

ETU ry:n JA EDUSTAJATOIMINNAN HISTORIAA ETU:n 10- VUOTISTAIPALEEN KUNNIAKSI

ETU ry:n historia on suomalaisen edustajatoiminnan historiaa, sillä edustajien yhdistystä ei olisi ilman edustajia. Vuonna 2019 ETU ry:n silloinen hallitus päätti koota keskeisiä tapahtumia ja asioita yhdistyksen toimintavuosien ajalta fokuksena se, miten alaikäisiä ilman huoltajaa tulleita lapsia on alkanut tulla Suomeen, miten lasten edustajatoimintaa on kehitetty uskottu mies järjestelmästä kohti nykyistä edustajajärjestelmää. ETU ry pitää tärkeänä, että kirjaamme muistiin, miten edustajatoiminta on saanut alkunsa ja millaisia hallinnollisia päätöksiä vuosien varrella on ollut, jotka ovat vahvasti ohjanneet edustajatoimintaa ja millaisissa verkostoissa niin edustajat kuin yhdistys on toiminut. On tärkeää kirjata muistiin myös yhdistyksen keskeisiä vaiheita.

Tekstien kirjoittajina ovat toimineet Leena-Maija Qvist ja Jukka Kursula. Molemmat ovat toimineet pitkään edustajina. Jukka Kursula on ollut perustamassa ETU ry:tä ja Leena-Maija Qvistillä on kokemusta alaikäisten vastaanotosta ja edustajatoiminnan kehittymisestä valtionhallinnon virkamiehenä. Qvist aloitti edustajana toimensa työuransa jälkeen. Jukka Kursula tarkastelee tekstissään menneitä yhdistyksen näkökulmasta ja Leena-Maija Qvist hallinnon ja globaalien konfliktien vaikutuksesta suomalaiseen edustajatoimintaan ja edustajan toimenkuvan kehittymiseen.

Yhdistyksen vaiheita

Jukka Kursula

ETU (Edustajat turvapaikanhakijalapsille) on perustettu Helsingissä vuonna 2011.
Perustamiskokous pidettiin 23.04.2010 mutta virallisesti yhdistys rekisteröitiin 16.03.2011.

Yhdistyksen ensimmäisenä puheenjohtajana aloitti Mikko Välisalo, joka toimi puheenjohtajana vuoteen 2011 saakka, kunnes hän siirtyi Espoon ryhmä- ja perheryhmäkodin johtajaksi ja puheenjohtajaksi valittiin Jukka Kursula. Kursulan toimikausi puheenjohtajana kesti vuoteen 2015, jonka jälkeen puheenjohtajana on toiminut Janne Huttunen ja Mika Sirelius ja Päivi Valli. Nykyinen puheenjohtajamme Nina Maskulin on luotsannut yhdistystä vuodesta 2020 lähtien.

2000-luvun alkupuolelle työministeriö järjesti edustajakoulutuksia yhdestä kahteen kertaa vuodessa. Edustajat alkoivat järjestäytyä pikkuhiljaa näiden koulutusten yhteydessä. Syntyi paikallisia edustajaryhmiä, jotka kokoontuivat alueilla itsenäisesti ilman viranomaisohjausta. Näin tapahtui myös pääkaupunkiseudulla, jossa oli ehkä suurin edustajaryhmittymä, koska Espoon kaupungin ryhmä- ja perheryhmäkoti koordinoivat tuolloin alaikäisten vastaanottoa ja asuttamista. Edustajat kokivat, että he toimivat ja viranomaiset kohtelevat edustajia liikaa yksittäisinä toimijoina. Tämä asetus oli valmis ruokkimaan sitä, että edustajia ei kohdeltu tasapuolisesti valtakunnallisesti tai edes paikallisesti. Tämä oli yksi merkittävä syy, miksi edustajayhdistyksen perustamista alettiin miettimään yhä vakavammin. Edustajat toivoivat, että oman yhdistyksen myötä heidät mielletään enemmän yhtenä ”ammattikuntana”, eikä pelkästään yksittäisinä toimijoina.

Toinen merkittävä yksittäisten edustajien tarve oli vertaistuen ja työnohjauksen saaminen, koska edustajilla ei ollut perinteisiä työyhteisöjä yksittäisen toimijan tukena. Edustajien itseohjautuvat tapaamiset toimivat juuri työnohjauksellisina tapaamisina, jossa edustajat saattoivat vaihtaa kokemuksiaan ja antaa vinkkejä toisilleen hyväksi koetuista toimintamalleista tai ohjeistuksista.

ETU on tehnyt yhteistyötä yhdistyksen perustamisesta alkaen alalla toimivien järjestöjen kanssa. Jukka Kursula (pj.) ja Anna Mikkonen (varapj.) osallistuivat useamman vuoden ajan ETU:n jäsenenä epävirallisen järjestöjen verkostotoimintaan pääkaupunkiseudulla. Verkoston toimintaan osallistuivat mm. SPR, Amnesty, Lasten Suojelun Keskusliitto (LSKL), Pakolaisneuvonta, Kirkon

ulkomaanapu ja Suomen Pakolaisapu. Verkoston tapaamisissa käsiteltiin ajankohtaisia alalla näkyviä ilmiöitä ja järjestöjen verkoston tavoitteena oli auttaa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden asemaa heitä koskevissa asioissa. Käytännössä tämä tarkoitti erilaista vaikuttamistyötä ja lausuntojen kirjoittamisia viranomaisille ja lain säätäjille asioissa, jotka koskivat asiakaskuntaamme. Verkostossa toimiminen ja siellä vaikuttaminen lienee ollut tärkein tehtävämme noina vuosina, jolloin alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä laski edellisten ruuhkavuosien jälkeen. Tämä ilmiö näkyi luonnollisesti myös edustajien määrän laskemisena ja edustajien aktiivisuuden laskemisena. Tämä näkyi myös yhdistyksen toiminnassa parin vuoden ajan niin, että käytännössä yhdistyksellä ei ollut juurikaan näkyvää toimintaa.

Yksi merkittävä ETU:n yhteistyökumppani on ollut Kansanopistoyhdistys, joka vaikutti muutenkin yhdessä vaiheessa paljon alaikäisten vastaanottojärjestelmässä Nutukka-ohjelmallaan. Kansanopistoissa majoitettiin alaikäisiä yksintulleita turvapaikanhakijalapsia. Samalla lapsilla oli mahdollisuus opiskella kansanopistoissa. Nutukan tarkoituksena oli alkaa kehittämään myös edustajakoulutusta omana moduli -koulutuksena kansanopistoissa ja humanistisessa ammattikorkeakoulussa mutta hanke jäätty jostain syystä, eikä edustajakoulutusta siinä muodossa kuin kansanopistoyhdistys oli suunnitellut, päästy koskaan aloittamaan. Kansanopistoyhdistys oli ETU:lle merkittävä yhteistyökumppani siinä mielessä, että kansanopistoyhdistys päivitti kotisivujamme useamman vuoden. Erityisesti Larry Kärkkäinen oli merkittävä apu yhdistyksellemme, kun omat toimijat olivat vähissä ja toimintamme oli muutenkin melko vähäistä vähäisen aktiivijoukon vuoksi.

