



LAPSIASIAVALTUUTETTU
BARNOMBUDSMANNEN

SISÄMINISTERIÖ

19. 06. 2014

INRIKESMINISTERIET

LAUSUNTO
LAPS/161/2014
18.6.2014

Sisäministeriölle

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain muuttamisesta

Viite: Lausuntopyyntö 9.5.2014

Hallituksen esitysluonnoksen sisältö

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan täytäntöön pantavaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston 26 päivänä kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (jälj. vastaanottodirektiivi), jolla on uudelleen laadittu 27 tammikuuta 2003 annettu neuvoston direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista.

Vastaanottodirektiivin tavoitteena on entisestään yhdenmukaistaa ja parantaa kansainvälistä suojelua hakevien vastaanotto-olosuhteita. Vastaanottodirektiivin täytäntöönpano edellyttää vähäisiä täsmentäviä muutoksia lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011, vastaanottolaki). Vastaanottodirektiivin säilöönottoa koskevat säännökset valmistellaan erillisessä säilöönottoa koskevassa säädöshankkeessa.

Lapsiasiavaltuutetun lausunto

Yhteenvedo lausunnosta

Lapsiasiavaltuutettu yhtyy hallituksen esitysluonnoksessa esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan vastaanottolaki vastaa pääosin vastaanottodirektiivin vaatimuksia.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esitysluonnokseen ei ole sisällytetty lapsivaikutusten arviointia. Lapsivaikutusten arviointi olisi tehtävä, jotta voitaisiin varmistua, että esityksessä on huomioitu lapsen etu ja sen ensisijaisuus.

Direktiivi edellyttää, että hakijalle annetaan tiedot kielellä, jota hakija ymmärtää tai jota hakijan voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että tiedottamisessa on huomioitava myös lapset. Tieto on annettava lapselle hänelle ymmärrettävällä tavalla.

Artiklaan 18 on lisätty uusi kohta 4, jossa säädetään väkivallan ehkäisystä. Vastaanottolaissa säädetään mm. vaarallisten esineiden ja aineiden haltuunotosta sekä

tilojen tarkistamisesta, joilla osaltaan pyritään estämään väkivaltaa. Vastaanotto-keskuksissa järjestetään opintotoimintaa, jossa annetaan tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja normeista. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että opintotoiminnassa olisi annettava tietoa lasten oikeuksista sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja lapsia koskevan kansallisen lainsäädäntömme velvoittavuudesta. Tietoa olisi annettava myös lapsille itselleen. Lisäksi tulisi huolehtia lasten turvataitokasvatuksesta.

Artiklan 22 mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava onko hakijalla erityisiä vastaanottotarpeita ja yksilöitävä millaisia nämä tarpeet ovat. Esitysluonnoksessa todetaan, että vastaanottokeskuksen henkilöstöä on koulutettu havainnoimaan hakijoiden mahdollista traumatisoitumiseen liittyvää käyttäytymistä. Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että traumatisoituneiden lasten tunnistaminen ja auttaminen laadukkaasti edellyttää erityisosaamista ja -menetelmiä. Lapsien kanssa työskenteleviä ammattiryhmiä, myös yksin tulleiden lasten edustajia, on koulutettava tunnistamaan traumatisoituneet ja rikosten uhreiksi joutuneet lapset.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

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

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.

Lapsen oikeuksien yleissopimusta tulee tulkita kokonaisuutena. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja toteutumista valvovan YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen etu toteutuu, kun kaikki yleissopimuksessa taatut lapsen oikeudet toteutuvat.¹

Lapsen oikeuksien komitea on määritellyt seuraavat artiklat perustavanlaatuisiksi yleisperiaatteiksi koko lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanossa:

- lapsen edun ensisijaisuus kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia (3(1) artikla)
- lapsen oikeus syrjimättömyyteen ilman minkäänlaista lapsen, hänen vanhempiansa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua (2 artikla)
- lapsen oikeus osallistua, vaikuttaa ja tulla kuulluksi ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla, erityisesti lapselle on annettava mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimeilimen välityksellä (12 artikla),

- lapsen oikeus elämään sekä henkiinjäämiseen ja kehittymiseen mahdollisimman täysimääräisesti (6 artikla)

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 22 artiklan mukaan pakolaislapsella on oikeus asianmukaiseen suojeluun ja humanitääriseen apuun, riippumatta siitä onko hän tullut maahan yksin vai vanhempiansa tai muun henkilön kanssa.

Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitean vuonna 2010 hyväksymistä lapsiystävällistä oikeudenkäyttöä koskevista suuntaviivoista, joihin myös Suomi on sitoutunut.² 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.

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

Suuntaviivoissa todetaan, että lasten oikeudet turvataan ilman minkäänlaista syrjintää ja, että erityistä suojelua ja apua voivat tarvita haavoittuvassa asemassa olevat lapset, kuten maahanmuuttaja- ja pakolaislapset sekä turvapaikkaa hakevat lapset tai ilman huoltajaa olevat 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 tietämys taso sekä tapauksen olosuhteet. Lasten oikeuksien kunnioittaminen ei saisi vaarantaa muiden osapuolten oikeuksia.*"

Kannanotot hallituksen esitysluonnokseen

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan vastaanottolaki vastaa hyvin vastaanottodirektiivissä asetettuja vaatimuksia. Lapsiasiavaltuutettu yhtyy tähän käsitykseen, mutta esittää seuraavassa muutamia tarkennuksia lapsia koskeviin kohtiin.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että hallituksen esitysluonnokseen ei ole sisällytetty lapsivaikutusten arviointia. Esitysluonnoksen tavoitteena on parantaa haavoittuvassa asemassa olevan hakijan, kuten lasten, asemaa. Lapsivaikutusten arviointi olisi tehtävä, jotta voitaisiin varmistua, että esityksessä on huomioitu lapsen etu ja sen ensisijaisuus. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3(1) artiklan mukaan kaikissa hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on otettava huomioon ensisijaisesti lapsen etu.

Tietojen antaminen vastaanotto-olosuhteisiin liittyvistä etuuksista ja velvollisuuksista (artikla 5)

Tietojen antamisesta säädetään vastaanottolain 15 §:ssä, johon ei nyt ehdoteta muutoksia. Artiklaan 5 on lisätty täsmennys, joka koskee tietojen antamista kielellä, jota hakija ymmärtää tai jota hakijan voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän.

Vastaanottolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 226/2010 vp) yksityiskohteisissa perusteluissa, jotka koskevat 15 §:ä, todetaan, että on tärkeää aina pyrkiä varmistamaan, että kansainvälistä suojelua hakeva tai tilapäistä suojelua saava todella ymmärtää oikeutensa ja velvollisuutensa. Perusteluissa ei erikseen mainita lapsia.

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että tiedottamisessa on huomioitava myös lapset. Tieto on annettava lapselle hänelle ymmärrettävällä tavalla. Pelkästään kirjallinen tiedottaminen lapsen äidinkielellä tai kielellä, jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän, ei ole monessakaan tilanteessa riittävää. Lapsen kohdalla on aina varmistettava, että lapsi ymmärtää saamansa tiedon. Tämä edellyttää yleensä lapsen kanssa keskustelua.

Väkivallan ehkäisy (artikla 18 kohta 4)

Artiklaan 18 on lisätty uusi kohta 4., jossa säädetään väkivallan ehkäisystä. Vastaanottolaissa ei ole vastaavaa säännöstä. Väkivaltateot on säädetty rikoslaissa rangaistaviksi. Vastaanottolaki sisältää säännökset vaarallisten aineiden ja esineiden haltuunotosta ja tilojen tarkistamisesta, joilla osaltaan pyritään estämään väkivaltaa.

