

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite: Kutsu: HE 218/2014 vp hallintovaliokunnassa torstaina 4.12.2014 klo 12.15

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto HE 218/2014 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59–60/1991), joka on lakina voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitystä lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esityksellä muutettaisiin ulkomaalaislakia. Esityksellä pantaisiin täytäntöön uudelleen laadittu Euroopan parlamentin ja neuvoston 26. kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (jälj. menettelydirektiivi). Samalla ulkomaalaislakia tarkistettaisiin siten, että se on yhdenmukainen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen kanssa.

Uudelleen laaditun direktiivin tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kansainvälisen suojelun myöntämisessä ja poistamisessa. Merkittävimmät ehdotetuista muutoksista liittyvät hakijan kuulemiseen, haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin, turvallisiin maihin, uusintahakemuksiin sekä täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan hakemukseen

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yhteenveto

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että haavoittuvassa asemassa olevien, erityisesti lasten, asemaa parannetaan turvapaikkamenettelyssä. Ehdotettu sääntely haavoittuvassa asemassa olevalle tarvittaessa järjestettävästä lääkärintarkastuksesta, yksin tulleen alaikäisen edustajan läsnäolopakosta turvapaikkapuhuttelussa sekä yksin tulleen alaikäisen hakemuksen nopeutetun käsittelyn rajoittamisesta tukevat esityksen tavoitteita.

Esityksen mukaan hakijalle, jolla on todettu olevan erityistarpeita, annetaan tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämätöntä, että lasten kohdalla tuen tarve arvioidaan aina, riippumatta siitä, onko lapsi tullut maahan vanhempien tai muu aikuisen seurassa vai yksin. Lapsen tuen tarpeen arvi-



ointi sekä lapsen auttaminen edellyttävät erityisosaamista ja -menetelmiä. Lapsiasiavaltuutettu korostaa lisäksi, että lapselle on annettava riittävästi tietoa turvapaikkahakemusmenettelystä ja sen etenemisestä lapselle ymmärrettävässä muodossa.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että yksin tulleen lapsen mukana turvapaikkapuhuttelussa on jatkossa aina edustaja, joka voi olla esimerkiksi lastensuojelulain nojalla määrätty edunvalvoja. Turvapaikkapuhuttelua järjestettäessä on huolehdittava lapsiystävällisistä toimintatavoista, mukaan lukien lapsiystävälliset tilat, joissa puhuttelu suoritetaan.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lapsen etua on arvioitava laajasti, kun arvioidaan, onko lasta turvallista palauttaa kolmanteen maahan. Yksin tulleen lapsen kohdalla on varmistuttava muun muassa siitä, ettei häntä palauteta maahan, jossa hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsen oikeuksien yleissopimus koskee kaikkia alle 18-vuotiaita, ellei lapseen soveltuvien lakien mukaan lapsi ole saavuttanut täysi-ikäisyyttä aikaisemmin (1 artikla). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi.

Hallituksen esityksen kannalta keskeisiä yleissopimuksen artikloja ovat muun muassa:

- 3 artikla, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapselle on taattava myös hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojele ja huolenpito ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet
- 2 artikla, jonka mukaan lapsella on oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erotte-
lua
- 9 artikla, jonka mukaan lasta ei eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista
- 12 artikla, jonka mukaan lapsella, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, on oikeus vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti
- 22 artikla, jonka mukaan pakolaislapsella on oikeus asianmukaiseen suojeluun ja humanitäärisen apuun, riippumatta siitä onko hän tullut maahan yksin vai vanhempiensa tai muun henkilön kanssa
- 35 artikla, jonka mukaan sopimusvaltioiden on ryhdyttävä kaikkiin tarkoituksenmukaisiin toimenpiteisiin estääkseen lapsen ryöstämisen, myynnin ja kauppaamisen missään tarkoituksessa ja muodossa

Yleissopimuksen toimeenpanoa valvova Lapsen oikeuksien komitea on korostanut, että lapsen etua arvioitaessa on otettava huomioon YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus kokonaisuutena. Komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa määritellyt oikeudet täyttyvät mahdollisimman täysimääräisesti.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitean vuonna 2010 hyväksymistä lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä koskevista suuntaviivoista¹. Suuntaviivojen perustan muodostavat sen johdanto-osassa mainittuihin välineisiin kirjatut periaatteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tällaisia välineitä ovat erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus.