ETU on tehnyt vuosia yhteistyötä Migrin kanssa erilaisten työkokouksien merkeissä. ETU:n tavoitteena on ollut tuoda esiin epäkohtia, joihin olemme törmänneet toimiessamme alaikäisten turvapaikanhakija lasten kanssa. Kokouksissa käsiteltävien asioiden avulla olemme pyrkineet

parantamaan alaikäisten turvapaikanhakijoiden asemaa Suomessa ja samalla myös edustajien työolosuhteita.

ETU on ollut osallisena useissa koulutuksissa ja seminaareissa vuosien aikana, joissa olemme pitäneet alustuksia ja puheenvuoroja alaikäisten turvapaikanhakijalasten edustajan ominaisuudessa.

ETU on toiminut aktiivisesti myös kansainvälisesti. Hollantilainen organisaatio Nidos, on ollut yksi merkittävä yhteistyökumppani ETUn kanssa jo vuosien ajan. ETU on lähettänyt useisiin Nidoksen järjestämiin hankkeisiin ja projekteihin oman edustajansa kansainvälisiin seminaareihin ja työryhmiin, joissa on pyritty kehittämään yhteisiä hyviksi koettuja toimintoja Euroopassa. Viimeinen projekti, jossa olemme olleet mukana, on Pro Guard – hanke, johon osallistuimme yhdessä THL:n kanssa. Pro Guard -hankkeen tavoitteena on ollut luoda työkalupakki alaikäisten turvapaikanhakijalasten kanssa toimiville toimijoille ympäri Eurooppaa sekä kouluttaa edustajia toimimaan kansallisina kouluttajina, kouluttamaan uusia ja myös kokeneempia edustajia EU:n jäsenmaissa (Train the Trainer – hanke). Yhteistyötä Nidoksen kanssa on tarkoitus jatkaa tulevaisuudessakin, kun Covid-19-pandemian aiheuttamat rajoitukset saadaan purettua Euroopassa.

Vuoden 2015 ja 2016 aikana alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä nousi dramaattisesti, niin kuin turvapaikanhakijoiden määrä ylipäätään. Tämä tarkoitti sitä, että tarvittiin uusia edustajia pikaisesti. ETU osallistui uusien edustajien kouluttamiseen. Samaan aikaan myös ETU:n oma toiminta aktivoitui, yhdistyksen saadessa uusia jäseniä ja uuden hallituksen. Vuonna 2018 aloittanut ETU:n hallitus on toiminut aktiivisesti. Hallitus on kokoontunut säännöllisesti ja toimintamme on kehittynyt monin eri tavoin. Yhdistyksen toiminnan esittelyä on pyritty tehostamaan, tuomalla omaa toimintaa tutuksi niin edustajatoimintaa ohjaaville viranomaisille kuin myös alalla toimiville järjestöille. Käytännössä tämä on tarkoittanut yhdistyksen niin sähköisen kuin myös perinteisen

tiedottamisen tehostamista. Olemme järjestäneet paikallisten ELY-keskusten kanssa edustajatapaamisia, joihin on osallistunut niin edustajia kuin muita alaikäisten kanssa työskenteleviä viranomaisia. Vuonna 2019 osallistuimme myös kaksille eri messuille, jossa olemme tuoneet yhdistyksemme toimintaa ja alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijalasten asemaa tunnetuksi suuremmalle yleisölle. Vuoden 2019 aikana ETU on osallistunut myös Owal Groupin järjestämään selvitystyöhön koskien alaikäisten vastaanottoa ja edustajajärjestelmää sekä Migrin koordinoimaan One -hankkeeseen sekä kansainvälisen European Guardianship Network hankkeeseen.

ETU:n tavoitteena on toimia edelleen merkittävänä toimijana alaikäisten turvapaikanhakijalasten ja pakolaislasten sekä lasten edustajien olosuhteiden kehittäjänä ja puolestapuhujana niin kansallisesti kuin kansainvälisesti.

Vuodet 2020 ja 2021 on ollut suurta myllerrysten aikaa mm. koko maailmassa vallinneen Covid-19 pandemian takia. Suunnitelmien mukaan, keväällä 2020 olisi Suomeen pitänyt saapua noin 175 alaikäistä yksintullutta turvapaikanhakijalasta Välimeren alueelta sisäisinä siirtoina sisäministeriön ja Migrin järjestämänä ryhmänä, joka tulee olemaan jälleen suuri haaste koko vastaanottojärjestelmälle. Suurin osa tästä ryhmästä on tullut Suomeen ja heidät on sijoitettu eri puolelle Suomea. Viimeistä ryhmää Kreikasta Suomeen odotetaan keväällä 2021. Lisäksi Suomi on sitoutunut ottamaan pakolaiskiintiössä yksin tulevia alaikäisiä lapsia. ETU on valmistautunut omalta osaltaan ottamaan vastuuta siitä, että kaikkien Suomeen tulevien lasten etu toteutuu mahdollisimman hyvin näissä poikkeuksellisissa oloissa.

ETU:n toiveena on kasvattaa jäsenkuntaa entisestään, sillä mitä enemmän meillä on jäseniä, sitä vahvempina olemme niin arkisessa työssä kuin viranomaisten silmissä. Jokainen edustaja toivotettakoon tervetulleeksi ETU:n toimintaan.

Edustajat, yksin ilman huoltajaa tulleen lapsen vanhemman puhevallan käyttäjät

Leena-Maija Qvist

Aluksi

ETU:n jäsenistössä on vielä henkilöitä, jotka ovat olleet mukana perustamassa yhdistystä ja toimineet pitkään edustajina, joten myös muistinvaraista tietoa on vielä saatavissa. Itse olen työelämässä ollessani toiminut valtionhallinnossa ja vastannut siellä mm. alaikäisten vastaanotosta ja edustajille järjestetyistä koulutuspäivistä.

Olin jo eläkkeellä, kun alaikäisten ”toinen aalto” vuonna 2015 yllätti Suomen ja edustajia tarvittiin nopealla aikataululla. Ajattelin, että voisin toimia edustajana ja aloittaa työn nopealla aikataululla, koska tiesin mistä edustamisesta oli kysymys. Samana vuonna liityin ETU:n jäseneksi ja tulin valituksi yhdistyksen hallitukseen. Lasten kanssa työskentely osoittautui toisenlaiseksi kuin miltä se hallinnosta käsin oli näyttänyt. Työ on ollut sekä kiinnostavaa että haastavaa. Jokainen lapsi on omanlaisensa ja haasteita ovat aiheuttaneet monta kertaa enemmänkin vastaanottojärjestelmä ja viranomaiset kuin nuoret. Nuoristahan tuolloin oli kysymys, sillä tulijat olivat suurimmaksi osaksi 14–16-vuotiaita, enemmän tai vähemmän murrosikäisiä. Heillä on ollut ihmeellinen kyky selvitä uudessa maassa, oppia kieli ja löytää paikkansa täällä. Olen todistanut upeita selviytymistarinoita ja ikäväkseni myös senkin, ettei elämästä täällä ole saatu otetta.

