

Yksin Suomessa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteutuminen

Työryhmän ehdotukset koskien viranomaisten
välistä tiedonkulkua ja alaikäisen vanhemman
jäljittämistä

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 3/2005

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Vailla huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta viranomaisten välistä tiedonkulkua ja perheenjäsenten jäljittämistä selvittävä työryhmä Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, pj Ylitarkastaja Eeva Nykänen, s	Julkaisun laji Työryhmän raportti Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö Toimielimen asettamispäivä 5.4.2004
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) Yksin Suomessa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteutuminen: työryhmän ehdotukset koskien viranomaisten välistä tiedonkulkua ja alaikäisen vanhemman jäljittämistä Förverkligande av intressen för minderåriga barn som söker asyl i Finland och som saknar vårdnadshavare: arbetsgruppens förslag om överföring av information mellan myndigheterna och spårande av föräldrar till minderåriga	
Julkaisun osat	
Tiivistelmä Työryhmän tehtävänä on ollut: - selvittää ja arvioida alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta viranomaisten välistä tiedonkulkua ja perheenjäsenten jäljittämistä koskeva tämänhetkinen tilanne Suomessa - pääasiallisen tehtävänsä ohella tarkastella kielteisen päätöksen saaneen alaikäisen paluun edellyttämiä erityistoimenpiteitä, joilla lapsen edun toteutuminen varmistetaan - edellä mainittuja kysymyksiä koskevien ehdotusten tekeminen ja tarvittavien säädösluonnosten valmistelu sekä muiden asiaa koskevien ehdotusten tekeminen. Raportissa kuvataan viranomaisten välistä tiedonkulkua ja perheenjäsenten jäljittämistä koskevaa tämänhetkistä tilannetta Suomessa ja esitellään työryhmän nykytilanteeseen liittyviä havaintoja. Raportti sisältää ehdotukset viranomaisten välistä tiedonkulkua ja vanhemman tai muun huoltajan jäljittämistä koskevien säännösten ottamisesta ulkomaalaislakiin. Työryhmä on myös laatinut luonnokset kysymyksiä koskeviksi säännöksiksi. Lisäksi raportti sisältää eräitä muita asiaan liittyviä toimenpide-ehdotuksia.	
Avainsanat (asiasanat) ulkomaalaispolitiikka, alaikäiset turvapaikanhakijat	
Muut tiedot ISBN 951-734-813-4 (PDF)	
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisuja 3/2005	ISSN 1236-2840 ISBN 951-734-812-6 (nid.)

Kokonaissivumäärä 82 + liite	Kieli suomi	Hinta 25 € + alv	Luottamuksellisuus
Jakaja		Kustantaja	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen som utreder överföring av information mellan myndigheterna och spårande av familjemedlemmar i fråga om minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare Regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho, ordförande Överinspektör Eeva Nykänen, sekreterare	Typ av publikationen Arbetsgruppens rapport
	Uppdragsgivare Inrikesministeriet
	Datum för tillsättandet av organet 5.4.2004
Publikation (även den finska titeln) Förverkligande av intressen för minderåriga barn som söker asyl i Finland och som saknar vårdnadshavare: arbetsgruppens förslag om överföring av information mellan myndigheterna och spårande av föräldrar till minderåriga Yksin Suomessa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteutuminen: työryhmän ehdotukset koskien viranomaisten välistä tiedonkulkua ja alaikäisen vanhemman jäljittämistä	
Publikationens delar	
Referat Arbetsgruppen hade till uppgift att: - utreda och bedöma dagens situation i Finland vad gäller överföring av information om minderåriga asylsökande mellan myndigheterna och spårande av familjemedlemmar till minderåriga asylsökande - vid sidan av sin huvudsakliga uppgift undersöka vilka särskilda åtgärder som förutsätts vid återsändning av ett minderårigt barn som har fått avslag på sin ansökan för att säkerställa att barnets intressen förverkligas - lägga fram förslag om ovan nämnda frågor och utarbeta de författningsutkast som behövs samt komma med andra förslag kring dessa frågor. I rapporten beskrivs dagens situation i Finland vad gäller överföring av information mellan myndigheterna och spårande av familjemedlemmar. I rapporten presenteras också arbetsgruppens observationer i anslutning till dagens situation. I rapporten föreslås dessutom att bestämmelser om överföring av information och om spårande av föräldrar eller andra vårdnadshavare intas i utlänningslagen. Arbetsgruppen har också utarbetat utkast till bestämmelser om respektive frågor. Dessutom innehåller rapporten några andra åtgärdsförslag i anslutning till dessa frågor.	
Nyckelord Utlänningspolitik, minderåriga asylsökande	
Övriga uppgifter ISBN 951-734-813-4 (PDF)	

Seriens namn och nummer Sisäasiainministeriön julkaisuja 3/2005		ISSN 1236-2840	ISBN 951-734-812-6
Sidoantal 82 + bilaga	Språk Finska	Pris 25 € + MOMS	Sekretessgrad
Distribution		Förlag	

Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö päätti 5.4.2004 asettaa työryhmän selvittämään ja arvioimaan yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta viranomaisten välistä tiedonkulkua ja perheenjäsenten jäljittämistä. Työryhmän tehtäväksi annettiin 31.12.2004 mennessä

- selvittää ja arvioida alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta viranomaisten välistä tiedonkulkua ja perheenjäsenten jäljittämistä koskeva tämänhetkinen tilanne Suomessa
- pääasiallisen tehtävänsä ohella tarkastella kielteisen päätöksen saaneen alaikäisen paluun edellyttämiä erityistoimenpiteitä, joilla lapsen edun toteutuminen varmistetaan
- edellä mainittuja kysymyksiä koskevien ehdotusten tekeminen ja tarvittavien säädösluonnosten valmistelu sekä muiden asiaa koskevien ehdotusten tekeminen

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta. Jäseninä ovat toimineet ylikomisario Per Ehrstén sisäasiainministeriön poliisiosastolta, apulaisosastopäällikkö Marcus Laurent ulkoasiainministeriön oikeudelliselta osastolta, lähetystöneuvos Ilkka Rentola ulkoasiainministeriön globaaliasioiden osastolta, hallitussihteeri Anne Kumpula sosiaali- ja terveysministeriöstä, majuri Ilkka Herranen rajavartiolaitoksen esikunnasta, tulosalueen johtaja Susanne Tengman Ulkomaalaisvirastosta sekä erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen työministeriön politiikkaosastolta. Kokouksiin ovat osallistuneet varajäseninä tai varsinaisten jäsenten ja varajäsenten sijaisina lainsäädäntösihteeri Hanna Rantala ulkoasiainministeriön oikeudelliselta osastolta, ma. tutkija Janina Hasenson ulkoasiainministeriön globaaliasioiden osastolta, ylitarkastaja Pentti Kananen sosiaali- ja terveysministeriöstä, erikoissuunnittelija Marja Pentikäinen työministeriön toimeenpano-osastolta, ylitarkastaja Eeva-Maria Nieminen Ulkomaalaisvirastosta ja ylitarkastaja Ritva Laakso-Liukkonen Ulkomaalaisvirastosta. Työryhmän sihteerinä ovat toimineet ylitarkastaja Jutta Gras 3.11.2004 saakka ja 4.11.2004 alkaen ylitarkastaja Eeva Nykänen sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta.

Työryhmä on kuullut asiantuntijoina lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vannetta oikeusministeriön lainvalmisteluosastolta, Reetta Helanderia Pakolaisneuvonta ry:stä, Taina Martiskaista Lastensuojelun Keskusliitosta ja Leena-Kaisa Åbergia Suomen Punaisesta Rististä.

Työryhmä järjesti toimikautensa aikana 10 kokousta. Tämän lisäksi työryhmä tutustui 24.5.2004 Ylöjärven ryhmä- ja perheryhmäkotiin, jossa työryhmä kuuli paikallisten viranomaisten edustajia.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa raporttinsa sisäasiainministeriölle.

Raporttiin sisältyy lausuma ja eriävä mielipide.

Helsingissä 17 päivänä tammikuuta 2005

Annikki Vanamo-Alho

Per Ehrstén

Ilkka Herranen

Marcus Laurent

Susanne Tengman

Ilkka Rentola

Eeva Vattulainen

Anne Kumpula

Eeva Nykänen

Sisältö

Lyhenteet	4
1 Johdanto	5
2 Kansainväliset sopimukset ja suositukset	7
2.1 Yhdistyneet Kansakunnat	7
2.1.1 Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus	7
2.1.2 Pakolaissopimus ja pakolaisasiain päävaltuutetun virasto	8
2.1.3 Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus ja sen lisäpöytäkirjat	9
2.1.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus	10
2.2 Euroopan neuvosto	10
2.3 Euroopan unioni	11
2.3.1 Euroopan unionin perusoikeuskirja	11
2.3.2 Päätöslauselma ilman huoltajaa tulevista kolmansien maiden alaikäisistä kansalaisista	12
2.3.3 Turvapaikka-asioissa hyväksytyt ja sellaiset säädökset, joista on saavutettu poliittinen yhteisymmärrys	13
2.3.4 EU:n palauttamista koskeva toimintaohjelma	15
2.4 Kansalaisjärjestöjen näkemyksiä	15
2.4.1 European Council on Refugees and Exiles: Pakolaislapsia koskeva kanta... ..	15
2.4.2 Separated Children in Europe Programme	16
2.5 Johtopäätöksiä kansainvälisistä sopimuksista ja suosituksista	17
3 Kansainvälinen vertailu	18
3.1 Yksin olevien alaikäisten määrät ja tehdyt turvapaikka- ja oleskelulupapäätökset	18
3.2 Viranomaisten välinen tiedonkulku eräissä muissa Pohjoismaissa	19
3.3 Yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan perheenjäsenten jäljittäminen ja alaikäisen yhdistäminen perheeseensä alkuperämaassa	20
3.3.1 Ruotsi	20
3.3.2 Norja	23
3.3.3 Tanska	25
3.3.4 Alankomaat	27
3.3.5 Belgia	28
3.3.6 Espanja	30
3.3.7 Irlanti	31
3.3.8 Iso-Britannia	32
3.3.9 Italia	33
3.3.10 Itävalta	34
3.3.11 Portugali	34
3.3.12 Ranska	35
3.3.13 Saksa	36
3.4 Johtopäätöksiä kansainvälisestä vertailusta	36
4 Säännökset ja käytännöt Suomessa	38
4.1 Tilastotietoa yksin olevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista Suomessa	38
4.2 Yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan turvapaikkamenettely Suomessa	39
4.2.1 Keskeiset alaikäistä turvapaikanhakijaa koskevat periaatteet	39
4.2.2 Kansainvälisen suojelun hakeminen, kun kyseessä on yksin oleva alaikäinen	40

4.2.3 Yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vastaanotto	41
4.2.4 Yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edustaminen ja puhevallan käyttö	43
4.2.5 Yksin olevan alaikäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely.....	43
4.2.6 Päätös yksin olevan alaikäisen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen	44
4.2.7 Perheen yhdistäminen Suomessa tai lapsen kotimaassa.....	45
4.3 Viranomaisten välinen tiedonkulku.....	47
4.3.1 Tiedonkulkua koskeva lainsäädännöllinen tilanne	47
4.3.2 Yksityiselämän suojaa koskevat säännökset	50
4.3.3 Tiedonkulkua koskeva tilanne käytännössä	51
4.4 Vastuu yksin olevan alaikäisen vanhemmat tai muun huoltajan jäljittämisestä ja jäljittämistyön suorittaminen	51
4.4.1 Viranomaislähtöinen jäljittäminen	51
4.4.2 Järjestölähtöinen jäljittäminen.....	52
4.5 Kielteisen päätöksen saaneen alaikäisen palauttamiseen liittyvät tukitoimet	54
5 Nykytilan arviointia.....	55
5.1 Viranomaisten välinen tiedonkulku.....	55
5.1.1 Tiedonkulkua koskevan nykytilan arviointia	55
5.1.2 Tiedonkulusta säätämisen tarve – argumentteja puolesta ja vastaan.....	55
5.1.3 Lainsäädännön ja sen kehittämistarpeen arviointia	60
5.2 Alaikäisen vanhemman tai muun huoltajan jäljittäminen	63
5.2.1 Jäljittämismvastuun kohdentamisesta ja jäljittämisen merkityksestä.....	63
5.2.2 Jäljittämisen suorittaminen käytännössä	64
5.2.3 Asianmukaisen vastaanottajatahon identifioiminen	64
5.3 Alaikäisen käännytyspäätöksen täytäntöönpano ja palauttamisen tukitoimet.....	66
6 Työryhmän ehdotukset	68
6.1 Viranomaisten välinen tiedonkulku.....	68
6.2 Alaikäisen vanhemman tai muun huoltajan jäljittäminen	71
6.3 Alaikäisen palauttaminen ja palauttamisen tukitoimet.....	75
6.4 Muut ehdotukset	76
Lausuma	79
Eriävä mielipide.....	80
Förslag till paragrafer på svenska	82

Lyhenteet

CAHAR	Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons
ECRE	European Council on Refugees and Exiles
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
ICRC	Punaisen Ristin kansainvälinen komitea
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	International Organization for Migration
ISS	International Social Services
KIP	Kosovo Information Project
SCEP	Separated Children in Europe Programme
SPR	Suomen Punainen Risti
UDI	Utlendingsdirektoratet
ULDST	Udlændingestyrelsen
UNHCR	Pakolaisasiain päävaltuutetun virasto
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 Johdanto

Sisäasiainministeriö asetti 5.4.2004 työryhmän selvittämään ja arvioimaan yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta viranomaisten välistä tiedonkulkua ja perheenjäsenten jäljittämistä. Lisäksi työryhmä on pohtinut, miten varmistaa lapsen edun toteutuminen ja parhaiten tukea lasta palauttamistilanteessa. Yksin oleva alaikäinen turvapaikanhakija on ilman vanhempiaan tai laillista huoltajaansa Suomessa oleva turvapaikkahakemuksen jättänyt henkilö, joka turvapaikkahakemuksen jättäessään oli alle 18-vuotias.

Vastauksessaan 37/2004 hallituksen esitykseen uudeksi ulkomaalaislaiksi eduskunta hyväksyi mm. lausuman, jossa se edellyttää hallituksen seuraavan tarkkaan uuden ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista ottaen seurannassa huomioon muun ohella lapsen asemaan ja etuun liittyvät eri kysymykset.

Työryhmä omaksui työnsä johtavaksi periaatteeksi lapsen edun periaatteen pyrkien selvittämään, miten lapsen etu parhaiten työryhmän toimenkuvaan kuuluvissa kysymyksissä toteutuisi. Eräillä tahoilla ajateltiin aikaisemmin varsin yleisesti, että kohdemaahan jääminen toteuttaa kaikissa tapauksissa lapsen etua parhaiten. Nykyään asiaa ei enää pidetä näin yksiselitteisenä ja on herännyt pyrkimys ja halu ymmärtää yksin oleviin alaikäisiin liittyviä ilmiöitä kokonaisvaltaisemmin.

Työryhmän toimenkuvaan kuuluvat kysymykset liittyvät kiinteästi toisiinsa. Kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti Suomi antaa kansainvälistä suojelua sitä tarvitseville lapsille. Kun lapsi ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, tarkastellaan lapsen edun toteutumista eri näkökulmista. Ratkaisevaa tällöin on myös se, onko viranomaisilla tieto lapsen vanhempien tai muiden läheisten sukulaisten olinpaikasta. Viranomaisten välisen tiedonkulun ja vanhempien systemaattisen jäljittämisen avulla on mahdollista identifoida sellaiset olosuhteet, joissa lapsen palaaminen omien vanhempiensa tai sukulaistensa luo on lapsen kannalta paras ratkaisu. Valtio kantaa vastuunsa lapsen edun toteutumisesta ottamalla myös konkreettisesti palauttamistilanteessa parhaalla mahdollisella tavalla huomioon lapsen alaikäisyyden.

Yksin olevat alaikäiset turvapaikanhakijat ovat olleet viime vuosina kasvavan kiinnostuksen kohteena Euroopan unionissa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla. Näin on sen vuoksi, että yksin olevat alaikäiset turvapaikanhakijat nähdään järjestelmän uhreina. Kun keinot päästä rikkaisiin länsimaihin ovat harvassa ja etsivät jatkuvasti uusia muotoja, jää lapsen oikeuksien kunnioittaminen usein toisarvoiseksi. Monet lapsista lähetetään suorittamaan tehtävää, jonka onnistumisesta he kantavat raskasta taakkaa. Ilmiöön liittyy myös rikollisia piirteitä turvauduttaessa salakuljettajiin. Ihmissalakuljetus ja –kauppa ovat ajankohtaisia maailmanlaajuisia ongelmia. Niihin liittyy uhrien hyväksikäyttöä ja suuria inhimillisiä kärsimyksiä. Rikollisille ihmissalakuljetus ja –kauppa on puolestaan merkittävä tulonlähde. Erityisen vaarallisia salakuljettajien avustuksella tehdyt matkat ovat hyvin pienille lapsille. Lasten hyväksikäyttö kielletään mm. YK:n lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa ja ns. Palermon sopimuksen lisäpöytäkirjoissa. Yksin olevien alaikäisten lähettämisen keskeisiä syitä ovat ihmisoikeuksien ja demokratian puute sekä sodat, kriisit ja taloudellinen eriarvoisuus lähtömaissa ja vaikeus saada lailliseen maahanmuuttoon tarvittavat oleskelu- ja työluvut.

Erityisesti viranomaisten välisen tiedonkulun tehostaminen mutta myös yksin olevan alaikäisen perheenjäsenten jäljittäminen ovat moniulotteisia kysymyksiä, joihin liittyy runsaasti erilaisia keskenään jopa ristiriitaisina näyttäytyviä yksilötason ja politiikkatason näkökulmia. Työryhmä onkin omaksunut toiminnassaan laaja-alaisen lähestymistavan ja pohtinut toimialaansa kuuluvia kysymyksiä mahdollisimman moniulotteisesti. Työryhmän raportti pyrkii ilmentämään tätä pohdiskelevaa lähestymistapaa ja sen vuoksi siinä nostetaan esiin myös sellaisia ratkaisumalleja, joita työryhmä ei lopulta ole päättänyt ehdottamaan.

Työryhmän ehdotukset heijastavat lapsen edun periaatetta, jonka toteuttaminen parhaalla mahdollisella tavalla on ollut johtava pyrkimys työryhmän työssä. Lapsen edun periaatteen lisäksi työryhmän ehdotukset on ankkuroitu myös muihin lapselle kuuluviin keskeisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Viranomaisten välisen tiedonkulun ja yksin olevan alaikäisen perheenjäsenten jäljittämisen tulee työryhmän näkemyksen mukaan tapahtua kaikissa tapauksissa siten, että lapsen perus- ja ihmisoikeuksien suojasta ei tingitä eikä lapsen tai hänen vanhempiensa tai muiden omaistensa turvallisuutta vaaranneta. Työryhmä korostaakin, että esimerkiksi lasta koskevia tietoja hankittaessa perus- ja ihmisoikeuksien suojaamaa lapsen yksityisyyden piiriä ja esimerkiksi viestin luottamuksellisuutta ei saa loukata.

Työryhmän raportti jakautuu viiteen osaan. Luvut 2, 3 ja 4 on tarkoitettu taustatiedoksi kansainvälisen, eurooppalaisen ja suomalaisen toimintaympäristön jäsentämiseksi. Luvussa 2 kuvaillaan yksin olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskevaa kansainvälistä viitekehystä, joka määrittää alaikäisten keskeiset oikeudet ja heidän kohteluaan koskevat pääperiaatteet. Luvussa 3 esitellään muiden Euroopan maiden parhaita käytäntöjä ja moninaisia ratkaisumalleja liittyen erityisesti perheenjäsenten jäljittämiseen ja kielteisen päätöksen saaneiden alaikäisten palauttamiseen. Raportin 4. luku selvittää ja kuvailee tämänhetkistä asiointitilaa Suomessa. Luvussa kuvataan taustatiedoksi yksin Suomeen saapuneen alaikäisen turvapaikkamenettely vaiheittain mahdollisimman kattavasti ja luodaan sen jälkeen katsaus käytännön ja lainsäädännön näkökulmasta työryhmän selvittävänä oleviin erityiskysymyksiin koskien tiedonkulkua, perheenjäsenten jäljittämistä ja alaikäisten palauttamisen tukitoimia. Raportin luvuissa 5 ja 6 suunnataan katse kohti tulevaa. Luvussa 5 arvioidaan nykytilaa edellä mainittujen, työryhmän toimenkuvaan kuuluvien erityiskysymysten osalta Suomessa ja luvussa 6 esitetään työryhmän ehdotukset asiantilan selkiyttämiseksi ja kehittämiseksi.

2 Kansainväliset sopimukset ja suositukset

2.1 Yhdistyneet Kansakunnat

2.1.1 Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus vuodelta 1989 on keskeisin lapsen oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus.¹ Yleissopimus on saatettu Suomessa voimaan asetuksella vuonna 1991.²

Yleissopimuksen oikeudet kuuluvat kaikille lapsille, myös maahan saapuneille pakolais- ja turvapaikanhakijalapsille. Yleissopimukseen ei monien muiden ihmisoikeussopimusten tavoin sisälly lauseketta, joka mahdollistaisi poikkeamisen sopimusvelvoitteista hätätilan aikana. Lapselle yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ei siis voida poiketa missään olosuhteissa. Yleissopimuksen ytimen muodostavat neljä perusperiaatetta: lapsen parhaan edun periaate (3 artikla), syrjinnän kieltäminen (2 artikla), oikeus elämään ja kehitykseen (6 artikla) sekä oikeus omien näkemystensä ilmaisemiseen ja niiden huomioiduksi tulemiseen (12 artikla).

