 ja 40.

¹¹⁷ emt. 18 ja 40.

¹¹⁸ emt. 18–19 ja 40–41

¹¹⁹ emt. 14 ja 19.

¹²⁰ EN ministerikomitea 2022, 41–42. Esimerkiksi Tanskassa ja Hollannissa koordinoivaksi tahoksi on osoitettu järjestö.

Koordinoivan tahon tulee olla vastuussa muun muassa edustajien rekrytoinnista, tarkastamisesta ja koulutuksesta sekä valvonnasta. Lisäksi tahon tulee varmistaa, että edustajat saavat työhönsä riittävän tuen. Koordinoivan tahon velvollisuutena on seurata ja valvoa edustajien toimintaa säännöllisesti. Valvontaan tulee osallistaa mukaan myös lapset. Myös koordinoivaan tahoon itseensä kohdistuva valvonta tulee järjestää asianmukaisesti.¹²¹

7. Resurssit, rekrytointi, pätevyys ja koulutus

(Principle 7 – Resources, recruitment, qualifications and training)

Seitsemännen periaatteen mukaan valtion tulee resursoida yksin maahan tulleiden lasten edustajajärjestelmä riittävästi. Tämä tarkoittaa sitä, että edustajana toimivien henkilöiden taustat ja pätevyys on pystytty tarkistamaan riittävällä tarkkuudella ja että edustajia kyetään tukemaan läpi heidän tehtävänsä.¹²² Jotta resursseja osataan määrätä riittävästi, tulee valtion edustajatoiminnasta kerätä sekä laadullista että määrällistä tietoa¹²³.

Edustajan pätevyyden osalta periaatteessa todetaan seuraavaa: Jokaisella edustajalla on oltava riittävä osaaminen varmistaa, että lapsen oikeudelliset, sosiaaliset, terveydelliset, psykologiset, materiaaliset ja koulutukselliset tarpeet tulevat turvattua. Valtion on varmistettava, että sekä edustajilla että taholla, joka vastaa edustajatoiminnan hallinnoinnista, on tehtäviinsä riittävä pätevyys ja että he saavat siihen tarvitsemansa tuen.¹²⁴

8. Kansallinen yhteistyö

(Principle 8 – Co-operation and co-ordination at national level)

Kahdeksas periaate koskee kansallisen tason yhteistyötä. Sen mukaan valtioiden on luotava toimintamalleja, joilla varmistetaan lasten eri asioista vastaavien henkilöiden toimiva yhteistyö sekä edustajaan että edustajajärjestelmää hallinnoivaan tahoon.¹²⁵ Edustaja työskentelee laaja-alaisesti lukuisten eri lasten asioissa toimivien tahojen kanssa, minkä takia toimiva yhteistyö muiden kanssa on ensiarvoisen tärkeää¹²⁶.

Sekä edustajan että edustajatoiminnasta vastaavan tahon toimenkuva suhteessa eri lapsen asioista vastaaviin ammattilaisiin tulee olla selkeästi määritetty. Näin voidaan varmistaa asioiden läpinäkyvyys sekä se, että kaikki lasta koskevat velvollisuudet toteutetaan. Lisäksi vältetään epäselvyyksiltä sekä erilaisilta jännitteiltä. Valtion tulee luoda erilaisia yhteistyön tapoja edustajien ja edustajajärjestelmää hallinnoivan tahon sekä muiden lapsen asioista vastaavien tahojen välillä. Erityisen tärkeitä ne ovat lapsen turvallisuuden vaarantavissa tilanteissa, kuten esimerkiksi lapsen kadotessa asuinyksiköstään. Lasta koskevan tiedon jakamisen tulee olla säänneltyä ja lapsen tietosuojasta on huolehdittava. Myös moniammatillista koulutusta on hyvä tarjota. Yhteistyön onnistumista tulee seurata ja arvioida säännöllisesti, huomioiden myös lasten näkemykset.¹²⁷

¹²¹ emt. 19–20 ja 42–43.

¹²² emt. 14 ja 20.

¹²³ emt. 20 ja 43.

¹²⁴ emt. 20 ja 44.

¹²⁵ emt. 14 ja 21.

¹²⁶ emt, 21 ja 45.

¹²⁷ emt, 21 ja 45–47.

9. Kansainvälinen yhteistyö

(Principle 9 – International co-operation)

Yhdeksännen periaatteen mukaan valtioiden tulee tehdä rakentavaa ja tehokasta kansainvälistä yhteistyötä ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten asioissa, mukaan lukien perheiden jäljittäminen. Edustajat sekä edustajatoiminnasta vastaava taho tulee ottaa yhteistyöhön mukaan tarkoituksenmukaisella tavalla.¹²⁸

Edustajan velvollisuudet ja toimivalta kansainvälisessä yhteistyössä on määriteltävä selkeästi. Edustajalla on keskeinen rooli useassa kansainvälistä yhteistyötä vaativassa tehtävässä, mukaan lukien perheenyhdistämistä koskeva prosessi. Myös edustajatoimintaa koordinoivan tahon rooli kansainvälisessä yhteistyössä tulee määrittellä.¹²⁹

Valtioiden on varmistettava riittävä voimassa oleva lainsäädäntö koskien kansainvälistä yhteistyötä. Lisäksi yhteistyötä koskevat käytännön prosessit tulee olla kunnossa. Edustajalla tulee olla näissä prosesseissa keskeinen rooli, jotta lapsen huolenpidon jatkuvuus turvataan.¹³⁰

5.2. EU ja edustajajärjestelmän kehittäminen

Vaikka yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka ovat Euroopan unionin ydinaluetta, on EU:n piirissä säädetty edustajasta melko rajallisesti. Turvapaikanhakijoiden asemaa ja kohtelua jäsenmaissa määrittävissä direktiiveissä lähinnä todetaan, että ilman huoltajaa oleville alaikäisille on määrättävä viipymättä riittävän asiantuntemuksen omaava edustaja turvaamaan lapsen edun toteutumista, ja että edustaja ottaa tehtävässään lapsen tarpeet huomioon asianmukaisella tavalla.¹³¹ Turvapaikkamenettelydirektiivissä otetaan kantaa myös siihen, ettei edustajaksi voida valita sellaista henkilöä, jolla voisi olla ristiriitaisia etuja suhteessa lapseen, määrittelemättä kuitenkaan tarkemmin etujen ristiriidan luonnetta.

Edustajaa koskevat asiat ovat kuitenkin olleet EU:ssa viime vuosina vahvasti esillä. *Euroopan unionin komissio* on tuonut kannanotossaan esiin, että se pitää edustajaa ratkaisevana ilman huoltajaa olevien lasten oikeuksien takaamisessa¹³². Lisäksi EU:n vuonna 2021 vahvistama lapsen oikeuksien strategia¹³³ kannustaa jäsenmaita vahvistamaan kansallisia edustajajärjestelmiä. Sekä komissio että perusoikeusvirasto (FRA) ja turvapaikkavirasto (EUAA¹³⁴) ovat usean vuoden ajan kehottaneet jäsenmaita kehittämään edustajajärjestelmiään hankerahoituksen, suositusten ja koulutusten avulla, ja edustajaan liittyviä

¹²⁸ emt, 14 ja 22.

¹²⁹ emt, 22 ja 47.

¹³⁰ emt, 47–48.

¹³¹ Direktiivit vastaanotto- (2013/33/EU), turvapaikkamenettely- (2013/32/EU) ja määritelmädirektiivi (2011/95/EU) ovat säännöksiä, jotka on tullut sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön ja joissa on sovittu yhteiset kriteerit siitä, miten turvapaikanhakijoita kohdellaan, miten pakolaisasema myönnetään ja millaista muuta suojelua tarjotaan.

¹³² COM(2017) 211,10 (suomenkiel.)

¹³³ European Commission 2021, COM(2021) 142.

¹³⁴ The European Asylum Support Office (EASO) on vuodesta 2022 lähtien toiminut nimellä The European Union Agency for Asylum (EUAA) ja hieman entistä laajemmalla mandaatilla. Muutos on osa uudistettua yhtenäistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää (Common European Asylum System CEAS).

asioita käsitellään myös meneillään olevassa lainsäädäntötyössä. On myös tunnustettu tarve lisätä yhteistyötä yli rajojen edustajien tai edustajajärjestelmien kesken niissä tapauksissa, joissa lapsen asia vaatii ylirajaista yhteistyötä – kuten esimerkiksi niin kutsutut ”Dublin-tapaukset” eli EU:n vastuunmäärittämisasetuksen vuoksi toisen maan vastuulle määrättävät lapset tai ihmiskaupan uhrit. Alankomaissa edustajajärjestelmää toimeenpaneva järjestö Nidos pyrkii komission aloitteesta¹³⁵ ja rahoituksella luomaan verkoston eri maiden edustajille ja edustajajärjestelmille (European Guardianship Network EGN). Eri jäsenmaissa toimivien järjestöjen yhteistyönä EU:n rahoituksella laadittiin myös alla esiteltävä arviointityökalu edustajajärjestelmien tarkasteluun (Pilot assessment system – PAS)¹³⁶.