Edustajien perustaessa yhdistystä vuonna 2010 lapsia oli ilman huoltajiaan saapunut Suomeen jo lähes parinkymmenen vuoden ajan. Lasten edustamisen kannalta oli eletty aikaa, jolloin lasten mukana turvapaikkapuhuttelussa oli ensiksi vastaanottokeskuksen työntekijä ilman minkäänlaista virallista määräystä. Sittemmin käräjäoikeuden määräämä uskottu mies, joksi useimmiten oli myös määrätty vastaanottokeskuksen työntekijä. Uskotuksi mieheksi saatettiin myös jonkun verran

määrätä vastaanottokeskuksen ulkopuolisia henkilöitä. Vuodesta 1999 lähtien uuden lain myötä, laki maahanmuuttajien kotoutumisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta 493/1999 (myöh. kotoutumislaki) käräjäoikeus nimesi edustajan, joka oli aina vastaanottojärjestelmän ulkopuolinen henkilö.

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta olivat hallinnollisesti vastanneet noin 30 vuotta vuoroin työministeriö ja vuoroin sosiaali- ja terveysministeriö riippuen siitä nähtiinkö vastaanotettavat työvoimana vai sosiaalisen tuen tarvitsijoina, kunnes vastuu tammikuussa vuonna 2008 siirrettiin sisäministeriöön, jossa sitä edelleen hoidetaan. Turvapaikanhakijoiden käytännön vastaanottotyöstä on huolehtinut tammikuusta 2010 alkaen Maahanmuuttovirasto.

Valtion hallinnossa kotoutumiseen/kotouttamiseen liittyvät asiat jäivät muutoksessa edelleen työhallintoon, jossa sitä hoitavat työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset). Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanotosta säädettiin laeilla, laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010 (kotoutumislaki) ja laki kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 746/2011 (vastaanottolaki). Kunnat tekevät käytännön kotouttamistyön ja työssä on mukana paljon järjestöjä. Edustajien kannalta hallinnon muutokset ovat näkyneet siinä, mikä taho milloinkin on ohjannut heidän työtään, järjestänyt koulutuksia ja maksanut palkkiot.

Suomeen saapuneet ilman huoltajaa olevat lapset ovat lähes kaikki tulleet turvapaikanhakijoina tai ihmiskaupan uhreina. Kiintiöpakolaisten joukossa ei ole juuri otettu yksin olevia alaikäisiä lukuun ottamatta kahta ensimmäistä vietnamilaisten ryhmää vuosina 1983–1984 sekä joitain yksittäisiä pakolaisperheiden mukana myöhempinä vuosina tulleita lapsia. Vasta vuonna 2020 on kiintiössä hyväksytty taas isompi ryhmä yksin tulevia.

Vaikka tavoitteenani on ollut kirjoittaa tässä tekstissä ETU:sta ja edustamisesta, niin on kerrottava myös sekä alaikäisten vastaanotosta että hallinnon ja lainsäädännön kehittymisestä. Kaikki ne kietoutuvat toisiinsa.

Alaikäiset

Vietnamlaisryhmien mukana saapuneet ilman huoltajaa olevat alaikäiset valittiin pakolaisleireiltä osana pakolaiskiintiötä. Osa heistä oli asunut pakolaiseksi valitun perheen kanssa pitkään, usein jo kotimaassaan ja oli sukulaislapsi, useimmiten perheen isän tai äidin siskon tai veljen lapsi. Muiden kuin perheiden kanssa asuvien valituksi tulleiden alaikäisten kohdalla valintaperuste oli juuri alaikäisyys, koska leireillä oli paljon alaikäisiä lapsia ilman huoltajaa. Ensimmäisen alaikäiskiintiön mukana vuonna 1983 tullut kymmenen lapsen suuruinen ryhmä sijoitettiin Tampereelle. Toisessa ryhmässä oli 20 alaikäistä ja se sijoitettiin Riihimäelle ja sen ympäristöön. Ryhmät muodostuivat sisarusarjoista, joissa kussakin oli sekä aivan pieniä ja kouluikäisiä lapsia että jo lähes täysi-ikäinen nuori, joka huolehti nuoremmista sisaruksistaan. Molemmissa pelkästään alaikäisiä käsittävissä ryhmissä tulleet saivat parin vuoden sisällä perheensä Suomeen.

1990-luvun alkupuolella turvapaikanhakijoiden määrä alkoi selvästi kasvaa. Vuosina 1990 ja 1991 Suomeen saapui turvapaikanhakijoita Somaliasta, jossa oli käynnissä sisällissota. Heidän joukossaan tuli huomattavia määriä yksin olevia alaikäisiä. Somaliasta saapui mm. vuonna 1991 yhteensä 160 alaikäistä lasta. Somaliasta Suomeen tulevien lukumäärä oli tuolloin kaiken kaikkiaan 2136 henkeä. Ilman huoltajaa olevat lapset tulivat muitten aikuisten ja perheiden mukana. Lapsia myös tuotiin Suomeen, tuojina olivat usein lapsen sukulaiset. Monet yksin tulevista olivat pieniä lapsia. Suomi tunnettiin Somaliassa noina vuosina siellä toimineesta tuberkuloosin vastaisesta projektistaan. Osa Suomesta turvapaikkaa hakeneista oli ollut opiskelemassa Neuvostoliitossa sisällissodan syttyessä, eikä voinut vainon pelossa palata kotimaahansa. Suomi oli lähellä ja suoran junayhteyden päässä. Somaliasta oli tuolloin myös suora lentoyhteys Moskovaan.

Kokemusta alaikäisten vastaanotosta ei ollut, eikä heitä varten ollut olemassa vastaanottojärjestelmää eikä heidän oikeudellisesta asemaansa vielä suuremmin pohdittu. Tuolloin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa varten perustettujen työryhmien raporteissa viitataan lapsen oikeuksien sopimukseen ja siinä yksintulleitten vastaanottoon vaikuttaviin artikloihin (2, 3, 10, 12, 22, 28, 30, 38,39, 33) ja pidettiin tärkeänä, että lasta kohdellaan ensi sijassa lapsena eikä pakolaisena.