Suuntaviivojen peruseriaatteita ovat lapsen osallistumisoikeus, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen ihmisarvon kunnioittaminen, lapsen suojelu syrjinnältä sekä oikeusvaltioperiaatteen soveltaminen lapsiin yhtä täysipainoisesti kuin aikuisiinkin.

EN:n lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivat soveltuvat kaikkiin tilanteisiin, joissa lapset joutuvat tekemisiin rikos-, siviili- tai hallinto-oikeudellisen järjestelmän kanssa, riippumatta siitä, missä asemassa tai millä perusteella lapsi on tilanteeseen joutunut. Erityistä suojelua ja apua voivat tarvita haavoittuvassa asemassa olevat lapset, kuten maahanmuuttaja- ja pakolaislapset sekä turvapaikkaa hakevat lapset (kohta D.2).

Suuntaviivojen tavoitteeksi on määritelty (kohta 3): "*... varmistaa, että kaikissa edellä mainituissa menettelyissä noudatetaan tinkimättömästi kaikkia lasten oikeuksia, kuten oikeutta saada tietoa ja käyttää edustajaa sekä oikeutta osallistua menettelyihin ja saada suojelua, ja otetaan samalla asianmukaisesti huomioon lapsen kehitys- ja tietämystaso sekä tapauksen olosuhteet. Lasten oikeuksien kunnioittaminen ei saisi vaarantaa muiden osapuolten oikeuksia.*"

Suuntaviivojen johdannossa todetaan myös, että (kohta 20) "*[L]apset ovat oikeuksien haltijoita, ja menettelyistä on tältä osin tehtävä lapsiystävällisempiä, jotta lapsia voitaisiin tukea parhaalla mahdollisella tavalla, jos heidän on suojeltava oikeuksiaan turvautumalla oikeudenkäynteihin tai muihin menettelyihin.*"

Arvio hallituksen esityksen ehdotuksista

Esityksen tavoitteet ja vaikutukset lapsen näkökulmasta

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislaissa säädettäväksi tuen antamisesta sellaisille kansainvälistä suojelua hakeville, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita. Ehdotuksella pyritään varmistamaan se, että myös haavoittuvassa asemassa olevat hakijat voivat hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia.

Esityksen mukaan ehdotetut muutokset, jotka koskevat yksin tulleen alaikäisen edustajan läsnäolopakkoa turvapaikkapuhuttelussa sekä yksin tulleen alaikäisen hakemuksen nopeutetun käsittelyn rajoittamista, vaikuttavat lapsiin, vaikka muutos käytännössä ei ole kovin merkittävä. Edustajat ovat osallistuneet käytännössä jo nyt yksin tulleiden lasten turvapaikkapuhutteluihin ja nopeutettua menettelyä on käytetty vain hyvin harvoin yksin tulleiden lasten hakemusten käsittelyssä.

Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että muutokset ovat tärkeitä, koska vallitsevien soveltamiskäytäntöjen nostaminen sääntelytasolle parantaa osaltaan lasten, kuten myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien, oikeusturvaa.

Kommentit yksittäisten säännösten muutosehdotuksiin

95 a §. Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle.

Uudessa pykälässä säädettäisiin tietojen antamisesta kansainvälistä suojelua hakevalle. Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että tietojen antaminen on huomioitu pykälätasolla. Riittävien tietojen saaminen hakemuk-

sen käsittelyn viivästyemisestä on tärkeää. Päätöksen odottaminen voi olla hyvin stressaavaa aikaa hakijalle tulevaisuuden ollessa epävarma. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että tietoja tulee antaa lapselle hänelle ymmärrettävässä muodossa ja hänet saavuttavalla tavalla. Tiedon antamisen vaatimus korostuu yksin tulleiden lasten kohdalla. Lapsen edustajan tulisi varmistaa, että lapsi saa tiedon ja että hän on tiedon sisällön ymmärtänyt.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hakijalle olisi pyynnöstä annettava tietoa käsittelyn viivästyminen syystä ja siitä milloin päätös on odotettavissa. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että nämä tiedot olisi annettava aina automaattisesti. Erityisesti tähän on kiinnitettävä huomiota yksin tulleiden lasten kohdalla.

96 a §. Erityiset menettelylliset takeet.

