



06.10.2014

Stj/2

## § 1022

### Lausunto ALTTI- ja VERTTI -selvityksistä ja selvitysten toimenpide-ehdotuksista

HEL 2014-010799 T 00 01 06

#### Päätös

Kaupunginhallitus päätti panna asian pöydälle.

Esittelijä

vs. apulaiskaupunginjohtaja  
Pia Sutinen

Lisätiedot

Annikki Thoden, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36048  
annikki.thoden(a)hel.fi

#### Lausuntoehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa työ- ja elinkeinoministeriölle seuraavan lausunnon VIPRO II -hankkeen ALTTI- ja VERTTI -selvityksistä ja selvitysten toimenpide-ehdotuksista:

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että mainitut selvitykset konkreettisen toimenpide-ehdotuksineen on tehty. Selvitykset ja niiden taustatiedot ovat tarpeellisia ja suositukset osaltaan selkiyttävät nykykäytäntöjä ja tuovat parannuksia nykyisiin, vaihteleviin toimintakäytäntöihin.

ALTTI -selvityksessä on tarkasteltu ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja vastaanottojärjestelmän kehittämistarpeita. Selvityksen suositukset pohjautuvat lapsen edun toteutumiseen. VERTTI -selvityksessä on keskitytty aikuisten kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden muuttoon vastaanottokeskuksista kuntiin.

Sekä yksin tulleiden alaikäisten että täysi-ikäisten kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton järjestäminen ja ohjaus kuuluvat turvapaikkaprosessin ajan maahanmuuttoviraston tehtäviin. Oleskeluluvan myöntämisen jälkeen kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ovat oikeutettuja samoihin palveluihin kuin muutkin Suomessa vakituisesti asuvat henkilöt.

ALTTI -selvityksen suositukset

ALTTI -selvityksessä tuodaan esiin järjestelmän jakautuminen kahden eri hallinnonalan ja lainsäädännön välille sekä epäselvyys suhteessa



lastensuojelulakiin (417/2007). Turvapaikkaa hakevat lapset majoittuvat yleensä ryhmäkoteihin, joita ohjaa maahanmuuttovirasto. Oleskeluluvan saatuaan lapset muuttavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ohjauksessa oleviin perheryhmäkoteihin osan lapsista ja nuorista sijoituessa myös yksityismajoitukseen.

Kaupunginhallitus pitää selvityksen suositusta eri hallinnonalojen yhteistyön tiivistämistä erittäin tarpeellisena. Selvityksessä ehdotetaan perustettavaksi koordinaatioryhmä yhteistyön parantamiseksi. Selvityksessä koordinaatioryhmän tehtävät jäävät kuitenkin osittain epäselviksi. Koordinaatioryhmän tehtävänä on mm. yhteen sovittaa vastaanotto-, kotouttamis- ja lastensuojelulain nivelkohtia ja rajapintoja. Tähän kaupunginhallitus ehdottaa täsmennystä siten, että työryhmän tehtävänä on tarkentaa lastensuojelulainsäännösten suhdetta lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) ja lakiin kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) sekä laatia työskentelyn pohjalta selkeät toimenpide-ehdotukset. Lastensuojelulain soveltamissäännöksiä on selvennettävä, koska käytäntö on tällä hetkellä vaihteleva.

Samalla kaupunginhallitus esittää, että koordinaatioryhmän laajaan kokoonpanoon nimetään pysyvästi kuntia edustava taho, esimerkiksi edustus suurimmista kaupungeista. Koordinaatioryhmän suppeamman, säännöllisesti kokoontuvan ryhmän kokoonpanoon esitetään kuuluvaksi myös sosiaali- ja terveystieteiden edustus.

Selvityksen suositus alaikäisten majoituksen jatkuvuuden turvaamisesta on keskeinen tavoite lapsen ja nuoren mahdollisimman vakaiden ja pysyvien olojen turvaamiseksi. Kunnan, maahanmuuttoviraston, aluehallintoviraston ja ELY-keskusten välisen tiiviin yhteistyön on oltava lähtökohtana, kun perustetaan ryhmä- tai perheryhmäkotia. Kaupunginhallitus pitää suositusta yhteistyöstä erittäin kannatettavana. Näin voidaan taata lasten ja nuorten tarpeisiin vastaaminen hallinnollisista rakenteista riippumatta.

Lapsen tai nuoren asumista yksityismajoituksessa ja perhehoidossa koskeva suositus jää kuitenkin osittain epäselväksi. Suosituksessa esitetään tehtäväksi yksityismajoitusta ja perhehoitoa koskeva olosuhdeselvitysmalli, joka huomioi lapsen ja nuoren erityistarpeet. Olosuhdeselvitys tehdään ennakoiden tilannetta, jolloin alaikäinen turvapaikanhakija saa oleskeluluvan ja hänen asumisensa jatkosta päätetään.