Alaikäiset sijoitettiin asumaan olemassa oleviin vastaanottoyksiköihin. Vuonna 1991 perustettiin Perniön vastaanottokeskukseen erillinen ryhmäkoti alaikäisiä varten. Ryhmäkoti aloitti toimintansa 20-paikkaisena, mutta laajeni pian 60-paikkaiseksi. Muistan aina, kun Perniössä alaikäisten kanssa työskenteleville järjestetyssä tapaamisessa, yksi ohjaajista kertoi, millaista ryhmäkodissa oli työskennellä. Hän totesi, että esimerkiksi aamut ovat niin kuin missä tahansa kodissa; lapset herätetään, he syövät aamiaisen ja lähtevät kouluun. Erona on vain se, että tavallisessa kodissa lapsia oli pari kolme, heillä ryhmäkodissa lapsia oli 60. Tuolloin vielä henkilökunnan määrä oli vaatimaton suhteessa lasten määrään. Vuoden 1994 aikana saapui 111 alaikäistä, joista suurin osa oli somalialaisia. Pian Ruukkiin perustettiin toinen ryhmäkoti. Nopealla aikataululla perustettiin ryhmäkodit myös Oravaisiin ja Kontiolahteen. Vuosina 1991–1997 Suomeen saapui yhteensä lähes 1000 yksin tullutta alaikäistä. Alkuvaiheessa alaikäisille perustetut yksiköt toimivat ryhmäkoteina oleskelulupaa hakeville, oleskeluluvan tultua lapsi siirrettiin perheryhmäkotiin. Asumisyksiköt sijaitsivat usein samassa kunnassa ja usein myös lähellä toisiaan, joskus samassa pihapiirissä tai peräti samassa rakennuksessa. Vaikka välimatka ryhmäkodista perheryhmäkotiin ei aina ollut pitkä, siirtyminen yksiköstä toiseen oli lapsille pelottavaa, varsinkin jos he joutuivat eroon tutusta ympäristöstä, tutuista lapsista tai omasta ohjaajasta. Pian vastaanotossa siirryttiin yhdistettyihin ryhmä- ja perheryhmäkoteihin, joka tarkoitti sitä, että lapsen oleskelustatuksen muuttuminen ei juuri näkynyt lapsen arjessa. Kun vastaanotto siirtyi Maahanmuuttoviraston vastuulle, siirryttiin taas erillisiin yksiköihin. Viime aikoina on jossain määrin palattu takaisin vanhaan käytäntöön. Nykyään yksiköitä, joissa asuu sekä turvapaikanhakija- että oleskeluluvan saaneita lapsia kutsutaan hybridiyksiköiksi.

Hallinto ja lainsäädäntö

Osana Suomessa tapahtumassa ollutta laajaa hallinnon kehittämis- ja uudistamisprosessia myös maahanmuuttoasioiden hallinnolliset järjestelyt muuttuivat tiuhaan. Pakolaisten vastaanoton kannalta merkittävä hallinnon muutos oli sosiaali- ja terveysministeriön pakolaistoimiston siirtäminen 1997 työministeriöön, jonne perustettiin uusi maahanmuutto-osasto. Samana vuonna uudistettiin lääninhallintoa ja alueatasolle perustettiin työvoima ja elinkeinokeskukset, TE-keskukset (15), joihin siirrettiin pakolaisten vastaanoton aluehallinto, joka siihen saakka, vuodesta 1993 oli toiminut lääninhallituksissa.

Lääninhallituksissa työskenteli pakolaisasioiden vastuuhenkilö, jonka tehtäviin kuuluivat myös alaikäisasiat ja mm. edustajien laskujen tarkastus ja hyväksyminen. Tuolloin erityisesti Uudenmaan lääninhallituksessa puollettiin ajatusta, että yksin tulleet alaikäiset kuuluisivat lastensuojelulain piiriin perusteluna esim. lastensuojelun asiakkaille täysi-ikäiseksi tulemisen jälkeen järjestettävä jälkihuolto. Vastuuministeriössä ei tuolloin lämmenty ajatukselle, koska lähimenneisyydessä oli kokemusta suomalaisen vähemmistöryhmän, romanien, lasten runsaista lastenkotisijoituksista ja niistä saaduista kielteisistä kokemuksista. Keskustelua yksin tulleitten lasten siirtämisestä lastensuojelun piiriin on käyty aika ajoin koko sen ajan, kun alaikäisiä on saapunut Suomeen. Esimerkiksi siirrettäessä turvapaikanhakijoiden vastaanotto sisäasiainministeriön ja Maahanmuuttoviraston vastuulle, ehdotettiin erillistä hanketta, jossa selvittäisiin, olisiko tarkoituksenmukaista siirtää ilman huoltajaa tulevien lasten vastaanotto lastensuojeluviranomaisten vastuulle. Siirtoa ei ole toteutettu, mutta lastensuojelulain toimintaperiaatteita on lähestytty viittaamalla sen säädöksiin kotolaisissa asumisyksiköitten mitoituksista ja henkilöstön pätevyydestä ja samoin toimittiin, kun vastaanottolakia valmisteltiin. Myöhemmin kotoutumislakiin (2010/1386) lisättiin myös viittaus jälkihuollosta.

Ennen kuin lastensuojelun jälkihuollosta saatiin maininta kotoutumislakiin, käytiin pitkään keskustelua siitä, voisiko edustaja jatkaa nuoren tukihenkilönä tämän tultua täysi-ikäiseksi. Monet

edustajista kokivat, että osa nuorista tarvitsi vielä paljon tukea ja ohjausta selvitäkseen aikuistumisen haasteista. Tukihenkilön ajateltiin toimivan edustajan tavoin palkkioperusteisesti.

Edustajien palkkioiden maksu siirtyi uudistuksessa lääninhallituksilta TE- keskuksiin. Ne järjestivät myös alueensa edustajille yhteisiä tapaamisia ja osallistuivat edustajien työn ohjaamiseen yhdessä työministeriön kanssa. Vuoden 2009 lopun isossa hallinnon muutoksessa läänit lakkautettiin ja vuoden 2010 alusta aloitti 15 elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskusta (ELY-keskukset), joihin maahanmuuton aluehallinto siirtyi. Kuten jo edellä mainitsin, samassa hallinnon muutoksessa turvapaikanhakijoiden vastaanotto siirtyi sisäasiainministeriön vastuualueelle vuonna 2008, ja käytännön vastaanotto Maahanmuuttovirastoon vuonna 2010. Maahanmuuttajien kotouttaminen puolestaan jäi työhallinnolle ja tuli osaksi uuden työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviä. Edustajiin muutos vaikutti niin, että palkkionmaksu siirtyi TE-keskuksista oleskelulupaa odottavien alaikäisten osalta Maahanmuuttovirastoon ja oleskeluluvan saaneiden osalta ELY-keskusten yhteiselle koulutus- ja kehittämiskeskukselle KEHA:lle. ELY-keskukset eivät ottaneet samaa suoraa ohjaavaa roolia edustajiin kuin TE-keskuksilla oli ollut. Edustajien tapaamisia järjestivät lähinnä alaikäisten asumisyksiköt ja koulutusta harvakseltaan Maahanmuuttovirasto ja ELY-keskukset. Vuosien 2020–2021 aikana on kuitenkin Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskukselle annettu keskitettyä vastuuta ilman huoltajaa tulevien vastaanotosta.

