

SISÄMINISTERIÖ

20. 08. 2014

INRIKESMINISTERIET

Lausuntopyyntö SM008:00/2012

Lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta

Suomen UNICEF kiittää sisäministeriötä mahdollisuudesta lausua kantansa luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain ja ulkomaalaislain 52 b ja 52 c §:n muuttamisesta.

Lapsen oikeuksien järjestönä Suomen UNICEF keskittyy lausunnossaan tarkastelemaan esitettyjä lakimuutoksia lapsinäkökulmasta ja YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen asiantuntijajärjestönä kommentoi luonnosta erityisesti YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (LOS^I) pohjalta.

Ottaessamme lausunnossamme kantaa lapsen oikeuksien näkökulmasta, haluamme kuitenkin myös korostaa, että monilla lapsen vanhempiin kohdistuvilla päätöksillä on välillisiä vaikutuksia myös heidän lapsiinsa.

^I <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>

^{II} <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

^{III} <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#L5P25>

^{IV} <http://www.unicef-irc.org/publications/654>

^V Parsons, Annika (2010): Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu, julkaisusarja 6.

^{VI} <http://www.yhteisetlapsemme.fi/viestimme/kirjat-julkaisut/lapsen-etu-ensin/>

^{VII} <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=223348>

Yleisesti lakiesityksestä

Käsillä olevan lakiesityksen keskeiseksi tavoitteeksi on määritelty ihmiskaupan uhrien auttamisen parempi ennustettavuus ja läpinäkyvämpi kokonaisuus, jossa uhreja suojellaan ja uhrien ihmisoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu turvataan. Keskeisimmät muutokset lakiesityksessä liittyvät ihmiskaupan uhrien auttamisen aloittamisen ja päättymisen määrittelyyn sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamiseen.

Emme koe nyt tehtyjen lakimuutosesitysten vastaavan lapsen oikeuksien sopimusta ja esitämmekin lausunnossa muutoksia myös muihin pykäliin. Suomi on ratifioimassa lapsen oikeuksien sopimukseen valitusoikeutta koskevan lisäpöytäkirjan, josta annettaneen hallituksen esitys vielä tänä vuonna. Sen myötä lapsen oikeuksien sopimuksen painoarvo kasvaa ja kansallisen lainsäädännön vahva yhteneväisyys sen kanssa vähentää mahdollisia valituksia lapsen oikeuksien komitealle.

Lain selkiyttäminen ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja auttamisjärjestelmän osalta on tärkeää, vaikkakin **Suomen UNICEF ilmaisee pettymyksensä siihen, että ihmiskaupasta ei ole säädetty erillisessä laissa.** Ihmiskaupan uhrien auttamista ja tunnistamista säätelevän lain nivominen yhteen kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta säätelevän lain kanssa on rajaavaa, eikä lisää tarkkaavaisuutta uhrien moninaisuuteen. Tällaisenaan esitettyä laki sitoo ihmiskaupan maiden rajat ylittävään, maahanmuuton kontekstiin, vaikka todellisuudessa ihmiskauppaan voi uhuriutua kuka tahansa. **Olisikin tärkeää kiinnittää huomiota ihmiskauppaan moninaisena ilmiönä:** ihmiskaupan uhrit voivat olla myös suomalaisia, Suomessa asuvia, eikä ihmiskaupan tarvitse välttämättä olla maiden rajat ylittävää, mutta se voi tapahtua myös maahanmuuton kontekstissa ja se voi ylittää maiden rajat. Ihmiskaupan sitominen lakiesityksessä maahanmuuton kontekstiin hankaloittaa ja rajoittaa myös uhrien tunnistamista, jota lakiesityksessä olisi päinvastoin pyrkimys kehittää.

Esitys kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta säätelevän lain muutoksesta

25 § Sosiaalipalvelut

26 § Terveyspalvelut

YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti lasta on aina kohdeltava ensisijaisesti ja kokonaisvaltaisesti lapsena, hänen maassaolostuksestaan riippumatta. Näin ollen lakiesityksen 25 §:ssä mainitut **sosiaalihuoltolain 17 §:n mukaiset sosiaalipalvelut tulisi tarjota lapselle hänen maassaolostuksestaan riippumatta**, lapsen oikeuksien sopimuksen syrjimättömyyden periaatteen nojalla (LOS art. 2) ja jotta edistettäisiin mahdollisuutta tunnistaa lapsiuhrit.