Yleissopimuksen 22 artiklassa käsitellään turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia. Artiklan 2 momentissa sopimusvaltioiden edellytetään, siten kuin ne katsovat tarpeelliseksi, YK:n ja muiden järjestöjen kanssa suojelevan ja auttavan turvapaikanhakija- ja pakolaislasta sekä jäljittävän hänen vanhempansa ja muut perheenjäsenensä, jotta saataisiin lapsen ja hänen perheensä jälleenyhdistämisen kannalta tärkeitä tietoja. Jos lapsen vanhempia ei löydetä, on lapselle annettava sellaista suojelua kuin muillekin pysyvästi tai tilapäisesti vailla perheen suojaa oleville lapsille yleissopimuksessa annetaan.

Lähtökohtaisesti oikeus perhe-elämään ja yhteydenpito vanhempiin ovat lapsen perustavanlaatuisimpia oikeuksia. Lapsen edun mukaista on tietää, missä hänen vanhempansa ovat. Vanhemmistaan eroon joutuneen lapsen moninaisia oikeuksia ja tarpeita käsitellään yleissopimuksen 9 ja 10 artikloissa. Yleissopimuksessa ei oteta kantaa siihen, missä perheen yhdistämisen tulisi tapahtua, mutta 10 artikla edellyttää, että oleskelulupaa perhesiteen perusteella koskevat hakemukset on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Työryhmän toimenkuvan kannalta erityisen keskeisiä määräyksiä ovat edellä mainittujen lisäksi sopimuksen 16 artikla ja 34-36 artiklat. Yleissopimuksen 16 artiklassa vahvistetaan, ettei lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti. Sopimuksen 34-36 artikloissa sopimusvaltiot sitoutuvat suojelemaan lasta hyväksikäytön eri muodoilta ja ryhtymään toimenpiteisiin estääkseen lasten hyväksikäyttöä.

Yleissopimuksen 43 artiklan perusteella sopimusvaltioiden edistymistä sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanossa valvoo lapsen oikeuksien komitea, jolle sopimusvaltiot rapor-

¹ Ks. <http://www.finlex.fi/linkit/sops/19910060>.

² Asetus lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta (annettu 21.08.1991) SopS n:o 60/1991.

toivat säännöllisesti. Suomelle antamissaan suosituksissa lokakuussa 2000 komitea kiinnitti huomiota siihen, ettei pakolais- ja turvapaikanhakijalasten kohdalla ensisijaisesti oteta huomioon lapsen parhaan edun toteutumista.³ Komitea myös kehotti Suomea tarkastelemaan syitä turvapaikkahakemusten ja perhesiteen perusteella tehtyjen oleskelulupahakemusten pitkiin käsittelyaikoihin ja pyrkimään niiden lyhentämiseen.⁴ Nimenomaisesti 22 artiklaan (käytännössä turvapaikanhakijalapsiin) liittyvissä toimenpidesuosituksissa ei käsitelty työryhmän toimenkuvaan suoranaisesti liittyviä asioita.⁵

2.1.2 Pakolaissopimus ja pakolaisasiain päävaltuutetun virasto

Pakolaisten oikeudellista asemaa koskevassa Geneven yleissopimuksessa (1951) (pakolaissopimus)⁶ ei käsitellä erikseen yksin olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita.⁷ Pakolaissopimus soveltuu samalla tavoin täysi-ikäisiin turvapaikanhakijoihin kuin sellaisiin turvapaikanhakijoihin, joiden erityistarpeisiin tulisi turvapaikkamenettelyssä kiinnittää huomiota. Pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) käsikirjassa pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista (1993) käsitellään yksin maahan saapuvia alaikäisiä turvapaikanhakijoita yksinomaan turvapaikkamenettelyssä suoritettavan tosiseikkojen selvittämisen näkökulmasta.⁸

UNHCR on laatinut yksin olevia alaikäisiä koskevat ohjeistukset *Refugee Children, Guidelines on Protection and Care* (1994) ja *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum* (1997). Vuoden 1994 ohjeistuksessa käsitellään yleisemmin pakolaislapsia, kun taas vuoden 1997 ohjeistuksessa keskitytään turvapaikanhakijalapsiin. UNHCR ei ole sittemmin laatinut omaa ohjeistusta yksin olevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista, vaan se on tehnyt yhteistyötä SCEP-verkoston puitteissa kansallisten Pelastakaa Lapset –järjestöjen kanssa (ks. 2.4.2.).

Yksin olevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista on oma lukunsa (luku 10) vuoden 1994 ohjeistuksessa. UNHCR korostaa vanhempien ja muiden sukulaisten jäljittämisen merkitystä ja kehottaa ryhtymään jäljittämistoimiin mahdollisimman pian. Lapsen näkökulmasta on tärkeää tietää, että joku etsii hänen vanhempiaan. Jäljittämistoimenpiteet tulisi koordinoita Punaisen Ristin kanssa. UNHCR rohkaisee jäljittämiseen myös silloin, kun lapsi itse kertoo vanhempiensa kuolleen. Kokemukset ovat osoittaneet, että usein toinen vanhemmista saattaakin olla elossa ja samalla voi olla mahdollista löytää lapsen muita sukulaisia tai ystäviä. UNHCR:n näkemyksen mukaan perhettä yhdistettäessä saattaa sosiaalityöntekijän tuki olla tarpeen. Jos lapsen ja hänen perheenjäsentensä nopea jälleenyhdistäminen ei ole mahdollista, on tärkeää auttaa lasta pitämään yhteyttä perheenjäseniinsä.⁹

³ Concluding Observations of the Committee on the Rights of the Child: Finland 16/10/2000, kohta 25 (CRC/C/15/Add.132).

⁴ Ibid. kohdat 37-38.

⁵ Ibid. kohdat 51-54.

⁶ Ks. http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680077/19680077_2. Asetus pakolaisten oikeusasemaa koskevan sopimuksen voimaansaattamisesta Sops n:o 77/1968.

⁷ Pakolaissopimuksessa viitataan epäsuorasti alaikäisiin mm. alkeisopetuksen (22 artikla) kautta.

⁸ UNHCR:n käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista, kohdat 213-219.

⁹ *Refugee Children, Guidelines on Protection and Care* (1994) luku 10, jakso III. Ks. myös *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum* (1997) s. 6.

UNHCR:n mukaan kielteisen päätöksen saanutta alaikäistä turvapaikanhakijaa ei tulisi palauttaa, jos ennen palauttamista ei ole jäljitetty hänen vanhempansa, joka voi huolehtia lapsesta ja jolle on kerrottu paluun yksityiskohdista. Myös muu sukulainen, täysi-ikäinen huoltaja tai viranomaistaho voi tulla kyseeseen, jos asianomainen taho on suostunut ja on kykenevä tarjoamaan lapselle välitöntä suojelua ja huolenpitoa. Lapsen tilanteen seuranta paluun jälkeen on alkuperämaan vastuulla. Apua voi saada UNHCR:ltä osana maan tilanteen yleisseurantaa sekä IOM:ltä (International Organization for Migration) tai kansalaisjärjestöiltä.¹⁰

UNHCR esittää vuoden 1997 ohjeistuksessa, että eri aloja edustavan paneelin tulisi kertoa yksittäisen lapsen kannalta tarkoituksenmukaisin ja lapsen edun mukainen ratkaisu, ja antaa tapauskohtaisia suosituksia.¹¹ Palautettavaa lasta tulisi neuvoa ja tukea ennen paluuta erityisesti silloin jos lapsi itse ei halua palata tai hänen vanhempansa eivät toivo lapsen palaavan. Jos mahdollista, lasta tulisi UNHCR:n näkemyksen mukaan rohkaista pitämään yhteyttä vanhempiinsa ennen paluuta.¹²

UNHCR:n lähtökohtana on, että yksin tulleen alaikäisen perheen yhdistäminen voi tapahtua myös lapsen kotimaassa. Edellytyksenä on riittävä selvitys- ja taustatyö. Lapsen etu on yleensä olla yhdessä vanhempiensa kanssa. Poikkeuksellisissa tilanteissa kuten seksuaalisen hyväksikäytön johdosta näin ei kuitenkaan aina ole.¹³

2.1.3 Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus ja sen lisäpöytäkirjat

YK:n kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen yleissopimus (ns. Palermón sopimus) tuli kansainvälisesti voimaan 29.9.2003. Suomessa sopimus tuli valtion sisäisesti voimaan maaliskuussa 2004.¹⁴ Yleissopimus on toistaiseksi laajin rajat ylittävän rikollisuuden vastainen kansainvälinen sopimus. Sen tavoitteena on edistää yhteistyötä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.¹⁵

Palermón sopimukseen liittyy kolme lisäpöytäkirjaa, joista kaksi on huomionarvoista työryhmän toimenkuvan kannalta. Toinen näistä koskee maitse, meritse ja ilmateitse tapahtuvan maahanmuuttajien salakuljetuksen kieltämistä ja toinen ihmiskauppaa, erityisesti nais- ja lapsikaupan ehkäisemistä, torjumista ja rankaisemista. Lisäpöytäkirjat tulivat kansainvälisesti voimaan 28.1.2004. Lisäpöytäkirjat eivät ole vielä tulleet Suomessa valtion sisäisesti voimaan.¹⁶

¹⁰ *Refugee Children, Guidelines on Protection and Care* (1994) luku 10 jakso IV.

¹¹ *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum* (1997) s. 12.

¹² *Ibid.* s. 11.

¹³ *Ibid.* s. 12.

¹⁴ Ks. <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2004/20040020>. Asetus kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen voimaansaattamisesta ja yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetun lain voimaansaattamisesta SopS n:o 20/2004.

¹⁵ [Työryhmän mietintö - YK:n järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen ns. Palermón sopimuksen hyväksyminen. Oikeusministeriön julkaisusarja. Lausuntoja ja selvityksiä 2002:27.](#)

¹⁶ Ks. <http://www.om.fi/uploads/h5p4swaw50o.pdf>.

Maahanmuuttajien salakuljetusta koskevalla lisäpöytäkirjalla pyritään torjumaan laitto-
maan maahan saapumiseen liittyvää avustamista, josta on muodostunut laajentuva jär-
jestäytyneen rikollisuuden muoto. Ihmiskauppaa koskevan lisäpöytäkirjan tarkoitus on
pöytäkirjan 2 artiklan mukaan seuraava:

- a) ehkäistä ja torjua ihmiskauppaa, kiinnittäen erityistä huomiota naisiin ja lapsiin;
- b) suojella ja auttaa ihmiskaupan uhreja, kunnioittaen täysimääräisesti heidän ihmisoi-
keuksiaan; ja c) edistää sopimusvaltioiden välistä yhteistyötä näiden tavoitteiden saavut-
tamiseksi.

2.1.4 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen¹⁷ määräyksistä
työryhmän toimenkuvan kannalta erityistä merkitystä on yksityisyyden suojaa koskeval-
la 17 artiklalla. Suojan kohteena on jokaisen yksityiselämä, perhe, koti ja kirjeenvaihto.
Sopimus antaa suojan mielivaltaiselta ja laittomalta puuttumiselta sekä henkilön kunnii-
aa ja mainetta loukkaavilta hyökkäyksiltä.

Suomen perustuslain 10 §:n mukainen yksityisyyden suoja on määritelty KP-
sopimuksen 17 artiklan ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen yksityisyyden
suojaa koskevan artiklan vaatimusten mukaisesti käsittämään yksityiselämän, kunnian
ja kotirauhan loukkaamattomuuden.

Työryhmän toimenkuvan kannalta merkittävä on myös KP-sopimuksen 24 artikla, jossa
tunnustetaan jokaisen lapsen oikeus suojeluun perheensä, yhteiskunnan ja valtion tahol-
ta ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, kansalliseen tai yhteis-
kunnalliseen alkuperään, omaisuuteen tai syntyperään perustuvaa syrjintää.

Eräitä poikkeuksia (lähinnä vaalikelpoisuus ja äänioikeus) lukuun ottamatta ihmisoike-
ussopimuksissa, mukaan lukien KP-sopimuksessa, määritellyt oikeudet ja Suomen pe-
rusoikeussäännökset eivät aseta ikään perustuvia rajoituksia oikeuksien suojan piiriin
kuulumiselle. Perustuslain 6 §:ssä taataan lisäksi nimenomaisesti lapsille tasa-arvo yksi-
löinä. Ihmisoikeussopimuksissa ja perustuslaissa tunnustetut kielletyt syrjintäperusteet
koskevat myös lapsia.

2.2 Euroopan neuvosto

Euroopan ihmisoikeussopimuksen¹⁸ määräyksistä työryhmän toimenkuvan kannalta
erityisen merkittävä on sopimuksen 8 artikla, jossa vahvistetaan oikeus nauttia yksityis-
ja perhe-elämän kunnioitusta. Artiklassa todetaan seuraavasti:

*1. Jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kir-
jeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta.*

¹⁷ Ks. http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1976/19760008/19760008_2. Asetus kansalaisoike-
uksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen
pöytäkirjan voimaansaattamisesta SopS n:o 8/1976.

¹⁸ Ks. http://www.finlex.fi/linkit/sops/19990063_2%29.

2. Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Yksityis- ja perhe-elämän suojan osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on omaksunut tulkinnan, jonka mukaan artiklasta ei seuraa valtiolle yleistä velvoitetta kunnioittaa aviopuolisoiden asuinpaikan valintaa eikä hyväksyä perheen yhdistämistä alueellaan.¹⁹ Hallintovaliokunta on ulkomaalaislakia koskevassa mietinnössään todennut lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen useiden ratkaisujen heijastelevan ajattelutapaa, että yksin olevien alaikäisten perheen yhdistämistä koskeva ratkaisu edellyttää kokonaisvaltaista arviota lapsen edusta, perheen siteistä ja perheen siteiden painottumisesta.²⁰

Sopimuksen 8 artiklassa tarkoitettu kirjeenvaihdon suoja kattaa myös muun luottamuksellisen viestin, esimerkiksi puhelun, suojan. Viestin luottamuksellisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan silloin kun se on välttämättömä demokraattisessa yhteiskunnassa jonnekin artiklan 2 kohdassa luetellun syyn vuoksi ja kun rajoitus perustuu lakiin.

Vuonna 2003 Euroopan neuvoston (EN) ministerikomitea kehotti CAHAR:ia (Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons) laatimaan luonnoksen maasta poistamisen menettelytapasuositukseksi. Työtä on joulukuusta 2003 alkaen tehty CAHAR:n alaisessa työryhmässä, josta ehdotus siirrettiin syksyllä 2004 CAHAR:n käsiteltäväksi, minkä jälkeen asia menee ministerikomitean hyväksyttäväksi. Suositusluonnoksissa käsitellään myös alaikäisten asemaa palauttamislanteissa.

Varhaisemmissa Euroopan neuvoston alaisuudessa laadituissa suosituksissa alaikäisiin turvapaikanhakijoihin viitataan vain harvoin ja hyvin yleisluonteisesti.²¹

2.3 Euroopan unioni

2.3.1 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Euroopan unionin (EU) perusoikeuskirja annettiin Nizzan Eurooppa-neuvoston yhteydessä joulukuussa 2000.²² Perusoikeuskirja ei toistaiseksi ole oikeudellisesti sitova asiakirja, mutta jo siihen liittyvän julistuksen antamisen yhteydessä Euroopan parlamentti, EU:n neuvosto ja Euroopan komissio sitoutuivat noudattamaan sitä täysimääräisesti. Perusoikeuskirjan sisällyttäminen perustuslailliseen sopimukseen asettaa unionille aktiivisen velvoitteen kunnioittaa ja edistää perusoikeuskirjan mukaisten oikeuksien toteutumista unionin toiminnassa.

¹⁹ Vrt. HaVM 4/2004 vp s. 13.

²⁰ Ibid.

²¹ Ks. esim. parlamentaarisen yleiskokouksen suositus 1237 (1994) (Recommendation on the situation of asylum-seekers whose asylum applications have been rejected).

²² Ks. http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_fi.pdf.

Perusoikeuskirjassa ei vahvisteta uusia oikeuksia, vaan siihen on kodifioitu jo vakiintuneet oikeudet. Perusoikeuskirja kattaa unionin kansalaisille kuuluvat perusoikeudet. Useimmat näistä oikeuksista kuuluvat myös unionin alueella asuville kolmansien maiden kansalaisille.

Työryhmän toimenkuvan kannalta erityisen merkityksellinen on perusoikeuskirjan 24 artikla, jossa vahvistetaan lasten oikeudet mukaan lukien lapsen parhaan edun periaate, oikeus lapsen hyvinvoinnille välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon sekä oikeus mielipiteen ilmaisemiseen ja sen huomioon ottamiseen. Lisäksi 24 artiklassa todetaan, että ”*jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista*”.

2.3.2 Päätöslauselma ilman huoltajaa tulevista kolmansien maiden alaikäisistä kansalaisista

Euroopan unionin neuvoston päätöslauselma ilman huoltajaa tulevista kolmansien maiden alaikäisistä kansalaisista (97/C 221/03) vuodelta 1997 on ensimmäinen EU-asiakirja, jossa käsitellään nimenomaisesti yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohtelua koskevia suuntaviivoja.²³ Päätöslauselman määritelmät ja periaatteet ovat olleet pohjana laadittaessa sittemmin alaikäisiä koskevia säännöksiä EU:n turvapaikkasioita koskeviin säädösehdotuksiin (ks. 2.3.3.).

Päätöslauselman vähimmäistakuista koskevan 3 artiklan keskeisenä periaatteena on alaikäisen henkilöllisyyden ja hänen tilanteensa selvittäminen. Näitä tietoja voidaan hankkia eri tavoin, esimerkiksi asianomaista puhuttelemalla. Varhaisessa vaiheessa saadut tiedot voivat lisätä mahdollisuuksia saattaa alaikäinen yhteen perheensä kanssa kotimaassaan tai kolmannessa maassa (3 artiklan 1 kohta). Saman artiklan 3 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden ”on pyrittävä perheiden yhdistämiseksi etsimään ilman huoltajaa tulleen alaikäisen perheenjäsenet mahdollisimman nopeasti tai tunnistamaan perheenjäsenten kotipaikka heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta ja antamatta tämän vaikuttaa oleskelulupahakemusta puoltaviin seikkoihin”. Alaikäisiä voidaan rohkaista ja auttaa ottamaan yhteyttä Punaiseen Ristiin tai muihin järjestöihin vanhempien jäljittämiseksi. Jäljittämistyössä turvapaikanhakijan tietoja on käsiteltävä luottamuksellisesti alaikäisen itsensä ja hänen perheenjäsentensä suojelemiseksi (3 artiklan 3 kohta).

Päätöslauselman 5 artiklan lähtökohtana on, että alaikäinen voidaan palauttaa kotimaahansa tai kolmanteen maahan ainoastaan siinä tapauksessa, että hänen asianmukainen vastaanottonsa ja huolenpitonsa ovat järjestettävissä alaikäisen ikää vastaavat tarpeet ja itsenäistymisaste huomioon ottaen. Vastaanotosta ja huolenpidosta voivat vastata alaikäisen vanhemmat, muut täysi-ikäiset henkilöt tai valtiolliset tai valtiosta riippumattomat järjestöt. Palauttamiskysymyksessä yhteistyötä tulisi tehdä valtioiden eri viranomaisten, kansainvälisten järjestöjen ja valtioista riippumattomien järjestöjen kesken.

²³ EYVL C 221 19.07.1997 s. 23.

2.3.3 Turvapaikka-asioissa hyväksytyt ja sellaiset säädökset, joista on saavutettu poliittinen yhteisymmärrys

Amsterdamin sopimuksessa ja Tampereen Eurooppa-neuvostossa asetettiin tavoitteeksi saattaa turvapaikka-asioita koskeva harmonisaation ensimmäinen vaihe päätökseen 1.5.2004 mennessä. Ensimmäisessä vaiheessa hyväksytyjä keskeisiä direktiivejä ja asetuksia ovat 20.7.2001 hyväksytty tilapäistä suojelua koskeva direktiivi,²⁴ 27.1.2003 hyväksytty direktiivi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista,²⁵ 18.2.2003 hyväksytty asetus niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio (vastuunmäärittämisasetus),²⁶ 29.4.2004 hyväksytty pakolaisasemaa ja toissijaista suojelua koskeva direktiivi²⁷ sekä turvapaikkamenettelydirektiivi,²⁸ josta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys 29.4.2004. Lisäksi oikeudesta perheenyhdistämiseen 22.9.2003 annetussa direktiivissä käsitellään myös pakolaisen oikeutta perheen yhdistämiseen.²⁹ Kaikissa edellä mainituissa säädöksissä käsitellään myös alaikäisiin turvapaikanhakijoihin liittyviä kysymyksiä.