Kehittämisaikataukset ovat hitaasti siirtymässä myös EU:n lainsäädäntöön. Komissio antoi jo vuonna 2016 turvapaikkajärjestelmän uudistamistyön yhteydessä useita ehdotuksia, jotka sisälsivät toimia edustajuuden vahvistamiseen jäsenmaissa. Vuonna 2020 ehdotukset sisällytettiin laajaan kokonaisuuteen, jossa on tarkoitus säätää asetuksilla jäsenmaiden yhteisestä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta (New Pact on Migration and Asylum, käytetään yleisesti nimitystä PACT). Kokonaisuuden käsittely jäsenmaissa on kesken.

Uudistuskokonaisuus PACT:n luonnosten mukaan kansalliset edustajajärjestelmät saisivat hieman tarkemmat raamit lainsäädännön tasolla. Edustaja määriteltäisiin ensinnäkin selkeästi lapsen edun turvaajaksi. Edustajan määräämistä halutaan kiirehtiä asettamalla viiden päivän määräaika. Edustajalla ei saisi olla liian paljon edustettavia, joskaan esityksessä ei mainita tarkkaa enimmäismäärää¹³⁷. Jäsenmaiden tulisi valvoa ja seurata säännöllisesti, että edustajat hoitavat tehtävänsä moitteettomasti (*”in a satisfactory manner”*), sekä luoda valitusmekanismit lapselle, jos tämä ei ole tyytyväinen edustajaansa. Edustajan täytyy toimia lapsen edun mukaisesti ja hänellä täytyy olla tarpeellinen asiantuntemus tehtävään, ja hänen tulee toimittaa rikosrekisteriote. Vastuuviranomaisen tulee antaa edustajalle kaikki tarpeelliset tiedot lapsen prosesseista ja niihin liittyvistä aikarajoista.¹³⁸

Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA:n käsikirja

Euroopan unionin perusoikeusvirastossa (FRA) tehtiin komission aloitteesta selvitystä eri maiden edustajajärjestelmistä vuosina 2013–2014. Selvityksen perusteella FRA julkaisi vuonna 2015 käsikirjan vanhempien huolenpitoa vaille olevien lasten edunvalvonnasta¹³⁹. Käsikirjaan viitataan usein sen jälkeen ilmestyneissä edustajakysymystä käsittelevissä dokumenteissa. Lähtökohtana selvityksessä oli tarkastella edustajaa ennen kaikkea ihmiskaupan uhriksi joutuneen lapsen kannalta, mutta lopputulos käsittelee ja antaa suuntaviivoja yleisemmin. Käsikirjassa korostetaan sitä, että kaikki ilman huoltajansa huolenpitoa olevat lapset ovat haavoittuvassa asemassa ja tarvitsevat edunvalvojaa turvaamaan oikeuksiensa toteutumista, riippumatta heidän taustastaan.

¹³⁵ COM(2017) 211,10.

¹³⁶ O'Donnell & al. 2019.

¹³⁷ Joissain EU-maissa on rajoitettu lasten määrää edustajaa kohden lailla tai ohjeilla. Määrä vaihtelee muutamasta kymmeneen. Esimerkiksi Saksassa on maksimiksi asetettu 50, kun taas Italiassa yhdellä edustajalla ei tulisi olla kolmea useampaa lasta. Enimmäismäärä riippuu muun muassa siitä, edustaako edustaja lasta työkseen vai vapaaehtoisena. (FRA 2022, 29–30).

¹³⁸ FRA 2022, 19–20.

¹³⁹ FRA 2015: Guardianship for children deprived of parental care. A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking.

Edunvalvojalla (*guardian*) tarkoitetaan käsikirjassa riippumatonta henkilöä, joka suojelee lapsen etua ja hyvinvointia ja tekee tarvittaessa lapsen puolesta oikeustoimia kuten vanhemmat. Edunvalvojan toimeksianto on kolmiosainen: edunvalvojan tehtävänä tulee olla 1) lapsen oikeudellinen edustus ja oikeustoimien tekeminen lapsen puolesta, 2) lapsen edun turvaaminen sekä 3) lapsen hyvinvoinnin varmistaminen.¹⁴⁰

Käsikirjassa pohditaan edellä mainittuja kolmea tehtävää hoitavan edunvalvojan (*guardian*) suhdetta edustajaan (*representative*). Käsikirjan mukaan *edustajan* nimeämisellä on tarkoitus varmistaa vain lapsen edustus tietyissä oikeus- ja hallintomenetelyissä, eikä sitä voida rinnastaa *edunvalvojan* nimeämiseen. Näin halutaan erottaa lapsen oikeudellinen edustaminen edunvalvojan kahdesta muusta tehtävästä. Lapsen edun ja yleisen hyvinvoinnin turvaaminen edellyttää käsikirjan mukaan paljon enemmän kuin pelkästään oikeudellisesta edustuksesta huolehtimisen. Käsikirjan mukaan jokaiselle lapselle, joka on vailla vanhempiensa huolenpitoa, tulee nimetä nimenomaan edunvalvoja, joka hoitaa kaikkia yllä mainittuja kolmea tehtävää.¹⁴¹

FRA:n vertailu eri maiden edustajajärjestelmistä

Perusoikeusvirasto kokosi selvityksensä perusteella käsikirjan lisäksi raportin jäsenmaiden edustajajärjestelmistä¹⁴². Vertailu toistettiin vuonna 2022 kehityksestä, jota on tapahtunut vuoden 2014 jälkeen¹⁴³. Tuoreemman selvityksen mukaan muutoksia on tapahtunut, mutta edelleen on osa-alueita, jotka kaipaavat muutosta. Raportissa luetellaan tärkeimpinä epäkohtina esimerkiksi se, ettei edunvalvonta toteudu yhdenvertaisesti kaikilla vailla huoltajansa huolenpitoa olevilla lapsilla (syrjimättömyyden periaate). Ilman huoltajaa tulleiden lasten edustajajärjestelmä pitäisi FRA:n mukaan sijoittaa laajempaan, kansallisen lastensuojelun viitekehukseen, eikä pitää sitä erillisenä maahanmuuton kontekstissa. Tähän tulee viraston mukaan varata riittävät resurssit.¹⁴⁴

FRA muistuttaa myös, että edustajan tehtävän ydin on turvata lapsen hyvinvointi ja lapsen edun toteutuminen kaikissa heitä koskeissa päätöksissä. Edustajan tehtävä on näin paljon laajempi kuin pelkästään lapsen edustaminen virallisissa yhteyksissä; edustaja on enemmän kuin ”allekirjoittaja”. Edustaja saattaa olla ainoa aikuinen, johon lapsi voi nojata uudessa ympäristössä, minkä takia edustajan tehtävä on tärkeä ja vastuullinen.¹⁴⁵

Edustajien koulutus on kolmas asia, joka on kehityksestä huolimatta edelleen riittämätöntä. Jotta edustaja voisi hoitaa vaativaa tehtäväänsä hyvin, hänen on saatava riittävät tiedot ja taidot. FRA on valmistanut koulutusmateriaaleja yhdessä European Guardianship Network -verkoston kanssa ja kehottaa hyödyntämään niitä¹⁴⁶.

¹⁴⁰ FRA 2014 s. 14–15.

¹⁴¹ FRA 2014 s. 15 ja 35–36.

¹⁴² FRA 2015 a: Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union – with a particular focus on their role in responding to child trafficking.

¹⁴³ FRA 2022: Guardianship systems for unaccompanied children in the European union — developments since 2014 report.

¹⁴⁴ FRA 2022, 67.

¹⁴⁵ emt. 67.

¹⁴⁶ FRA 2022, 68. Koulutusmateriaaleja kehitetään ja ne ovat verkossa löydettävissä: Guardianship for unaccompanied children - A manual for trainers of guardians <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/guardianship-unaccompanied-children-trainers-manual> ja tätä täydentävä verkkokoulutus <https://e-learning.fra.europa.eu/>

Edustajajärjestelmän arviointipilotti (PAS)

Pääasiassa järjestötoimijoiden (11 toimijaa 11 eri maassa) toteuttamassa EU-rahoitteisessa ProGuard-projektissa pilotoitiin mittaria edustajajärjestelmien laadun arviointiin (Pilot assessment system PAS). Hanke ei arvioinut järjestelmiä eikä nimennyt ideaalimallia edustajajärjestelmäksi vaan tarjosi laatukriteerit itsearviointiin. Laatukriteereiden perustana toimivat EU:n komission jo vuonna 2011 määrittelemät 10 lasten suojelua ohjaavaa periaatetta¹⁴⁷ sekä komission ja EU:n perusoikeusviraston FRA:n edellä esitelty käsikirja¹⁴⁸. Näistä nousee kuusi periaatetta, joita edustajajärjestelmän tulisi toteuttaa: syrjimättömyys, riippumattomuus, laatu, vastuullisuus, pitkäjänteisyys ja yhteistyö sekä lapsen oikeus osallistua. Arviointityökaluun lisättiin näiden lisäksi vielä yksi periaate, lapsenoikeusperustaisuus.