Kaupunginhallitus pitää olosuhdeselvityksen tekemistä kannatettavana, mutta kiinnittää samalla huomiota erityisesti yksityismajoitukseen sijoittamisen ongelmiin. Selvityksessä kuvataan selkeästi alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneiden lasten ja nuorten maahantuloa koskevia syitä. Yksityismajoitukseen sijoittamisen perustelut eivät kuitenkaan käy riittävästi ilmi selvityksestä. Helsingissä sekä alaikäisten että aikuisten yksityismajoitukseen perustuva vastaanoton majoitustyyppi on haastava. Yksityismajoituksessa asuvan henkilön palvelujen järjestämiseen liittyy monia kehittämistarpeita.

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä, että ammatillisen perhehoidon mahdollisuudet hyödynnetään ja niitä kehitetään yhtenä vaihtoehtona yksityismajoituksille. On tärkeää, että tämä tapahtuu jo turvapaikanhakuvaiheessa eikä vasta lapsen tai nuoren oleskeluluvan saamisen jälkeen. Yksityismajoituksessa asuvien alaikäisten turvapaikanhakijoiden palvelujen järjestämistä on selvitettävä jatkossa tarkemmin ja tämä tulee kirjata myös suosituksiin.

Selvityksen alaikäisten jälkihuoltoa koskevassa suosituksessa todetaan, että kunnan tulisi kotouttamisohjelmassaan huomioida ja sopia toimintaperiaatteet kansainvälistä suojelua saavien nuorten palvelujen järjestämiseksi. Kaupunginhallitus toteaa, että Helsingissä kunnan kotouttamisohjelmassa toimii kaupungin strategiaohjelman maahanmuuttoa koskeva toimenpideohjelma vuosille 2013–2016. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös selvittää alaikäisinä maahan saapuneiden nuorten jälkihuoltotarpeet ja tarvittavat kehittämistoimenpiteet.

#### VERTTI -selvityksen suositukset

Selvityksen keskeinen esitys koskee sitä, että vakiintuneet toimintatavat ja käytännöt oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymiseksi tullaan viemään myös lainsäädäntöön. Nykyisten säädösten mukaan oleskeluluvan saaneille haetaan ns. kuntapaikkaa ELY-keskuksesta. Koska kuntapaikkoja ei ole tarpeeksi, vastaanottokeskukset auttavat järjestelyissä ja myöntävät vuokratuuksia, jotta oleskeluluvan saaneet henkilöt pääsisivät muuttamaan kuntaan. Oleskeluluvan saaneilla on myös oikeus muuttaa haluamaansa kuntaan.

Kaupunginhallitus pitää kuntaan siirtymisen kehittämistä erittäin tärkeänä. Samalla on syytä valmistella myös tarpeenmukaiset lainsäädäntömuutokset. Lainsäädännön kehittäminen tukee nykyisiä käytännöiksi vakiintuneita toimivia menettelytapoja.

Kaupunginhallitus toteaa, että ELY-keskusten roolia on tarkennettava ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kuntiin sijoituskäytäntöjä



on kehitettävä. Haavoittuvan aseman tunnistamiseen tarvitaan asiantuntijuutta, jota tulee kohdentaa sekä vastaanottokeskusten että kuntien työntekijöille. Helsingissä erityisesti turvapaikkaprosessin aikana yksityismajoitukseen siirtyneiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palvelutarpeisiin on toistuvasti jouduttu vastaamaan mm. kriisimajoituksen avulla. Mikäli haavoittuvassa asemassa oleva henkilö tunnistetaan jo turvapaikan hakuvaiheessa, myös kriisimajoituksen ja muiden akuuttien tukitoimenpiteiden tarvetta voidaan ennalta ehkäistä.

Lisäksi kaupunginhallitus toteaa, että selvityksiin liittyvät suositukset tulee toteuttaa niin, että ne eivät ole ristiriidassa hallituksen rakennepoliittisen ohjelman kanssa. Hallituksen päätöksessä rakennepoliittisen ohjelman käynnistämisestä talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi todetaan, että mikäli kunnille asetetaan uusia tehtäviä tai nykyisiä laajennetaan, kunnille tulee osoittaa riittävä rahoitus tai esittää vaihtoehtoiset toimet, jotka tuottavat vastaavansuuruiset kuntien menojen vähennykset.