Tilapäistä suojelua koskevassa direktiivissä yksin olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita käsitellään erityisesti perheen yhdistämistä koskevassa 15 artiklassa sekä edustusta ja majoitusta koskevassa 16 artiklassa. Lapsen edun periaate vahvistetaan 15 artiklan 4 kohdassa. Direktiivin soveltamisen aktualisoivia joukkopakotilanteita ei ole direktiivin hyväksymisen jälkeen esiintynyt.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annetussa direktiivissä käsitellään erikseen yksin olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita (19 artikla). Lisäksi direktiivissä on kaikkia alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskeva yleissäännös (18 artikla). Myös eräissä muissa direktiivin säännöksissä viitataan alaikäisiin. Keskeisin säännös työryhmän toimenkuvan kannalta on alaikäisen perheenjäsenen jäljittämistä koskeva 19 artiklan 3 kohta, jonka mukaan

”Jäsenvaltioiden on pyrittävä ilman huoltajaa tulevan alaikäisen edun suojelemiseksi jäljittämään hänen perheenjäsenensä mahdollisimman nopeasti. Jos alaikäisen tai hänen läheisten sukulaistensa elämä tai koskemattomuus saattaa olla uhatuna, varsinkin jos sukulaiset ovat jääneet lähtömaahan, on huolellisesti varmistettava, että kyseisiä henkilöitä koskevien tietojen keruu, käsittely ja välittäminen tapahtuu luottamuksellisesti, jottei heidän turvallisuuttaan vaaranneta”.

Saman artiklan 4 kohdassa korostetaan alaikäisten parissa toimivien koulutuksen merkitystä ja jätetään kyseisiä henkilöitä koskeva salassapitovelvollisuus kansallisen lainsäädännön varaan.

²⁴ EYVL L 212 07.08.2001 s. 12.

²⁵ EYVL L 31 06.02.2003 s. 18. Jäsenvaltioiden on saatettava vastaanottodirektiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 6. helmikuuta 2005 mennessä.

²⁶ EYVL L 50 25.02.2003 s. 1.

²⁷ EYVL L 304 30.09.2004 s. 12. Jäsenvaltioiden on saatettava määritelmädirektiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 10.10.2006 mennessä.

²⁸ 8771/04 ASILE 33 (Muutettu ehdotus: Neuvoston direktiivi pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista) 30.4.2004.

²⁹ EYVL L 251 03.10.2003 s. 12.

Vastuunmäärittämisasetuksen (nk. Dublin II –asetus) 6 artiklassa määritetään jäsenvaltio, joka on vastuussa ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan tekemän hakemuksen käsittelystä. Asetuksen humanitaarisessa lausekkeessa (15 artiklan 3 kohta) säädetään, että jäsenvaltioiden on saatettava alaikäinen yhteen toisessa jäsenvaltiossa oleskelevan sukulaisen kanssa, joka voi hänestä huolehtia, edellyttäen kuitenkin, että näin toimiminen ei ole lapsen edun vastaista. Separated Children in Europe Programme (SCEP) katsoo, että asetusta tulisi muuttaa sisällyttämällä siihen säännös yksin tulleen alaikäisen vanhempien ja muiden perheenjäsenten jäljittämisen aloittamisesta mahdollisimman pian lapsen saavuttua EU:n alueelle, jos sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista.³⁰

Pakolaisasemasta ja toissijaisesta suojelusta annetussa direktiivissä (nk. määritelmädirektiivi) käsitellään yksin olevia alaikäisiä 28 artiklassa. Kyseisen artiklan 5 kohta sisältää samansisältöisen säännöksen lapsen perheenjäsenten jäljittamisvelvollisuudesta kuin vastaanottodirektiivin 19 artiklan 3 kohta. Lähtökohtana on, että jäsenvaltioiden on pyrittävä jäljittämään lapsen perheenjäsenet mahdollisimman nopeasti suojellakseen näin lapsen etua.

Turvapaikkamenettelydirektiivin 15 artiklassa säädetään yksin oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille myönnettävistä takeista. Artiklassa käsitellään mm. edustajan määräämistä ja ikätutkimuksia, mutta työryhmän toimenkuvan kannalta keskeisiä kysymyksiä ei artiklassa käsitellä. Direktiivin 22 artiklassa säädetään tiedonkeruusta yksittäisissä tapauksissa korostaen varovaisuutta, jota on noudatettava hankittaessa tietoa turvapaikanhakijan alkuperämaasta.³¹ SCEP on kritisoinut direktiiviehdotusta katsoen, että alaikäisten perheenjäsenten jäljittäminen tulisi sisällyttää direktiiviin.³²

Perheenyhdistämisdirektiivin V luvussa käsitellään pakolaisen oikeutta perheen yhdistämiseen. Yksin oleviin alaikäisiin pakolaisiin kiinnitetään erityistä huomiota 10 artiklan 3 kohdassa.³³ Direktiivin 3 artiklan mukaan direktiiviä ei sovelleta turvapaikanhakijoihin, joiden hakemuksesta ei ole tehty lopullista päätöstä, tilapäistä suojelua hakeneisiin tai saaviin perheenkokoajiin, eikä myöskään toissijaista suojelua hakeneisiin tai saaviin perheenkokoajiin.

³⁰ SCEP: Separated Children and EU Asylum and Immigration Policy (2003) s. 35.

³¹ Turvapaikkamenettelydirektiivin 22 artikla (Tiedonkeruu yksittäisistä tapauksista):

Yksittäisten tapausten tutkimiseksi jäsenvaltiot eivät saa

a) paljastaa suoraan sellaiselle osapuolelle tai sellaisille osapuolille, jonka tai joiden epäillään vainoavan turvapaikanhakijaa, turvapaikkahakemukseen liittyviä tietoja tai sitä, että hakemus on tehty;

b) hankkia tietoja vainoamisesta epäillyltä osapuolelta tai epäillyiltä osapuolilta tavalla, jonka seurauksena tämä tai nämä saisivat suoraan tietää, että asianomainen hakija on jättänyt turvapaikkahakemuksen, ja joka vaarantaisi hakijan ja hänestä riippuvaisten henkilöiden ruumiillisen koskemattomuuden tai hänen alkuperämaassa vielä asuvien perheenjäsentensä vapauden ja turvallisuuden.

³² SCEP: Separated Children and EU Asylum and Immigration Policy (2003) s. 49.

³³ Perheenyhdistämisdirektiivin 10 artiklan 3 kohta:

Jos pakolainen on ilman huoltajaa tuleva alaikäinen,

a) jäsenvaltioiden on sallittava perheenyhdistämisen perusteella hänen suoraan ylenevää polvea olevien ensimmäisen asteen sukulaisensa maahantulo ja maassaoleskelu soveltamatta 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa säädettyjä edellytyksiä;

b) jäsenvaltiot voivat sallia perheenyhdistämisen perusteella hänen laillisen huoltajansa tai muun perheenjäsenenensä maahantulon ja maassaoleskelun, kun pakolaisella ei ole suoraan ylenevää polvea olevia sukulaisia tai jos heitä ei voida jäljittää.

2.3.4 EU:n palauttamista koskeva toimintaohjelma

EU:n palauttamista koskeva toimintaohjelma (EU Action Plan on Returns) hyväksyttiin 28.11.2002. Ohjelmassa viitataan Yhdistyneiden Kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaiseen lapsen edun periaatteeseen (13. kohta), mutta muutoin alaikäisiä ei ohjelmassa huomioida. Viime vuosina paluu- ja palauttamiskysymykset ovat olleet EU:ssa enenevässä määrin esillä. Onkin odotettavissa, että keskustelu myös alaikäisten paluu- ja palauttamiskysymysten osalta nousee esiin komission antaessa direktiiviehdotuksen palautusmenettelyiden vähimmäisvaatimuksista.

2.4 Kansalaisjärjestöjen näkemyksiä

2.4.1 European Council on Refugees and Exiles: Pakolaislapsia koskeva kanta

Pakolaisia ja turvapaikanhakijoita avustavien järjestöjen eurooppalainen kattojärjestö European Council on Refugees and Exiles (ECRE) julkaisi vuonna 1996 pakolaislapsia koskevat suosituksensa.³⁴ Pakolaislapsiksi ECRE määrittelee mm. pakolaisasemaa tai muuta kansainvälistä suojelua hakevat lapset.

Suosituksissa 32-35 käsitellään perheen jäljittämistä, yhteyden luomista lapsen ja perheen välillä sekä perheen yhdistämistä. ECRE suosittaa, että valtiot tekisivät yhteistyötä YK:n ja muiden YK:n kanssa yhteistyötä tekevien hallitustenvälisten järjestöjen tai kansalaisjärjestöjen kanssa perheenjäsenten jäljittämiseksi ja yhteydenpidon helpottamiseksi lapsen ja hänen perheenjäsentensä välillä. Suosituksissa korostetaan Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (ICRC) ja sen keskustoimiston merkitystä henkilöetsinnässä. Ennen lapsen yhdistämistä perheensä kanssa tulisi selvittää perheen olosuhteet ja kyky huolehtia lapsesta. Selvityksen tekijän tulisi olla riippumaton taho, jonka yksinomaисena intressinä on lapsen hyvinvointi. Lisäksi ECRE korostaa, että tilanteissa, joissa lapsen perheenjäsenet ovat turvapaikanhakijana jossakin toisessa EU:n jäsenmaassa, lasta tulisi välittömästi avustaa perheen jäljittämisessä ja perheen saattamisessa yhteen.

Suosituksissa 42-43 käsitellään kielteisen päätöksen saaneen alaikäisen palauttamista. Kielteisen päätöksen saanut alaikäinen voitaisiin ECRE:n mukaan palauttaa alkuperämaahansa seuraavien ehtojen täyttyessä:

- 1) alaikäisen edustaja pitää paluuta lapsen edun mukaisena;
- 2) alaikäisen vanhemmat, sukulaiset tai muu aikuinen tai valtion lastensuojeluviranomaiset ovat suostuneet ja ovat tehdyn selvityksen mukaan kykenevät antamaan alaikäiselle välittömästi pitkäkestoista huoltoa;
- 3) alaikäinen palautetaan asianmukaisesti saatettuna; ja
- 4) paluun jälkeen nimetty kansalaisjärjestö tai kansainvälinen järjestö seuraa alaikäisen tilannetta.

³⁴ ECRE: Position on refugee children (November 1996); ks. <http://www.ecre.org/positions/children.pdf>.

2.4.2 Separated Children in Europe Programme

Separated Children in Europe Programme (SCEP) on UNHCR:n ja kansallisten Pelastus- kaa lapset –järjestöjen vuonna 1997 käynnistämä ohjelma, joka kattaa paitsi turvapaikanhakijalapsia myös mm. lapsikaupan uhrit ja köyhyyttä paenneet lapset. Tämän vuoksi ohjelman puitteissa käytetään käsitettä ”ilman huoltajaa tulleet lapset” (”separated children”).

Ohjelman puitteissa on muodostettu 28 maan kattava kansalaisjärjestöverkosto sekä laadittu vertailevia tutkimuksia yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden tilanteesta Euroopassa ja *Statement of Good Practices* –toimintasuositukset,³⁵ jotka on päivitetty viimeksi kesällä 2004.³⁶

Työryhmän toimenkuvan kannalta keskeisimmät toimintasuositukset koskevat luottamuksellisuutta (B.6. suositus)³⁷, tiedonsaantia (B.7. suositus),³⁸ kestäväää ratkaisua (B.10. suositus),³⁹ perheenjäsenten jäljittämistä (C.5 suositus),⁴⁰ perheen yhdistämistä (C.13.2. suositus)⁴¹ ja paluuta alkuperämaahan (C.13.6. suositus).⁴²

³⁵ Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/English/GoodPractice/Finland.htm?submit=Finnish>.

³⁶ Toimintasuositukset perustuvat pääasiassa YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, UNHCR:n vuoden 1997 ohjeistukseen ja ECRE:n vuoden 1996 pakolaislapsia koskevaan kantaan.

³⁷ *Toimintasuositus B.6 - Luottamuksellisuus*

Tietoa yksin olevasta alaikäisestä tulisi käsitellä varoen, jotta ei saatettaisi vaaraan lapsen kotimaahan jääneitä perheenjäseniä. Lupa tiedon välittämiseen järjestöille tai yksittäisille henkilöille tulisi hankkia lapselta hänen ikänsä edellyttämällä tavalla. Tietoa ei pitäisi käyttää tarkoituksellisesti muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon se on hankittu.

³⁸ *Toimintasuositus B.7 – Tiedonsaanti*

Yksin tulleille alaikäisille tulisi antaa tietoa mm. heidän oikeuksistaan, tarjolla olevista palveluista, turvapaikkamenettelyistä, perheenjäsenten jäljittamisestä ja tilanteesta heidän alkuperämaassaan.

³⁹ *Toimintasuositus B.10 – Kestävät, pitkäaikaiset ratkaisut*

Yksin tulleita alaikäisiä koskevien päätösten teossa tulisi huomioida, niin suuressa määrin kuin se on mahdollista, lapsen pitkäaikainen etu ja hyvinvointi.

⁴⁰ *Toimintasuositus C.5 – Perheenjäsenten jäljittäminen*

Jäljittämiseen tulisi ryhtyä mahdollisimman pian, turvallisuutta vaarantamatta. Jäljittämisen tulisi perustua luottamuksellisuuteen. Yhteistyötä tulisi tehdä YK:n alaisten elinten, Punaisen Ristin kansainvälisen komitean ja International Social Service (ISS) –järjestön kanssa. Alaikäisille tulisi asianmukaisella tavalla kertoa menettelyistä, ja heidän näkemyksensä tulisi ottaa huomioon. Mikäli mahdollista, lapsen hyvinvoinnista vastaavien tahojen tulisi edesauttaa säännöllistä yhteydenpitoa lapsen ja hänen perheensä välillä.

⁴¹ *Toimintasuositus C.13.2. – Perheen yhdistäminen*

Lapsi ja hänen toisessa EU-maassa oleskelevat perheenjäsenensä tulisi yhdistää maassa, jossa lapsen etu parhaiten toteutuu. Lapsen yhdistäminen perheeseensä tulisi aina ensisijaisesti tapahtua siinä maassa, jossa lapsi oleskelee, jos se on lapsen edun mukaista. Jos lapsen perheenjäsen asuu jossakin kolmannessa maassa, ja sekä lapsi että kyseinen perheenjäsen haluavat yhdistämisen tapahtuvan kyseisessä maassa, lastensuojelun asiantuntijan tulisi selvittää kyseisen perheenjäsenen kyky huolehtia lapsesta.

⁴² *Toimintasuositus C.13.6. – Paluu alkuperämaahan*

Paluun tulisi aina olla lapsen edun mukaista. Paras tapa on vapaaehtoisuuteen perustuva paluu. Tärkeitä huomioon otettavia tekijöitä ovat lapsen ikä ja aika, jonka hän on ollut pois kotimaastaan. Ennen palauttamista tulisi selvittää ja varmistaa seuraavat asiat: paluun turvallisuus, lapsen edustajan näkemys lapsen edun toteutumisesta, perheen olosuhteet kotimaassa sekä perheen sosio-ekonominen tilanne. Asiantuntevan ja riippumattoman tahon tulisi laatia selvitykset, jotta lapsen etu yksittäisessä tapauksessa tulisi huomioiduksi ja selvitys olisi objektiivinen ja ei-poliittinen. Lisäksi tulisi varmistaa, että lapsen vanhemmat, sukulaiset tai joku muu aikuinen suostuu pitämään pitkäaikaista huolta lapsesta, ja että lapselle on annettu tietoa menettelyistä ja häntä on siinä tuettu. Ennen paluuta yhteydenpitoa lapsen ja hänen perheensä välillä tulisi edesauttaa. Lapsi tulisi palauttaa asianmukaisesti saatettuna. Viranomaisten tai järjestöjen tulisi seurata lapsen paluunjälkeistä hyvinvointia.

Ks. tarkemmin Separated Children in Europe Programme: Statement of Good Practices (preprint edition 14th May 2004).

2.5 Johtopäätöksiä kansainvälisistä sopimuksista ja suosituksista

Suomea oikeudellisesti sitovissa kansainvälisissä asiakirjoissa korostetaan varsin yleisluonteisesti lapsen suojelun merkitystä. Erityisesti asiakirjoissa korostuu lapsen parhaan edun periaate, jota ei kuitenkaan ole tarkemmin käsitteenä määritelty. Lisäksi korostetaan lapsen roolia häntä koskevista asioista päätettäessä: lapsen omia mielipiteitä tulisi kuunnella ja hänelle tulisi tiedottaa häntä koskevan asian käsittelyn vaiheista.

Lisäksi Suomea oikeudellisesti velvoittavat asiakirjat edellyttävät valtiolta toimenpiteitä alaikäisen perheenjäsenen jäljittämiseksi. Jäljittämistä perustellaan mm. perheen saattamisella yhteen ja lapsen edun suojelemisella. Jäljittäminen tulisi aloittaa mahdollisimman pian. Yhteistyötä tulisi tehdä asiantuntevien järjestöjen kuten Punaisen Ristin ja UNHCR:n kanssa. Alaikäisten kuten muidenkin turvapaikanhakijoiden osalta kiinnitetään erityistä huomiota tapaan, jolla turvapaikanhakijaa koskevia tietoja kerätään, käsitellään ja välitetään. Luottamuksellisuus ja lapsen ja hänen perheensä turvallisuuden varmistaminen on tässä yhteydessä keskeinen näkökohta.

Perheen yhdistämisen edellytyksiin lapsen alkuperämaassa otetaan melko yksityiskohdaisesti kantaa ei-sitovissa, suositusluonteisissa asiakirjoissa. Yhteisinä elementteinä tuodaan esiin vastaanottavan tahon identifioiminen ja lapsen huolenpidon järjestäminen alkuperämaassa. Sinänsä missään perheen yhdistämistä käsittelevässä asiakirjassa ei oteta kielteistä kantaa perheen yhdistämiseen lapsen alkuperämaassa, vaan korostetaan lapsen edun mukaisen ratkaisun tärkeyttä.

Kansalaisjärjestöt ovat tuoneet esiin konkreettisempia palauttamistilanteeseen liittyviä edellytyksiä kuten riippumattoman tahon arvio paluusta lapsen edun näkökulmasta, edustajan suostumus paluulle, asianmukainen saatto paluumatkan aikana ja jonkinasteinen jälkikäteisseuranta.

3 Kansainvälinen vertailu

3.1 Yksin olevien alaikäisten määrät ja tehdyt turvapaikka- ja oleskelulupapäätökset

Viime vuosikymmenellä jopa 20 miljoonaa lasta joutui pakenemaan kodeistaan pääasiassa aseellisten konfliktien vuoksi. Valtaosa pakoon lähtevistä lapsista löytää yleensä turvan alkuperämaassaan tai sen lähialueilla. Osa lapsista lähtee kuitenkin kauemmaksi, mm. Eurooppaan. Syynä lähtöön voi aseellisen konfliktin ohella olla vaino, hyväksikäyttö omassa perheessä, lapsikauppa, lapsen lähettäminen vastoin tahtoaan perheen parempien elinolosuhteiden toivossa jne. Maailmalla yksin liikkuvien lasten määrän kasvuun vaikuttaa merkittävästi yhä kasvava elintasokuilu maailman rikkaimpien maiden ja kehitysmaiden välillä.

UNHCR:n mukaan vuonna 2003 noin 12.800 yksin olevaa alaikäistä haki turvapaikkaa 28 teollistuneessa maassa. Eniten hakemuksia jätettiin Isossa-Britanniassa, Itävallassa, Sveitsissä, Alankomaissa, Saksassa ja Norjassa. Nämä maat vastaanottivat yhteensä 73 % kaikista yksin olevien alaikäisten jättämistä turvapaikkahakemuksista. Vuoden 2002 tilastotietojen mukaan EU:n jäsenmaissa yksin olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli eniten Espanjassa (6.329), Isossa-Britanniassa (5.945), Alankomaissa (3.232) ja Itävallassa (2.400). Lähes tuhat yksin olevaa hakijaa oli vuonna 2002 myös Ranskassa (833), Saksassa (873) ja Belgiassa (913).⁴³ Monissa jäsenmaissa on havaittavissa vuositason suuriakin määrien vaihteluita.⁴⁴ Poliitiikan kiristäminen yhdessä Euroopan maassa johtaa yleensä lasten hakeutumiseen turvapaikanhakuun johonkin toiseen maahan. Usein lapsia lähetetään Eurooppaan vastoin heidän omaa tahtoaan. Mihin maahan he lopulta turvapaikanhakuun päätyvät voi olla tietoinen ratkaisu, mutta myös sattumien summa.

Alaikäisten jättämien turvapaikkahakemusten määrät ovat viime vuosina laskeneet. Vuonna 2003 yksin olevien alaikäisten hakemukset muodostivat 4 % kaikista 28 teollistuneessa maassa jätetyistä turvapaikkahakemuksista. Vuosina 2001-2003 yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden pääasiallinen lähtömaa oli Afganistan. Myös angolalaisia alaikäisiä turvapaikanhakijoita oli huomattavan paljon suhteessa täysi-ikäisten turvapaikanhakijoiden määrään.⁴⁵

⁴³ SCEP: Separated Children and EU Asylum and Immigration Policy (2003) s. 15. Ks. myös Compilation of the replies from Member States to the Questionnaire on Unaccompanied Minors (EURASIL THEMES 2004 UMA-02-EN). Tilastoihin on suhtauduttava varauksellisesti, sillä tilastoinnin perusteet eroavat merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi Saksassa yksin oleviksi alaikäisiksi turvapaikanhakijoiksi ei tilastoida 16 vuotta täyttäneitä hakijoita. Alankomaissa puolestaan ei tilastoida yksin tulleeeksi alaikäiseksi sellaista lasta, jolla on sukulaisia Alankomaissa. Sitä vastoin Alankomaiden alaikäistilastoissa saattaa olla myös 18 vuotta täyttäneitä.