Ajatus kehittämistyössä on luoda menetelmä, jonka avulla jokaisessa maassa voitaisiin arvioida, kuinka hyvin maan edustajajärjestelmä toteuttaa kyseisiä periaatteita ja tunnistaa kansalliset kehittämistarpeet. Työkalu tulisi hyödynnettäväksi edustajajärjestelmästä vastuussa oleville tahoille, mutta sitä voisivat käyttää myös vaikuttamistyötä lasten puolesta tekevät, kuten esimerkiksi lapsiasiavaltuutetut tai lapsijärjestöt. Sitä voitaisiin hyödyntää myös hallinnon tehtävissä, eli edustajatoiminnan suunnittelussa ja budjetoinnissa. Suomessa pilottityökalua koekäytettiin hankkeen piirissä THL:n, TEM:n ja Migrin toimesta¹⁴⁹.

Pilottityökalussa jokaisesta periaatteesta on laadittu sen toteuttamista kuvaava toimintasuositus, joka puolestaan pilkotaan tarkemmin indikaattoreihin. Arviointi tapahtuu vastaamalla kysymyksiin, jotka käsittelevät toimintasuosituksen toteutumista kolmella tasolla; lainsäädännön, edustajajärjestelmän hallinnoinnin sekä käytännön työn elementteinä.

Kysymykset on suunniteltu siten, että niihin vastaaminen antaa suuntaa, millaisia toimenpiteitä voitaisiin tehdä, jotta edustajajärjestelmä voisi toimia lapsen oikeuksien turvaajana.

Meneillään olevassa pilottivaiheessa työkalu on vielä "raakaversio", eli 80-sivuinen tekstitiedosto, jossa on luotu sisällöllinen perusta. Sitä pystyy hyödyntämään jo nyt, mutta työkalun siirtäminen verkkoalustalle sekä pisteytysmenetelmän tai vastaavan luominen helpottamaan tulosten analysointia on jatkokehittämisen tehtävä.

5.3. Yhteenvedoa eurooppalaisista suosituksista

Sekä EU:n että Euroopan neuvoston kehittämistyö ja suositukset nojaavat vahvasti YK:n Lapsen oikeuksien sopimukseen. Luvussa 5.1 esitelty EN:n ministerikomitean suositus sitoo edustajakysymykset tärkeällä tavalla lisäksi eurooppalaisiin ihmisoikeusinstrumentteihin. Suosituksen merkittävydestä kertoo se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on alkanut oikeuskäytännössään viitata siihen¹⁵⁰. EU:n komissio puolestaan on tukenut edustajaverkoston luomista ja ohjannut rahoitusta kehittämishankkeisiin, ja edustajakysymys tullaan huomioimaan myös valmisteilla olevassa EU-lainsäädännössä.

¹⁴⁷ EU:n komissio julkisti vuonna 2011 Lapsen oikeuksia koskevan EU:n toimintasuunnitelman, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52011DC0060>, jonka yhteydessä se nimesi nämä 10 periaatetta. https://commission.europa.eu/system/files/2022-12/10_principles_for_integrated_child_protection_systems_en.pdf.

¹⁴⁸ FRA 2015.

¹⁴⁹ Suomessa hankkeen projektikumppanina oli THL, mutta edustajakysymykset eivät ole sittemmin nousseet THL:n työssä näkyviin.

¹⁵⁰ EN ministerikomitea 2022, 24

Eurooppalaisissa suosituksissa ja muissa ohjeistuksissa painotetaan tehokkaan edustajajärjestelmän osalta monia samoja teemoja kuin suomalaisissa edustajajärjestelmää koskevissa hankkeissa ja selvityksissä. Näitä ovat etenkin edustajan riippumattomuus, tarve kansalliselle koordinaatiolle, edustajan nimeäminen viivytyksettä sekä koulutuksen, rekrytoinnin ja valvonnan merkitys. Edustajan riippumattomuudesta merkinä pidetään sitä, ettei mikään lapsen asioita hoitava instituutio – kuten poliisi tai maahanmuuttoviranomainen – ohjeista edustajatoimintaa. Myös edustajatoimintaa koordinoivan tahon on oltava toiminnallisesti itsenäinen, jotta eturistiriidoilta vältytään. Eurooppalaisella tasolla esille nousee lisäksi sellaisia edustajajärjestelmän ja edustajan toiminnan kannalta keskeisiä aiheita, jotka eivät ole olleet esillä suomalaisessa keskustelussa, ainakaan samassa mittakaavassa.

Edustajan rooli ja merkitys

EN:n ja EU:n suositusten ja ohjeistusten mukaan edustajajärjestelmä varmistaa sen, että jokaisella lapsella on joku, joka avustaa ja tukee lasta sekä tarvittaessa toimii lapsen puolesta. EN:n suosituksessa edustajan nimeämisen todetaan olevan ensisijainen toimenpide ilman huoltajaa maahan tulleen lapsen suojelemisessa. Edustajalla on hyvin merkittävä rooli paitsi lapsille myös heitä vastaanottaville valtioille, joiden täytyy täyttää velvoitteensa lasten suojelemiseksi¹⁵¹. Edustajan arvo tuleekin nähdä myös valtion näkökulmasta: lapsen ohella myös valtio hyötty tilanteesta, jossa tehokas edustajuus toteutuu ja kokonaiskuva lapsen tilanteesta säilyy.

EU:n käsikirjassa painotetaan nimenomaisesti sitä, ettei pelkkä ”oikeudellinen edustajuus” ole riittävä. Tällä tarkoitetaan aiemmin selostetulla tavalla nimenomaan kapea-alaista edustajuutta, sillä kuten EU:n käsikirjassakin nimenomaisesti todetaan, ratkaisevaa ei ole edustaja/edunvalvoja -termin valinta vaan tehtävän ja toimivallan sisältö.

Eurooppalaisissa dokumenteissa painotetaan edustajan roolia lapsen eri palvelujen kokonaiskuvaan hallitsijana sekä linkkinä lapsen ja viranomaisten sekä muiden lapsen asioissa toimivien välillä (*”focal point”*). Tähän liittyen esiin nousee myös monissa kohdin ajatus siitä, että edustaja edustaa lapsen elämässä tärkeällä tavalla jatkuvuutta ja vakautta eri toimijoiden ja muuttuvien tilanteiden joukossa. Edustajan rooli koordinaatiossa kattaa myös kansainvälisen yhteistyön. Lisäksi EN:n suosituksessa on selkeänä lähtökohta se, että edustajan toimenkuva sisältää lapsen perheenyhdistämiseen liittyvät tehtävät.

Lapsen auttaminen perheenyhdistämisessä

Eurooppalaisessa keskustelussa perheenyhdistäminen on vahvasti esillä. EU:n komissio korostaa perheenyhdistämisen nopeaa käynnistämistä ja prosessin sujuvuutta tiedonannossaan *”Lapsen suojele muuttoliikkeessä”*. Komission mukaan perheenyhdistämiseen tulisi saada osalliseksi henkilö, joka on vastuussa lapsen suojelusta tai lapsen edustaja: *”As mentioned above, family tracing and family reunification/unity procedures are often protracted or start too late. Such procedures should be carried out irrespective of the child’s legal status, with the involvement of a person responsible for child protection or the child’s guardian once appointed.”*¹⁵²

EN:n ministerikomitea puolestaan pitää edustajan roolia keskeisenä useissa kansainvälistä yhteistyötä vaativissa tehtävissä, ja ottaa tästä esimerkiksi perheenyhdistämistä koskevan prosessin. Sen mukaan myös edustajatoimintaa koordinoivan tahon rooli kansainvälisessä yhteistyössä tulee määritellä.¹⁵³

¹⁵¹ O’Donnell & al. 2019 a, 14.

¹⁵² European Commission 2017,10.

¹⁵³ EN ministerikomitea 2022, 22 ja 47.

Lapsen oikeus tietoon ja oikeusturvakeinot

Lapsen osallisuuden osalta eurooppalaisessa keskustelussa nousee erityisen vahvasti esiin lapsen oikeus tietoon. Esimerkiksi EN:n suosituksissa asia nostetaan usean eri periaatteen yhteydessä esiin. Tietoa tulee olla niin edustajan toimenkuvasta, omista vaikuttamismahdollisuuksista kuin eri lasta koskevista prosesseista ja lapsen oikeuksista. Lapsen tulee saada tietoa, jotta hän voi ymmärtää oman tilanteensa. Edustaja katsotaan tärkeäksi tahoksi tämä tiedon antamisessa.

Keskeinen tiedon kohde on lisäksi lapsen käytettävissä olevat, riippumattomat oikeusturvakeinot. Tämä koskee sekä lapsen mahdollisuutta tehokkaasti valittaa edustansa toiminnasta ja/tai vaatia hänen vaihtamistaan sekä toisaalta mahdollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin muissa häntä koskevissa asioissa, joissa hän katsoo oikeuksiansa rikottavan. Lapsen on voitava valittaa niin edustajaan ja edustajajärjestelmään liittyvistä eri seikoista kuin muistakin asioista, joissa hän katsoo oikeuksiaan rikotun. Oikeusturvakeinojen on oltava lapsiystävällisiä ja lapsen on saatava niihin tarvitsevansa tuki ja oikeudellinen apu.