ⁱ <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>

ⁱⁱ <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

ⁱⁱⁱ <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#L5P25>

^{iv} <http://www.unicef-irc.org/publications/654>

^v Parsons, Annika (2010): Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu, julkaisusarja 6.

^{vi} <http://www.yhteisetlapsemme.fi/viestimme/kirjat-julkaisut/lapsen-etu-ensin/>

^{vii} <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=223348>

Lakiesityksen 26 §:n mukainen terveyspalveluiden tarjoaminen tilapäistä suojelua saavalle sekä kansainvälistä suojelua hakevalle lapselle ja ihmiskaupan uhrille on riittämätön ja rikkoo LOS:in edellä mainittua syrjimättömyyden periaatetta sekä *jokaisen* lapsen oikeutta nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista (LOS art. 24). **Oikeuden kunnan tarjoamiin terveyspalveluihin on lainvoimaisesti toteuduttava jokaisen lapsen kohdalla.**

Jokaisen lapsen oikeus kunnan terveys- ja sosiaalipalveluihin on ratkaisevaa ihmiskaupan uhrien tunnistamisen kannalta, sillä **sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toimivat yhtenä keskeisistä paikoista, joissa lapsikaupan uhreja voidaan tunnistaa ja saattaa eteenpäin auttamisjärjestelmän piiriin. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää nk. paperittomien lasten oikeuteen sosiaali- ja terveydenhuoltoon, joka ei tällä hetkellä vielä toteudu Suomessa.** THL:n sekä sosiaali- ja terveysministeriön tilaamassa selvityksessä^{II} on todettu, että paperittomien henkilöiden terveyspalvelut eivät toteudu tällä hetkellä Suomessa asianmukaisesti. Näin ollen esitämme, että **kaikilla alle 18-vuotiailla paperittomilla henkilöillä tulisi olla Suomessa oikeus samoihin terveyspalveluihin kuin maassa vakinaisesti asuvilla lapsilla.** Tämä on käytäntönä esimerkiksi Ruotsissa.

Lakiesityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on kehittää ihmiskaupan uhrien tunnistamista, ja tämän vuoksi on tärkeää, että **pykäliin 25 ja 26 kirjataan seuraavat lisäykset:**

25 §: Jokaisella alle 18-vuotiaalla on oikeus saada sosiaalihuoltolain 17 §:ssä tarkoitetut sosiaalipalvelut, riippumatta hänen maassaolostatuksestaan.

26 §: Jokaisella alle 18-vuotiaalla on maassaolostatuksestaan riippumatta oikeus saada samat oikeudet julkisiin terveyspalveluihin, kuin henkilöillä, joilla on kotikunta Suomessa.

4 luku

Auttamisjärjestelmä

34 § Esitys auttamisjärjestelmään ottamiseksi

Lakiesityksen mukaan julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija voi tehdä auttamisjärjestelmälle esityksen ihmiskaupan uhriksi epäilemänsä henkilön ottamiseksi auttamisjärjestelmään. Esityksen voi tehdä myös henkilö itse. Auttamisjärjestelmään esittämisen velvoittavuuden korostamiseksi **esitämme pykälään 34 seuraavaa muutosta:**

"Julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija on velvollinen tekemään auttamisjärjestelmälle esityksen..."

^I <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>

^{II} <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

^{III} <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#L5P25>

^{IV} <http://www.unicef-irc.org/publications/654>

^V Parsons, Annika (2010): Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu, julkaisusarja 6.

^{VI} <http://www.yhteisetlapsemme.fi/viestimme/kirjat-julkaisut/lapsen-etu-ensin/>

^{VII} <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=223348>

35 § Auttamisjärjestelmään ottaminen

Lakiesityksen taustoittavassa osiossa todetaan auttamisjärjestelmään ottamisessa tähän asti toimittaneen niin, että mikäli lasta ei ole tunnistettu mahdolliseksi ihmiskaupan uhriksi tai hänestä ei ole jätetty esitystä auttamisjärjestelmään otettavaksi, häntä ei ole otettu eikä rekisteröity auttamisjärjestelmän asiakkaaksi. Käytännössä huoltajiensa mukana seuraavat lapset ovat kuitenkin olleet auttamisjärjestelmän asiakkaita.