⁴⁴ Esimerkiksi Ranskassa oli vuonna 2000 204 alaikäistä hakijaa (vrt. vuoden 2002 lukumäärä), Irlannissa määrä putosi vuonna 2002 (287) puoleen edellisvuoteen verrattuna (600) ja Alankomaiden ennätysmäiset 6.705 alaikäistä hakijaa johtivat poliittisiin toimenpiteisiin, joiden johdosta hakijamäärä vuonna 2003 oli 1.216. Huomionarvoista on, että alaikäisiä hakijoita oli Irlannissa vuonna 1998 ainoastaan kaksi ja vuonna 1999 37.

⁴⁵ UNHCR: Trends in Unaccompanied and Separated Children Seeking Asylum in Industrialized countries, 2001-2003 (July 2004). Ks. <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home?page=statistics>.

3.2 Viranomaisten välinen tiedonkulku eräissä muissa Pohjoismaissa

Vuoden 2002 alussa Ruotsin hallitus pyysi maahanmuuttovirastoa ja sosiaalihallitusta (Socialstyrelsen) selvittämään, kuinka parantaa yksin tulleiden lasten vastaanottoa Ruotsissa. Kesäkuussa 2002 valmistuneessa selvityksessä ehdotetaan, että maahanmuuttoviraston toimenkuva rajattaisiin käsittämään lapsen oleskeluluvasta päättäminen. Vastuu vastaanotosta siirrettäisiin kunnille ja vastuu lapsen sosiaalisen tilanteen selvittämisestä kuuluisi sosiaaliviranomaisille.⁴⁹ Ehdotuksen saamasta vastaanotosta ei ole tietoa. Vastuukysymystä selvitetään Ruotsissa edelleen.⁵⁰ Kansalaisjärjestöt (erityisesti Rädda Barnen) ovat voimakkaasti kritisoineet maahanmuuttoviraston kaksijakoista roolia.

Sosiaaliviranomaisten yleisestä tiedonantovelvollisuudesta on seuraavankaltainen säännös Ruotsin ulkomaalaislaissa:⁵¹

⁴⁶ Tilastojen vertailtavuuteen vaikuttaa se, että muista Pohjoismaista poiketen Suomi tilastoi alaikäisiksi myös sellaiset alaikäiset, jotka tulevat turvapaikkamenettelyn aikana täysi-ikäisiksi.

⁴⁷ Vuoden 2004 alussa raportoitiin, että vuonna 2001 lähes kaikki yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat saivat pakolaisaseman tai humanitaarisiin syihin perustuvan oleskeluluvan Ruotsissa, kun taas vuonna 2003 luvan sai enää noin 50 % alaikäisistä hakijoista. Ks. Migration News Sheet, February 2004 s. 16.

⁴⁸ Ulkomaalaishallinnon järjestämisestä mm. Pohjoismaissa ks. tarkemmin Mari Hokkanen, *Ulkomaalaishallinto eräissä Euroopan maissa*, Sisäasiainministeriön julkaisuja 33/2004.

⁴⁹ Migrationsverket och Socialstyrelsen: Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn); Redovisning av regeringsuppdrag.

Ks. <http://www.sos.se/fulltext/107/2002-107-7/2002-107-7.pdf>.

50 Separated Children in Europe: Policies and Practices in European Union Member States: A Comparative Analysis (2003) s. 11. Ks. myös SCEP: Newsletter No 17, June 2004 s. 8.

⁵¹ Utlänningslag (1989:529). Ks.

http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw?%24%7BHTML%7D=SFST_LST&%24%7BHTML%7D=SFST_DOK&%2

Skyldighet att lämna uppgifter

6 § Socialnämnden skall på begäran av regeringen, Utlänningsnämnden, Migrationsverket eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Om utlänningen i ett ärende enligt denna lag åberopar intyg om sin psykiska eller fysiska hälsa, skall hälso- och sjukvårdsmyndighet på begäran av den myndighet som handlägger ärendet lämna upplysningar som kan vara av betydelse för att bedöma uppgifterna i intyget. Lag (2000:292).

Norjassa pakolais- ja maahanmuuttopolitiikan toimeenpanosta vastaa alue- ja kuntaministeriön

alainen ulkomaalaisvirasto (Utlendingsdirektoratet, UDI), joka vastaa turvapaikkahakemusten tutkinnasta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Myös Norjassa on käyty viime vuosina poliittista keskustelua siitä, kummalle viranomais taholle, ulkomaalaisvirastolle vai sosiaaliviranomaisille, kuuluu viime kädessä vastuu yksin olevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista. Poliittisesti on hiljattain päätetty, että vastaanottovaiheessa pääasiallinen vastuu yksin olevista alaikäisistä on ulkomaalaisvirastolla.⁵²

Tanskassa lupaviranomaisena ulkomaalaisasioissa toimii ministeriön alaisuudessa ulkomaalaisvirasto (Udlændingestyrelsen, ULDST). Se käsittelee turvapaikkahakemukset sekä vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä. Valtaosaa vastaanottokeskuksista ylläpitää kuitenkin joko Tanskan Punainen Risti tai paikallinen kunta. Tiedonkulun näkökulmasta kiinnostavaa onkin tiivis yhteistyö ulkomaalaisviraston ja Tanskan Punaisen Ristin kesken. Tanskan ulkomaalaislaissa on myös lukuisia yksityiskohtaisia tiedonantovelvollisuutta eri viranomaisten välillä käsitteleviä säännöksiä.

3.3 Yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan perheenjäsenten jäljittäminen ja alaikäisen yhdistäminen perheeseensä alkuperämaassa

3.3.1 Ruotsi

Perheenjäsenten jäljittäminen aloitetaan välittömästi alaikäisen haettua Ruotsista turvapaikkaa. Asiaa koskee maahanmuuttoviraston sisäinen ohjeistus, joka kuitenkin on hyvin yleisluonteinen. Viraston aluetoimistot ovatkin joko laatineet omat tarkemmat ohjeistuksensa tai toimivat tapauskohtaisesti.

Jäljittämistyötä käytännössä suorittavien mukaan ongelmana on, että työ suoritetaan ikään kuin lapsen joutuminen eroon vanhemmistaan olisi aina ollut tahdonvastaista.

[4%7BSNHTML%7D=SFST_ERR&%24%7BMAXPAGE%7D=26&%24%7BTIPSHOW%7D=format%3DTHW&%24%7BBASE%7D=SFST&%24%7BFREETEXT%7D=utl%E4nningslag&%24%7BANDOR%7D=NOT&UPPH=%3C1999-2-24.](http://www.udl.no/templates/PagePrint.aspx?id=4799&printmode=true)

⁵² UDI:n tiedote (18.5.2004). Ks. <http://www.udl.no/templates/PagePrint.aspx?id=4799&printmode=true>.

Tämä pitää usein paikkansa yksinomaan lapsen näkökulmasta.⁵³ Kotouttamisviraston (Integrationsverket) teettämässä tutkimuksessa koskien vuosia 1998-2000 todetaan, että oleskeluluvan saaneista lapsista 87 % tiesi vanhempiensa olinpaikan ja 60 % heistä piti jonkinasteista yhteyttä vanhempiinsa.⁵⁴

Vanhempien jäljittäminen liittyy läheisesti alaikäisen henkilöllisyyden selvittämiseen, mikä on Ruotsissakin merkittävä ongelma. Maahanmuuttovirastossa on keskusteltu lähes täysi-ikäisten nuorten velvoittamisesta edesauttamaan enenevässä määrin henkilöllisyytensä selvittämisessä.⁵⁵ Lapsen identifiointiseksi pyritään hankkimaan tietoa tämän kotiosoitteesta ja -puhelinnumerosta (esim. Ruotsissa asuvilta sukulaisilta) sekä koulusta (koulun numero ja alue sekä lapsen opettaja).⁵⁶ Erityisongelman Ruotsissa muodostavat katulapset, joiden kohdalla pyritään löytämään heidät tunnistamaan kykenevä henkilö (esim. opettaja).⁵⁷

Maahanmuuttovirasto ylläpitää jokaisesta yksin tulleesta alaikäisestä turvapaikanhakijasta käsittelysuunnitelmaa. Suunnitelmaan kirjataan, kuka virastossa on vastuussa jäljittämisestä ja millaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty. Vastuutaho voi olla joko viraston turvapaikkayksikkö tai vastaanottopuolen lasten ja nuorten asioista vastaava yksikkö. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että pääasiallinen vastuu jäljittämisestä on turvapaikkayksiköllä.

Turvapaikkamenettelyn aikana lapselle tarjotaan mahdollisuutta ottaa yhteyttä Punaiseen Ristiin vanhempien jäljittämiseksi. Jäljittämistyössä käytetään Punaisen Ristin ohella apuna UNHCR:ää, edustustoja ja konsulateetteja,⁵⁸ Pelastusarmeijaa sekä Caritas- ja International Social Services (ISS)-järjestöä. Ongelmana on jäljittämistyön jakautuminen monelle eri taholle, joiden välillä tieto ei aina kulje.

Lapsen ja hänen vanhempiensa välistä yhteydenpitoa tuetaan koko käsittelyn ajan. Aina kun mahdollista, alaikäisen vanhempiin otetaan yhteys puhelimitse. Jos sekä lapsi itse

⁵³ Eräs ruotsalainen sosiaalityöntekijä on todennut asian seuraavasti: *"Tracing is a troublesome issue. Often the matter concerns children with a mission and settlements between adults. It is not what we would call an involuntary separation, perhaps seen from the perspective of the child but not from the adults, although we conduct our tracing work on the basis of those premises that apply for an involuntary separation. There are no simple solutions to this dilemma."* Ks. SCEP: Sweden; 8. Family tracing & contact (SGP:C8) (http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/sweden_engq.htm#8).

⁵⁴ Migrationsverket och Socialstyrelsen: Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn); Redovisning av regeringsuppdrag s. 31.

⁵⁵ Ruotsin hallitus on esittänyt, että henkilöllisyyttään ei vuonna 2002 kyennyt tyydyttävällä tavalla osoittamaan 88 % hakijoista, kun vastaava luku vuonna 1996 oli 34 %. Migration News Sheet, January 2004 s. 15.

Ongelmaan on puututtu täysi-ikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla vastaanottoa koskevaan lakiin 1.7.2004 tehdyllä muutoksella. Maahanmuuttovirastolla on uuden säännöksen perusteella oikeus pienentää turvapaikanhakijan nauttimia päivä- ja asumiskorvauksia, jos tämä vaikeuttaa tutkintaa eikä tee yhteistyötä viranomaisien kanssa henkilöllisyytensä selvittämiseksi. Uusi säännös ei kuitenkaan koske alle 18-vuotiaita.

⁵⁶ Ruotsissa on paljon yksin tulleita venäjää äidinkielenään puhuvia alaikäisiä turvapaikanhakijoita, joiden henkilöllisyyden selvittäminen vaatii huomattavasti resursseja.

⁵⁷ Ann Sofie Holm/Migrationsverket, 2.-3.12.2003 Tukholmassa.

⁵⁸ Maahanmuuttovirasto on mm. pyrkinyt luomaan yhteistyösuhteen Venäjän federaation Ruotsin suurlähetystöön avun saamiseksi sellaisten venäjää puhuvien lasten henkilöllisyyden selvittämisessä, joiden turvapaikkahakemukset ovat ilmeisen perusteettomia.

että hänen vanhempansa toivovat lapsen paluuta kotimaahan, yhteydenpito vanhempiin saattaa olla päivittäistä. Toisinaan lapseen ollaan puhelimitse yhteydessä myös paluun jälkeen.

Ruotsissa on mahdollista peruuttaa oleskelulupa ulkomaalaislain 2 luvun 9 ja 10 §:ien perusteella, jos hakija on antanut vääriä tietoja hakemuksensa perusteeksi. Aikarajaa luvan peruuttamiselle ei ole asetettu sen paremmin täysi-ikäisten kuin alaikäistenkään kohdalla. Oleskelulupia on tällä perusteella peruutettu myös vääriä tietoja antaneilta yksin tulleilta alaikäisiltä. Tapausten käsittelyssä huomioidaan aina mm. lapsen Ruotsissa oleskelun pituus ja koulunkäynti.⁵⁹

Eräät Ruotsiin yksin saapuneet turvapaikanhakijalapset palaavat vapaaehtoisesti kotimaahansa. Syynä tähän saattaa olla vanhempien tai muun sukulaisen löytyminen, minkä vuoksi turvapaikan hakeminen on osoittautunut turhaksi. Syynä voi myös olla vanhempien tyytymättömyys tilanteeseen ja halu saada lapsi takaisin kotiin.⁶⁰ Maahanmuuttoviraston henkilökunta on koko turvapaikkatutinnan ajan vastuussa paluumahdollisuuksiin liittyvästä neuvonnasta.⁶¹

Vapaaehtoisen paluun osalta maahanmuuttovirasto viittaa sisäisessä ohjeistuksessaan UNHCR:n suosituksissa mainittuihin paluun edellytyksiin.⁶² Lasta pyritään tukemaan erityisesti tilanteissa, joissa vanhemmat painostavat lasta olemaan palaamatta. Kansainvälisten järjestöjen asiantuntemukseen tulisi turvautua yhteyden luomiseksi perheeseen ja päätettäessä tarpeesta tukea perhettä.⁶³ Ohjeistuksessa ei kerrota, miten, milloin ja mitä lapselle tulisi kertoa matkajärjestelyistä.

Jos kansainvälisen suojelun tarvetta ei ole, lähtökohtana on, että lapsi muuttaa vanhempiensa oleskeluvaltioon eikä päinvastoin. Yksin tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita palautetaan sekä tavallisessa että nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä tehtyjen päätösten perusteella. Käännyttämispäätös voi olla välittömästi täytäntöönpantavissa esim. tapauksissa, joissa vastuunmäärittämisasetusta voidaan soveltaa, vanhemmat on jäljitetty jostakin kolmannelta maasta tai hakemus ei ole perusteltu.

Maahanmuuttoviraston tekemissä päätöksissä huomioidaan ajan kulumisen merkitys toisaalta viraston resurssien ja priorisoinnin näkökulmasta lapsen edun toteutumiseksi ja toisaalta käännyttämisen täytäntöönpanovaiheessa sen huomioimiseksi, onko alaikäisenä päätöksen saanut nuori edelleen alaikäinen. Virasto tuo päätöksissään esiin mm. seuraavia periaatteellisia linjauksiaan:

- viraston käsityksen mukaan lapsen ei tule elää erossa perheestään;

⁵⁹ Regeringens proposition 1996/97:25 ss. 184-185. Ks.

[http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw/?\\${BASE}=PROPARKIV9697&\\${THWIDS}=1.47|1090940087319877&\\${HTML}=PROP_DOK&\\${TRIPSHOW}=format=THW&\\${THWURLSAVE}=47|1090940087319877](http://rixlex.riksdagen.se/htbin/thw/?${BASE}=PROPARKIV9697&${THWIDS}=1.47|1090940087319877&${HTML}=PROP_DOK&${TRIPSHOW}=format=THW&${THWURLSAVE}=47|1090940087319877).

⁶⁰ Compilation of the replies from Member States to the Questionnaire on Unaccompanied Minors (EURASIL THEMES 2004 UMA-02-EN) s. 81.

⁶¹ SCEP: The Swedish national assessment 2003. Ks. http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Sweden_engQ2.htm#12.

⁶² Edellytyksenä on, että vanhemmat tai muut sukulaiset on jäljitetty ja heille on kerrottu yksityiskohtaisesti lapsen paluusta, ja että lapsen ottaa vastaan sukulainen, muu lapsesta huolehtiva täysi-ikäinen henkilö, viranomainen tai lapsista vastuussa oleva taho, joka on ennalta antanut suostumuksensa ottaa lapsi vastaan.

⁶³ SCEP: The Swedish national assessment 2003 s. 25.

- viraston tehtävänä on auttaa lasta löytämään vanhempansa tai muu omainen samoin kuin parhaalla mahdollisella tavalla selvittää lapsen henkilöllisyys lapsen parhaan edun toteuttamiseksi;
- viraston käsityksen mukaan useimmissa tapauksissa lapsen edun mukaista on tulla yhdistetyksi vanhempiinsa maassa, jossa vanhemmat oleskelevat;
- virasto tarkastelee, ovatko lapsen vanhemmat mahdollisesti hylänneet lapsen; ja
- virasto huomioi lapsen sosiaalisten, sukulaisuus- ja kulttuurillisten juurten painotumisen.

Ruotsissa alaikäisille tehtävien kielteisten päätösten ja palautusten edellytyksenä on, että lapsen vastaanotto on palautettaessa järjestetty. Tämä ei välttämättä tarkoita perheenjäsenten tai muiden sukulaisten tarjoamaa vastaanottoa, vaan lapsen vastaanotto voi olla järjestetty myös viranomaisen tai vapaaehtoisjärjestöjen toimesta.⁶⁴ Mitä pienemmästä lapsesta on kyse, sitä tärkeämpää on lapsen saattaminen yhteen vanhempiensa kanssa ja tämän mahdollistamiseksi taataan suuretkin resurssit. Tapauksissa, joissa lapsen vanhempiin tai muihin omaisiin ei ole saatu yhteyttä eikä myöskään tiedossa ole ollut, missä he oleskelevat tai kuka muu olisi voinut ottaa lapsen vastaan, on virasto myöntänyt lapselle oleskeluluvan humanitaarisin perustein. Näissä tapauksissa virasto on huomionnut erityisesti ajan kulumisen ja hakijan alaikäisyyden.

Maahanmuuttovirasto kirjaa kielteisiin päätöksiinsä eräänlaisen ”turvalausekkeen”, joka edellyttää päätöksen täytäntöönpanevan viranomaisen varmistavan, että lapsen ottaa vastaan hänen perheenjäsenensä tai muu omaisensa tai vaihtoehtoisesti jokin järjestö tai instituutio. Maahanmuuttoviraston sisäisen, yleisluonteisen ohjeen ohella viraston alue-toimistoilla on omat tarkemmat paluuta koskevat ohjeistuksensa.⁶⁵

Maahanmuuttovirasto ja kansalaisjärjestöt tukevat enenevässä määrin taloudellisesti ja henkisesti lapsia, jotka haluavat käydä kotimaassaan luodakseen yhteyden kotimaahansa ja perheenjäseniinsä. Lapsi voi halutessaan palata takaisin kotimaahansa lyhyeksi tai pitemmäksi aikaa, tai palata takaisin Ruotsiin. Kesällä 2003 parikymmentä somalilasta ja –nuorta matkusti tässä tarkoituksessa Somaliaan.

3.3.2 Norja

Norjassa yleisperiaatteena on, että turvapaikanhakijoille kerrotaan heidän oikeuksistaan (mm. perheen yhdistämismahdollisuudesta) mahdollisimman pian heidän saavuttuaan

⁶⁴ Compilation of the replies from Member States to the Questionnaire on Unaccompanied Minors (EURASIL THEMES 2004 UMA-02-EN) s. 81.

⁶⁵ Esimerkinomaisesti voidaan mainita erään aluetoimiston ohjeistuksen keskeiset periaatteet:

- 1) kaikki toimenpiteet (yhteydenotot) kirjataan yhteiseen lapsen tapausta koskevaan suunnitelmaan, samoin kuin se, miten, milloin ja mitä lapselle kerrotaan paluusta;
- 2) päiväkirjamerkinnöin kirjataan ylös kaikki asiaa käsittelevien organisaation eri yksiköiden välillä käydyt keskustelut;
- 3) lapselle annetaan mahdollisuus ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla päättää oleskelunsa Ruotsissa (tarjolla olevia avustuksia tulisi käyttää matkajärjestelyihin);
- 4) viraston järjestämällä paluumatkalla mukana oleva henkilökunta kirjaa tarkoin tiedot matkasta ja lapsen vastaanotosta kotimaassaan. Lapsen paluun jälkeen pidetään kokous kaikkien asian käsittelyyn osallistuneiden yksiköiden välillä;
- 5) yhteyttä lapseen ja hänen vanhempiinsa tulisi ylläpitää myös paluun jälkeen, jotta paluun onnistumista voitaisiin seurata. Yhteydenpidoista kirjataan tiedot asiakirjakansioon.