Suosituksen ja työkalujen hyödyntäminen

EN:n suositukset antavat melko syvälle luotaavan katsauksen edustajajärjestelmään, joka turvaisi paremmin Euroopassa ilman huoltajaansa liikkuvien lasten oikeudet. Suositus ja perustelumuiotio olisi hyvä kääntää suomeksi, jotta sitä pystytään hyödyntämään jatkotyössä mahdollisimman tehokkaasti.

Perusoikeusvirasto on julkaissut sivuillaan erilaista edustamiseen liittyvää materiaalia, josta osa löytyy myös suomeksi (kuten FRA:n edustajakäsikirja). FRA on tuottanut koulutusmateriaalipaketin sekä sitä täydentävän e-koulutuspaketin edustajille, jonka voi rekisteröidytyään suorittaa verkossa¹⁵⁴. European Guardianship Network julkaisee myös materiaaleja sivuillaan, kuten esimerkiksi edellä esitelty arviointipilotti PAS¹⁵⁵. Arviointipilotista on suunnitteilla työkalu verkkoon, ja järjestelmästä vastuussa olevien tahojen kannattaa hyödyntää sitä itsearvioinnissaan.

¹⁵⁴ <https://e-learning.fra.europa.eu/>

¹⁵⁵ <https://www.egnetwork.eu/about/documentation/>

6. Nuorten terveiset viranomaisille ja päätöksentekijöille

Hankkeen aikana tavattiin jo täysi-ikäistyneitä nuoria, jotka ovat tulleet itse aikoinaan Suomeen ilman huoltajaansa. Kolmessa eri 1,5–2 tuntia kestäneessä tilaisuudessa tavattiin yhteensä seitsemää nuorta. Osa nuorista oli tullut Suomeen vuonna 2015, osa myöhemmin. Osalla oli ollut edustaja useita vuosia, osa taas tuli maahan niin lähellä täysi-ikäisyyttä, että edustajasuhde jäi melko lyhyeksi. Osalla edustajasuhde oli siis vain turvapaikanhakuvaiheessa, mutta useimmilla myös kotoutumisvaiheessa.

Toiveena oli kuulla ja saada käsitystä siitä, miten nuoret olivat nähneet ja näkevät tänä päivänä edustajan roolin ja tehtävät, ja millaisia ominaisuuksia he pitävät edustajassa tärkeinä. Keskustelu nuorten kanssa oli vapaamuotoista. Seuraavat teemat nousivat keskusteluissa selkeästi esille:

Tieto

Tiedon saaminen omalta edustajalta näyttöytyy keskustelujen perusteella olevan nuorille hyvin tärkeää. Nuorten puheista välittyi selkeä edustajaan kohdistuva odotus siitä, että edustajan tehtävä on välittää lapselle riittävästi ja ymmärrettävästi tietoa. Tiedon tarve liittyi nuorten puheissa erityisesti turvapaikka- ja perheenyhdistämisprosesseihin ja yhdistyi ehkä yllättävänkin vahvasti edustajan riittävään kelpoisuuteen. Nuoret painottivat sitä, että edustajalla tulee olla riittävät tiedot turvapaikkaprosessin etenemisestä ja siitä, miten nuori voi parhaiten vaikuttaa prosessin lopputulokseen. Jotta edustaja kykenee selittämään nuorelle asioita, edellyttää luonnollisesti edustajalta itseltään riittävää tietotaitoa.

Nuoret kokivat tärkeäksi ymmärtää sekä sen, miten prosessit etenevät, että sen, millä perusteilla asiat ratkaistaan. On merkittävää, että tiedon tarve yhdistyi nuorten puheissa vahvasti heidän kokemaansa suureen stressiin siitä, saako itse jäädä maahan ja saako perheenjäseniään luokseen. Erään nuoren sanoin, lapsella ei ole prosessien aikana *”rauhaa mielessä”*.

Nuoret painottivat sitä, että lapsi ei tiedä suomalaisesta yhteiskunnasta tai kulttuurista mitään ja hän tulee usein hyvin erilaisista olosuhteista. Tarve tiedolle on arvioitava ja tieto annettava pitäen tämä lähtökohta mielessä. Edustajan on oltava myös tässä suhteessa aktiivinen, sillä nuori ei välttämättä osaa etenkin alkuvaiheessa esittää kysymyksiä tai ehkei edes tiedä olevansa oikeutettu tietoon.

Nuorilta kysyttiin, mistä he olivat saaneet ensimmäistä kertaa tietoa edustajasta ja oliko edustajan rooli heille selkeä. Edustajasta oli kertonut usein sosiaalityöntekijä tai ryhmäkodin ohjaaja. Eräs nuori toi esille, ettei hänelle ollut etukäteen selkeästi kerrottu, kenet hän tapaa (*”ei sanottu mitään, kuka hän on ja mitä hän tekee”*.) Erikseen nuori toi esiin, ettei hän tiennyt, onko henkilö (edustaja) *”Migristä vai mistä”*.

Nuorilta kysyttiin erikseen, oliko heillä tietoa mahdollisuuksista osoittaa tyytymättömyyttään edustajan toimista tai jopa pyytää edustajan vaihtoa. Vain yksi nuori seitsemästä kertoi olleensa tietoinen mahdollisuudesta vaatia edustajan vaihtamista, sillä ohjaaja oli kertonut hänelle siitä. Muut eivät olleet olleet asiasta tietoisia (*”ei tullut mieleen”, ”nyt sain tietää”*). Lisäksi kaikki nuoret eivät olleet olleet tietoisia siitä, että heillä olisi ollut oikeus (maksuttomaan) oikeudelliseen apuun. Osa nuorista hämmästeli asiaa edelleen nyt, vuosien jälkeen.

Tutustuminen ja luottamus

Toisena tärkeänä asiana nousi esiin se, mitkä asiat edesauttavat nuorta tutustumaan ja luottamaan edustajaansa. Nuorten mukaan tutustuminen edellyttää ensinnäkin sitä, että lapsi ja edustaja tapaavat riittävän usein. Lisäksi merkityksellistä on kohtaamisen tapa. Nuoret odottavat, että edustaja on heidän asioistaan aidosti kiinnostunut.

Nuoret painottivat sitä, että yksin maahan tulevan lapsen tilanne on hyvin poikkeuksellinen ja lapsi erityisen haavoittuvassa asemassa. Eräs nuori totesi, että lapsi tarvitsee siksi alkuvaiheessa paljon *”myötätuntoista lähestymistä”*. Tämä tarkoittaa läsnäoloa, kuulumisten vaihtoa. Toinen nuori painotti ensitapaamisen merkitystä. Hän kuvasi sitä toteamalla, että silloin *”näet, millainen hän on henkilönä”*.

Nuoret kertoivat nähneensä edustajaansa luontevasti aina, kun on *”asioita hoidettavana”*. Esiin tuli lisäksi tarve ja toive tavata vapaamuotoisemmin, esimerkiksi käymällä yhdessä kahvilla tai tutustumalla kaupunkiin. Näin toiseen on mahdollista tutustua ja luottamus rakentuu vähitellen. Nuoret, joiden kohdalla edustaja oli toiminut näin, pitivät asiaa hyvänä.

Nuorten puheissa toiveet tapaamistiheydestä olivat paikoin epärealistisia (jopa 1–2 krt/vko). Nuoret saattavat aikuisen nälässään myös odottaa edustajalta enemmän ystävyyttä ja huolenpitoa, mikä tuli näidenkin nuorten puheissa paikoin esille. Ne kertovat toisaalta nuoren tavasta hahmottaa asioita epäbyrokrattisesti sekä ennen kaikkea siitä, että säännölliset tapaamiset ja aito tutustuminen edustajaan ovat asioita, joita nuoret pitävät tärkeinä.

Nuorten puheista välittyi näkemys, että he katsovat edustajalla olevan vastuu ehdottaa tapaamisia aktiivisesti ja olla muulla tavoin yhteydessä nuoreen. Eräs nuori painotti tätä hyvin vahvasti, todeten, että edustaja ei voi odottaa, että nuori tekee aloitteen. Tarve aktiiviselle edustajalle korostuu etenkin alussa, kun nuoreen on toisaalta tärkeä rakentaa suhdetta, ja toisaalta lapsella itsellään ei ole kielitaitoa ja tilanne on ylipäättänsä lapselle uusi ja outo.