Yksin, ilman huoltajaa tulleitten vastaanoton sisällön ja järjestelyjen kannalta oli merkittävää se, että Suomi oli allekirjoittanut YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista vuonna 1989 ja että se tuli voimaan vuonna 1991 ilman varauksia lailla (1129/91). Yleissopimuksen 22 (2) artikla edellyttää, että ”silloin kun vanhempia tai muita perheenjäseniä ei löydetä, lapsen on saatava sellaista suojelua kuin perheen turvaa pysyvästi tai tilapäisesti vailla olevalle lapselle tämän yleissopimuksen mukaan annetaan.” Kun lakia maahanmuuttajien kotoutumisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja lukua viisi edustajasta valmisteltiin, tuli em. artikla sisällyttää ko. lukuun ja määrittää sille kansallisessa lainsäädännössä tarkempia sisältöjä.

Yksin tulleen lapsen huoltajan puhevallan käyttö

Kuten jo edellä on mainittu, ensimmäisten turvapaikanhakijalasten saapuessa maahan, vastaanottokeskusten työntekijät edustivat lapsia turvapaikkapuhuttelussa ja tiedoksiannossa sekä muissa viranomaisasioissa. Keväällä 1993 Sisäasiainministeriön ulkomaalaiskeskus heräsi tilanteeseen ja vaati, että alaikäisellä on oltava holhouslain mukainen uskottu mies turvapaikkapäätöksen tiedoksiantotilaisuudessa.

Ruotsiin oli jo pitkään saapunut pakolaisia ja turvapaikanhakijoita. Kyseisinä vuosina sinne saapui Suomeen verrattuna lähes kymmenkertainen määrä turvapaikanhakijoita. Luonnollisesti Suomessa seurattiin Ruotsin tilannetta ja maahanmuuton ratkaisuja. Siellä yksin tulleelle alaikäiselle määrättiin uskottu mies, josta säädettiin omalla lailla. Uskotut miehet eivät kuuluneet Ruotsissa eivätkä muissakaan Pohjoismaissa vastaanottokeskuksen henkilökuntaan, vaan he olivat ulkopoولisia, usein järjestöjen rekrytoimia henkilöitä. Tehtävää pidettiin luottamustoimena ja edustajien palkkiot ja muut korvaukset olivat pieniä, ehkä siksi edustajiksi valikoitui usein eläkeläisiä, mutta myös nuoria, usein opiskelijoita. Edustajan alaikäraajaksi asetettiin 25 vuotta.

Vuodesta 1993 alettiin Suomessa määrätä alaikäisille uskottu mies holhouslain 66 §:n sekä eräistä kansainvälisluontoisista perheoikeudellisista suhteista annetun lain (KPLS) 40 §:n perusteella. Hakemus määräämisestä tehtiin vastaanottokeskuksen sijaintikunnan holhouslautakunnalle, joka valmisteli asian ja vei sen käräjäoikeudelle, joka antoi määräyksen uskotuksi mieheksi. Silloinen Ulkomaalaiskeskus ei puhutellut lasta ennen kuin hänelle on määrätty uskottu mies. Uskotuksi mieheksi esitettiin ja määrättiin käytännössä lähes aina sen vastaanottokeskuksen työntekijä, jossa lapsi oli kirjoilla. Tehtävään ei kuitenkaan valittu sellaista henkilöä, joka osallistui päivittäin lasten ja heidän asioittensa hoitoon.

Päätöksessä rajattiin uskotulle miehelle määrättyt tehtävät. Holhouslain 66 §:n mukaan uskottu mies määrättiin hoitamaan sellaisen henkilön omaisuutta tai asiaa, joka sairauden tai muun syyn vuoksi

oli siihen kykenemätön. Tämän alkuperäisen tehtävän suppeuden vuoksi, ei katsottu olevan aihetta laajentaa tehtäviä liikaa myöskään turvapaikanhakijalasten kohdalla. Laissa (holhouslaki 27§) holhoojaksi samoin kuin uskotuksi mieheksi voidaan määrätä tehtävään sopiva henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka kykenee hoitamaan tehtävänsä moitteettomasti ja vajaavaltaisen etua silmällä pitäen. Laki ei vaatinut, että uskotun miehen täytyy olla suomen kansalainen. Tehtävän onnistumisen kannalta pidettiin kuitenkin tärkeänä, että tehtävään valittu henkilö osaa suomen kieltä ja hallitsee hyvin yhteiskunnan toimintatavat. Eri käräjäoikeuksien määräykset poikkesivat jossain määrin toisistaan. Tämä johtui siitä, että eri puolilla maata sijaitsevat vastaanottokeskukset tekivät erilaisia hakemuksia. Uskotuttuina miehinä toimivat halusivat kehittää tehtävää yhdenmukaisemmaksi ja muokata sitä niin, että se tukee parhaalla mahdollisella tavalla lapsen elämäntilannetta ja etua.

Sosiaali- ja terveysministeriön pakolaistoimiston asettama lapsityöryhmä teki tutustumismatkan Ruotsiin ja Norjaan vuoden 1994 loppupuolella (matkaraportti osana STM:n monistetta Ilman huoltajaa tulevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanotto 1955:17). Tältä matkalta tuotiin ajatus ulkopuolisten henkilöiden nimittämisestä uskotuiksi miehiksi. Mallia pidettiin myös Suomeen sopivana, erityisesti sukulaisten luona yksityismajoituksessa asuville lapsille. Katsottiin, että vastaanottokeskusten työntekijöiden toimimisesta uskottuina miehinä voi joissakin tapauksissa syntyä lapsen ja keskuksen välisiä eturistiriitoja.

Samaan aikaan, kun kotoutumislakia (493/1999) alettiin valmistella työministeriössä vuonna 1997, oltiin myös uudistamassa lakia holhoustoimesta (442/1999). Laki holhoustoimesta tulisi korvaamaan vanhan 1800-luvulta olevan holhouslain, jossa säädettiin uskotusta miehestä. Uudessa laissa holhoustoimesta uskottu mies korvattiin edunvalvojalla. Molemmat lait tulivat voimaan samana vuonna. Kotoutumislaisissa säädettiin ensimmäisen kerran edustajasta. Uskottu mies ei alun alkaenkaan ollut sopinut hyvin yksin tulleen alaikäisen puhevallan käyttäjäksi, sillä siitä oli muodostunut erityisesti vajaavaltainen aikuisten omaisuuden hoitoon liittyvä tehtävä. Alaikäisillä ei ollut omaisuutta ja vastaanottoyksiköt hoitivat lasten raha-asiat, lähinnä avustusten hakemiset ja ohjasivat ja neuvoivat rahan käytössä.

Samalla kun turvapaikanhakijoiden vastaanotto siirrettiin Maahanmuuttovirastolle, tuli voimaan laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011, vastaanottolaki), jossa säädetään oleskelulupaa odottavan alaikäisen edustamisesta. Kotoutumislaisissa säädetään edustajan määräämisestä ilman huoltajaa olevalle pakolaiskiintiössä hyväksytylle lapselle, oleskeluluvan saaneelle ihmiskaupan uhriksi joutuneelle lapselle sekä muulle oleskeluluvan saaneelle lapselle, jolla ei ole huoltajaa tai muuta laillista edustajaa Suomessa. Kotoutumislakia muutettaessa (2010/1386), lisättiin myös säädös siitä, että nuori voi olla lastensuojelulain jälkihuollon mukaisissa tukitoimissa, kunnes täyttää 21 vuotta. Vuonna 2020 säädettiin kotoutumislaisissa ikä lastensuojelulain muutoksen mukaisesti 25 ikävuoteen.