Norjaan. Alaikäisten edustajille pyritään tiedottamaan laeista ja asetuksista, jotta he voisivat välittää tietoa alaikäisille.⁶⁶

Norjassa korostetaan, että on tärkeää löytää lapsen vanhemmat tai muut perheenjäsenet yhteyden luomiseksi lapsen ja hänen vanhempiansa välille. Tämä yhteys voi olla alku perheen yhdistämiselle lapsen alkuperämaassa. Lapsen etu on lähtökohtaisesti elää vanhempiensa kanssa, mutta lapsen edun mukaista ei aina ole saada oleskelulupaa Norjaan, erityisesti jos kyseessä on aivan pieni lapsi.⁶⁷

Vuoden 2003 aikana työryhmä laati Norjassa raportin koskien etupäässä UDI:n suorittamaa jäljittämistyötä. Raportin perusteella UDI:lla ei ole paljon kokemusta vanhempien jäljittämisestä. Näyttäisi siltä, ettei mikään viranomainen suorita jäljittämistyötä systemaattisesti eikä kirjallista ohjeistusta jäljittämistyöstä ole. Silloin kun jäljittämistä on suoritettu, apuna on käytetty UNHCR:n paikallistoimistoja, Pelastakaa lapset –järjestöä, Punaista Ristiä ja edustustoja.⁶⁸ Kuntien ja valtion kokemusten perusteella näyttäisi siltä, että lapset pitävät vastaanottokeskuksista käsin yhteyttä perheisiinsä.

UDI suunnittelee parhaillaan projektia kehittääkseen menetelmiä alaikäisten perheenjäsenten jäljittämiseksi yhteistyössä muiden maiden viranomaisten ja vapaaehtoisjärjestöjen kanssa.⁶⁹ Jo useamman vuoden ajan on Norjassa esitetty, että lainsäädäntöön tulisi kirjata valtion velvollisuus auttaa yksin tullutta alaikäistä hänen vanhempiansa tai muiden perheenjäsentensä jäljittämässä.

Jäljittämistä selvittänyt työryhmä hankki myös tietoa alaikäisten palautuksista niistä vastaavalta Oslon poliisiyksiköltä. Kyseissä yksikössä ei ole yksinomaan alaikäisten palautuksiin erikoistunutta henkilöä. Tiedossa ei ole, että alaikäisten palautuksista olisi laadittu erillisiä tilastoja eikä näin ollen tarkkaa tietoa palautettujen alaikäisten määrästä ole saatavissa. Näyttäisi kuitenkin siltä, että palautetut olisivat olleet alaikäisinä maahan tulleita, jotka turvapaikkamenettelyn aikana olivat tulleet täysi-ikäisiksi.

Alaikäisten palauttamista koskevat käytännöt ovat erilaiset kuin täysi-ikäisten palauttamista koskevat, vaikkakaan erityistä ohjeistusta asiasta ei ole. Asiaa koskee kiertokirje, joka velvoittaa poliisin ilmoittamaan asiasta päivää ennen palauttamista vastaanottokeskukselle ja alaikäisen edustajalle. Alaikäisten erityisasema huomioidaan palauttamistilanteessa (mm. mahdollisuus puhelinkeskusteluihin).

Poliisilla ei ole ohjeistusta koskien yhteyden luomista alaikäisen ja hänen vanhempiansa välillä. Tilanteet vaihtelevat tapauskohtaisesti ja riippuvat hakijan iästä. Norjan edustusto kyseisessä maassa hoitaa konkreettisen työn yhteyden luomisessa lapsen vanhempiin, koska sillä on parhaat edellytykset toimia alueella. Poliisilla ei näyttäisi olevan suoraa kontaktia alaikäisen vanhempiin. Poliisi ei kuitenkaan palauta alaikäistä kotimaahansa, jos yhteyttä vanhempiin ei ole luotu. Eräs tapa saada yhteys vanhempiin on olla yhteydessä paikallisviranomaisiin.

⁶⁶ KRD, Report to the Storting no. 17.

⁶⁷ Ibid. Ks. myös KRD, What the Government does for unaccompanied minors in Norway/State Secretary Kristin Ørmen Johnsen.

⁶⁸ UDI rapport: Beskrivelse, tiltak og rutiner; UDIs arbeid med oppsporing av foreldre eller andre omsorgspersoner for enslige mindreårige asylsøkere (februar 2003) s. 17.

⁶⁹ UDI:n tiedote 18.5.2004. Ks. <http://www.udi.no/templates/PagePrint.aspx?id=4799&printmode=true>.

Kaiken kaikkiaan vaikuttaisi siltä, että Norjan poliisilla ei ole erityistä kokemusta jäljittämistyöstä tai alaikäisten palautuksista. Tämä johtunee siitä, että vain harvat alaikäiset ovat saaneet kielteisen päätöksen ja todellisuudessa kaikki hakijat eivät ole alaikäisiä, minkä ikätutkimukset Norjassa ovat vahvistaneet.⁷⁰

3.3.3 Tanska

Tanskan ulkomaalaislakiin 1. huhtikuuta 2003 voimaan tulleella muutoksella asetetaan ulkomaalaisvirastolle velvollisuus jäljittää yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemmat.⁷¹ Säännöksen taustalla on ajatus, että lapsen psyykkisen hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta on tärkeää saada tietoa vanhempien tilanteesta. Jäljittäminen tulee aloittaa mahdollisimman pian yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan saavuttua Tanskaan, ei kuitenkaan ennen kuin lapselle on määrätty edustaja. Jäljittämisen lähtökohtana on lapsen suostumus. Jos lapsi itse ei suostumustaan anna, mutta hänen edustajansa pitää jäljittämistä lapsen edun mukaisena, voidaan jäljittämistyöhön ryhtyä. Jäljittäminen tapahtuu yhteistyössä viraston ja Tanskan Punaisen Ristin tai jonkin muun järjestön välillä sekä tarvittaessa ulkoministeriön avustuksella. Jos lapsen vanhemmat löytyvät, lähtökohtana on, että lapsi pyritään yhdistämään vanhempiensa kanssa perheen kotimaassa tai maassa, jossa lapsen vanhemmat oleskelevat.

Tanskan Punainen Risti on tehnyt sopimuksen siitä, että vastaanottokeskusten henkilökunnalla on velvollisuus informoida lapsia perheenjäsenten jäljittämisestä. Vastaanottokeskukset ovat Tanskassa Punaisen Ristin hallinnoimia. Myös ulkomaalaisvirasto informoi lapsia jäljittämisestä ja pyytää käynnistämään henkilötiedustelun.

Käytännössä kaikki lapset ovat velvollisia käynnistämään henkilötiedustelun. Tästä on seurauksena se, että Punaisen Ristin henkilötiedustelu ruuhkautuu, koska joudutaan käynnistämään henkilötiedusteluja, joista tiedetään, että ne eivät tule menestymään. Lapset täyttävät Punaisen Ristin henkilötiedustelulomakkeen tarvittaessa yhdessä Punaisen Ristin henkilökunnan kanssa.

Mikäli lapsi kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen hakee oleskelulupaa humanitaaristen syiden perusteella, pyytävät viranomaiset lapselta todistuksen henkilötiedustelun tuloksista. Näissä tapauksissa Tanskan Punainen Risti antaa suoraan lapselle hänen pyynnöstään kirjeen, jossa todetaan pelkästään, että henkilötiedustelu on käynnistetty,

⁷⁰ Yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden ikätutkimukset aloitettiin Norjassa helmikuussa 2003. Vuoden 2003 aikana testattiin 563 henkilöä, joista 492 (87 %) osoittautui yli 18-vuotiaiksi. Ks. Migration News Sheet, January 2004 s. 13. UDI:n tiedotteen (18.5.2004) mukaan vastaanottokeskuksissa asui toukokuussa 2004 228 yksin olevaa alaikäistä, mikä on huomattavasti vähemmän kuin aiempina vuosina. Myös Tanskassa on havaittu, että monet täysi-ikäiset pyrkivät esiintymään alaikäisinä turvapaikanhakijoina. Yli 100 testatusta henkilöstä yli 75 % oli tosiasiaa täysi-ikäisiä. Eräiden arveltiin olevan jopa 23-vuotiaita. Ks. Migration News Sheet, February 2004 s. 12.

⁷¹ § 56 a, Stk. 8. Udlændingestyrelsen iværksætter med samtykke fra et barn, der er omfattet af stk. 1, en eftersøgning af forældrene til barnet. Kan samtykke fra barnet ikke opnås, kan Udlændingestyrelsen iværksætte en eftersøgning af forældrene til barnet, hvis repræsentanten til varetagelse af barnets interesser, jf. stk. 1, giver samtykke hertil. Eftersøgningen af forældrene kan ske i samarbejde med Dansk Røde Kors eller en anden tilsvarende organisation, som er godkendt hertil af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration. Udlændingestyrelsen og de i 3. pkt. nævnte organisationer kan i forbindelse med eftersøgningen af barnets forældre efter 1. og 2. pkt. udveksle oplysninger om barnets personlige forhold uden samtykke fra barnet eller den udpegede repræsentant til varetagelse af barnets interesser.

mutta tähän mennessä ilman tuloksia. Tältä osin Tanskan Punainen Risti harkitsee järjestelmän muuttamista.

Tanskan Punainen Risti korostaa, että henkilötiedustelu on omaisiaan etsiville henkilöille – tässä tapauksessa lapsille – tarkoitettu palvelu. Näin ollen Punainen Risti ei voi tehdä sitä viranomaisien pyynnöstä, eikä luovuttaa tietoja viranomaisille. Kaikki henkilötiedustelua koskevat tiedot annetaan siis vain suoraan lapselle tai hänen edustajalleen.

Jos lapsi on saanut oleskeluluvan sillä perusteella, että hänen vanhempiaan ei ole kyetty jäljittämään (§ 9 c, stk. 3)⁷² ja vanhemmat sittemmin löytyvät, lapsen määräaikainen oleskelulupa voidaan 19 §:n perusteella peruuttaa.⁷³ Oleskeluluvan peruuttamisesta päättäessä huomioidaan 26 §⁷⁴ (mm. siteet Tanskaan ja lapsen ikä) sekä erityisesti lapsen etu. Perussääntönä on, ettei avustaminen vanhempien jäljittämisessä saa johtaa lapsen kannalta vahingollisiin seurauksiin.

Tanskan viranomaiset pyrkivät edesauttamaan lapsen yhteydenpitoa vanhempiinsa kirjien ja puhelinsoittojen avulla, mutta myös vierailuilla lapsen alkuperämaassa. Vierailut saivat alkunsa tuomioistuinpäätöksestä, jolla paikallisviranomaiset veloitettiin kustantamaan Somaliasta kotoisin olevan tytön matka tapaamaan Keniassa oleskelevaa äitiään. Tyttö oli saapunut Tanskaan hyvin nuorena. Kyseisen ennakkotapauksen jälkeen useat yksin tulleet lapset ja nuoret ovat voineet saada matkakustannuksensa korvatuiksi matkustaakseen alkuperämaahansa tai lähialueen maahan tapaamaan siellä oleskelevia vanhempiaan. Vierailujen on todettu olevan tärkeitä lapsen kehityksen ja hyvinvoinnin kannalta.⁷⁵

Yksin olevien alaikäisten omaehtoinen paluu voi tapahtua poliisin avustuksella, joka auttaa mm. matkustusasiakirjojen hankkimisessa. Myös alaikäisten palauttaminen on mahdollista, mutta käytännössä palauttamisia suoritetaan varsin harvoin. Perheenjäsenen löytyminen on peruste olla myöntämättä oleskelulupaa Tanskan ulkomaalaislain 9 c (3) (ii):n perusteella. Edellytyksenä alaikäisen palauttamiselle onkin yhteyden luominen

⁷² § 9 c, Stk. 3. Der kan gives opholdstilladelse til:

1) En uledsaget udlænding, der inden det fyldte 18. år har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, hvis der efter det, som er oplyst om udlændingens personlige forhold, er særlige grunde til at antage, at udlændingen ikke bør gennemgå en asylsagsbehandling.

2) En uledsaget udlænding, der inden det fyldte 18. år har indgivet ansøgning om opholdstilladelse i medfør af § 7, hvis der er grund til at antage, at udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil blive stillet i en reel nødsituation ved en tilbagevenden til hjemlandet.

⁷³ § 19, Stk 1. En tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages:

1) Når grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede, herunder når udlændingen har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, og forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, jf. §§ 7 og 8.

⁷⁴ § 26. Ved afgørelsen om udvisning skal der tages hensyn til, om udvisningen må antages at virke særlig belastende, navnlig på grund af

- 1) udlændingens tilknytning til det danske samfund,
- 2) udlændingens alder, helbredstilstand og andre personlige forhold,
- 3) udlændingens tilknytning til herboende personer,
- 4) udvisningens konsekvenser for udlændingens herboende nære familiemedlemmer,
- 5) udlændingens manglende eller ringe tilknytning til hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold, og
- 6) risikoen for, at udlændingen uden for de i § 7, stk. 1 og 2, nævnte tilfælde vil lide overlast i hjemlandet eller andre lande, hvor udlændingen kan ventes at tage ophold.

Stk. 2. En udlænding kan udvises efter § 22, nr. 4-6, og § 25, medmindre de i stk. 1 nævnte forhold taler afgørende derimod.

⁷⁵ SCEP: 2003 Update of the Danish national assessment s. 3. Ks. http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Denmark_engQ.htm.

lapsen ja hänen perheensä välille. Myös tästä on vastuussa täytäntöönpanon suorittava poliisi.⁷⁶

3.3.4 Alankomaat

Alankomaissa otettiin kasvaneiden hakijamäärien vuoksi vuoden 2001 alussa käyttöön tiukempi yksin olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskeva politiikka, joka käsitti mm. tilapäisen oleskeluluvan voimassaolon päättymisen 18-vuotiaana (paitsi jos hakija oleskellut maassa yli 3 vuotta tilapäisellä oleskeluluvalla),⁷⁷ oleskeluluvan myöntämättä jättämisen alaikäisille, jotka eivät kerro totuutta tai eivät esitä perusteita lainkaan, lapsikaupan- ja salakuljetuksen vastaiset toimenpiteet, ikätutkimusten käytön laajentamisen alle 15-vuotiaisiin,⁷⁸ alle 12-vuotiaiden haastatteleminen, nopeutettujen menettelyjen soveltamisen alaikäisiin (erityisesti Dublin-menettely) sekä alaikäiskampanuksen⁷⁹ perustamisen Alankomaihin. Lisäksi Alankomaiden politiikkaan kuuluu lähtömaiden avustaminen sellaisten lastenkotien perustamisessa, joihin voidaan palauttaa myös yksin olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita, joiden kohdalla muuta vastaanottajatahoa ei onnistuta jäljittämään.⁸⁰

Alankomaiden Punainen Risti ja Punaisen Ristin kansainvälinen komitea (ICRC) selvittävät alaikäisen pyynnöstä ja hänen edustajansa suostumuksella hakijan vanhempien tai muiden perheenjäsenten olinpaikan. Valtaosa alaikäisistä ei kuitenkaan käytä menettelyä hyväkseen. Tämän arvellaan johtuvan siitä, että vanhemmat ovat lähettäneet lapsensa paremman elämän toivossa Alankomaihin ja paluu kotimaahan merkitsisi epäonnistumista. Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ja Alankomaiden Punainen Risti eivät tee jäljittämistä yhteistyötä.⁸¹

Alaikäistä rohkaistaan Alankomaissa koko menettelyn ajan palaamaan kotiinsa vapaaehtoisesti. IOM on kiinteästi mukana tiedon jakamisessa paluumahdollisuuksista ja se voi erikseen niin sovittaessa saattaa lapsen kotimaahansa. Kansalaisjärjestö ”Return and Progress (RAP) Foundation” tukee niin ikään alaikäisiä, jotka haluavat palata kotimaahansa vapaaehtoisesti. Alaikäiset voivat lisäksi anoa paluupapua REAN -ohjelmasta (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands).⁸²

⁷⁶ Compilation of the replies from Member States to the Questionnaire on Unaccompanied Minors (EURASIL THEMES 2004 UMA-02-EN) s. 33.

⁷⁷ Aiemmin 18 vuotta täyttäneitä ei poistettu maasta, vaan he jatkoivat oleskeluaan maassa laittomasti. Uuden politiikan myötä myös kielteisen päätöksen saaneiden alaikäisten rahallisesta avustamisesta luovuttiin, minkä toivottiin edistävään paluuta kotimaahan. Kansalaisjärjestöt ovat kritisoineet avustusten poistamista katsoen sen voivan johtaa alaikäisten hyväksikäyttöön, rikollisuuteen ja prostituutioon. Ks. UNHCR Newsletter, Separated Children in Europe Programme, October-November 2002, Issue No 13, s. 3.

⁷⁸ 15 vuoden ikäraja on merkityksellinen, sillä jos hakijan katsotaan olevan 15-vuotias tai vanhempi, hänelle annetaan määräys poistua maasta hänen täytettyään 18 vuotta.

⁷⁹ Kampanuksen tavoitteena on valmistaa mm. kurssien avulla kielteisen päätöksen saaneita yksin olevia alaikäisiä paluuseen kotimaahan.

⁸⁰ Ks. UNHCR Newsletter, Separated Children in Europe Programme, February-March 2001, Issue No 3, ss. 3-4.

⁸¹ Compilation of the replies from Member States to the Questionnaire on Unaccompanied Minors (EURASIL THEMES 2004 UMA-02-EN) s. 14.

⁸² Ibid. s. 80.

Vuonna 2001 käyttöön otetun politiikkansa perusteella Alankomaat katsoo, että alaikäisen vastaanottavana tahona voi perheenjäsenten (myös kaukaisempien) lisäksi tulla kyseeseen hakijan perheen ystävät tai naapurit tai saman heimon tai kylän jäsenet.⁸³

Asianmukaisen vastaanoton kriteerien katsotaan niin ikään täyttyvän, jos hakija voidaan palauttaa laitokseen, jossa hakijan olosuhteet eivät olennaisesti eroa niistä olosuhteista, jotka samanikäisellä ja alaikäiseen turvapaikanhakijaan nähden samankaltaisessa asemassa olevalla lapsella kotimaassaan on. Vastaanoton kriteereitä punnitaan alkuperämaan standardien eikä Alankomaiden standardien perusteella. Arvio tehdään ulkoministeriön maaraportin perusteella. Jos asianmukaisen vastaanoton katsotaan tietyssä maassa olevan järjestetty, asia otetaan maakohtaisen turvapaikkapolitiikan lähtökohdaksi. Jos näin ei ole tehty, asia tutkitaan tapauskohtaisesti jokaisen hakijan kohdalla. Esimerkiksi lähtökohdana on, että Kiinassa, Sri Lankassa, Turkissa ja Algeriassa on saatavilla asianmukainen vastaanotto, ellei alaikäinen toisin osoita. Edellä mainittu yleisluonteinen arvio tehdään turvapaikkahakemuksen tutkinnan yhteydessä. Jos hakemus hylätään, tehdään yksittäisen alaikäisen tapauksessa uusi tarkistus vastaanotto-olosuhteiden asianmukaisuudesta ennen palauttamista.⁸⁴

Alankomaat palautti kesällä 2002 ensimmäiset kielteisen päätöksen saaneet yksin tulleet alaikäiset kotimaahansa Kongon demokraattiseen tasavaltaan.⁸⁵ Aiemmin palautuksia oli tehty ainoastaan vapaaehtoisuuden perusteella tai kun oli selvitetty, että kyseessä ei ollutkaan alaikäinen turvapaikanhakija.

Alankomaat on solminut erityisiä paluusopimuksia tiettyjen maiden kuten Angolan kanssa.⁸⁶ Alankomaiden hallituksen rahoituksella Angolaan rakennettiin alaikäisten orpokoti, joka otettiin käyttöön syyskuussa 2003. Vastaavia hankkeita on vireillä myös Guinean ja Kongon demokraattisen tasavallan kanssa.⁸⁷ Hankkeisiin liittyy erilaisia koulutusta ja työllistymistä tukevia projekteja sekä Alankomaissa että alkuperämaassa.

3.3.5 Belgia

Belgian ulkomaalaisvirasto (*Office des étrangers*) pyrkii jäljittämään yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemmat tekemällä yhteistyötä mm. UNHCR:n, IOM:n, EU:n, ulkoministeriön, Interpolin, Punaisen Ristin ja kolmannessa maassa toimivien kansalaisjärjestöjen kanssa. Jäljittämistyötä suoritetaan lapsen kotimaassa, EU:n jäsenmaissa ja kolmansissa maissa. Tarkoituksena on kestävä ratkaisun löytäminen alaikäisen tilanteeseen jokaisessa yksittäisessä tapauksessa.⁸⁸

Belgiassa on tavallista, että lapset kertovat vanhempiensa oleskelevan jossakin toisessa Euroopan valtiossa. Usein lapsen vanhemmat käyvät noutamassa lapsen Belgiasta vie-

⁸³ Aiemman politiikan mukaan kyseeseen saattoi tulla yksinomaan alaikäisen vanhempi.

⁸⁴ SCEP: The Dutch national assessment 2003 s. 13. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Netherlands.pdf>.

⁸⁵ Kyseisessä tapauksessa onnistuttiin löytämään molempien palautettujen alaikäisten vanhemmat, jotka osallistuivat alaikäisten vastaanottoon kotimaassaan. Ks. UNHCR Newsletter, Separated Children in Europe Programme, June—July 2002, Issue No 11, s. 2.

⁸⁶ Vuonna 2002 Alankomaissa oleskeli noin 4.500 yksin olevaa alaikäistä Angolan kansalaista.

⁸⁷ EURASIL MEETING 13 and 14 May 2004; Room Doc 10; The Netherlands: Policy document on return s. 31.