Uudessa pykälässä säädettäisiin velvollisuudesta antaa tukea hakijalle, jonka on todettu tarvitsevan erityisiä menettelyllisiä takeita. Tukea tarvitsevat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat hakijat, kuten lapset. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että on huomattava, että kaikilla haavoittuvassa asemassa olevilla ei ole menettelyllisiä erityistarpeita ja myös muilla kuin haavoittuvassa asemassa olevilla voi niitä olla.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että tuen tarve arvioidaan aina, kun on kyse lapsesta, riippumatta siitä, onko lapsi tullut maahan vanhempien tai muun aikuisen seurassa vai yksin. Turvapaikanhakijoilla on usein hyvinkin traumaattisia kokemuksia takanaan. Vanhemmat tai muu lapsen kanssa tullut aikuinen eivät välttämättä pysty huolehtimaan lapsen erityisistä tarpeista turvapaikkamenettelyssä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsi tarvitsee jo ikänsä perusteella erityistä suojelua, mutta samalla on tiedostettava, että lapsi voi olla haavoittuvassa asemassa muustakin syystä. Turvapaikanhakijalapsi voi olla esimerkiksi vakavan fyysisen tai psyykkisen väkivallan tai lapsikaupan uhri. Tämä on huomioitava arvioitaessa lapsen tuen tarvetta.

Lapsiuhrien tunnistaminen, tuen tarpeen arviointi ja auttaminen laadukkaasti edellyttävät erityisosaamista ja -menetelmiä, jotka ovat yhtä lailla tarpeen riippumatta siitä, onko lapsi joutunut ihmiskaupan uhriksi tai muun rikoksen uhriksi. Lähtökohtana tulee olla, että kaikkia rikoksen uhriksi joutuneita lapsia, myös turvapaikanhakijalapsia, kohdellaan Suomessa yhdenvertaisesti.

97 §. Turvapaikkatutkinta ja 97 a §. Turvapaikkapuhuttelu.

Ehdotuksen mukaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen edustajan olisi oltava läsnä turvapaikkapuhuttelussa. Käytännössä vastaanottolain (746/2011) nojalla määrätty edustaja on ollut läsnä puhuttelussa. Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että jatkossa esimerkiksi lastensuojelulain nojalla määrätty edunvalvoja voisi olla läsnä puhuttelussa.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa, että lasten turvapaikkapuhuttelua järjestettäessä on aina huolehdittava lapsiystävällisistä toimintatavoista, mukaan lukien lapsiystävälliset tilat, joissa puhuttelu suoritetaan. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan turvapaikkapuhuttelua suorittavalle olisi etukäteen annettava asianmukainen koulutus, joka sisältäisi mm. alaikäisten turvapaikkahakemuksen käsittelyyn liittyvät kysymykset ja puhuttelutekniikat. Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että lapsia puhuttelisi siihen erikoistunut poliisin henkilöstö.

97 a §:n ensimmäisessä momentissa viitataan ulkomaalaislain 6 §:än, kun kyse on alaikäisen kuulemisesta. 6 § 2 momentin mukaan ennen kaksitoista vuotta täyttäneeltä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta

kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artiklan mukaan lapsella on iästä riippumatta oikeus ilmaista mielipiteensä. Lapsen oikeuksien komitea on suositellut, ettei lainsäädännössä eikä käytännössä otettaisi käyttöön ikärajoja, jotka rajoittavat lapsen oikeutta tulla kuulluksi.² Lapsen iällä ja kehitystasolla on merkitystä siinä, missä määrin mielipide huomioidaan lasta koskevan asian päätöksenteossa. Lisäksi on tärkeää huolehtia, että lapselle annetaan riittävästi tietoa hänelle ymmärrettävässä muodossa, jotta hän voi muodostaa ja ilmaista mielipiteensä.

99 a §. Turvallinen kolmas maa.

Menettelydirektiivin 25 artiklan 6 kohdan c alakohdan mukaan ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle valtio on turvallinen kolmas maa vain, jos se on alaikäisen edun mukaista. Hallituksen esityksessä ei lapsen edun käsitettä ole määritely tarkemmin.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan lapsen etua on arvioitava laajasti, kun selvitetään, onko lasta turvallista palauttaa kolmanteen maahan. Yksin tulleen lapsen kohdalla on varmistuttava esimerkiksi siitä, ettei häntä palauteta maahan, jossa hän on joutunut ihmiskaupan uhriksi syystä tai toisesta. Lapset voivat joutua ihmiskaupan uhriksi monilla eri tavoin. Myös lapsen omat vanhemmat voivat olla siihen syyllisiä, kun he esim. järjestävät lapsiavioliittoja tai lähettävät lapsen työhön kauas kotoa.

Jyväskylässä 3.12.2014

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹ http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice_FI.pdf

² http://www.lapsiasia.fi/c/document_library/get_file?folderId=11437003&name=DLFE-31533.pdf, kohta 21.