Ihmiskaupan uhrin lapsi on täten käytännössä tullut mukaan auttamisjärjestelmään, mutta hänen ottamistaan auttamisjärjestelmään ei ole turvattu laissa. Huomioon ottaen ihmiskaupassa uhriutuneen/ uhriutuneiden vanhempien hyvin todennäköisen traumatisoitumisesta johtuvan alentuneen kyvyn huolehtia lapsestaan, olisi tärkeää lapsen edun mukaisesti (LOS art. 3) **turvata lailla myös ihmiskaupan uhrin lapsen virallinen ottaminen auttamisjärjestelmän asiakkaaksi.**

38 § Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

Ihmiskaupan lapsiuhrien tähänastisen vähäisen määrän Suomessa ei voida katsoa indikoivan siitä, etteikö ilmiötä olisi suuremmassa määrin olemassa. **Huomiota tulisikin kiinnittää enemmän ihmiskaupan lapsiuhrien tunnistamisen erityishaasteisiin, ja kehittää tunnistamista sen pohjalta.** UNICEFin toteuttamassa pohjoismaisessa lapsikauppatutkimuksessa^{IV} on nostettu esiin puutteet lapsiuhrien tunnistamisessa, esitetty huoli lapsen edun periaatteen aidosta ohjaavuudesta sekä tunnistettu turvapaikanhakijalasten tarve tulla kohdelluiksi suojelua tarvitsevinä lapsina, ei maahanmuuttajina.

Lausuttavana olevan lakiesityksen taustoittavassa osiossa nostetaan esiin lapsiuhrien tunnistamiseen liittyviä erityisiä haasteita, mutta itse lakiesityksessä näihin haasteisiin liittyviä toimia, kuten lasten kanssa työskentelevien henkilöiden ammattitaitovaatimusta alaikäisen haastattelumenetelmistä, ei ole lopulta kirjattu lakipykäliin. **Nämä erityiset toimet ja niiden edellyttämät vaatimukset tulisi kirjata pykälään 38, jotta lapsiuhrien tunnistamista voidaan todella kehittää.**

Luonnoksessa jo edellä käsiteltyjen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien pykälien 25 ja 26 kohdalla todettiin kyseisten palvelujen olevan keskeisiä lapsiuhrien tunnistamisessa, jonka vuoksi on tärkeää, että nämä palvelut ovat lainvoimaisesti *kaikkien* lasten saatavilla. Mikäli sosiaali- ja terveyspalveluita ei taata laissa kaikille lapsille, on se YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen periaatteiden vastaista, ja jättää keskeisiä lapsikaupassa uhriutumisen riskiryhmiä, kuten nk. paperittomat lapset, lakiesityksen ulkopuolelle. **Jotta LOS:in mukaiset oikeudet toteutuvat jokaisen lapsen kohdalla, ja ihmiskaupan lapsiuhrien tunnistamista pystytään todella kehittämään, ovat edellä esitetyt muutokset pykäliin 25 ja 26 välttämättömiä.**

^I <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>

^{II} <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

^{III} <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#L5P25>

^{IV} <http://www.unicef-irc.org/publications/654>

^V Parsons, Annika (2010): Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu, julkaisusarja 6.