⁸⁸ Compilation of the replies from Member States to the Questionnaire on Unaccompanied Minors (EURASIL THEMES 2004 UMA-02-EN) ss. 18-19.

däkseen hänet laittomasti toiseen maahan. Näissä tilanteissa on vaarana, että lapsen nou-tava taho ei olekaan hänen vanhempansa, vaan lapsi kaapataan hyväksikäyttötarkoituk-sessa.⁸⁹

Belgialaisten kansalaisjärjestöjen mukaan Belgian Punainen Risti vastaa käytännössä jäljittämistyöstä ja yhteyden luomisesta lapsen ja hänen vanhempiansa välille. Viran-omaisten yhteydenotot mm. edustustoihin ovat satunnaisia. Kansalaisjärjestöt ovat esit-täneet, että lapsen voitaisiin sallia käyvän kotimaassaan vanhempiansa luona ilman, että hänen tulisi jäädä sinne. Lapset pelkäävät usein, että tiedon antaminen vanhempien olinpaikasta johtaa automaattisesti palauttamiseen kotimaahan riippumatta siitä, onko ratkaisu lapsen edun mukainen.⁹⁰

Yksin olevan alaikäisen vapaaehtoinen paluu järjestetään Belgiassa IOM:n avustuksella. Paluu järjestetään alaikäisen pyynnöstä ja olosuhteet vaihtelevat tapauksittain. Vuoden 2003 lopulla Belgiassa käynnistettiin Euroopan pakolaisrahaston alaisuudessa viran-omaisten ja IOM:n välinen projekti, jonka puitteissa tuetaan yksin olevien alaikäisten vapaaehtoista paluuta ja heidän kotoutumistaan kotimaahansa. Projekti on vuoden mit-tainen. Lähitulevaisuudessa on tarkoitus käynnistää myös projekti liittyen angolalaisten lasten vapaaehtoiseen paluuseen ja kotoutumiseen.⁹¹

Jos kielteisen päätöksen turvapaikkamenettelyssä saanut alaikäinen ei palaa vapaaehtoi-sesti IOM:n avustuksella, hän voi palata itsenäisesti kotimaahansa sen jälkeen kun *Offi-ce des étrangers* on varmistanut, että hänet otetaan kyseisessä maassa vastaan ja hänestä huolehditaan asianmukaisella tavalla ottaen huomioon hänen ikänsä ja kehityksensä. Vastaanottajatahona voi tulla kyseeseen Euroopan unionin vuoden 1997 päätöslausel-man 5 artiklassa mainitut tahot (ks. 2.3.2.). Jos alaikäiselle tehdään käännättämisspätös, tulee olla varmuus alaikäisen iästä. Lisäksi alaikäisen tulee olla riittävän kypsä matkus-tamaan yksin.⁹²

Vuonna 2002 Belgian hallitusta kritisoitiin ankarasti yksin olevien alaikäisten palautus-ten johdosta. Erityisesti julkisuudessa nousi esiin 5-vuotiaan Tabhita –nimisen kongo-laistytön tapaus. Tyttö oli otettu säilöön Brysselin lentoasemalla kahdeksi kuukaudeksi ilman huoltajaa ja hänet palautettiin yksin takaisin Kongoon. Sitten lapsi on saatet-tu yhteen Kanadassa pakolaisaseman saaneen äitinsä kanssa.⁹³

Marraskuussa 2003 Brysselin tuomioistuini kielsi alaikäisten palauttamiset tilanteissa, joissa ei ole varmuutta siitä, että heistä huolehditaan maassa, jonne heidän palautetaan. Kielto oli voimassa toukokuun 2004 alkuun, jolloin Belgiassa tuli voimaan asetus, jolla pannaan täytäntöön joulukuussa 2002 hyväksytty laki koskien edustajajärjestelmän pe-rustamista. Uuden järjestelmän on arvioitu parantavan olennaisesti yksin olevien ala-ikäisten turvapaikanhakijoiden asemaa Belgiassa. Yksi edustajan monimuotoisista teh-

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ SCEP: The Belgium national assessment 2003 s. 15. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Belgium.pdf>.

⁹¹ Compilation of the replies from Member States to the Questionnaire on Unaccompanied Minors (EURASIL THEMES 2004 UMA-02-EN) s. 19.

⁹² Ibid.

⁹³ Ks. UNHCR Newsletter, Separated Children in Europe Programme, October-November 2002, Issue No 13, s. 1.

tävistä on tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan jäljittää alaikäisen mahdollisesti jo Belgiassa oleskeleva perheenjäsen.⁹⁴

3.3.6 Espanja

Perheenjäsenten jäljittämisestä ja yhteyden luomisesta lapsen ja hänen vanhempiensa välillä mainitaan Espanjan ulkomaalaislainsäädännön täytäntöönpanoa koskevassa asetuksessa. Tehtävä kuuluu lastensuojeluviranomaisille ja sen tarkoitus on kolminainen: (1) saattaa lapsen tietoon hänen perheenjäsentensä olinpaikka, (2) edesauttaa yhteydenpitoa lapsen ja hänen perheenjäsentensä välillä ja (3) välittää tieto vanhempien olinpaikasta viranomaisille, jotka päättävät lapsen mahdollisesta palauttamisesta kotimaahansa.

Espanjan lainsäädännön mukaan tärkein ehto lapsen palauttamiselle kotimaahansa on lapsen edun toteutuminen. Asetuksella tarkennetaan kaksi konkreettista paluun edellytystä: perheenjäsenen tai lastensuojeluviranomaisen olinpaikan selvittäminen ja sen varmistaminen, ettei lapsen tai hänen perheensä hyvinvointi ole paluun jälkeen vaarassa.

Espanjan ulkomaalaislainsäädännön keskeisenä periaatteena on sellaisten henkilöiden, jotka eivät ole hakeneet turvapaikkaa, palauttaminen kotimaahansa. Taustalla vaikuttaa perheen yhdistämisen periaate: lapsen paras etu toteutuu yleensä vanhempiensa luona, minkä vuoksi hallituksen tulee tukea lapsen yhdistämistä perheeseensä, jollei se ole vastoin lapsen etua. Sellaisten lasten perheenjäsenet, jotka eivät hae Espanjasta turvapaikkaa, onnistutaan yleensä jäljittämään nopeasti.⁹⁵ Monet lapset tietävät Espanjaan saapessaan vanhempiensa olinpaikan ja ovat heihin yhteydessä. Lapset majoittavat keskuksia edesauttavat yhteydenpitoa mm. sen vuoksi, että yhteydenpidolla näyttäisi olevan myönteinen, lasta rauhoittava vaikutus. Aluksi lapset ovat usein haluttomia paljastamaan oikeata tietoa vanhemmistaan, koska he ymmärtävät perheen jäljittämisen askeleena kohti kotiinpaluuta. ISS:n toimistoa Espanjassa johtaa Espanjan Punainen Risti ja työ suoritetaan yhteistyössä ISS:n alkuperämaissa sijaitsevien aluetoimistojen kanssa. Toimisto käsittelee riittämättömien resurssiensa vuoksi vain rajallisen määrän jäljittämistapauksia.

Turvapaikanhakijalasten osalta säännönmukaisesti sekä ISS että ICRC tekevät työtä löytääkseen lapsen vanhemmat. Tiedossa ei ole, että lapsen perheenjäsenet olisivat joutuneet vaaraan hankittaessa tietoja heidän olinpaikastaan. Tämä johtunee siitä, että valtaosa lapsista tulee Espanjaan taloudellisista syistä, eikä vainon pelon vuoksi.⁹⁶

Päätös lapsen palauttamisesta edellyttää, että lasta itseään ja lastensuojeluviranomaista on ensin kuultu. Käytännössä palauttamisia on suoritettu, etupäässä Marokkoon, mutta määrät eivät ole olleet suuria. Vuonna 2002 YK:n lasten oikeuksien komitea sekä useat kansalaisjärjestöt kohdistivat Espanjaan ankaraa arvostelua alaikäisten palauttamisten vuoksi. Kritiikin taustalla olivat tilanteet, joissa lasta vastaanottamassa ei hänen koti-

⁹⁴ Migration News Sheet, December 2003 s. 10 ja Migration News Sheet, January 2004 s. 9.

⁹⁵ Valtaosa Espanjaan viime vuosina saapuneista alaikäisistä on kotoisin Marokosta. Joulukuussa 2003 Espanja ja Marokko sopivat (Memorandum of Understanding) laittomasti Espanjassa oleskelevien marokkolaisten alaikäisten palauttamisesta takaisin kotimaahansa.

⁹⁶ SCEP: The Spanish national assessment 2003 s. 27. Ks.

<http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Spain.pdf>.

maassaan ollut perheenjäsen tai lastensuojelujärjestö, vaan maan turvallisuudesta vastaavat viranomaiset. Lasten perheet eivät myöskään olleet tietoisia lasten paluusta ja osa palautetuista lapsista oli jo ehtinyt varsin hyvin kotoutua Espanjaan.⁹⁷

Vuoden 2003 lopulla Espanjan sisäministeri ilmoitti ministeriönsä valmistelevan menettelyä laittomasti maahan pyrkivien tai laittomasti maassa oleskelevien alaikäisten palauttamiseksi viranomaisten (Fiscal de Menores) lokakuussa 2003 laatiman ohjeistuksen (Instrucción No 3/2003) mukaisesti. Ohjeistuksen lähtökohtana on 16 vuotta täyttäneiden yksin olevien alaikäisten katsominen suhteessa vanhempiinsa itsenäisesti eläviksi, minkä vuoksi heidän ei katsota olevan erityisen lapsiin kohdistettavan suojelun tarpeessa. Palauttaminen ei kuitenkaan näissäkään tapauksissa olisi automaattista ja jokainen tapaus tutkittaisiin yksilöllisesti.⁹⁸

3.3.7 Irlanti

Vanhempien jäljittämistyö ei ole Irlannissa erityisen kehittynyttä. Tarve asian kehittämiseen on todettu. Käytännössä alaikäisiä ei palauteta, jos heidän perhettään ei ole jäljitetty. Jäljittämistyön käynnistää yleensä lapsen puolesta sosiaalityöntekijä. Jäljittämistä ja perheen yhdistämisestä vastaa tällä hetkellä Irlannin Punainen Risti, joka tarjoaa viestien välittämistä ja henkilöhakua. Viestien välittäminen on yleensä jäljittämisen ensimmäinen vaihe. Nopeimmillaan vastauksen saaminen viestiin vie 8-12 viikkoa, monissa tapauksissa aikaa kuluu kuukausista jopa vuosiin. Hallitus ei jäljittämistä järjestä, eikä sitä ole osoitettu minkään tietyn tahon vastuulle.⁹⁹

Jos Irlannin Punaisen Ristin avustuksella onnistutaan jäljittämään lapsen vanhemmat, tapauksen käsittely Punaisessa Ristissä päättyy. Terveys- ja alaikäisosasto (The Department of Health and Children) ei ole vastuussa lapsen perheenyhdistämisestä kotimaassaan tai tilanteen monitoroinnista, mitä pidetään ongelmana. Vuoden 2002 loppuun mennessä ainoastaan yhdeksän alaikäistä oli palautettu kotimaahansa vastoin tahtoaan. Ennen lapsen palauttamista on varmistettava paluun turvallisuus ja lapsen edustajan suostumus paluulle. Lisäksi lapsen huoltajan tai valtion tulee sitoutua huolehtimaan lapsesta ja perheen tilanne on analysoitava tarkoin yhdessä asiantuntevan, riippumattoman ja ei-poliittisen järjestön (esim. IOM, ICRC tai Pelastakaa lapset) kanssa.¹⁰⁰

IOM:n avustuksella (Voluntary Assisted Return Programme) useat yksin olevat alaikäiset turvapaikanhakijat ovat palanneet kotimaahansa. Ohjelmaa tarjottiin pääasiassa romanialaisille ja nigerialaisille, mutta myös muiden maiden kansalaisia hyväksyttiin ohjelmaan poikkeuksellisesti. Ohjelman puitteissa palanneista noin 10 % oli alaikäisiä. IOM:n mukaan alaikäiset jättivät hakemuksia lähes kaksi kertaa enemmän, mutta noin puolet jätti menettelyn kesken. Ohjelman kokemusten pohjalta tarkastellaan sen mahdollista laajempaa käyttöä ja kehittämistä.¹⁰¹ IOM on todennut, että lapsen vanhempien,

⁹⁷ SCEP: The Spanish national assessment 2003 ss. 50-55. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Spain.pdf>. Ks. myös Newsletter, Separated Children in Europe Programme, June 2003 s. 5.

⁹⁸ Ks. Migration News Sheet, December 2003 s. 8 ja Newsletter No 16, Separated Children in Europe Programme, January 2004 s. 7.

⁹⁹ SCEP: The Irish national assessment April-June 1999.

¹⁰⁰ SCEP: The Irish national assessment 2003 s. 24. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Ireland%20.pdf>.

¹⁰¹ Ibid. ss. 23-24.

edustajan, sosiaalityöntekijöiden, oikeusministeriön asiaa käsittelevän osaston, UNHCR:n ja muiden Irlannissa ja lapsen kotimaassa toimivien järjestöjen tulisi antaa tukea lapsille, jotka haluavat palata vapaaehtoisesti. Ensisijaisesti tulisi keskittyä yksittäisen lapsen tarpeisiin, erityisesti koulutukseen ja terveyteen.¹⁰²

3.3.8 Iso-Britannia

Viranomaisen suorittamasta alaikäisten perheenjäsenten jäljittamisestä on saatavissa Isosta-Britanniasta vain vähän tietoa. Ohjeistusta jäljittamisestä ei ole. Jäljittämistyössä käytetään apuna kansallista Punaista Ristiä, ISS-järjestöä, pakolaisjärjestöjä ja ulkomailla sijaitsevia konsulateja. Jäljittämisen perusedellytys on lapsen suostumus.

Aiemmin *Home Office* toimitti kansalliselle Punaiselle Ristille tiedot kaikista turvapaikkaa yksin hakeneista alaikäisistä, mutta käytäntö keskeytettiin sen jälkeen kun oli havaittu, kuinka vaikeata oli saada jäljittämisen kannalta tarpeellista ja paikkansapitävää tietoa. Punainen Risti käyttää välineinään viestien välittämistä ja henkilöhakua. Joitakin menestyksekkäitä tapauksia on ollut, mutta vain suhteellisen vähän. Vaikka ICRC asettaa alaikäisten jättämät pyynnöt etusijalle, selvitystyötä saattaa vaikeuttaa esimerkiksi vaikea turvallisuustilanne. ISS:n avulla voidaan saada yhteys alaikäisen perheenjäseniin sekä hankkia tietoa sosiaalisesta tilanteesta perheen yhdistämistä varten. Joskus lapset myös saavat yhteyden vanhempiinsa muulla tavoin. Yhteydenpidossa lapsen ja hänen vanhempiansa välillä on eroja paikallisviranomaisista riippuen.¹⁰³

Ison-Britannian politiikkana on alaikäisten osalta ollut, että heidän on annettu oleskella maassa siihen asti kunnes he täyttävät 18 vuotta. Tämän jälkeen heidän hakemuksensa käsitellään kuten täysi-ikäisen turvapaikanhakijan. Isossa-Britanniassa on kuitenkin jo jonkin aikaa kehitetty menettelyjä ja politiikkaa, joiden avulla edistettäisiin kielteisen päätöksen saaneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden palauttamista. Näyttäisi siltä, että suunta on samankaltainen kuin Alankomaissa eli painopiste ei ole perheenjäsenten tai muiden huoltajien jäljittamisessä, vaan alkuperämaahan perustettavien laitosten perustamisessa, joissa lapsen voitaisiin katsoa saavan asianmukaisen vastaanoton.¹⁰⁴ Home Officen tarkoituksena on käynnistää palauttamisohjelma vuoden 2004 kuluessa. Loppuvuonna 2003 julkisuudessa nousi esille Home Officen suunnitelmat palauttaa ohjelman ensivaiheessa erityisesti Kosovosta, Makedoniasta ja Albaniasta tulleita kielteisen päätöksen saaneita alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Home Office on korostanut, että alaikäisen palauttaminen pantaisiin täytäntöön ainoastaan silloin kun on voitu varmistua paluun turvallisuudesta ja lapsen edun toteutumisesta.¹⁰⁵

Tiedot palauttamisohjelman kehittämisestä ovat nostaneet uudelleen keskusteluihin Isossa-Britanniassa tarpeen määrätä alaikäiselle edustaja, joka varmistaisi lapsen edun toteutumisen mm. palauttamisen yhteydessä. Home Office on myös vuoden 2004 aikana käynnistänyt pilottihankkeen koskien yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden

¹⁰² Newsletter No 16, Separated Children in Europe Programme, January 2004 s. 4.

¹⁰³ SCEP: Separated Children in the UK, An overview of the current situation s. 63. Ks.

<http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/UKAssessment.pdf>.

¹⁰⁴ SCEP: Policies and Practices in European Union Member States: A Comparative Analysis (2003) s.

37.

¹⁰⁵ Migration News Sheet, January 2004 s. 19.

puhuttelemista. Aiemmin alaikäisiä ei puhuteltu lainkaan. Kansalaisjärjestöjen taholta on esitetty, että myös tämä hanke lienee osa lasten nopeampaan palauttamiseen tähtäävää ohjelmaa.¹⁰⁶

3.3.9 Italia

Useat Italiassa oleskelevat alaikäiset eivät hae maasta turvapaikkaa. Italialla onkin kokemusta nimenomaan muiden kuin turvapaikanhakijalasten perheenjäsenten jäljittämisestä. Menettelyjä turvapaikanhakijalasten perheenjäsenten jäljittämiseksi ei ole, koska jäljittämisen katsotaan voivan vaarantaa lapsen perheen turvallisuuden.¹⁰⁷

Vuonna 2002 voimaan tulleen uuden maahanmuuttolain perusteella alaikäiset, jotka ovat saapuneet Italiaan alle 15-vuotiaina ja täyttävät tietyt muut edellytykset, saavat 18 vuotta täytettyään oleskeluluvan Italiassa opiskelua tai työntekoa varten. Tällä hetkellä valtaosa Italiaan yksin saapuvista alaikäisistä on yli 15-vuotiaita, ja uuden lain arvelaankin lisäävän perheiden halua lähettää Italiaan entistä nuorempia lapsia.¹⁰⁸

Tieto yksin olevasta alaikäisestä toimitetaan erityiselle komitealle, joka toimii hyvinvoinnista vastaavan ministeriön alaisuudessa ja jonka vastuulla on aloittaa perheenjäsenten jäljittäminen tai lapsen vastaanottavan viranomais tahon etsiminen 60 päivän kuluessa asiasta tiedon saatuaan. Italia tekee yhteistyötä useiden järjestöjen kanssa perheen jäljittämiseksi ja lapsen palauttamiseksi perheensä luo. Vuodesta 1997 lähtien hallituksella on ollut sopimus koskien Albaniasta tulleita lapsia ISS -järjestön kanssa ja vastaava sopimus on sittemmin solmittu myös Marokon, Moldovan ja Romanian osalta. Lisäksi samankaltaisia sopimuksia on solmittu muiden kansalaisjärjestöjen kanssa koskien useita eri maita. Erityisesti Albanian kohdalla menettelyt toimivat hyvin. Sopimukset pitävät yleensä sisällään perheiden jäljittämisen alkuperämaassa, matkajärjestelyt, lapsen saattamisen huoltajien luo ja palautettujen lasten sisällyttämisen kotouttamisprojekteihin.

Useat tekijät vaikeuttavat perheen tilanteen kartoittamista. Tarvittava tieto yhteyden saamiseksi perheeseen on vaikeasti saatavissa, koska välttääkseen palauttamisen lapsi antaa usein väärää tietoa. Monilla perheillä ei ole käytössään puhelinta ja tarkan osoitteen löytäminen on toisinaan hankalaa (erityisesti lähiöissä). Jos lapsen perheeseen saadaan yhteys, järjestö pyrkii vierailemaan perheen luona elinolosuhteiden kartoittamiseksi. Kotimaassa asuva perhe pyritään tapaamaan vähintään kerran, jolloin myös identifioidaan mahdolliset palauttamisen kannalta kielteiset tekijät. Useissa tapauksissa vanhemmat eivät halua lastaan takaisin, ja tekevät kaikkensa vaikeuttaakseen lapsen palauttamista. Päätöksen lapsen palauttamisesta tekee edellä mainittu komitea, ei esimerkiksi poliisi tai muu täytäntöönpanosta vastaava viranomainen.

¹⁰⁶ Newsletter No 16, Separated Children in Europe Programme, January 2004 ss. 7-8.

¹⁰⁷ SCEP: The Italian national assessment 2003 ss. 21-23. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Italy.pdf>.

¹⁰⁸ Newsletter No 16, Separated Children in Europe Programme, January 2004 s. 5. Italian korkein oikeus on katsonut säännösten tiukan tulkinnan alaikäisten kohdalla olevan vastoin Italian perustuslakia. Keskustelu asiasta jatkuu mm. Italian parlamentissa. Ks. Newsletter No 17, Separated Children in Europe Programme, June 2004 s. 6.

Lasta rohkaistaan yhteydenpitoon perheensä kanssa. Lapselle annetaan mahdollisuus soittaa puhelimella, vierailla perheen luona ja joissakin tapauksissa on myös sallittu perheen vierailla Italiassa lapsen luona. Näyttäisi siltä, että valtaosa vastaanottokeskuksissa asuvista lapsista pitää puhelimitse ja sähköpostitse tiivistä yhteyttä perheisiinsä.

