



Sisäministeriölle

Viite: Lausuntopyyntö 26.5.2014

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalla laeiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

Esityksellä ehdotetaan täytäntöön pantavaksi uudelleen laadittu Euroopan parlamentin ja neuvoston 26. kesäkuuta 2013 antama direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (jälj. menettelydirektiivi). Direktiivin tavoitteena on varmistaa jäsenvaltioiden entistä yhdenmukaisemmat menettelyt kansainvälisen suojelun myöntämisessä ja poistamisessa.

Muutosehdotukset koskevat pääasiassa hakijan kuulemista, haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita, turvallisia maita, uusintahakemuksia sekä täytäntöönpanon kieltämistä koskevia hakemuksia. Lasten osalta keskeisimmät muutosehdotukset liittyvät haavoittuvassa asemassa olevan entistä parempaan huomioimiseen turvapaikkamenettelyssä.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Yhteenveto

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että haavoittuvassa asemassa olevien, erityisesti lasten, asemaa parannetaan turvapaikkamenettelyssä. Uudistetun menettelydirektiivin täytäntöönpano edellyttää esitysluonnoksessa ehdotettavia muutoksia ulkomaalaislakiin.

Ehdotettu sääntely haavoittuvassa asemassa olevalle tarvittaessa järjestettävästä lääkärintarkastuksesta, yksin tulleen alaikäisen edustajan läsnäolopakosta turvapaikkapuhuttelussa sekä yksin tulleen alaikäisen hakemuksen nopeutetun käsittelyn rajoittamisesta tukee esityksen tavoitteita.

Esityksen mukaan hakijalle, jolla on todettu olevan erityistarpeita, annetaan tukean varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oike-

uksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Lapsiasiavaltuutetun 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 arviointi sekä lapsen auttaminen edellyttävät erityisosaamista ja -menetelmiä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää myönteisenä, että yksin tulleen lapsen mukana turvapaikkapuhuttelussa on jatkossa aina edustaja, joka voi olla myös 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.

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu esittää kantanaan, että epäselvissä tilanteissa lapsen iän määrittämiseksi tulisi tehdä kokonaisvaltainen tutkimus, jossa huomioidaan fyysisten tekijöiden lisäksi psyykkiset ja sosiaaliset tekijät. Lapsen etu on, että häntä kohdellaan lähtökohtaisesti lapsena, myös silloin, kun iästä on epäselvyyttä. Oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella ei ikää voida täsmällisesti selvittää.

Perustelut lapsiasiavaltuutetun kannanotoille

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on laintasoisena voimaan saatettu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59-60/1991). 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.

Hallituksen esitysluonnoksen 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 suojelu 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 minäänlaista lapsen, hänen vanhempiensa tai muun laillisen huoltajansa ominaisuuteen tai muuhun seikkaan perustuvaa erottelua
- 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 humanitääriin apuun, riippumatta siitä onko hän tullut maahan yksin vai vanhempiansa 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 suuntaviivoista.¹ 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 esitysluonnoksen ehdotuksista

Esityksen tavoitteet lapsen näkökulmasta

Esityksen tavoitteena on parantaa turvapaikan hakijan haavoittuvan aseman entistä parempaa huomioon ottamista. Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevalle hakijalle annettaisiin tukea, jonka avulla hän voisi hyötyä menettelyyn liittyvistä oikeuksistaan ja noudattaa velvollisuuksiaan.

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan 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.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että esityksen vaikutusarvioinnissa on hyvin niukalti käsitelty sen vaikutuksia turvapaikanhakijalapsiin. Arvioinnissa mainitaan ainoastaan lyhyesti vaikutukset nopeutettuun käsittelyyn soveltamiseen, kun kyse on yksin tulleen lapsen hakemuksesta. Arvioinnissa tulisi huomioida myös muut ehdotetut muutokset, jotka vaikuttavat lapsiin turvapaikkamenettelyssä.

Kommentit yksittäisten säännösten muutosehdotuksiin

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.

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 ei 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 edellyttää 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.

Parhaillaan meneillään olevassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen koordinoimassa Lastenasiantalo-hankkeessa² kehitetään lapsilähtöisesti tuotettavaa poikkihallinnollista erityispalvelua lapsille, joiden epäillään joutuneen fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhriksi. Tätä moniammatillista erityisosaamista voitaisiin hyödyntää jatkossa myös turvapaikanhakijalasten tuen tarpeen arvioinnissa sekä auttamisessa.

97 a §. Turvapaikkapuhuttelu.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että 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 myös 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.

Pykälän ensimmäisessä momentissa viitataan ulkomaalaislain 6 §:än, kun kyse on alaikäisen kuulemisesta. 6 § 2 momentin mukaan ennen kaksitoista vuotta täyttänyt lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittänyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsen oikeuksien yleissopimuksen 12 artikla 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.³ Lapsen iällä ja kehitystasolla on merkitystä siinä, missä määrin mielipide huomiodaan lasta koskevan asian päätöksenteossa. Lisäksi on tärkeää huolehtia, että lapselle annetaan riittävästi tietoa hänelle ymmärrettävässä muodossa, jotta hän voi muodostaa ja ilmaista mielipiteensä.