Jälkihuoltoa on järjestetty aikuistuville nuorille vuodesta 1996 alkaen, vaikkei siitä vielä ollut säädöksiä laissa. Tavoitteena oli tuettu asuminen, jossa keskitytään maahanmuuttajanuorten kotoutumisen ja itsenäisen selviytymisen edistämiseen. Järjestäjää etsittiin työministeriön maahanmuuttotoimiston ja Uudenmaan lääninhallituksen yhteisvoimin ja lopulta yhteistyökumppaniksi löytyi Ehjä (Erytishuoltojärjestöjen liitto) ry, lastensuojelujärjestö, joka oli järjestänyt vastaavaa toimintaa suomalaisille nuorille jo pitkään. Julkista rahoitusta toiminnalle ei järjestynyt, vaan rahoitusta haettiin Raha-automaattiyhdistykseltä (nyk. STEA), joka rahoittikin toimintaa vuosia. Vasta, kun viittaus lastensuojelun jälkihuoltoon lisättiin kotoutumislakiin (2010/1386), saattoivat kunnat alkaa ostaa palveluja mm. Ehjä ry:ltä, joltain muulta kyseisen palvelu tarjoajalta tai myös järjestää itse jälkihuoltoa ja saada näistä toimenpiteistä korvausta valtiolta. Ehjä ry järjestää edelleen oleskeluluvan saaneille ilman huoltajaa tulleille aikuistuville nuorille jälkihuoltoa ja tukee heitä tarvittaessa 25 ikävuoteen saakka. Ehjällä on toimintaa eri puolilla Suomea, Etelä-Suomessa, Varsinais-Suomessa ja Pohjanmaalla.

Alaikäisen huolto ja huoltaja

1990-luvulla alaikäisinä saapuneissa oli paljon pieniä lapsia ja silloin käytiinkin keskustelua oleskeluluvan saaneelle alaikäiselle määrättävästä huoltajasta tai oheishuoltajasta. Oheishuoltajasta siksi, että lapsen huoltaja oli useimmiten elossa lapsen kotimaassa. Usein lapsen Suomessa oleva sukulainen halusi lapsen luokseen asumaan ja ns. yksityismajoituksessa asuminen oli tavallista. Sukulaisperheeseen sijoitetun lapsen huoltajuus voitiin määrätä kyseiselle sukulaiselle. Jos sukulaisen ei katsottu vasta maahan tulleena pystyvän hoitamaan huoltajan tehtävää, voitiin lapselle määrätä sekä huoltaja tai vaihtoehtoisesti oheishuoltaja että uskottu mies. Lähellä täysi-ikäisyyttä olevalle nuorelle ei kuitenkaan katsottu tarpeelliseksi enää määrätä huoltajaa tai oheishuoltajaa, vaan katsottiin, että uskottu mies voi hoitaa huoltajan puhevallan käyttöä, kunnes nuori tulee täysi-ikäiseksi. Aina ei myöskään löytynyt sopivaa omaista tai muuta henkilöä huoltajaksi tai oheishuoltajaksi, vaan uskottu mies jatkoi tehtävässään.

Valmisteilla olevaan kotoutumislakiin ja siinä säädettävän edustajan tehtäviin kirjattiin pykälä siitä, että edustaja määrää lapsen asumisesta. Sukulaiset halusivat majoittaa ja huolehtia yksin tulleista alaikäisistä ja välillä hakivat heidät ryhmäkodeista luokseen, vaikka vastaanottokeskuksen henkilökunta tai uskottu mies ei pitänyt sukulaisia sopivina vastaamaan lapsesta. Järjestelystä oli ehkä sovittu lapsen vanhempien kanssa. Sukulaisten suomen kielen taito ja yhteiskunnan tuntemus saattoi olla vielä heikkoa. Heillä oli usein valmiiksi suuret perheet, johon suomalainen asuntokanta sopi huonosti ja kodeissa asuttiin ahtaasti. Uskotulla miehellä eikä vastaanottokeskuksella ollut kuitenkaan lain suomaa keinoa estää sukulaisperhettä viemästä ja majoittamasta lasta.

Toisaalta tuolloin edustajan tehtävää pidettiin väliaikaisena ratkaisuna. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän muistion ”Lastensuojelu ja ulkomaalaishallinto” vuodelta 1997 ehdotuksissa todetaan, että edustajan määräyksen tulee olla kaikissa tapauksissa väliaikainen kiireluontoinen toimenpide, jotta vältetään lasten eriarvoiselta kohtelulta. Pakolaisaseman saaneille alaikäisille tulee määrätä huoltaja mahdollisimman pian oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Tällöin vielä perheenyhdistämiset toteutuivat lähes aina, vaikka kestivät keskimäärin pari vuotta, joskus useitakin vuosia.

Lapsen sijoittaminen yksityiskotiin oli mahdollista lastensuojelulain 41 §:n mukaan. Sijoituksesta oli ilmoitettava kunnan sosiaalitoimeen eikä lasta sijoitettu perheeseen ennen kuin perheen olosuhteet oli selvitetty. Selvityksen osapuolina olivat ryhmäkodin sosiaalityöntekijä, kunnan sosiaalityöntekijä, ja mielellään myös lastensuojeluntyöntekijä, edustaja, lapsi sekä sukulaisperhe. Espoossa käynnistettiin vuonna 2004 yksityismajoitusprojekti, jonka tavoitteena oli huolehtia pääkaupunkiseudulle yksityismajoitukseen sijoitettavien olosuhdeselvityksistä ja seurata tilannetta perheissä. Projektin tuloksena syntyi myös malli olosuhdeselvitykselle, perheen tukemiselle ja lapsen tilanteen selvittämiseksi. Olosuhdeselvityksistä ryhmäkodin puolesta vastasi osa-aikaisesti sosiaalityöntekijä ja yksi perheohjaaja. Malli on edelleen käytössä. Edustajan rooli olosuhdeselvitykseen osallistujana oli merkittävä, sillä hän päätti kotoutumislain tultua voimaan tuolloin vielä lapsen asuinpaikasta.

Edustajalta poistettiin oikeus päättää lapsen asumisesta samalla kun yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanotto siirtyi Maahanmuuttovirastoon ja laki kotoutumisen edistämisestä tuli voimaan (1386/2010). Taustalla oli ristiriitoja edustajien ja ryhmäkotien sekä perheryhmäkotien että kunnan sosiaalitoimen näkemyksissä siitä, mihin kuntaan tai millaiseen asumismuotoon oleskeluluvan saanut lapsi tulisi sijoittaa. Edustajilla oli usein selkeä näkemys lapsen edun toteutumisesta sijoitusasiassa. Perheryhmäkotipaikkoja ja tukiasumisratkaisuja oli kuitenkin hyvin rajoitetusti eikä lasten ja edustajien toivomuksia voitu aina toteuttaa. Vaikka laista poistettiin edustajan päätösvalta lapsen asuinpaikasta, on hän edelleen lapsen edun valvojana tärkeä osapuoli olosuhdeselvityksen tekemisessä ja asuinpaikasta päätettäessä.