Edustajan rooli ja tehtävät

Nuoret tuntuivat ymmärtävän edustajan roolin nyt aikuistuttuaan suhteellisen hyvin. He osasivat erottaa sen helposti esimerkiksi tukihenkilöistä ja kummiperheistä. Juuri maahan tullessa oli sen sijaan ollut vaikeampi hahmottaa asioita. Edustajasuhteen edetessä edustajan rooli oli ymmärretty vaihtelevasti; osa nuorista sanoi ymmärtäneensä edustajan roolin ja tehtävät aika hyvin, kun taas toisille oli jäänyt vähän epäselväksi, mitä tehtäviä edustajalle kuuluu. Osa nuorista toi myös esiin, ettei kukaan ollut selittänyt heille asiaa. Eräs nuori kertoi tajunneensa vasta kuukausia myöhemmin, missä roolissa tällainen henkilö ilmestyy silloin tällöin ryhmäkotiin.

Ehkä kaikkein selkeimmin nuoret tuntuivat ymmärtävän edustajan roolin turvapaikkaprosessissa. Heidän mielestään edustajan tehtävänä tulisi olla valmentaa nuorta turvapaikkaprosessia varten mahdollisimman hyvin. Tällä he tarkoittivat sitä, että edustajan tulee käydä nuoren kanssa mahdollisimman kattavasti läpi sitä, millaisia asioita ja miten puhuttelussa käsitellään, koska *”sillä on väliä, miten asiat sanoo”*. Esiin tuotiin myös edustajan tuoma tuki itse puhuttelussa. Yhden nuoren mukaan edustajan läsnäolo *”vähensi mun huolta ja stressiä”*. Konkreettisenä esimerkkinä tuesta mainittiin tilanne, jossa edustaja oli puuttunut tilanteeseen huomattessaan, ettei puhuttelija ymmärtänyt lasta oikein. Lapsi ja edustaja olivat tavanneet useasti ennen puhuttelua, ja siksi edustaja tunsu lapsen asiat ja *”puolusti mua”*.

Muina konkreettisina esimerkkeinä edustajan tehtävistä mainittiin erilaiset perheenyhdistämiseen liittyvät asiat, *”erilaisten korttien tilaaminen”* oleskeluluvan jälkeen sekä opiskelujen sujumiseen liittyvän merkityksen painottaminen.

Esille tuli myös kysymys siitä, tarvitseeko lapsen olla joka paikassa edustajan mukana (esimerkiksi kesken koulupäivän), sillä edustajan tehtävähän on juuri hoitaa lapsen asioita. Nuorten kanssa keskusteltiin siitä, että tällöin tavoitteena voi olla

myös opettaa vastuunottamista ja sitä, miten hoitaa asioita täysi-ikäistymisen jälkeen. Näin edustajan tehtävänkuvaan tulee myös kasvatuksellinen ulottuvuus.

Keskustelun aiheeksi otettiin myös se, näkevätkö nuoret edustajan tuelle tarvetta vielä täysi-ikäistymisen jälkeen. Nuorten mukaan tarpeeseen vaikuttaa se, miten kauan nuori on ehtinyt olla Suomessa ennen täysi-ikäistymistä. Lisäksi tarve riippuu nuoren persoonasta ja tilanteesta: *“vähän riippuu ihmisestä, millainen nuori on”*. Moni hyötyisi edustajan kaltaisesta tuesta, mutta toisaalta monella nuorella tarvetta ei ole. Osalla nuorista edustaja oli auttanut vielä heidän täytettyään 18 vuotta, osalla yhteydenpito oli katkennut heti täysin.

Edustajan osaaminen – millainen on hyvä edustaja?

Nuorilta kysyttiin, millaista osaamista edustajana toimivalla henkilöllä tulee olla ja millainen ylipäättään on hyvä edustaja nuoren näkökulmasta. Nuoret pitivät selvästi erittäin tärkeänä sitä, että edustaja hallitsee turvapaikka- ja perheenyhdistämisen prosessit. Keskusteluissa nousi vahvasti esiin, miten stressaavaa ja ahdistavaakin on nuoren kannalta, jos hän ei ole varma edustajansa osaamisesta. *”Jos edustaja osaa asiaansa, lapselle ei tule stressiä”*.

Eräs nuori koki, että hänen perheenyhdistämisen prosessinsa olisi päätyneet toisin, jos edustaja olisi osannut neuvoa nuorta paremmin. Nuori koki, ettei edustaja ollut kertonut hänelle riittävästi siitä, miten puhuttelussa tulee toimia ja miten asioista tulee puhua.

Eräälle nuorelle osui edustaja, joka oli vasta aloittanut tehtävässään. Nuori kokee, että edustaja hoiti tehtävänsä sinänsä hyvin. Koska monet asiat olivat uusia, piti edustajan kuitenkin usein ensin opetella asiat. Nuori yhdisti edustajansa kokemattomuuden siihen, että hänen prosessinsa viivästyivät.

Osaamisen suhteen esiin nousi myös edustajan taito työskennellä erilaisesta taustasta tulevien kanssa. Edustajalla pitää nuorten mukaan olla ensinnäkin ymmärrys siitä, miten erilaiset lasten lähtömaiden olosuhteet ovat verrattuna Suomeen. Tärkeänä pidettiin myös uskonnon merkityksen ymmärtämistä. Nuoret toivat myös esiin, että näitä asioita voi myös kysyä nuorelta ja hankkia osaamista ja ymmärrystä keskustellen. Kulttuurisen ymmärryksen ja osaamisen lisäksi nuoret painottivat sitä, että edustajan on osattava kohdata lapset ja nuoret. Yksi nuori kuvasti tätä taitoa siten, että aikuisen pitää kyetä asettumaan lapsen tasolle ja tarkkailemaan sekä arvioimaan tilannetta hyvin erityisessä tilanteessa olevan lapsen näkökulmasta käsin.

Esiin tuli myös se, ettei edustajan tule tuoda nuorelle esiin omia ongelmiaan. Nuoren mukaan se on osa edustajan ammattisuutta.

Osana osaamista voidaan pitää myös sitä, että edustaja hallitsee työtaakkaansa. Eräs nuori toi esille, että on tärkeää, ettei edustajalla ole liikaa muita lapsia, jotta edustaja ehtii tavata eikä *”aina sano että on kiire”*.

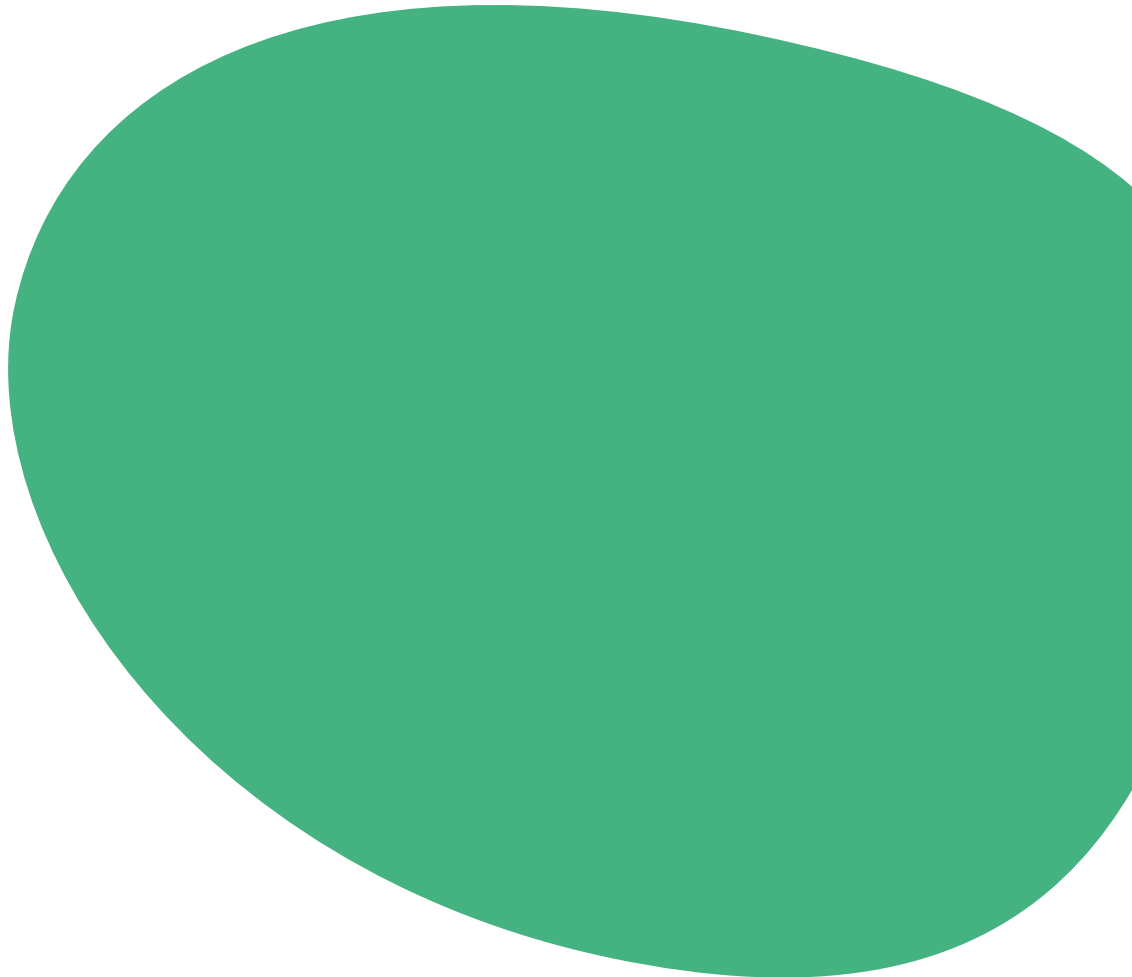
Eräs nuori toi esiin, miten eräänä ajanjaksona edustaja patisti häntä jatkuvasti kouluun, jotta opiskelut etenisivät. Vaikka hän ymmärsi, että edustaja ajattelee hänen parastaan jatkoluvan saamista silmällä pitäen, niin asia myös stressasi ja hän olisi toivonut myös sellaista tukea, joka auttaisi vaikeassa tilanteessa.