## Esittelijän perustelut

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää 14.10.2014 mennessä lausuntoa ALTTI- ja VIRTTI -selvityksistä ja selvitysten toimenpide-ehdotuksista.

Selvitykset ovat osa työ- ja elinkeinoministeriön työllisyys- ja yrittäjyysosaston VIPROII -hanketta. Tähän hankkeeseen kuuluu kolme kehittämiskokonaisuutta, jotka osaltaan pyrkivät parantamaan pakolaisten vastaanottoon liittyviä viranomaisprosesseja ja yhteisiä työkäytäntöjä. KOSTI -kokonaisuus keskittyi kuntakorvausten maksatuksen yksinkertaistamiseen, ALTTI -kokonaisuus keskittyi ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoprosessiin ja sen kehittämiseen sekä VERTTI -kokonaisuus puolestaan keskittyi vastaanottokeskuksista suoraan kuntaan muuttavien kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottoon. Lausuntopyyntö liittyy kahteen viimeksi mainittuun selvitykseen sekä niissä esitettyihin toimenpide-ehdotuksiin ja suosituksiin.

ALTTI -selvityksessä ilman huoltajaa tulleiden vastaanottoon liittyy monia lastensuojelullisia kysymyksiä. Lastensuojelulain soveltamisessa ilman huoltajaa tulleisiin on ollut epäselvyyttä, ja yhteistyö ryhmä- ja perheryhmäkotien sekä kunnan lastensuojelun välillä vaatii edelleen selkiyttämistä. Työ- ja elinkeinoministeriön kanssa on linjattava erityisesti perheryhmäkotien valvontaa aluehallintoviraston ja ELY-keskuksen välillä.



06.10.2014

Stj/2

Lapsen etuun perustuvan majoituksen jatkuvuuden takaaminen edellyttää ryhmäkotien ja perheryhmäkotien ja vastaanottokeskusten sijoittumista toistensa lähelle, sillä niiden työ liittyy toisiinsa. Keskeistä on edistää lapsen mahdollisuutta rakentaa pysyviä ihmissuhteita sekä luoda jatkuvuutta myös opiskeluun ja tarvittaviin palveluihin.

Jatkossa tarvitaan kuitenkin tiiviimpää viranomaisyhteistyötä, jotta ilman huoltajaa turvapaikanhakijana tulleiden alaikäisten vastaanottojärjestelmä toimisi tarkoituksenmukaisesti siten, että turvaa hakeva lapsi ja nuori saa tarvitsemansa avuna ja tuen.

VERTTI -selvityksessä todetaan, että kunnat eivät ole tarjonneet riittävästi kuntasijoituspaikkoja kansainvälistä suojelua saaville henkilöille. Vastaanottokeskukset ovat tästä syystä avustaneet myönteisen oleskeluluvan saaneita muuttamaan sinne, mistä asuinpaikka on löytynyt. Tämä on johtanut eri puolella maata erilaisiin käytäntöihin sekä kuormittanut erityisesti pääkaupunkiseudun kuntia, mikä on aiheuttanut ongelmia että asiakkaiden tasapuolisen kohtelun että viranomaisten sujuvan toiminnan näkökulmasta.

Esittelijä toteaa, että lausunnossa esitetyt täsmennykset ovat tärkeitä, jotta sekä ilman huoltajaa tulleiden lasten ja nuorten että kuntaan muuttavien kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tilanne ja tarvittava palvelu saadaan paremmaksi.

Lausuntoehdotus on valmisteltu yhteistyössä kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosaston kanssa. Lausuntoehdotus perustuu sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen antamaan päätöshistoriaan sisältyvään lausuntoon, johon myös Helsingin ja Metsälän vastaanottokeskukset yhtyvät.

Esittelijä

vs. apulaiskaupunginjohtaja  
Pia Sutinen

Lisätiedot

Annikki Thoden, vs. kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36048  
annikki.thoden(a)hel.fi

## Liitteet

- 1 Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 3.9.2014 ALTTI- ja VERTTI -selvityksistä ja selvitysten toimenpide-ehdotuksista
- 2 Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja järjestelmän kehittämistarpeet
- 3 Kansainvälistä suojelua saavien muutto vastaanottokeskuksista kuntiin

## Otteet

### Ote

### Otteen liitteet

Postiosoite  
PL 10  
00099 HELSINGIN KAUPUNKI  
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite  
Pohjoisesplanadi 11-13  
Helsinki 17  
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin  
+358 9 310 1641  
Faksi  
+358 9 655 783