Kotoutumislain ja myös vastaanottolain mukaisen edustajan tehtävät muistuttavat edelleen jossain määrin holhouslaissa säädetyn uskotun miehen tehtäviä, mutta ovat niitä laajemmat, lähempänä esim. Ruotsin uskotun miehen tehtäviä, mutta eivät kuitenkaan niin laajat. Suomessa koulu-, terveydenhoito- ja toimeentuloasiat ovat käytännössä yleensä osoitettu asuinyksikön vastuualueeksi. Jos koulussa tai terveydenhoidossa tarvitaan huoltajan hyväksymistä tai allekirjoitusta, niin edustaja

on kuitenkin huoltajan puhevallan käyttäjänä se, joka hyväksyy ja allekirjoittaa tarvittavat asiakirjat. Siksi on tärkeää, että edustajalla on hyvät tiedot lapsen kouluun ja terveydenhoitoon liittyvistä asioista. Toimeentuloasiat ovat Suomessa selvästi asuinyksikön ja asuinkunnan sosiaalitoimen vastuulla. Yksityismajoituksessa asuvien lasten tilanne on erilainen ja edustajalla on suurempi vastuu kouluun, terveyteen ja toimeentuloon liittyvissä asioissa. Ruotsissa uskottu mies vastaa alaikäisen asumisesta, kouluvalinnasta, terveydenhoidosta ja hakee toimeentuloon tarvittavat avustukset.

Kotoutumislaissa säädetyn edustajan myötä huoltajan tai oheishuoltajan etsimisestä ja määräämisestä on kuitenkin paljolti luovuttu ja edustaja on pääsääntöisesti jatkanut tehtävässä, kunnes nuori tulee täysi-ikäiseksi. Käytäntö johtunee myös siitä, että alaikäisissä on ollut vähemmän pieniä lapsia. Useimmat tulijat ovat 2010-luvulta alkaen olleet nuoria, lähinnä teini-ikäisiä ja he ovat tulleet sellaisista maista, joista ei ole tullut Suomeen aikaisemmin merkittäviä määriä pakolaisia eikä Suomessa näin ollen ole valmiina kyseistä pakolaisyhteisöä. Harvalla nuorella on ollut tullessaan läheisiä sukulaisia maassa. Huoltajan löytyminen nuorille oli myös vaikeaa.

Perheenyhdistämisten toteutuminen on myös 2010-luvulta alkaen vaikeutunut. Lailla, ulkomaalaislain (UlkL) muuttamisesta 549/2010 säädettiin, että alaikäisen on oltava alle 18 vuotta, kun perhe saa oleskeluluvan. Tämä säädös on kuitenkin jo jouduttu muuttamaan ja riittää, että hakemus on jätetty, kun perheenkokoaja on alle 18 vuotta. Samassa lakimuutoksessa säädettiin myös, että oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan evätä, jos perheenkokoaja on antanut itsestään tai perhesuhteistaan väärää tietoa hakiessaan omaa oleskelulupaansa. Lailla UlkL:n muuttamisesta (631/2011) säädettiin, että perheenjäsenten hakemukset on pantava vireille lähtömaassa ja jätettävä sellaiseen lähetystöön, joka niitä ottaa vastaan ja sen voi tehdä vain oleskeluluvan hakija. Hakemusten jättämistä on vaikeuttanut myös Ulkoministeriön edustustoverkoston supistaminen. Sitä ennen perheenjäsenten oleskelulupia voitiin hakea Suomesta käsin. Vuonna 2016 tiukennettiin nk. toimeentuloedellytystä eli täällä asuvalta perheenkokoajalta edellytettiin riittäviä tuloja perheensä elättämiseen. Tämä ei kuitenkaan koske yksin tullutta

alaikäistä pakolaisaseman saanutta. Välttyäkseen toimeentuloedellytykseltä perheenjäsenten on jätettävä hakemuksensa kolmen kuukauden sisällä siitä, kun alaikäinen on saanut pakolaisaseman.

Ruuhkavuodet

Vuosina 2008 ja 2009 aikana saapui Suomeen poikkeuksellisen paljon, yhteensä 1265 alaikäistä, joista suurin osa oli teini-ikäisiä nuoria. Heistä suuri osa oli poikia ja he olivat kansallisuudeltaan somalialaisia, Irakin kurdeja ja afganistanilaisia. Muutos oli huomattava edellisiin vuosiin, jolloin tulijoita oli tullut tasaisesti 100–200 vuodessa ja tulijat olivat olleet iältään huomattavasti nuorempia. Pienet lapset olivat tarkoittaneet vastaanoton kannalta lasten joskus pitkääkin asumista yksiköissä ja uskotuille miehille ja myöhemmin edustajille monen vuoden sitoutumista lapseen, varsinkin jos tämä oli orpo eikä sukulaisia ollut Suomessa. Perheenyhdistämiset, vaikka kestivätkin, toteutuivat useimmiten.

Alaikäisille tarkoitettuja vastaanottoaikoja ei ollut riittävästi ja apuun pyydettiin kansanopistot. Niissä nuoret saivat asua samalla kun opiskelivat suomen kieltä ja perehtyivät suomalaiseen yhteiskuntaan. Projekti sai nimekseen Nutukka, nuorten turvapaikanhakijoiden koulutushanke, joka toteutettiin vuosina 2008–2009. Projektiin osallistui laaja verkosto. Sisäasiainministeriön lisäksi mukana oli Oulun vastaanottokeskus, Suomen Kansanopistoyhdistys ja yksittäisiä kansanopistoja mm. Alkio-opisto Korpilahdella ja Jyväskylän seudulta mm. maahanmuuttajapalvelut, aikuisopisto ja PalaPeli ry.

Seuraavan kerran ala-ikäisiä saapui Suomen oloissa suuri, oikeastaan valtava määrä vuonna 2015, jolloin yksin tulevia alaikäisiä tulijoita oli yhteensä 3034. Kaikkiaan turvapaikanhakijoita saapui Suomeen silloin n. 30 000. Koko Eurooppaan saapui noin 1 000 000 turvapaikanhakijaa. Ei ole liioiteltua sanoa, että Suomi ja koko Eurooppa oli sekaisin.