Esille tuli myös nuoren osallistamisen merkitys: Nuorelta tulee kysyä mielipidettä, ja tällöin selittää selkeästi, mistä asiassa on kyse. Vain ymmärrettyään asian nuori voi ottaa aidosti kantaa.

Kun keskusteltiin siitä, millainen on hyvä edustaja, nuoret päätyivät lopuksi tiivistämään: edustajassa pitää olla inhimillisyyttä ja halua aidosti auttaa. Nuorten mielestä tärkeää on yhdenvertainen kohtelu, tasa-arvoisuus, myötätunto. Olisi myös hyvä, jos

edustaja olisi sosiaalinen. Edustajan pitää nuorten mielestä hoitaa lapsen asiat hyvin ja ottaa aikuisen rooli. He korostavat, ettei kenenkään lapsen asioita saa hoitaa huonosti, eikä saa olla niin, ettei edustaja välitä.

Edellä on niputettu nuorten esiin tuomat kommentit edustaja-asioista neljän teeman alle. Lisäksi koko keskustelun läpikulkevana aiheena välittyi perheen suuri merkitys ja perheenyhdistämiseen liittyvät ongelmat ja pettymykset. Vain harva nuorista oli saanut jonkun lapsuuden perheensä jäsenen luokseen, muut olivat jääneet Suomeen yksin. He kaikki halusivat kuitenkin vaikuttaa asioihin ja toivoivat, että heidän jälkeensä tulleiden nuorten olisi helpompi saada luokseen kaipaamiaan läheisiä.



7. Miten tästä eteenpäin? Analyysi ja suositukset

Lapsi, joka tulee ilman huoltajaa maahan, on erityisen vahvan suojelun tarpeessa. Kyse on lapsista, jotka eivät ole vain vailla vanhemman huolenpitoa, vaan lisäksi vailla kielitaitoa sekä ymmärrystä suomalaisesta yhteiskunnasta, kulttuurista ja toimintatavoista. He tulevat usein ympäristöstä, jossa luottamusta viranomaisiin ei ole, ja useilla lapsilla on taustallaan traumatisoivia kokemuksia. **Näiden lasten erityinen suojelutarve edellyttää valtioilta erityisiä toimenpiteitä.** Vain näin voidaan täyttää sekä oikeudellinen että moraalinen velvollisuus pitää lapsista huolta.

Tässä raportissa tarkastellaan edustajajärjestelmän nykytilaa sekä tähänastista kehittämistä ja suosituksia niin kansallisella kuin eurooppalaisellakin tasolla. Tärkeää oli ottaa mukaan myös nuorten ääni kertomalla vasta-aikuistuneiden, itse aikoinaan maahan ilman huoltajaa tulleiden nuorten terveiset mukaan keskusteluun. Aiemmissa hankkeissa ja eurooppalaisessa kehittämistyössä on tunnustettu sekä periaatteita ja indikaattoreita, jotka tulee ottaa edustajajärjestelmän vahvistamisen perustaksi, että asioita, joita edustajuuteen liittyen tulee vielä parantaa. **On erityisen merkittävää, että tavatut nuoret nostivat esiin pitkälti samoja asioita.** Tämä tarkoittaa toisaalta sitä, että työssä ollaan oikeilla jäljillä, ja toisaalta sitä, että järjestelmässä on vielä paljon kehitettävää.

Seuraavassa esitetään yhteenvetoa, näkemyksiä sekä suosituksia siitä, miten edustajajärjestelmää tulisi Suomessa kehittää. Näitä asioita pohditaan kolmen pääotsikon alla: 1. koordinaatio ja riippumattomuus, 2. edustan rooli (sisältäen kysymyksen edustajan tehtävästä perheenyhdistämisessä) sekä 3. lasten osallisuus ja oikeusturva.

1. Edustajajärjestelmän koordinaatio ja riippumattomuus

Pohdittaessa edustajuuteen liittyviä kehittämistarpeita huomataan pian, että monen asian edistäminen kilpistyy rakenteiden hajanaisuuteen ja koordinaation puutteeseen.

Järjestelmän rakentamisesta saakka on pidetty ongelmallisena, **ettei edustajajärjestelmän koordinaatiota kokonaisuutena ole säädetty millekään taholle.** Edustajat toimivat lapsen asioissa vailla taustatukea, koska heillä ei ole työnantajaa eikä muita rakenteita tukena. Vastuu ilman huoltajaa tulleiden vastaanoton ja kotoutumisen hallinnoinnista on pirstaloitunut eri toimijoille: vastaanottovaiheesta vastaaville (sisäministeriö, Migri) sekä kotoutumisvaiheesta vastaaville viranomaisille (työ- ja elinkeinoministeriö, ELY-keskukset ja nykyisin myös hyvinvointialueet ja sosiaali- ja terveysministeriö). Uuden toimijan, sosiaalihuollosta vastaavan hyvinvointialueen, epäillään lisäävän hajanaisuutta entisestään.

Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) on ottanut asiaan kantaa viimeksi kotoutumislain uudistamiseen (HE 208/2022) antamassaan lausunnossa. EOA pitää ongelmallisena sitä, ettei edustajajärjestelmän puutteita ja kehittämisen tarpeita esitetä ratkaistavaksi kokonaisuutena. EOA:n mukaan vastuu edustajajärjestelmästä ja edustajien valvonta olisi hyvä keskittää yhdelle viranomaistaholle, jotta edustajien ohjeistaminen, koulutus ja valvonta olisi yhdenmukaista ja tehokasta.

Pohdittaessa sopivaa vastuutahoa koordinoinnissa tulee miettiä myös edustajan riippumattomuutta. On väistämätöntä analysoida Migrin roolia vastaanottovaiheessa samanaikaisesti sekä turvapaikkahakemusten tutkijana ja päätösten tekijänä, että vastaanottopalveluista ja edustajien ohjaamisesta sekä valvonnasta vastaavana tahona. Tilanne, jossa niin edustajan valinta ja esittäminen käräjäoikeudelle kuin edustajuuden ohjaus, seuranta ja valvontakin ovat tiukasti Migrin toimivallassa, kestää huonosti tarkastelua lapsen oikeuksien ja eurooppalaisten suositusten näkökulmasta.

Asiaa voidaan katsoa myös laajemmasta näkökulmasta ja pohtia, tulisiko edustajajärjestelmää tuoda lähemmäksi muuta alaikäisten edunvalvontaa. Aiemmissa selvityshankkeissa tätä on väläytelty, mutta asian syvällisempi tarkastelu on jäänyt puuttumaan. Tällöin on hyvä kysyä, mikä olisi yleisestä edunvalvonnasta vastaavan oikeusministeriön rooli asiassa. Työ- ja elinkeinoministeriön tilaamassa selvityksessä vuodelta 2018 edustajatoiminnasta vastaavaksi tahoksi esitetään valtiovarainministeriön alaista Digi- ja väestötietovirastoa.

Nyt olisi myös hyvä aika tarkastella avoimesti eri vaihtoehtoja – myös eri maiden mallien toimivuutta suomalaisessa toimintaympäristössä, kuten joissakin maissa tehtyä ratkaisua antaa edustajan tehtävä tai osa tehtävistä järjestön hoidetta-vaksi. Tämä voisi olla toimiva tapa vastata järjestelmän jatkuvaan muuttovirtoja seuraavaan liikkeeseen järjestöjen ollessa toimijoina ketteriä. Näinhän toimitaan vastaanottotoiminnankin parissa, ja kuten Ukrainan sota jälleen osoitti, ennalta arvaamattomat muutokset asettavat järjestelmät koetukselle. Sodan aiheuttaman pakolaisuuden myötä edustajajärjestelmäkin kohtasi uudenlaisia haasteita. Vaikka varsinainen toiminta ulkoistettaisiin jollekin järjestölle, ei ratkaisu poista sitä, että on osoitettava myös vastuussa oleva viranomaistoimija.

Edustajajärjestelmän kehittäminen tulisi aloittaa tekemällä huolellinen vertailu mahdollisista järjestämisvaihtoehdoista, jonka pohjalta asiasta voidaan tehdä poliittinen päätös. Arvioinnin voisi tehdä ulkopuolinen taho, jolla on vahva asiantuntemus sekä lapsen oikeuksista että laajemmin lasten edunvalvontaan liittyvistä kysymyksistä. Riippumattomuuden turvaamiseksi voitaisiin kääntyä esimerkiksi yliopistojen puoleen.