Y-tunnus  
0201256-6

Tilinro  
FI0680001200062637  
Alv.nro  
FI02012566



06.10.2014

Stj/2

Työ- ja elinkeinoministeriö

Muutoksenhakukielto, valmistelu

## Tiedoksi

Sosiaali- ja terveysvirasto  
Maahanmuuttoyksikkö  
Kaupunginkanslia

## Päätöshistoria

Sosiaali- ja terveysvirasto Henkilöstö- ja kehittämispalvelut 26.9.2014

HEL 2014-010799 T 00 01 06

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoa Altti- ja Vertti -selvityksistä sekä selvitysten toimenpide-ehdotuksista. Lausuntopyyntö on lähetetty suoraan myös Helsingin ja Metsälän vastaanottokeskuksiin, jotka yhtyvät tähän lausuntoon. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveysvirasto esittää lausuntoon seuraavaa:

Sosiaali- ja terveysvirasto toteaa yleisesti, että molemmat selvitykset ja niiden taustatiedot ovat tarpeellisia ja suositukset tuovat parannusta nykykäytäntöihin. Altti-selvityksessä on tarkasteltu ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja vastaanottojärjestelmän kehittämistarpeita. Selvityksen suositukset pohjautuvat lapsen edun toteutumiseen. Vertti-selvityksessä on keskitytty aikuisten kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden muuttoon vastaanottokeskuksista kuntiin.

Sekä yksintulleiden alaikäisten että täysi-ikäisten kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton järjestäminen ja ohjaus kuuluvat turvapaikkaprosessin ajan maahanmuuttoviraston tehtäviin. Oleskeluluvan myöntämisen jälkeen kansainvälistä suojelua saavat henkilöt ovat oikeutettuja samoihin palveluihin kuin muutkin Suomessa vakituisesti asuvat henkilöt.

## Altti-selvityksen suositukset

Altti-selvityksessä tuodaan esiin järjestelmän jakautuminen kahden eri hallinnonalan ja lainsäädännön välille sekä epäselvyys suhteessa lastensuojelulakiin (417/2007). Turvapaikkaa hakevat lapset majoittuvat yleensä ryhmäkoteihin, joita ohjaa maahanmuuttovirasto. Oleskeluluvan saatuaan lapset muuttavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) ohjauksessa oleviin perheryhmäkoteihin. Osa lapsista ja nuorista sijoittuu



yksityismajoitukseen. Ryhmä- ja perheryhmäkodit eivät ole lastensuojelulaitoksia.

Sosiaali- ja terveystieteiden virasto pitää Altti-selvityksen suositusta eri hallinnonalojen yhteistyöstä erittäin tarpeellisenä. Selvityksessä ehdotetaan perustettavaksi koordinaatioryhmä yhteistyön parantamiseksi. Selvityksen koordinaatioryhmän tehtävät jäävät kuitenkin osittain epäselviksi. Koordinaatioryhmän tehtävänä on mm. yhteensovittaa vastaanotto-, kotouttamis- ja lastensuojelulain nivelkohtia. Tähän työryhmän tehtävään sosiaali- ja terveystieteiden virasto ehdottaa täsmennystä: ”Työryhmän tehtävänä on tarkentaa lastensuojelulainsäädännön suhdetta lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011) ja lakiin kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) ja laatia työskentelyn pohjalta selkeä toimenpide-ehdotus”. Lastensuojelulain soveltamissäännöksiä tulisi selkeyttää, koska käytäntö on tällä hetkellä vaihtelevaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden virasto esittää myös, että koordinaatioryhmän laajaan kokoonpanoon nimetään pysyvästi kuntia edustava taho, esimerkiksi Kuntaliitto tai edustus suuremmista kaupungeista. Koordinaatioryhmän suppeamman, säännöllisesti kokoontuvan ryhmän kokoonpanoon esitetään kuuluvaksi myös sosiaali- ja terveysministeriön edustus.

Selvityksen suositus alaikäisten majoituksen jatkuvuuden turvaamisesta on sosiaali- ja terveystieteiden viraston näkemyksen mukaan keskeinen tavoite lapsen ja nuoren mahdollisimman vakaiden ja pysyvien olojen turvaamiseksi. Kunnan, maahanmuuttoviraston, aluehallintoviraston ja ELY-keskusten välisen yhteistyön on oltava lähtökohtana, kun perustetaan ryhmä- tai perheryhmäkotia. Sosiaali- ja terveystieteiden virasto pitää suositusta yhteistyöstä kannatettavana. Näin voidaan taata lasten ja nuorten tarpeisiin vastaaminen hallinnollisista rakenteista riippumatta.