Vuoden 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden määrä merkitsi turvapaikanhakijoiden vastaanotolle suurta ponnistusta. Myös alaikäisten vastaanotto oli haasteellista, sillä lähes jokainen toimija joutui polkaisemaan toimintansa lähes tyhjästä. Maahanmuuttovirasto joutui palkkaamaan ja kouluttamaan suuren määrän uusia puhuttelijoita niin aikuisten kuin alaikäisten puhutteluihin ja käynnistämään uusia ryhmäkoteja ympäri Suomea, palkkaamaan henkilökuntaa ja etsimään edustajia. Myös alaikäisten avustajina toimivista lakimiehistä oli pulaa. Seurauksena oli että sekä puhuttelijat, asumisyksiköiden henkilökunta, iso osa edustajista ja lakimiehistä olivat kokemattomia tai vain pikaisesti koulutettuja tehtävänsä. Myöhemmin oleskelulupien tultua kunnat joutuivat samaan tilanteeseen, oleskeluluvan saaneet oli majoitettava ja vastaanotto järjestettävä.

Edustajien koulutus, ohjaus ja neuvonta sekä työnohjaus

Edustajille on järjestetty ainakin kolme laajempaa koulutuskokonaisuutta, jotka kaikki on toteutettu EU:n hankerahoituksella. Ensimmäinen, Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen edustaminen, toteutettiin ennen kuin kotoutumislaki, joka sisälsi säädökset edustajasta tuli voimaan vuonna 1999. Koulutuksen tavoitteena oli perehdyttää osanottajat uuteen edustajajärjestelmään sekä antaa heille valmiuksia toimia edustajana. Samalla pyrittiin luomaan edustajien koulutusmallia ja tiedottamaan edustajajärjestelmästä etenkin ulkomaalaishallinnon viranomaisille, vastaanottojärjestelmän henkilökunnalle ja lastensuojelujärjestöille. (Loppuraportti: Mervi Rantanen, TM, Maahanmuutto-osasto, 1998)

Projektin tavoitteena oli 20 lastensuojelu- ja/tai maahanmuuttotyöntekijän ammatillinen jatkokoulutus. Viisipäiväinen koulutus toteutettiin kolmessa jaksossa, ensimmäinen ja toinen jakso olivat kaksipäiväisiä ja kolmas, päätösjakso kesti yhden päivän. Ensimmäinen jakso käsitteli uskotun miehen ja edustajan säädösperustaa, toinen lapsen etua ja kulttuurista ja yhteiskunnallista viitekehystä ja kolmas jakso edustajana toimimista.

Toisen laaja edustajakoulutus järjestettiin 1.1.2013 - 31.1.2015 EU:n pakolaisrahaston hankkeena. Hankkeen toteutti Helsingin yliopiston koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia kumppaninaan Turun Yliopiston Brahea -keskus. Tavoitteena oli vahvistaa edustajaverkoston asiantuntemusta ja ylläpitää edustajien valmiutta toimia tehtävässään.

Muuten edustajien koulutus ei ole ollut järjestelmällistä, vaan enemmänkin tarvittaessa järjestettyjä erillisiä koulutuspäiviä silloin, kun alaikäisiä on saapunut maahan. Eri järjestöt esim. Lastensuojelun Keskusliitto on osallistunut koulutustilaisuuksien järjestämiseen ja on myös kuten Pelastakaa Lapset ry järjestänyt lisäksi syventävää koulutusta mm. lasten traumaista ja psykososiaalisen tuen tarpeesta. Ryhmä- ja perheryhmäkodit ovat järjestäneet omilla edustajilleen kerran pari vuodessa tapaamisia samoin TE-keskukset, jotka toimivat työministeriön ohella myös ohjaavina viranomaisina. Työministeriö järjesti edustajille koulutuspäivän pari kertaa vuodessa.

Kolmas iso satsaus edustajien koulutukseen tehtiin vuonna 2019. Silloin käynnistyi EU:n Turvapaikka- maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) rahoituksella edustajille tarkoitettun verkkokoulutuksen ja siihen liittyvän materiaalipaketin suunnittelu, Osaava edustaja -projekti. Siihen sisältyi myös työnohjauskokeilu, joka toteutettiin verkossa. Projektista vastasi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus. Projektin ensimmäisen koulutuskokonaisuus järjestettiin syksyllä 2020.

Edustajien työnohjaus ei ole heidän toivomuksestaan huolimatta toteutunut alkuunkaan riittävässä määrin. Edustajien toivomuksesta työministeriön kustantamana toteutui vuonna 2007 yhden kevätkauden mittainen ryhmätyönohjaus, jonka vetäjä oli SOS-kriisikeskuksesta (entinen Ulkomaalaisten kriisikeskus). Joitakin alueellisia, ryhmäkotien, kuntien, TE-keskustan tai ELY-keskusten järjestämiä ryhmätyönohjauksia on todennäköisesti toteutettu eri puolella maata, mutta niistä on vähän tietoa.

Pienimuotoinen pääkaupunkiseudulla tapahtunut työnohjaus käynnistyi vuonna 2018, kun ETU:uun otti yhteyttä työnohjaajaopiskelija, joka etsi ohjattavia. Näin käynnistyi kaksi vuotta kestävä ryhmätyönohjaus, johon osallistui kuusi ohjattavaa kerrallaan. Osa ohjattavista oli mukana koko ohjauksen, osa vaihtui. Ohjattavat olivat kaikki ETU:n jäseniä. Koska ohjaus oli oppilastyötä, sen kustannukset ohjattaville olivat lähinnä ohjaajalle tilavuokrasta ym. järjestelyistä muodostuvia kulukorvauksia. Ohjaaja ansaitsee suuret kiitokset siitä, että hän vielä työnohjaajaksi valmistuttuaan jatkoi ryhmälle tärkeitä työnohjausta vuoden verran samalla kulukorvausperiaatteella. Työnohjauksessa mukana olleet kokivat sen erittäin tarpeelliseksi ja hyödylliseksi.

Selvityksiä edustajan tehtävän ja hallinnon kehittämiseksi

Turun yliopiston Brahea -keskus teki työ- ja elinkeinoministeriön Lapsena, ilman huoltajaa turvapaikanhakijana tulleiden vastaanoton kotoutumisen työryhmän toimeksiantona selvityksen 2018 edustajatoiminnan kipupisteistä ja kehittämistarpeista. Kyseinen työryhmä on osa hallituksen kärkihankkeen Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmaa (LAPE). Selvityksessä ehdotetaan, että järjestelmää kehitetään mm. siten, että edustajien tehtävänkuvaa ja kelpoisuusvaatimuksia koskevaa sääntelyä täsmennetään, yhdellä edustajalla olevien edustettavien määrää rajoitetaan ja edustajatoiminnan valvonta säädetään yhden viranomaisen tehtäväksi. Lisäksi tulisi perustaa yhtenäinen edustajarekisteri. Edustajien koulutus tulisi yhdenmukaistaa ja edustajajärjestelmän koordinaatio keskittää yhden valtiollisen tahon alaiseksi. (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 26/2018, Edustajat lapsen edun takaajina, Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä). Julkaisu löytyy mm. ETU:n Edustajuus.fi sivuilta. Koulutukseen liittyvän tavoitteen voi katsoa toteutuneen tai ainakin ottaneen aimo askeleen eteenpäin Osaava edustaja hankkeen kehittämän verkkokoulutuksen ja siihen liittyvän materiaalipaketin valmistuessa.