Vastaanottolain 29 § mukaan vastaanottokeskuksissa järjestetään opintotoimintaa, johon kuuluu tiedon antaminen suomalaisesta yhteiskunnasta ja sen normeista. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että opintotoiminnassa olisi annettava tietoa myös lasten oikeuksista, lapsen oikeuksien yleissopimuksen sekä lapsia koskevan kansallisen lainsäädäntömme velvoittavuudesta. Eri kulttuureissa suhtaudutaan esimerkiksi kuritusväkivaltaan hyvin eri tavoin, joten on erittäin tärkeää jakaa tietoa kansainvälistä suojelua hakeville ja tilapäistä suojelua saaville siitä, että Suomessa kuritusväkivaltaa kohtaan on nollatoleranssi, lainsäädännöllisestikin.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että opintotoimintaa olisi järjestävä myös lapsille heidän ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Lapsille tulisi erityisesti antaa tietoa lapsen oikeuksista ja asemasta kotona, koulussa ja yhteiskunnassa yleisemminkin. Erityisen tärkeää olisi huolehtia lasten turvataitoskasvatuksesta, jotta lapsi tietäisi mm. millainen käytös häntä kohtaan on sallittua ja mikä ei, ja miten ja mistä hän voi saada apua ja tukea, jos sitä tarvitsee.

Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityisten vastaanottotarpeiden arviointi (artikla 22)

Artiklan 22 mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava onko hakijalla erityisiä vastaanottotarpeita ja yksilöitävä, millaisia nämä tarpeet ovat. Vastaanottolain 6 §:n mukaan haavoittuvassa asemassa olevan erityistarpeet on otettava huomioon lakia sovellettaessa. Esitysluonnoksessa todetaan, että vastaanottokeskuksen henkilös-

töä on koulutettu havainnoimaan hakijoiden mahdollista traumatisoitumiseen liittyvää käyttäytymistä.

Lasten traumatisoituminen voi olla seurausta monenlaisista syistä. Lapsi on esimerkiksi voinut kokea itse tai nähdä läheisiinsä kohdistunutta väkivaltaa, lapsi voi olla ihmiskaupan uhri tai se, että on joutunut jättämään kotinsa ja kotimaansa, on voinut aiheuttaa trauman. Lapsiuhrien tunnistaminen ja auttaminen laadukkaasti edellyttää erityisosaamista ja -menetelmiä.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsiuhrien tunnistaminen voi olla erityisen vaikeaa, koska lapset eivät välttämättä osaa itse kertoa tilanteestaan. He eivät useinkaan edes ymmärrä, että kyse on esimerkiksi ihmiskaupasta. Lapset eivät myöskään välttämättä luota viranomaisiin ja ammattilaisiin eivätkä tiedä viranomaisten velvollisuuksista tai tehtävistä.

Lapsien kanssa työskenteleviä ammattiryhmiä on koulutettava tunnistamaan erilaisista syistä uhreiksi joutuneet lapset. Koulutuksessa on kiinnitettävä erityistä huomioita menetelmiin ja taitoihin, joita vaaditaan, kun asiaa selvitetään erikäisten, usein hyvin traumatisoituneiden lasten kanssa. Erityisen haavoittuvainen ryhmä on yksin maahan tulevat lapset.

Lapsiasiavaltuutettu pitää erityisen tärkeänä, että yksin maahan tulleiden lasten edustajien koulutuksessa huomioidaan myös rikosten uhrien ja muista syistä traumatisoituneiden lasten tunnistaminen ja heidän auttamiseen liittyvät erityispiirteet. Edustajat ovat usein avainasemassa tiedon välittämisessä lapselle sekä lapsen mielipiteen ja näkemysten selvittämisessä. Edustajan tulisi toimia lapsen tukena läpi koko prosessin. On tärkeää, että lapsella on läsnä aikuinen, johon hän voi luottaa. Luottamuksellinen suhde edellyttää ihmissuhteiden riittävää jatkuvuutta ja pysyvyyttä.