^{VI} <http://www.yhteisetlapsemme.fi/viestimme/kirjat-julkaisut/lapsen-etu-ensin/>

^{VII} <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=223348>

Toinen merkittävä ryhmä, joka on vaarassa jäädä lakiesityksen ulkopuolelle, ovat nk. Dublin-menettelyn myötä toiseen EU-valtioon palautettavat lapset. Lapsen lähettäminen takaisin jäsenvaltioon, jonka olosuhteet ovat lapselle turvattomat, saattaa altistaa hänet (uudelleen) väkivallalle ja hyväksikäytölle, kuten ihmiskaupalle. Tämän vuoksi ihmiskaupan tunnistamista säätelevässä laissa olisi tärkeää kiinnittää huomiota alaikäisten turvapaikanhakijalasten turvapaikkahakemuksen käsittelyyn vastuunmäärittämisesetuksen määrittämässä tapauksissa. Tehtäessä päätöstä alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen aineelliseen käsittelyyn ottamatta jättämisestä ja lapsen käännättämisestä vastuunmäärittämisesetuksen mukaisesti hakemuksen ratkaisusta vastuussa olevaan jäsenvaltioon, tulisi päätöksen lopputulosta arvioida aina lapsen edun kannalta. Arvio tulee myös kirjata päätösvalmisteluun ja päätökseen perusteluineen, tuoden esiin mitkä asiat tukevat lapsen etua ja mitkä eivät. Pelkkä kirjaus siitä, että lapsen etu on arvioitu, ei ole riittävä.

Jotta tämä lapsen edun tosiasiallinen arviointi toteutuu, esitämme muutosta ulkomaalaislaissa 6 §:ään. Lapsen edun ensisijaisuuden periaatteen osalta ei ole riittävää todeta, kuten laissa nyt todetaan: "on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin". **Kyseisen pykälän alku tulisi muotoilla seuraavasti:**

"Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, **lapsen edun ensisijaisuus on huomioitava kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa.**" **Lapsen edun arviointi on tehtävä näkyväksi kirjaamalla päätöksiin, mitkä seikat tukevat lapsen etua ja mitkä eivät – tämä tulisi ohjeistaa, mikäli sitä ei kirjata itse lakiin.** Muita hyviä ohjaavia käytäntöjä lain tueksi tarjoaa esimerkiksi osana Yhteiset lapsemme ry:n ja Erityishuoltojärjestöjen liitto EHJÄ ry:n projektia julkaistu "Lapsen etu ensin"^{VI}.

Tämänhetkisessä lainsäädännössä 6 § sisältää myös kehotuksen kuulla 12 vuotta täyttäneitä lasta häntä koskevassa päätöksenteossa. Säädetty 12 vuoden ikäraja on ongelmallinen, josta YK:n lapsen oikeuksien komitea on todennut Suomelle vuonna 2011 antamissaan suosituksissa^{VII} (kohdassa 29) seuraavasti:

"Komitea suosittelee, että sopimusvaltio poistaa ikärajat lainsäädännöstään ja varmistaa, että kaikkia alle 18-vuotiaita lapsia kuullaan asianmukaisesti, heidän kehitystasonsa huomioon ottaen, heitä koskevissa oikeudenkäynti- ja hallintomenettelyissä, myös huostaanottotapauksissa. Lapsia olisi kuultava lapsiystävällisesti, ottaen huomioon lapsen edun periaate. Lasten, myös vammaisten lasten mielipiteille olisi annettava asianmukainen paino lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tähän voi sisältyä muun muassa lapsen kuuleminen luottamuksellisesti avoimen oikeussalin sijaan sekä video-/ äänitallennuslaitteiden käyttö. Tältä osin komitea kiinnittää sopimusvaltion huomiota yleiskommenttiinsa nro 12. (CRC/C/GC/12), joka koskee lapsen oikeutta tulla kuulluksi."

Tämän nojalla esitämme, että ulkomaalaislain pykälää 6 muokataan myös komitean suosituksen mukaisesti, poistamalla 12 vuoden ikäraja lapsen kuulemisessa.

^I <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>

^{II} <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

^{III} <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#L5P25>

^{IV} <http://www.unicef-irc.org/publications/654>

^V Parsons, Annika (2010): Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu, julkaisusarja 6.

^{VI} <http://www.yhteisetlapsemme.fi/viestimme/kirjat-julkaisut/lapsen-etu-ensin/>

^{VII} <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=223348>

38 a § Auttamistoimet

Auttamistoimissa olisi lailla turvattava myös ihmiskaupan uhrin lapsen oikeus auttamistoimiin. Täten pykälä 38 a tulisi muotoilla uudelleen seuraavaan muotoon:

"Ihmiskaupan uhrille ja hänen lapselleen voidaan antaa seuraavia auttamistoimia:..."