3.3.10 Itävalta

Itävallassa etupäässä nuorten hyvinvointiin erikoistunut toimisto etsii sukulaisia, minkä lisäksi liittovaltion turvapaikkaviranomaiset ovat eräissä tapauksissa olleet yhteydessä kansalliseen Punaiseen Ristiin käyttääkseen hyväkseen sen palveluita.¹⁰⁹

Itävaltalaiset kansalaisjärjestöt ovat kartoittaneet mahdollisuutta yhteistyöhön ISS- järjestön kanssa. Talvella 2002 käytyjen keskustelujen pohjalta suunnitelmissa on ollut mm. ISS:n aluetoimiston perustaminen Itävaltaan. Tarkoituksena olisi ISS:n maailmanlaajuisen verkoston käyttäminen apuna jäljitettäessä yksin olevien alaikäisten sukulaisia ja luotaessa uudelleen yhteyttä lapsen ja hänen sukulaistensa välille.

Joissakin vastaanottokeskuksissa yksin olevilla alaikäisillä on mahdollisuus saada tukea yhteyden pitämisessä perheisiinsä. He voivat soittaa puheluita kotimaahansa tai käyttää internet-yhteyttä. Wienissä nuoriso- ja perheasioiden toimisto antaa nuorille mahdollisuuden soittaa tiloissaan kaukopuheluita. Tätä mahdollisuutta käytetään kuitenkin harvoin hyväksi.¹¹⁰

Joissakin tapauksissa alaikäisten paluuta kotimaahansa on tuettu Caritas –järjestön paluuprojektin puitteissa. Nuorisojärjestö on aina mukana palauttamismenettelyssä ja ennen paluuta lapsen kanssa käydään asiasta useita valmistavia keskusteluja. Olosuhteet kotimaassa tarkistetaan ja varmistetaan, että yhteys lapsen ja hänet vastaanottavan tahon välillä on luotu. Palauttaminen toimeenpannaan ainoastaan silloin kun sen katsotaan olevan lapsen edun mukaista. Usein päätöksen tullessa lainvoimaiseksi lapsi on jo tullut täysi-ikäiseksi.¹¹¹

3.3.11 Portugali

Portugalin lainsäädännössä ei ole erityistä menettelyä koskien perheenjäsenten jäljittämistä ja yhteyden muodostamista. Viranomaiset ja kansalaisjärjestöt pyrkivät kuitenkin tahoillaan mahdollisimman pian analysoimaan tilanteen. Vaikuttaisi siltä, että jäljittämistä tehdään systemaattisemmin hyvin pienten lasten kohdalla ja sellaisten hakijoiden kohdalla, jotka tulevat maista, joita ei ole luokiteltu turvallisiksi. Toiminta on myös varsin nopeaa, mikä johtunee eritoten alaikäisten hakijoiden vähäisestä määrästä.¹¹² Turvapaikkaviranomaiset tarkastelevat asiaa tutkiessaan hakemuksen tutkittavaksi ottamisen

¹⁰⁹ Compilation of the replies from Member States to the Questionnaire on Unaccompanied Minors (EURASIL THEMES 2004 UMA-02-EN) s. 7.

¹¹⁰ SCEP: 2003 Update of the Austrian national assessment s. 12. Ks.

<http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Austria.pdf>.

¹¹¹ SCEP: 2003 Update of the Austrian national assessment ss. 23-24. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Austria.pdf>.

¹¹² Vuosina 1999-2002 Portugalista haki turvapaikkaa yhteensä 45 yksin olevaa alaikäistä.

edellytyksiä ja ottavat mahdollisesti yhteyttä muihin EU:n jäsen maihin. Tärkein toimija jäljittämässä on Portugalin Punainen Risti.¹¹³ Turvapaikanhakijoiden vapaaehtoista paluuta pyritään edistämään ottaen erityisesti huomioon Angolan ja Sierra Leonen muuttuneet tilanteet.

3.3.12 Ranska

Johtavana periaatteena Ranskassa on kaikkien vanhemmistaan eroon joutuneiden lasten vanhempien jäljittäminen, jotta vältettäisiin lapsen joutuminen laitokseen. Viranomaiset ovat joko suoraan puhelimitse yhteydessä lapsen perheenjäseniin tai pyrkivät löytämään heidät Punaisen Ristin kansainvälisen komitean, Ranskan Punaisen Ristin tai ISS:n avustuksella.¹¹⁴ Myös paikalliset lastensuojeluviranomaiset osallistuvat enenevässä määrin lapsen vanhempien jäljittämiseen. Edellytyksenä on lapsen suostumus jäljittämiseen. Jäljittämistä ei kuitenkaan yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla suoriteta systemaattisesti.

Näyttäisi siltä, että käytännössä palautuksia suoritetaan erityisesti sellaisten alaikäisten kohdalla, joita ei päästetä lentoaseman odotusalueelta lainkaan maahan.¹¹⁵ Roissyn lentoaseman poliisiviranomaisten tietojen mukaan yhteensä 530 alaikäistä pidettiin säilössä ja palautettiin vuonna 2000. Samana vuonna edustaja määrättiin ainoastaan 30 alaikäiselle.¹¹⁶ Sittemmin Ranskan ulkomaalaislakia on muutettu siten, että jokaiselle maahan saapuvalle alaikäiselle määrätään edustaja (*administrator ad hoc*). Edustajan tehtävänä on edustaa alaikäistä menettelyn kaikissa vaiheissa, mukaan lukien palauttaminen alkuperämaahan.

Ranskassa prefektuurit toimivat varsin itsenäisesti yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden menettelyjen ja vastaanoton suhteen. Pariisin alueen (*Ile de France*) prefektuuri tiedotti vuoden 2003 lopulla aikeistaan tehostaa yksin tulleiden alaikäisten palauttamisia. Tarkoituksena on niin ikään tiukentaa menettelyä siltä osin kuin se koskee alaikäisten päästämistä maahan viranomaisista johtuvista menettelyllisistä syistä.¹¹⁷

Lokakuussa 2002 Ranska ja Romania solmivat sopimuksen yhteistyöstä alaikäisten romanialaisten lasten ja nuorten palauttamisesta kotimaahansa ja lapsikaupan vastaisista toimista. Tarkoituksena on luoda kanava Ranskan viranomaisille tiedon hankkimiseksi Romanian paikallisviranomaisilta lapsen perheen olosuhteista Romaniassa. Lapsen tilannetta pyritään seuraamaan myös lapsen paluun jälkeen.¹¹⁸

¹¹³ SCEP: The Portuguese national assessment 2003 s. 18. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Portugal.pdf>.

¹¹⁴ SCEP: The French national assessment including update - 2003 s. 12. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/France.pdf>.

¹¹⁵ Esimerkiksi vuonna 2000 Ranskan sisäministeriön mukaan 781 alaikäistä päästettiin maahan, kun alaikäisiä arvioitiin saapuvan vuositasolla 1000-2000. 96 % heistä saapui Ranskaan lentoteitse Roissyn lentokentälle.

¹¹⁶ UNHCR Newsletter, Separated Children in Europe Programme, No 5, June-July 2001 ss. 1-2. Tiedot perustuvat *Libération* -lehdessä olleeseen artikkeliin.

¹¹⁷ Ks. Migration News Sheet, October 2003 s. 8. Samassa yhteydessä prefektuuri on niin ikään esittänyt luopumista käytännöstä, että yksin maahan tullut alaikäinen saa lähes automaattisesti Ranskan kansalaisuuden täytettyään maassa 18 vuotta.

¹¹⁸ SCEP: The French national assessment including update - 2003 ss. 25-26. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/France.pdf>. Ranskassa

3.3.13 Saksa

Saksassa ei ole lainsäädäntöä tai ohjeistusta perheenjäsenten tai muiden sukulaisten jäljittämisestä. Yhtenäisiä jäljittämismenettelyjä ei myöskään ole. Käytännössä jäljittämistä kuitenkin suoritetaan, vaikkakin sen aloittamiseen voi kulua jopa kuukausia.

Ensisijaisesti pyritään saamaan lapselta itseltään jäljittämisessä tarvittavat perustiedot. Turvapaikkaviranomaiset käyttävät omaa tietoverkostoaan mukaan lukien ulkomaalaisten keskusrekisteri (*Ausländerzentralregister*), jonka avulla paikannetaan Saksassa mahdollisesti jo oleskelevat vanhemmat. Jos on perusteltua olettaa, että vanhemmat oleskelevat jossakin toisessa EU:n jäsenmaassa, tietoa pyritään hankkimaan virallista tietä. Muissa tapauksissa turvaudutaan Saksan konsulaatteihin ja edustustoihin. Useissa tapauksissa on turvauduttu ISS- järjestön jäljittämispalveluihin ja toisinaan myös ICRC:n palveluihin.¹¹⁹

3.4 Johtopäätöksiä kansainvälisestä vertailusta

Ruotsissa ja Norjassa on sama viranomainen vastuussa turvapaikkahakemusten käsittelystä ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä. Näissä olosuhteissa eri osapuolten välinen tiedonkulku lienee melko ongelmaton. Myös Tanskassa sama viranomainen on vastuussa turvapaikkahakemusten käsittelystä ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä, mutta käytännössä Tanskan Punainen Risti tai kunnat ylläpitävät vastaanottokeskuksia. Punainen Risti ja kunnat tekevät tiivistä yhteistyötä Tanskan ulkomaalaisviraston kanssa. Tanskan ulkomaalaislaissa on lukuisia säännöksiä koskien tiedonkulkua ja tiedonantovelvollisuutta.

Missään tiedonkulun osalta tarkastellussa maassa ei näyttäisi olevan voimassa sellaista lainsäädäntöä, josta voitaisiin ottaa mallia siihen, miten viranomaisten välisestä tiedonkulusta voitaisiin säätää Suomessa.

Perheenjäsenten jäljittämisen osalta on kaikissa vertailussa tarkastelluissa maissa keskeisenä periaatteena se, että tieto vanhempien olinpaikasta on merkittävä lapsen henkisen hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta ja vanhempien olinpaikan selvittäminen palvelee siten lapsen edun toteutumista. Tämän vuoksi useimmissa vertailussa tarkastelluissa maissa ryhdytään toimiin vanhempien olinpaikan selvittämiseksi ja perheen yhdistämiseksi. Melko yleisesti vallalla olevan käsityksen mukaan lapsen etu ei vaadi, että perhe yhdistetään kohdemaassa, vaan perheenyhdistäminen voi tapahtua vanhempien oleskelumaassa.

Perheenjäsenten jäljittämisestä säädetään laissa ainoastaan Tanskassa ja Espanjassa. Muissa vertailussa tarkastelluissa maissa jäljittämistä ohjaavat hallinnolliset määräykset (näin esimerkiksi Ruotsissa) tai se perustuu käytäntöön (näin esimerkiksi Norjassa ja Alankomaissa).

matkustavien Romanian kansalaisten (etupäässä romanien) määrä nousi 1.1.2002 jälkeen kun Romanian kansalaisten viisumivelvollisuudesta luovuttiin.

¹¹⁹ SCEP: The German national assessment 2003 ss. 28-29. Ks. <http://www.separated-children-europe-programme.org/Global/Documents/Eng/RepliesQuestionnaires/Germany.pdf>.

Riippumatta siitä, onko jäljittamisestä vastuussa oleva taho viranomainen tai jokin muu taho tai onko vastuuta nimenomaisesti osoitettu kenellekään, on kansallisella Punaisella Ristillä useissa vertailussa tarkastelluissa maissa merkittävä rooli perheenjäsenten jäljittamisestä. Punainen Risti ei kuitenkaan käynnistä jäljittämistä viranomaisten pyynnöstä vaan siihen vaaditaan lapsen itsensä pyyntö. Kansallisen Punaisen Ristin ja ICRC:n ohella jäljittamisessä käytetään apuna muita kansainvälisiä järjestöjä kuten UNHCR:ää ja International Social Services -järjestöä. Lisäksi useissa maissa pyydetään jäljittämiseen virka-apua edustustoilta.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että käsitykset siitä, millaisissa olosuhteissa alaikäinen voidaan palauttaa kotimaahansa vaihtelevat. Esimerkiksi Tanskassa palauttamiseen voidaan ryhtyä vain, jos lapsen ja tämän perheen välillä vallitsee palauttamisen kannalta riittävä yhteys. Ruotsissa puolestaan ei vaadita, että lapsen vastaanottaisi tämän perheenjäsen tai muu sukulainen, vaan myös viranomaisten tai vapaaehtoisjärjestöjen järjestämän vastaanoton katsotaan voivan olevan asianmukaista ja siten mahdollistaa palauttamisen. Alankomaidenkäytännön mukaan lapsen vastaanottavana tahona voi perheenjäsenten lisäksi tulla kyseeseen esimerkiksi hakijan perheen ystävät tai naapurit tai saman heimon tai kylän jäsenet. Lisäksi Alankomaat on perustanut erityisiä alaikäisten vastaanottokeskuksia alkuperämaihin. Myös Iso-Britannia suunnittelee vastaanottokeskusten perustamista alkuperämaihin.

4 Säännökset ja käytännöt Suomessa

4.1 Tilastotietoa yksin olevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista Suomessa

Yksin Suomeen saapuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrät ovat kasvaneet viime vuosina (v. 2001: 34, v. 2002: 70 ja v. 2003: 110). Vuonna 2004 Suomesta haki turvapaikkaa 139 yksin olevaa alaikäistä. Alaikäisenä turvapaikkaa hakenut henkilö säilyy Suomen tilastoissa alaikäisenä, vaikka hän menettelyn aikana tulisikin täysi-ikäiseksi. Pääosa yksin tulevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista on täysi-ikäisyyden kynnyksellä olevia poikia. Viime vuosina hakijoiden joukossa on ollut myös varsin pieniä lapsia. Vuonna 2004 Suomeen saapui alaikäisiä turvapaikanhakijoita 26 maasta, eniten Somaliasta.

Vastuunmäärittämisasetuksen tukena toimivan Eurodac -sormenjälkirekisterin perusteella on vuonna 2004 voitu havaita, että varsin monet yksin tulleet alaikäiset ovat ennen Suomeen tuloaan hakeneet turvapaikkaa yhdessä tai useammassa EU:n jäsenmaassa. Vuoden loppuun mennessä yksin olevia alaikäisiä koskevia Eurodac-osumia oli ollut 42.

Ulkomaalaisvirasto ratkaisi vuonna 2004 yhteensä 55 yksin tulleen alaikäisen tekemää samana vuonna vireille tullutta turvapaikkahakemusta. Yhdelle hakijalle annettiin turvapaikka, 13 tapauksessa hakijalle annettiin oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella, 5 tapauksessa oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella ja yhdessä tapauksessa oleskelulupa perhesiteen perusteella. 24 hakijaa käännytettiin vastuunmäärittämisasetuksen perusteella toiseen asetusta soveltavaan maahan, 4 hakijaa sai kielteisen päätöksen ja raukeamispäätös tehtiin 7 tapauksessa. Päätös tehdyn hakemuksen käsitteilyn raukeamisesta tehdään joko sillä perusteella, että hakija on itse ilmoittanut peruuttavansa hakemuksensa tai että hakija on kadonnut.

Vuonna 2003 Ulkomaalaisvirasto ratkaisi yhteensä 78 yksin olevan alaikäisen tekemää turvapaikkahakemusta. Pääosa hakijoista sai oleskeluluvan Suomeen, koska heidän arvioitiin olevan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa nähden suojelun tarpeessa (34) tai oleskeluluvan myöntämättä jättäminen olisi ollut heidän kohdallaan kohtuutonta (22). Lisäksi muutama hakija (3) sai oleskeluluvan Suomeen perhesiteen perusteella. Kielteisen päätöksen sai 11 hakijaa, jotka kaikki olivat lähes täysi-ikäisiä. Raukeamispäätöksiä tehtiin vuonna 2003 8. Työministeriön tekemän selvityksen mukaan vuosina 1998-2002 ryhmä- ja perheryhmäkodeista katosi yhteensä 25 lasta.

Tilastotietoa asiasta ei ole, mutta näyttäisi siltä, että muutama kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen saanut hakija, jonka Ulkomaalaisvirasto on tilastoinut alaikäiseksi, on viime vuosina palautettu alkuperämaahan tai Dublinin yleissopimusta/vastuunmäärittämisasetusta soveltavaan maahan.¹²⁰ Tavallisessa turvapaikkamenettelyssä käsiteltyjen hakemusten kokonaiskäsittelyaika lienee usein hallinto-

¹²⁰ Ulkomaalaisviraston tietojen mukaan alaikäisiksi tilastoituja on palautettu seuraavasti: vuonna 2001 1 Dublinin yleissopimuksen perusteella Ruotsiin, 1 Venäjälle ja 1 Marokkoon, vuonna 2002 1 omaisten mukana Dublinin yleissopimuksen perusteella Tanskaan ja vuonna 2003 1 Bangladeshiin ja 1 Dublinin yleissopimuksen/vastuunmäärittämisasetuksen perusteella Ruotsiin.

oikeuskäsittely mukaan luettuna niin pitkä, että hakijat ehtivät tulla täysi-ikäisiksi ennen käännytyspäätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tulemista.

Vaikka tilastotietoa Suomeen salakuljetetuista lapsista tai lapsikaupan uhreista ei ole, on olemassa vahvoja viitteitä siitä, että ilmiöitä myös Suomessa esiintyy. Tiedossa mm. on, että lapsia on tuotu Suomeen väärin muukalaispassien avulla, ja että lapsia on yhdistetty perheisiin, jotka eivät olekaan olleet heidän omia perheitään. Muissa Euroopan unionin jäsenmaissa on kiinnitetty huomiota mm. vastaanottotoiminnan puitteisiin verhotuun lasten systemaattiseen seksuaaliseen hyväksikäyttöön.

4.2 Yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan turvapaikkamenettely Suomessa

4.2.1 Keskeiset alaikäistä turvapaikanhakijaa koskevat periaatteet

Ulkomaalaislain 6 § sisältää yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan asian käsittelyä koskevat keskeiset periaatteet:

Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Ennen kaksitoista vuotta täyttänyttä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

Alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.

Ulkomaalaislain 6 §:ssä ei oteta kantaa lapsen edun määrittämiseen viranomaisen harkitessa lapsen edun toteutumista yksittäisessä tapauksessa. Sitä vastoin ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa ja hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 4/2004 vp) esitetään eräitä lapsen etua koskevia yleisluonteisia seikkoja, joiden voidaan katsoa liittyvän päätöksentekijän substanssiharkintaan. Lapsen edun arvioiminen ja lapsen kuuleminen korostuu ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa erityisesti turvapaikka-asioissa ja myönnettäessä oleskelulupia perhesiteen perusteella. Yhtenäistä määritelmää siitä, mitä lapsen etu –käsitteellä tarkoitetaan, ei ole, vaan päätöksentekijän tehtävänä on selvittää, mikä ratkaisu yksittäistapauksessa on lapsen edun mukainen. Lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet.

Alaikäinen on lähtökohtaisesti heikoin osapuoli tilanteissa, joissa yhteiskunnan tai aikuisten edut ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa. Viranomaisen tehtävänä on tällöin valvoa, että lapsen etu toteutuu. Sosiaalityöntekijät ovat usein keskeisessä asemassa,

kun selvitetään lapsen etua viranomaisratkaisuihin.¹²¹ Hallintovaliokunta korostaa mie-
tinnössään lastensuojelukysymyksiin perehtyneen asiantuntijan läsnäolon tärkeyttä ala-
ikäistä puhuteltaessa ja lapsen etua arvioitaessa.¹²² Lastensuojelulain (683/1983) 10
§:ssä todetaan, että ”lapsen etua selvitetessä on otettava huomioon lapsen omat toivo-
mukset ja mielipide, perehdyttävä lapsen kasvuoloihin sekä arvioitava, miten eri lasten-
suojelutoimet todennäköisesti vaikuttavat lapsen kehitykseen”. Lisäksi samassa sään-
nöksessä kiinnitetään huomiota sosiaalityöntekijän rooliin lapsen edun toteutumisen
valvojana.

Lapsen oikeus tulla kuulluksi häntä itseään koskeissa asioissa perustuu YK:n lapsen
oikeuksia koskevan yleissopimuksen 12 artiklaan, joka koko sopimuksen tavoin on
Suomessa voimassaolevaa oikeutta. Jotta lapsen edun toteutumista harkittaessa voitai-
siin asianmukaisesti ottaa lapsen toivomukset ja mielipiteet huomioon, on tarpeen kuul-
la lasta itseään. Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla kuulemisen
merkitys korostuu, koska heidän on kyettävä täysin itsenäisesti selvittämään hakemus-
tensa perusteet.