2. Edustajan rooli

Kun rakenteisiin on saatu selkeyttä ja vahvistusta, tulee ryhtyä edustajuuden sisällölliseen kehittämiseen. Edustajajärjestelmä on ollut voimassa 25 vuotta. Maailma on muuttunut, mutta edustajaa koskeva sääntely verrattain vähän. **Edustajuuden sisällöllinen kehittäminen olisi hyvä aloittaa pohtimalla, mistä edustajuudessa on pohjimmitaan kyse** ja miten se asettuu osaksi sitä eri toimijoiden järjestelmää, jolla ilman maahan tulleiden lasten etu ja oikeudet turvataan mahdollisimman tehokkaasti.

Tähän pohdintaan on tärkeä ottaa eurooppalaista ulottuvuutta mukaan, sillä liikkuvat lapset ja heidän suojelemisensa Euroopassa on yhteinen asia. Maahanmuuttoasioissa on merkittävästi EU-tason sääntelyä. Tuore yhteinen kysymys ovat tilapäisen suojelun saaneet ukrainalaislapset, joiden kohdalla edustajan rooli vaikuttaa lisäksi eroavan turvapaikanhakijataustaisista lapsista. EU:n ja EN:n piirissä tehdyt kehittämistyökälyt olisi tärkeää kääntää mahdollisimman laajasti suomeksi, jotta niitä pystytään hyödyntämään kansallisessa työskentelyssä tehokkaasti.

Eurooppalaisissa dokumenteissa on ryhdytty enenevässä määrin käyttämään EU:n perusoikeusviraston vuoden 2015 käsikirjassaan käyttämää termiä ”edunvalvoja” (*guardian*) direktiiveissä aikoinaan käytetyn ”edustajan” (*representative*) sijaan. Tämä resonoi eurooppalaista kehityskulkua, jossa ilman huoltajaa kulkevien lasten katsotaan tarvitsevan vahvaa riippumatonta henkilöä tuekseen. Sekä EN:n että EU:n piirissä korostetaan edustajan roolin kohdalla erityisesti **ns. focal point-tehtävää, jonka voisi kääntää suomeksi esimerkiksi ”yhdysesiköksi”**. Tarve johtaa juurensa siitä käytännön tosiasiasta, että lapsen ympärillä toimii hyvin paljon viranomaisia ja muita toimijoita, jolloin kokonaiskuva ja asioiden keskinäinen koordinaatio uhkaa hävitä.

Kun yhteisymmärrys edustajan roolista on saavutettu, tulee pohtia, miten selkeästi edustajan rooli tehtävänkuviin ilmenee tämänhetkisessä lainsäädännössä ja viranomaisohjeistuksessa. Lainsäädännössä käytetty termi ”puhevalta” on sisällöltään vaikeaselkoinen ja jossain määrin etäännyttävä, ja saattaisi tarvita rinnalleen vähintään kuvausta edustajan roolista lapsen edun turvaajana. Selkeämpi ja kattavampi lainsäädäntö olisi osaltaan vastaus myös siihen edustajien esiin tuomaan ongelmaan, että kentällä edustajan roolia ei usein ymmärretä ja sitä myös kyseenalaistetaan. Samalla on hyvä myös pohtia, onko termi ”edustaja” jatkossakin paras kuvaamaan tehtävää.

Edustajuuden kehittämisen pohdintaan liittyy vahvasti kysymys osaamisesta ja koulutuksesta, mikä vaikuttaa olevan edustajajärjestelmän ikuisuuskyseminen. Osaava Edustaja -verkkokoulutus on tässä mielessä hyvä alku, mutta se ei voi toimia ainoana osaamisen tukena. Edustajat tarvitsevat myös vertaistukea ja vuorovaikutusta sekä keskenään että muiden toimijoiden kanssa. **Tuki, ohjaus ja neuvonta tapahtuisi parhaiten koordinoitun vastuunkantajan piirissä, oli se sitten viranomaistoina tai järjestö.** Itse koulutustarjonta on mahdollista myös ulkoistaa jollekin koulutusorganisaatiolle.

Edustajan rooli perheenyhdistämisessä

Erityisen tärkeä ja polttava kysymys on edustajan rooli perheenyhdistämisprosessissa. Lapsen oikeus elää perheensä kanssa riippuu hyvin paljon paitsi lainsäädännöstä ja sen tulkinnasta, myös lukuisista hallinnollisista käytännöistä. Hakemuksen laittaminen ajoissa vireille oikealla tavalla on kriittinen asia, mutta siinä auttamista ei ole selkeästi ohjattu minkään tahon tehtäväksi. **Lapset ovat hyvin eriarvoisessa asemassa riippuen siitä, miten heidän edustajansa osaa ja haluaa käyttää aikaa lapsen tukemiseen prosessissa.** Lapsen näkökulmasta on vaikea ymmärtää, miksi hänen hyvinvointiinsa kaikkein eniten vaikuttavaan asiaan ei saa apua.

Eurooppalaisessa keskustelussa perheenyhdistäminen on vahvasti esillä. EU:n komissio korostaa perheenyhdistämisen nopeaa käynnistämistä ja prosessin sujuvuutta tiedonannossaan ”Lapsen suojelu muuttoliikkeessä”. Komission mukaan perheenyhdistämiseen tulisi saada osalliseksi henkilö, joka on vastuussa lapsen suojelusta tai lapsen edustaja.¹⁵⁶ Euroopan neuvoston ministerikomitea puolestaan pitää edustajan roolia keskeisenä useissa kansainvälistä yhteistyötä vaativissa tehtävissä, ja ottaa tästä esimerkiksi perheenyhdistämistä koskevan prosessin. Sen mukaan myös edustajatoimintaa koordinoivan tahon rooli kansainvälisessä yhteistyössä tulee määritellä.

Kysymys lapsen tukemisesta perheenyhdistämisprosessissa on niin keskeinen, että sen ei tule välttämättä odottaa laajempaa kehittämistyötä, vaan voitaisiin käsitellä myös erikseen. Tällä hetkellä suurimpana ongelmana on sekä lasten jääminen liian yksin että lasten keskinäinen eriarvoisuus. Tulisikin pohtia, kenen tehtäviin auttaminen prosessissa voitaisiin sisällyttää. **Olisi myös syytä pohtia, pitäisikö ulkomaalaislakia muuttaa niin, että perheenkokoaja voisi tehdä hakemuksen perheenjäsentensä puolesta Suomessa.** Tätä suosittelee mm. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR¹⁵⁸. Kun perheenkokoaja tekisi hakemuksen Suomessa, voitaisiin auttaminen sen tekemisessä organisoida yhdelle taholle¹⁵⁹.

Jos perheenyhdistämisessä auttavaksi tahoksi osoitettaisiin edustaja, tulisi samanaikaisesti varmistua siitä, että perheenyhdistämistä hoitavat edustajat todella hallitsevat asian. Voidaan myös ajatella, että tehtävän vaativuuden vuoksi tulee pohtia, pitäisikö siihen saada tueksi vahvemmat hartiat. Voitaisiinko miettiä tehtävän osoittamista – ehkä yhdessä edustajan kanssa – esimerkiksi jollekin kansainvälisesti toimivalle järjestölle.

¹⁵⁶ ”As mentioned above, family tracing and family reunification/unity procedures are often protracted or start too late. Such procedures should be carried out irrespective of the child’s legal status, with the involvement of a person responsible for child protection or the child’s guardian once appointed.” (European Commission 2017,10.)

¹⁵⁷ EN ministerikomitea 2022, 22 ja 47.

¹⁵⁸ ”Perhesidehakemuksen vireillepano on kohtuuttoman kallista ja vaikeaa pakolaisuudessa oleville ihmisille. Turvallisissa oloissa Suomessa oleskelevalla henkilöllä eli perheenkokoajalla tulisi olla mahdollisuus laittaa perheenyhdistäminen vireille.” <https://www.unhcr.org/neu/fi/70535-70535.html>

¹⁵⁹ Itse asiassa aiemmin asia on ollutkin näin. Hakemuksen tekemisestä ulkomailla säädettiin vasta vuoden 2012 alussa voimaan tulleessa ulkomaalaislain muutoksessa (HE 104/2010 vp), joka tehtiin EU-asetuksen myötä. EU-asetus edellytti oleskelulupien muuttamista kortti-muotoon ja biometrinen tunnistaminen liittäminen niihin. Suomen tulkinnan mukaan hakijan tuli jättää hakemuksensa sormenjälkineen jo ulkomailla Suomen edustustossa, eikä vasta Suomessa tai rajalla. Perheenkokoaja ei voinut muutoksen jälkeen enää jättää hakemusta perheenjäsentensä puolesta Suomessa.

3. Lasten osallisuus ja oikeusturva

Eräs tavattu nuori piti edustajan osaamisen kannalta ensiarvoisen tärkeänä sitä, että edustaja osaa katsoa asioita lapsen näkökulmasta käsin. Tämä lapsen katse pitää pystyä tavoittamaan ja pitämään mielessä myös järjestelmätason kehittämisessä. Se edellyttää luonnollisesti lasten ja nuorten osallistamista ja heidän näkemystensä kuuntelemista uudistamistyössä.