38 c § Monialainen asiantuntijaryhmä

38 d § Yhteistyö ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi

Kun kyseessä on alaikäinen ihmiskaupan uhri, tai ihmiskaupan uhrin alaikäinen lapsi, olisi yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi, lapsen edun mukaisesti, auttamistoimien ja suojelutarpeiden arvioimisen tukena toimivan monialaisen asiantuntijaryhmän *poikkeuksetta* kuultava asiantuntijana lastensuojelun viranomaista. Myös työssä ihmiskaupan uhrin suojelemiseksi on yhteistyö lastensuojelun kanssa välttämätöntä, kun kyseessä on alaikäinen henkilö.

Täten esitämme pykälisiin 38 c ja 38 d seuraavat muutokset:

38 c §: "Asiantuntijaryhmän on tarvittaessa kuultava asiantuntijoina kunnan viranomaisia, työsuojeluviranomaisia, työmarkkinajärjestöjä, mielenterveystyön asiantuntijoita ja muuta tahoa, joka on tarpeen ihmiskaupan uhrin auttamiseksi, sekä lastensuojelun viranomaista aina kun kyseessä on alaikäinen henkilö."

38 d §: "Auttamisjärjestelmä tai ihmiskaupan uhrin kotikunta toimii yhteistyössä poliisin kanssa ihmiskaupan uhrin suojeluun liittyvissä kysymyksissä, sekä lastensuojelun kanssa kun kyseessä on alaikäinen henkilö."

ⁱ <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>

ⁱⁱ <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

ⁱⁱⁱ <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#L5P25>

^{iv} <http://www.unicef-irc.org/publications/654>

^v Parsons, Annika (2010): Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu, julkaisusarja 6.

^{vi} <http://www.yhteisetlapsemme.fi/viestimme/kirjat-julkaisut/lapsen-etu-ensin/>

^{vii} <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=223348>

Sisäministeriön kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta säätelevään lakiin esittämien muutosten lisäksi **esitämme muutoksen myös lain soveltamisesta lapseen lain 5. pykälässä.** Sinällään on erinomaista, että lain 5. pykälässä on viittaus lastensuojelulakiin. Ulkomaalaislain pykälään 6 aiemmin ehdotetun mukaisesti kuitenkin esitämme, että myös **kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamista ja auttamista säätelevän lain pykälään 5 kirjataan sitovammin lapsen edun huomioiminen ja ohjeistetaan arvioinnin kirjaaminen päätökseen.** Lisäksi myös tämä pykälä tulisi yhdenmukaistaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen kanssa ja huomioida lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamat suositukset lapsen kuulemisen osalta.

Esitämme pykälän alkuun lisättävän seuraavasti:

”Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, lapsen edun ensisijaisuus on huomioitava kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa.” Lapsen edun arviointi on tehtävä näkyväksi kirjaamalla päätöksiin, mitkä seikat tukevat lapsen etua ja mitkä eivät – tämä tulisi ohjeistaa, mikäli sitä ei kirjata itse lakiin.

Lisäksi ulkomaalaislain 6 §:ään esittämiemme muutosten kohdalla esiin tuodun lapsen oikeuksien komitean suosituksen perusteella **esitämme myös tätä pykälää muokattavan niin, että 12 vuoden ikäraja poistetaan lapsen kuulemisesta.**

Helsingissä 20.8.2014
Suomen UNICEF ry

Inka Hetemäki
Vaikuttamis- ja ohjelmatyön johtaja

Anni Ritari
Vaikuttamistyön suunnittelija

ⁱ <https://www.unicef.fi/lapsen-oikeudet/sopimus-kokonaisuudessaan/>

ⁱⁱ <http://www.julkari.fi/handle/10024/114941>

ⁱⁱⁱ <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070417#L5P25>

^{iv} <http://www.unicef-irc.org/publications/654>

^v Parsons, Annika (2010): Lapsen edun toteutuminen turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Vähemmistövaltuutettu, julkaisusarja 6.

^{vi} <http://www.yhteisetlapsemme.fi/viestimme/kirjat-julkaisut/lapsen-etu-ensin/>

^{vii} <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=223348>