97 b §. Tiedon hankinta yksittäisessä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa.

Pykälässä säädettäisiin tarvittaessa hakijalle järjestettävästä lääkärintarkastuksesta aiempaan vainoon tai vakavaan haittaan viittaavien seikkojen selvittämiseksi. Lapsiasiavaltuutettu viittaa edellä 96 a §:n kohdalla mainittuun lastenasiantalomalliin, jota tulisi hyödyntää hakijalasten lääkärintarkastuksissa.

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 esitysluonnoksessa ei lapsen edun käsitettä ole määriteltä 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.⁴

Iän määrittämistä koskeva sääntely

Menettelydirektiivin 25 artikla koskee ilman huoltajaa oleville alaikäisille myönnettäviä takeita. Artiklan 5 kohta koskee iän selvittämiseksi tehtäviä lääkärintarkastuksia. Hallituksen esitysluonnoksessa ei esitetä muutosta iän määrittämistä koskeviin säännöksiin.

Ulkomaalaislain 6 a §:ssä säädetään oikeuslääketieteellisestä tutkimuksesta iän määrittämiseksi. Hallituksen esityksessä (HE 240/2009 vp) ko. pykälän perusteissa todetaan, että hakijan ikää selvitetään ensisijaisesti asiakirjojen ja rekistereiden sekä hakijan kuulemisen avulla. Lähtökohtana pidetään hakijan ilmoittamaa ikää, ja oikeuslääketieteelliseen tutkimukseen voidaan ryhtyä, jos asiasta on epäselvyyttä eikä sitä muuten voida selvittää. Tutkimus ei kuitenkaan anna täsmällistä ikää, joka on otettava huomioon ja epäselvissä tapauksissa asia olisi ratkaistava hakijan eduksi.

Lapsen edun mukaista on, että häntä kohdeltaisiin lähtökohtaisesti alaikäisenä, jos on epävarmuutta lapsen todellisesta iästä. Todellisen iän selvittämisessä on huomioitava lapsen etu ja menettelyiden on oltava lapselle sopivia. Esimerkiksi Euroopan Neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus (SopS 43-44/2012) lähtee siitä, jos uhrin iän ollessa epävarma ja on perusteita epäillä hänen olevan lapsi, tulee häneen kohdistaa suojelutoimenpiteitä siihen saakka, kunnes ikä on todennettu (10 art) .

Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan iän määrittely tulisi tehdä kokonaisvaltaisella tutkimuksella. Lapsen oikeuksien komitea on ottanut tähän kantaa yleiskommentissaan no. 6 "Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin".⁵ Iän selvittämiseen ei riitä pelkästään oikeuslääketieteellinen tutkimus vaan iän määrittely tulee perustaa kokonaisvaltaiseen tutkimukseen, jossa huomioidaan fyysisten tekijöiden lisäksi psyykkiset ja sosiaaliset tekijät.

Myös European Network of Ombudspersons for Children (ENOC) eli Euroopan lapsiasiavaltuutettujen verkosto on ottanut kantaa iän määrittämiseen 4.10.2013 julkaistussa julkilausumassa "Children on the move"⁶ seuraavasti:

"Age assessment should be made in the child's best interest, with the primary aim to ensure that the child is granted the rights and protection he/she is entitled to. Age assessment should primarily take place on the basis of documentary evidence. When documentary evidence is not sufficient, and in cases of serious doubt about the age of the child, further examination may be conducted as a measure of last resort. It should be carried out as quickly as possible, in the presence of a guardian and processed by independent medical as well as social care experts. Until the age assessment is completed, each person claiming to be a child should be considered and treated as a child."

Age assessment should include a combination of physical, social and psychological maturity assessments. The techniques used should respect the child's culture, dignity and physical integrity. The fact that some physical assessments may be particularly stressful, invasive or traumatic for children should be taken into consideration. ENOC expresses grave concerns about the use of X-ray in view of adverse effects on the child's health, negative judgements by medical authorities on appropriateness and effectiveness and questionable reliability and accuracy. "

Tämä vastaa myös lapsiasiavaltuutetun kantaa.

Jyväskylässä 29.7.2014

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

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

² http://www.thl.fi/fi_FI/web/fi/tiedote?id=33147

³ Yleiskommentti no 12 (CRC/C/GC/12), kohta 1.(a).ii.21

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fC%2fGC%2f12&Lang=en

⁴ Lapsiasiavaltuutettu on ottanut tähän kantaa myös ulkomaalaisten vapaaehtoista avustettua paluuta koskevaan hallituksen esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa 3.2.2014

<http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1873869> . Ihmiskauppaan liittyviä kysymyksiä on käsitelty lisäksi esim. lausunnossa (18.11.2013) koskien Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmis-
kaupan vastaisesta toiminnasta seurantaa <http://www.lapsiasia.fi/nyt/lausunnot/lausunto/-/view/1871028>.

⁵

http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2fGC%2f2005%2f6&Lang=en

⁶ <http://www.crin.org/docs/ENOC%20statement%20children%20on%20the%20move%202013.pdf>