Liittyen osallisuuden toteutumiseen omissa asioissaan **nuoret nostivat erityisesti esiin oikeuden tietoon**. Tiedontarve on lapsilla hyvin korostunut turvapaikka- ja perheenyhdistämisprosessissa, ja lapset selvästi odottavat tietoa juuri edustajaltaan. Tiedon merkitys lapsen turvallisuudentunteen kannalta tulisikin nostaa keskustelun ytimeen. Vaikka kysymystä sivutaan esimerkiksi edustajaohjeistuksessa, tulee sen painoarvoa vahvistaa. Lisäksi asia tulee nostaa erityisen tarkastelun kohteeksi edustajille tarjottavissa koulutuksissa. Kaikissa tilanteissa tulee lisäksi varmistua siitä, että lapsen näkemykset tulevat kuuluksi ja huomioonotetuksi.

Lasten oikeusturvakeinot on kysymys, joka tuntuu jossain määrin puuttuvan kansallisesta edustajakeskustelusta. Sen sijaan eurooppalaisessa keskustelussa aihe on näkyvästi esillä. Keskustelussa **painotetaan sekä lasten tietoa oikeudestaan turvautua erilaisiin oikeusturvakeinoihin että käytettävien keinojen tehokkuutta ja lapsiystävällisyyttä**.

On hyvä, että lainsäädännössä säädetään nykyään selkeästi valvonnasta sekä vastaanotto- että kotoutumisvaiheessa. Tämä mahdollistaa samalla kanteluiden käsittelyn. Se, että Migri käsittelee edustajaa koskevia kanteluita, saattaa lapsen näkökulmasta tosin herättää ihmetystä. Tämä osoittaa jälleen, miten tärkeää on ratkaista riippumattomuuskysymys. Lisäksi tulee kirkastaa Eduskunnan oikeusasiamiehen roolia edustajatoiminnan kanteluviranomaisena ja tästä tehtävästä tiedottamista sekä lapsille että edustajille.

8. Lähteet

Committee of Ministers of the Council of Europe (2019). Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers to member States on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680993db7

Committee of Ministers of the Council of Europe (2022). Explanatory Memorandum of Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers to member States on Effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration. 31 May 2022, CM(2022)81-add. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a667a7

O'Donnell, Rebecca; Vierset, Laure & de Ruijter de Wildt, Liedewij (2019). Pilot Assessment System for Guardianship. ProGuard-project; Circle, Missing Children Europe & Nidos. <https://www.egnetwork.eu/wp-content/uploads/2019/10/PAS-tool.pdf>

O'Donnell, Rebecca; Vierset, Laure & de Ruijter de Wildt, Liedewij (2019 a). Piloting a Tool for Self-Assessment and Strengthening National Guardianship Systems in Europe: Lessons Learned and Recommendations for the Future. ProGuard-project; Circle, Missing Children Europe & Nidos. <https://www.egnetwork.eu/wp-content/uploads/2019/10/Pilot-PAS-Report.pdf>.

EN ministerikomitea (2022). Effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration. Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers and Explanatory Memorandum. Council of Europe. <https://rm.coe.int/cm-rec-2019-11-guardianship-en/16809ccfe2>

European Commission (2017). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – The protection of children in migration, COM(2017) 0211 final, Brussels, 12 April 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0211>

European Commission (2021). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions. EU strategy on the rights of the child, COM(2021) 142 final, Brussels, 24 March 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0142>

European Union Agency for Fundamental Rights FRA (2015). Guardianship for children deprived of parental care. A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking. FRA & European Commission. <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/guardianship-children-deprived-parental-care>

European Union Agency for Fundamental Rights FRA (2015 a). Guardianship systems for children deprived of parental care in the European Union – with a particular focus on their role in responding to child trafficking. <https://www.refworld.org/pdfid/566aef6e4.pdf>

European Union Agency for Fundamental Rights FRA (2022). Guardianship systems for unaccompanied children in the European union – developments since 2014 report. <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/guardianship-systems-children-update>

Fingerroos, Outi, Tapaninen, Anna-Maria & Tiilikainen, Marja (toim.) Perheenyhdistäminen. Kuka saa perheen Suomeen, kuka ei ja miksi? Tampere: Vastapaino.

Hakalehto, Suviaanna & Sovela, Katariina 2018. Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Heikki Kallio, Toomas Kotkas & Jaana Palander: Ulkomaalaisoikeus. Helsinki: Alma Talent, 407–448.

Kauko, Outi (2015). Yksinäisyys alaikäisten turvapaikanhakijoiden valottamana. Yhteiskuntapolitiikka 80(2015):1, 35–45.

Kuokkanen, Julia (2015). The Dissolution of Family Institution: A Discourse Study of Child-Protection Disputes between Finland and Russia in the Russian Media during Years 2010–2012. Pro gradu-tutkielma: Helsingin yliopisto.

Kuusio, Hannamaria; Skogberg, Natalia, & Mustonen, Katri-Leena (2019). Perhesuhteet ja yhteydenpito läheisiin. Teoksessa Natalia Skogberg, Katri-Leena Mustonen, Päivikki Koponen, Paula Pirjatanniemi, Elina; Lilja, Inka; Helminen, Maija; Vainio, Kristiina; Lepola, Outi & Alvesalo-Kuusi, Anne (2021). Ulkomaalaislaki ja sen soveltamiskäytäntöjen muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan vuodelta 2021. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lepola, Outi (2012). Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä. Lastensuojelun Keskusliitto. <https://www.lskl.fi/julkaisut/ei-omainen-eika-viranomainen/>

Maahanmuuttovirasto (2014). Ilman huoltajaa turvapaikkaa hakevan lapsen edustaminen – tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta. 15.12.2014; Tiina Järvinen, Olli Snellman ja Mari Helenius. Ladattavissa: <https://migri.fi/suomeen-yksintulleen-alaikaisen-edustaja>

Pirjatanniemi, Elina; Lilja, Inka; Helminen, Maija; Vainio, Kristiina; Lepola, Outi & Alvesalo-Kuusi, Anne (2021). Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850>

Rantanen, Mervi (1998). Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen edustaminen. Projektin loppuraportti. Työministeriö, Maahanmuutto-osasto, Helsinki.

Rask, S; Paavonen, A; Lilja, E; Koponen, P; Suvisaari, J; Halla, T; Koskinen, S ja Castaneda, A: (2016). Primääriperheestä erosaolo on yhteydessä somalialais- ja kurditaustaisten maahanmuuttaja-aikuisten hyvinvointiin ja kotoutumiseen Suomessa. Yhteiskuntapolitiikka, 81, 273–287.

Skogberg, Natalia ym. (toim.) Turvapaikanhakijoiden terveys ja hyvinvointi. Tutkimus Suomeen vuonna 2018 tulleista turvapaikanhakijoista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Raportti 12/2019, 53–61.

Sorsa, Tiia (toim.) 2020. Kestävän väestönkehityksen Suomi. Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017). Käsikirja. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustaminen kotoutumisvaiheessa. Kotouttamisen osaamiskeskus, TEM oppaat ja muut julkaisut 7/2017. <https://kotoutuminen.fi/alaikaisen-edustajan-kasikirja>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014). Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 29/2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018). Edustajat lapsen edun takaajina. Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2018. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161040>

Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista (VNS 6/2021 vp).

Valtionalouden tarkastusvirasto (2014). Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tuloksellisuustarkastuskertomus 3/2014. <https://www.vtv.fi/julkaisut/kotouttaminen-sosiaali-terveydenhuollossa/>

Yhdenvertaisuusvaltuutettu (2020). Lapset ilman perhettä - kansainvälistä suojelua saaneiden alaikäisten perheenyhdistäminen. [https://syrijinta.fi/documents/25249352/54194583/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+\(PDF\).pdf/9a5d54b9-82c9-4961-a865-f6037110b2a7/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+\(PDF\).pdf?t=1609832005737](https://syrijinta.fi/documents/25249352/54194583/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+(PDF).pdf/9a5d54b9-82c9-4961-a865-f6037110b2a7/Lapset+ilman+perhett%C3%A4+%E2%80%93+Kansainv%C3%A4list%C3%A4+suojelua+saaneiden+alaik%C3%A4isten+perheenyhdist%C3%A4minen+(PDF).pdf?t=1609832005737)

Lait ja hallituksen esitykset:

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301

Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 17.6.2011/746

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa 21.8.2020/615

HE 185/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 266/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

HE 104/2010 vp Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja löytötavara-lain muuttamisesta

HE 18/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 84/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta

HE 100/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

HE 208/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kotoutumisen edistämisestä ja siihen liittyviksi laeiksi

Ilman huoltajaa tulleiden edustajajärjestelmä Katsaus nykytilaan ja kehittämissuhteet

ISBN-numerot

Verkko: 978-952-00-8457-8

Painettu: 978-952-00-8453-0