Parhaillaan on meneillään Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoima Lastenasiainvalvonta-hanke (LASTA), jossa on kyse lapsilähtöisesti tuotetusta poikkiallinnollisista erityispalvelusta alle 18-vuotiaille, joiden epäillään joutuneen fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhriksi.³ Tavoitteena on valtakunnallisen toiminnan aloittaminen v. 2017. Hankkeessa kehitetään väkivalta- ja hyväksikäyttörikosten esitutkintaa sekä lapsille annettua tukea.

Lastenasiainvalvontalaitoksen moniammatillista erityisosaamista olisi tarpeen hyödyntää jatkossa traumatisoituneiden hakijalasten tunnistamisessa ja auttamisessa. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, että lastenasiainvalvonta-hankkeen tehokas toimeenpano ja valtakunnallistaminen on erittäin tärkeää.

Ilman huoltajaa olevat alaikäiset (artikla 24)

Artiklan 24 ensimmäisessä kohdassa edellytetään, että edustajaksi ei voi valita organisaatiota tai henkilöä, jolla on tai voi mahdollisesti olla eturistiriita ilman huoltajaa olevan alaikäisen kanssa. Vastanottolakia ehdotetaan täsmennettäväksi tältä osin, vaikka esitysluonnoksen mukaan eturistiriita laissa on ainakin välillisesti jo nyt huomioitu.

Vastaanottolain 40 §:ssä säädettäisiin siten jatkossa, että edustajaksi ei voi määrätä henkilöä, jolla on tai voisi olla eturistiriita lapsen kanssa. Lapsiasiavaltuutettu pitää hyvänä, että vaatimuksesta säädettäisiin nimenomaisesti.

Säilöönottoa ja perheenjäsenten jäljittämistä koskevien artiklojen täytäntöönpano

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että vastaanottodirektiivin säilöönottoa koskevat säännökset valmistellaan erillisessä säädöshankkeessa. Säilöönottoa koskeva hallituksen esitysluonnos on ollut lausunnolla keväällä 2014 ja lapsiasiavaltuutettu on antanut siihen lausuntonsa 1.4.2014.⁴

Lausunnossaan lapsiasiavaltuutettu esitti näkemyksensä, jonka mukaan lapsia ei tulisi ottaa säilöön lainkaan, vaan olisi aina sovellettava vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä. Lapsia ei myöskään tulisi erottaa vanhemmistaan kuin poikkeustilanteissa, joten myös lapsiperheiden kohdalla tulisi käyttää vaihtoehtoisia turvaamistoimenpiteitä ja tarvittaessa kehittää uusia toimivampia toimenpiteitä, joiden avulla säilöönnotolle ei olisi tarvetta. Lisäksi lapsiasiavaltuutettu painotti lausunnossaan sosiaaliviranomaisen roolia lapsen edun mukaisten ratkaisujen varmistamisessa.

Vastaanottodirektiivin 3 artikla koskee ilman huoltajaa olevan alaikäisen jäljittämistä. Vastaanottolakia on tältä osin ehdotettu muutettavaksi Euroopan parlamentin ja neuvoston 13 päivänä joulukuuta 2011 antaman direktiivin 2011/95/EU (jälj. määritelmädirektiivi) täytäntöönpanon yhteydessä. Määritelmädirektiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys (HE 9/2014 vp) on annettu eduskunnalle keväällä 2014.

Lapsiasiavaltuutettu on antanut lausuntonsa myös tähän esitysluonnokseen tammikuussa 2014.⁵ Lausunnossa korostettiin, että jäljittämiseen ryhdyttäessä on varmistuttava, että se on lapsen edun mukaista. Lapsen edun arvioinnissa on aina huomioitava myös lapsen omat näkemykset tilanteestaan.

Jyväskylässä 18.6.2014

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

¹
http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f14_&Lang=en

²
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Source/GuidelinesChildFriendlyJustice_FI.pdf

³
http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tiedote?id=33147

⁴
<http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1879199>

⁵ <http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1872304>