Lapsen tai nuoren asumista yksityismajoituksessa ja perhehoidossa koskeva suositus jää osittain epäselväksi. Suosituksessa esitetään tehtäväksi yksityismajoitusta ja perhehoitoa koskeva olosuhdeselvitysmalli, joka huomioi lapsen ja nuoren erityistarpeet. Olosuhdeselvitys tehdään ennakkoiden tilannetta, jolloin alaikäinen turvapaikanhakija saa oleskeluluvan ja hänen asumisensa jatkosta päätetään.

Sosiaali- ja terveystieteiden virasto pitää olosuhdeselvityksen tekemistä kannatettavana, mutta kiinnittää samalla huomiota erityisesti yksityismajoitukseen sijoittamisen haasteisiin. Selvityksessä kuvataan selkeästi alaikäisenä ilman huoltajaa saapuneiden lasten ja nuorten



maahantuloa koskevia syitä. Yksityismajoitukseen sijoittamisen perustelut eivät kuitenkaan käy riittävästi ilmi selvityksestä. Helsingissä sekä alaikäisten että aikuisten yksityismajoitukseen perustuva vastaanoton majoitustyyppi on haastava. Yksityismajoituksessa asuvan henkilön palvelujen järjestämiseen liittyy monia kehittämistarpeita. Esimerkiksi lapsi saatetaan joutua joissakin tapauksissa ottamaan huostaan siitä huolimatta, että hänet on sijoitettu yksityiseen perheeseen.

Sosiaali- ja terveystyö pitää tärkeänä, että ammatillisen perhehoidon mahdollisuudet hyödynnetään ja niitä kehitetään vaihtoehtona yksityismajoituksille. On tärkeää, että tämä tapahtuu jo turvapaikanhakuvaiheessa eikä vasta lapsen tai nuoren oleskeluluvan saamisen jälkeen. Sosiaali- ja terveystyö esittää, että yksityismajoituksessa asuvien alaikäisten turvapaikanhakijoiden palvelujen järjestämistä selvitetään jatkossa tarkemmin. Tämä tulisi kirjata myös suosituksiin.

Selvityksen alaikäisten jälkihuoltoa koskevassa suosituksessa todetaan, että kunnan tulisi kotouttamisohjelmassaan huomioida ja sopia toimintaperiaatteet kansainvälistä suojelua saavien nuorten palvelujen järjestämiseksi. Helsingissä kunnan kotouttamisohjelmana toimii kaupungin strategiaohjelman maahanmuuttoa koskeva toimenpideohjelma vuosille 2013–2016. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös selvittää alaikäisinä maahan saapuneiden nuorten jälkihuoltotarpeet ja tarvittavat kehittämistoimenpiteet.

#### Vertti-selvityksen suositukset

Vertti-selvityksen keskeinen esitys koskee sitä, että vakiintuneet toimintatavat ja käytännöt oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymiseksi tullaan viemään myös lainsäädäntöön. Nykyisten säädösten mukaan oleskeluluvan saaneille haetaan ns. kuntapaikkaa ELY-keskuksesta. Koska kuntapaikkoja ei ole tarpeeksi, vastaanottokeskukset myöntävät vuokratiluksia, jotta oleskeluluvan saaneet henkilöt pääsisivät muuttamaan kuntaan. Oleskeluluvan saaneilla on myös oikeus muuttaa haluamaansa kuntaan.

Sosiaali- ja terveystyö pitää kuntaan siirtymisen kehittämistä tärkeänä. Samalla sosiaali- ja terveystyö esittää, että asiasta tehdään myös tarpeenmukaiset lainsäädäntömuutokset. Lainsäädännön kehittäminen tukisi nykyisiä käytännöiksi vakiintuneita toimivia menettelytapoja.

Sosiaali- ja terveystyön näkemyksen mukaan ELY-keskusten roolia tulisi tarkentaa. Tällöin tulisi kehittää ns. haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kuntiin sijoituskäytäntöjä. Haavoittuvan aseman





06.10.2014

Stj/2

tunnistamiseen tarvitaan asiantuntijuutta, jota tulee kohdentaa sekä vastaanottokeskusten että kuntien työntekijöille. Helsingissä erityisesti turvapaikkaprosessin aikana yksityismajoitukseen siirtyneiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palvelutarpeisiin on toistuvasti jouduttu vastaamaan mm. kriisimajoituksen avulla. Mikäli haavoittuvassa asemassa oleva henkilö tunnistetaan jo turvapaikan hakuvaiheessa, myös kriisimajoituksen ja muiden akuuttien tukitoimenpiteiden tarvetta voidaan ehkäistä.

Lisätiedot

Anna-Kaisa Tukiala, johtava asiantuntija, puhelin: 310 46693  
anna-kaisa.tukiala(a)hel.fi