Alaikäisten tekemien turvapaikkahakemusten käsitteleminen kiireellisesti kaikissa vi-
ranomaisissa edesauttaa lapsen edun toteutumista.¹²³ Asian käsitteleminen kiireellisesti
ei kuitenkaan saa olla esteenä asian perinpohjaiselle selvittämiselle.¹²⁴

4.2.2 Kansainvälisen suojelun hakeminen, kun kyseessä on yksin oleva alaikäinen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään Suomessa poliisille tai rajatarkastus-
viranomaiselle maahan saavuttaessa. Tietyissä tilanteissa hakemus voidaan jättää myö-
hemminkin.¹²⁵ Toisin kuin eräissä EU:n jäsenmaissa, Suomessa ei ole alaikäraja ha-
kemuksen jättämiselle, vaan lähtökohtaisesti jokainen turvapaikkaa hakeva henkilö jät-
tää itse oman hakemuksensa. Samassa yhteydessä häneltä otetaan henkilötuntemerkit
kuten sormenjäljet.¹²⁶

¹²¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003) s. 119.

¹²² HaVM 4/2004 vp s. 9.

¹²³ Mm. eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota Ulkomaalaisviraston käsittelyaikoi-
hin. Ks. eduskunnan oikeusasiamiehen päätös ”Havaintoja yksin tulleiden pakolaislasten oikeuksien to-
teutumisesta Suomessa” (29.12.2000 dnro 2822/2/99).

¹²⁴ Esimerkiksi Norjassa on todettu, että asetettu kahdeksan viikon tavoiteaika ei ole realistinen ottaen
erityisesti huomioon perheenjäsenten jäljittämiseen menevän ajan. Jäljittämistä selvittänyt työryhmä tote-
si, että realistinen tavoiteaika hakemuksen käsittelylle olisi kuusi kuukautta. Ks. UDI rapport: Beskrivel-
se, tiltak og rutiner; UDIs arbeid med oppsporing av foreldre eller andre omsorgspersoner for enslige
mindreårige asylsøkere (februar 2003) s. 19. Ruotsin maahanmuuttoviraston tavoitteeksi on asetettu kol-
men kuukauden käsittelyaika.

Norjassa toimii aktiivisesti lapsiasiamies, joka keväällä 2004 esitti, että sellaisille turvapaikanhakijalapsil-
le, jotka ovat oleskelleet vastaanottokeskuksissa yli kolme vuotta, tulisi antaa mahdollisuus uuteen puhut-
teluun. Näin pyrittäisiin selvittämään, missä määrin lapsi on ehtinyt kotoutua Norjaan. Ks. Migration
News Sheet, March 2004 s. 14. Mm. Alankomaissa alaikäisille järjestetään kaksi puhuttelutilaisuutta,
mutta molemmat pian lapsen maahan saapumisen jälkeen, jotta saataisiin mahdollisimman tarkoin tietoa
lapsen perheenjäsenistä ja paluun edellytyksistä.

¹²⁵ Ulkomaalaislain (301/2004) 95 §.

¹²⁶ Suomessa sormenjäljet otetaan kaikilta turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun tarpeen perusteella
hakevilta henkilöiltä, vaikka vastuunmäärittämisasetus velvoittaa ottamaan sormenjäljet ainoastaan 14
vuotta täyttäneiltä. Suomessa on perinteisesti katsottu, että sormenjälkien ottaminen on myös lapsen edun
mukaista (erityisesti katoamistilanteissa).

Erityistä herkkyyttä edellyttää hakijan tunnistaminen yksin olevaksi alaikäiseksi turvapaikanhakijaksi. Ulkomaalaislaissa ei ole yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan määritelmää.¹²⁷ Käytännössä yksin olevaksi alaikäiseksi turvapaikanhakijaksi katsotaan henkilö, joka kertoo olevansa alle 18-vuotias, ja joka saapuu maahan joko täysin yksin tai sellaisen saattajan kanssa, joka ei ole hänen vanhempansa tai huoltajansa (tai jonka huoltajuudesta ei ole riittävää näyttöä). Hyvin nuoret alaikäiset ilmoittautuvat vain harvoin turvapaikanhakijoiksi yksin. Usein joku (mahdollisesti sukulainen tai tuttava) tuo heidät poliisiasemalle hakemaan turvapaikkaa. On myös ilmeistä, että yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakuun liittyy usein salakuljetusta ja ihmiskauppaa.

Ulkomaalaislaki ei sisällä säännöksiä ikätutkimuksista, minkä vuoksi hakijan rekisteröiminen alaikäiseksi perustuu hakijan omaan ilmoitukseen. Ikätutkimuksia on suoritettu ulkomaalaishallinnon toimesta 1990-luvulla muutamissa kymmenissä tapauksissa ja viime vuosina vain harvoissa yksittäistapauksissa. Joitakin ikätutkimuksia on kustannettu myös vastaanoton järjestäjien toimesta, jotta alaikäiseksi ilmoittautuneelle, mutta selvästi täysi-ikäiseltä vaikuttavalle nuorelle on kyetty järjestämään hänelle sopiva majoitus. Vastaanottotyössä pyritään välttämään tilanteita, joissa alaikäisille turvapaikanhakijoille tarkoitettuihin yksiköihin majoitetaan täysi-ikäisiä hakijoita.¹²⁸

Erityistä huomiota kiinnitetään tilanteisiin, joissa ei ole selvitystä saattajan ja alaikäisen välisestä suhteesta tai on syytä epäillä, että kyseessä ei ehkä olisikaan lapsi-vanhempi/huoltaja –suhde. Näissä tapauksissa lapsen etu pyritään turvaamaan ensisijaisesti vastaanottojärjestelyillä. Jos lapsi maahan tultuaan kertoo isänsä tai äitinsä jo oleskelevan maassa turvapaikanhakijana, pyritään niin ikään varmistamaan lapsen edun toteutuminen. Onkin esitetty, että tarve DNA-tutkimusten tekemiselle olisi myös tapauksissa, joissa maahan yksin tullut alaikäinen väittää huoltajansa olevan Suomessa, mutta hakee kuitenkin itse turvapaikkaa, eikä oleskelulupaa perhesiteen perusteella.¹²⁹ On lapsen edun mukaista selvittää väitetty lapsi-vanhempi/huoltaja –suhde, mutta missään ei ole määritetty, mille viranomaiselle vastuu asian selvittämisestä ja kustannuksista kuuluu.

4.2.3 Yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vastaanotto

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottanut viranomainen ohjaa yksin olevan alaikäisen lähimpään vastaanottokeskukseen, jossa on ryhmäkoti. Ryhmäkodit on perustettu erityisesti yksin olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita varten ja niiden palvelujen järjestämisessä otetaan huomioon mm. alaikäisten elämäntilanteesta johtuvat

¹²⁷ EU:ssa hyväksytyissä turvapaikka-asioita koskevista direktiiveissä ja vastuunmäärittämisasetuksessa on yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan määritelmä. Vrt. esim. määritelmädirektiivin 2 artiklan 1) kohta:

”ilman huoltajaa olevilla alaikäisillä” alle 18-vuotiaita kolmannen maan kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka saapuvat jäsenvaltioiden alueelle ilman heistä joko oikeuden tai vakiintuneen käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, niin kauan kuin heillä ei tosiasiallisesti ole tällaista aikuista huolehtimassa heistä, tai alaikäisiä, jotka ovat jääneet ilman huoltajaa jäsenvaltion alueelle tultuaan.

¹²⁸ Norjalaiset kansalaisjärjestöt ovat puoltaneet ikätutkimusten suorittamista nimenomaan siitä syystä, että pienten lasten kanssa samoissa tiloissa ei tulisi majoittaa aikuisia turvapaikanhakijoita. Ks. Migration News Sheet, January 2004 s. 13.

¹²⁹ Ulkomaalaislaki mahdollistaa DNA-tutkimusten tekemisen ainoastaan perhesiteen perusteella tehtävän oleskelulupahakemuksen yhteydessä (vrt. 65-66 §§).

erityistarpeet.¹³⁰ Ryhmäkotien henkilökunta on erityisesti perehtynyt huolehtimaan paikallais- ja turvapaikanhakijalasten päivittäisestä hoidosta ja kasvatuksesta.¹³¹

Ryhmäkodin toiminnasta ja henkilöstön määrästä säädetään maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun asetuksen 7 §:ssä viitaten lastensuojeluasetuksen (1010/1983) 8 §:n säännökseen, jossa määritellään lapsiryhmän koko ja ryhmää kohden tarvittavan henkilöstön määrä.¹³² Ryhmäkodissa on yleensä yksi sosiaalityöntekijä, joskus vain osa-aikaisena. Joissakin tapauksissa kunnan sosiaalityöntekijä huolehtii myös ryhmäkodissa asuvista lapsista.¹³³ Sosiaalityöntekijä vastaa sosiaalityöstä kaikkien ryhmäkodissa asuvien lasten osalta. Jokaisella lapsella on lisäksi oma hoitaja/-ohjaaja. Omahaaja/-ohjaaja on hoitohenkilökuntaan kuuluva työntekijä, joka on nimetty vastaamaan tietyn lapsen hoidosta ja kasvatuksesta.

Joissakin tapauksissa yksin oleva alaikäinen voi myös asua perheessä (nk. yksityismaajoitus). Usein lapsen Suomessa asuvat sukulaiset esittävät lapsen sijoittamista luokseen. Ennen kuin lapsi muuttaa perheeseen, viranomaiset selvittävät perheen kyvyn huolehtia lapsesta. Selvitysten ajaksi lapsi sijoitetaan aina ryhmäkotiin. Päätettäessä lapsen asuinpaikasta pyritään ensisijaisesti varmistamaan lapsen edun toteutuminen. Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (kotouttamislaki) 26 §:ssä säädetään lapsen edustajan tehtäväksi määrätä lapsen asumisesta. Edustaja tekee päätöksen yhdessä sosiaaliviranomaisten kanssa.

Yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisessä on otettava huomioon perustuslain 19 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu sekä lastensuojelulain (683/1983) 1 §, jonka mukaan lapsella on oikeus turvalliseen ja virikkeitä antavaan kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen ja etusija erityiseen suojeluun. Lapsen huollosta ja tapausmisoikeudesta annetussa laissa (361/1983) säädetään lapsen huollon järjestämisestä siten, että lapsen etu otetaan huomioon. Vastaanottokeskus ja ryhmäkoti on yksin olevan turvapaikanhakijalapsen koti ja siellä toimiva henkilöstö vastaa lapsen huolenpidosta ja hyvinvoinnista.

¹³⁰ Kotouttamislain (492/1999) 19 §. Ryhmä- ja perheryhmäkodit sijaitsevat Perniössä, Kontiolahdella (Lukkarila), Oravaisissa, Ylöjärvellä, Turussa ja Espoossa. Kaksi viimeksi mainittua ovat perheryhmäkoteja. Ryhmäkodilla tarkoitetaan turvapaikanhakijalapsille tarkoitettua yksikköä, kun taas perheryhmäkodilla tarkoitetaan jo oleskeluluvan Suomeen saaneille lapsille tarkoitettua yksikköä. Ryhmäkodissa asuvat lapset eivät ole kuntalaisia toisin kuin perheryhmäkodissa asuvat lapset. Perheryhmäkodissa lähtökohtana on lapsen kotoutuminen.

¹³¹ Rekrytoitaessa henkilökuntaa ryhmäkoteihin suositellaan käytettäväksi samoja pätevyysvaatimuksia kuin lastensuojelulaitoksissa.

¹³² Lastensuojeluasetuksen 8 §:n mukaan yhdessä rakennuksessa saa asua enintään 24 lasta, jotka pitää jakaa erillisiin ryhmiin. Yhdessä ryhmässä saa olla enintään kahdeksan (8) lasta. Kutakin ryhmää kohden tulee olla vähintään viisi (5) hoito- ja kasvatustyöstä vastaavaa työntekijää.

¹³³ Kunnissa on suosituksena, että 2.000 asukasta kohden on yksi sosiaalityöntekijä. Asukasmäärältään suuremmissa vastaanottokeskuksissa saattaa olla 1 tai 2 sosiaalityöntekijää koko laitosta (150-300 asukasta) kohden.

4.2.4 Yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edustaminen ja puhevallan käyttö

Kotouttamislain 26 §:ssä säädetään yksin olevan alaikäisen edustamisesta ja puhevallan käytöstä. Säännöksen mukaan pakolaislapselle, tilapäistä suojelua saavalle lapselle tai oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Käytännössä edustaja määrätään lähes poikkeuksetta jokaiselle yksin olevalle alaikäiselle turvapaikanhakijalle. Ryhmäkoti huolehtii edustajamääräyksen hakemisesta paikallisesta käräjäoikeudesta. Määräyksen saaminen saattaa viedä aikaa muutamasta päivästä useisiin viikkoihin, jopa kuukausia.

Edustaja pitää huolen siitä, että lapsen etu toteutuu parhaalla mahdollisella tavalla turvapaikkamenettelyssä. Eräs keskeinen tehtävä on olla läsnä Ulkomaalaisviraston järjestämässä turvapaikkapuhuttelussa. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa, määrää lapsen asumisesta sekä hoitaa lapsen varallisuutta. Edustajan tehtäviin ei sitä vastoin kuulu huolehtia lapsen välittömästä päivittäisestä hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta.¹³⁴

Laissa ei ole säädetty edustajalle erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, mutta käytännössä edustajina toimivat ovat usein sosiaali- tai terveydenhuoltoalan tai lastensuojelun ammattilaisia. Edustajien kouluttamisesta huolehtii työministeriö. Uudenmaan TE-keskus pitää rekisteriä edustajiksi ilmoittautuneista henkilöistä. Vaikka edustajien rekrytointi saatetaankin kokea ryhmäkodeissa varsin työlääksi tehtäväksi, ei Suomessa toistaiseksi ole ilmennyt suurempia vaikeuksia löytää tehtävään halukkaita henkilöitä.

4.2.5 Yksin olevan alaikäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely

Yksin olevien alaikäisten turvapaikkapuhuttelujen suorittaminen siirtyi poliisilta Ulkomaalaisvirastolle vuoden 2002 alussa. Alaikäisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää edelleen poliisi. Ulkomaalaisvirasto kuulee lasta häneen kohdistuneesta vainosta tai muista ihmisoikeusloukkauksista ja niiden uhkista. Alaikäraja puhuttelun suorittamiselle ei ole, vaan käytännössä myös hyvin pienet lapset pyritään kuulemaan.

Ulkomaalaisviraston pakolais- ja turvapaikkalinjan alaisuuteen perustettiin elokuussa 2001 yksin tulleiden alaikäisten hakemusten tutkintaan ja ratkaisemiseen erikoistunut lapsiryhmä. Kesäkuussa 2004 pakolais- ja turvapaikkalinjan organisaatiouudistuksen yhteydessä alaikäisten hakemusten käsittely siirrettiin lapsi/perheside –tulosalueelle. Tulosalueen virkamiehet vastaavat yksin olevien alaikäisten puhutteluista sekä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ja perhesiteen perusteella tehtyjen oleskelulupahakemusten tutkinnasta ja ratkaisemisesta.

Ulkomaalaisvirasto on laatinut yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden haastatteluoheistuksen ja haastattelulomakkeet, joita käytetään Ulkomaalaisviraston suorittamissa puhutteluissa. Erityisosaamista on kartutettu Ulkomaalaisvirastossa kouluttamalla henkilöstöä kohtaamaan lapsi turvapaikkamenettelyssä ja varmistamaan hänen etunsa toteutuminen parhaalla mahdollisella tavalla.

¹³⁴ Ks. tarkemmin kotouttamislain (493/1999) 26 §-33 §.

Ulkomaalaisvirasto puhuttelee yksin olevat alaikäiset turvapaikanhakijat pääsääntöisesti toimitiloissaan Helsingissä. Virasto voi kuitenkin tapauskohtaisesti päättää puhuttelun suorittamisesta ryhmäkodissa, jos esimerkiksi lapsen edun katsotaan tätä vaativan. Jos lapsi puhutellaan ryhmäkodissa, matkustavat Ulkomaalaisviraston virkamies ja poliisi ryhmäkotiin, jossa poliisi suorittaa ensin henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon tutkinnan ja Ulkomaalaisvirasto tekee tämän jälkeen turvapaikkapuhuttelun.

Turvapaikkapuhuttelussa läsnä on aina oltava käräjäoikeuden lapselle määräämä edustaja. Yleensä myös Pakolaisneuvonta ry:n lakimies pyrkii olemaan paikalla. Puhuttelija voi sallia myös lapsen sukulaisen tai ystävän läsnäolon, mikäli tämä ei häiritse puhuttelun kulkua eikä läsnäololle ole laillista estettä. Jos kyseessä on hyvin pieni lapsi, voi puhuttelussa olla läsnä myös lapsen omahoitaja/-ohjaaja, joka usein on lapselle läheisin henkilö.

Ulkomaalaislakia koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 4/2004 vp) kiinnitetään erityistä huomiota sosiaalityöntekijän keskeiseen asemaan selvittäessä lapsen edun toteutumista viranomaisratkaisuihin. Yksin olevan alaikäisen kohdalla hallintovaliokunnan näkemys on turvapaikkaohjeeseen (Dnro SM-2004-2121/Ka-23) muotoiltu siten, että Ulkomaalaisvirasto pyytää sosiaalityöntekijän lausunnon lapsen edun toteutumisesta. Lisäksi Ulkomaalaisvirasto varaa sosiaalityöntekijälle tilaisuuden olla läsnä alaikäistä puhuteltaessa.

4.2.6 Päätös yksin olevan alaikäisen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen

Ulkomaalaislain 6 §:n ja sisäasiainministeriön turvapaikkaohjeen mukaan yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan hakemus käsitellään kiireellisesti ennen muiden asioiden käsittelyä. Ulkomaalaisviraston tavoiteaika yksin olevan alaikäisen tekemän turvapaikkahakemuksen käsittelylle on kuusi (6) kuukautta.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemista koskevat yleiset periaatteet pätevät luonnollisesti myös alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Ulkomaalaislain 98 §:n mukaan oleskeluluvan edellytykset arvioidaan jokaisen hakijan osalta yksilöllisesti ja hakemuksen ratkaisemissa on noudatettava nk. *benefit of the doubt* –periaatetta eli hakemus on tiettyjen edellytysten täytyessä ratkaistava hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella.

Asian luonteesta johtuen on erittäin harvinaista, että yksin tullut alaikäinen turvapaikanhakija todetaan pakolaiseksi ja hänelle myönnetään ulkomaalaislain 87 §:n mukaisesti turvapaikka. Pakolaisuus edellyttää yksilöllisiä henkilöön liittyviä uhkia vainotuksi joutumisesta, joita etenkin hyvin pienillä lapsilla ei yleensä ole. Sen sijaan useiden alaikäisten katsotaan muutoin olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa lähinnä kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa yleisten olosuhteiden perusteella, vaikka selvitystä yksilöllisestä vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten uhasta ei olekaan esitetty (vrt. ulkomaalaislain 88 §). Osa yksin olevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista saa jäädä Suomeen kohtuuperusteella (nyttemmin ulkomaalaislain 52 §:n mukaisesta yksilöllisestä inhimillisestä syystä) tai perhesiteen perusteella.

Kohtuuperusteella oleskelulupia on myönnetty mm. sellaisille alaikäisille, joiden vanhempia ei ole onnistuttu turvapaikkamenettelyn kuluessa jäljittämään tai joille on syntynyt siteitä Suomeen pitkähkön Suomessa oleskelun aikana. Ulkomaalaisvirasto myönsi tammikuussa 2004 oleskeluluvat julkisuudessaakin esillä olleille sierraleonelaisille nuorille, jotka olivat jättäneet turvapaikkahakemuksensa elokuussa 2003 nuorten jalkapallon maailmanmestaruuskisojen yhteydessä. Ulkomaalaisviraston mukaan luvat myönnettiin mm. siitä syystä, ettei nuorten perheenjäseniä oltu kyetty jäljittämään.

Valtaosa kielteisistä päätöksistä tehdään tavallisessa turvapaikkamenettelyssä. Päätös voidaan tehdä myös nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä, mikä käytännössä yleensä merkitsee hakemuksen tutkimatta jättämistä ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan, koska toinen valtio on EU:n vastuunmäärittämisasetuksen perusteella vastuussa hakemuksen tutkinnasta. Raukeamispäätöksiä tehdään vuosittain muutamia pääasiassa hakijoiden katoamisen perusteella.¹³⁵

4.2.7 Perheen yhdistäminen Suomessa tai lapsen kotimaassa

Ulkomaalaislain mukaan pakolaisuuden, suojelun tarpeen tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneella lapsella on oikeus perheen yhdistämiseen ilman toimeentuloedellytystä, jos perheen yhdistämisen edellytykset muutoin täyttyvät.¹³⁶ Vuoden 1991 ulkomaalaislain mukaan, sellaisena kuin se oli muutettuna lailla 537/1999, sellaiselta alaikäiseltä, joka sai oleskeluluvan Suomeen kohtuuperusteella, vaadittiin toimeentuloedellytys. Tällöin jouduttiin tapauskohtaisesti harkitsemaan, mikä yksittäisessä tapauksessa oli lapsen edun mukainen ratkaisu. Oikeuskäytännöstä löytyy esimerkkejä, joissa kokonaisharkinnan perusteella on tapauskohtaisesti katsottu lapsen edun syrjäyttävän toimeentuloedellytyksen.

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, mukaan lukien lapselle, joka ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, voidaan myöntää oleskelulupa 52 §:n perusteella yksilöllisestä inhimillisestä syystä.¹³⁷ Perheenjäsenen osalta on edelleen voimassa toimeentuloedellytys, mutta siitä voidaan poiketa toimeentuloedellytystä koskevan 39 §:n 1 momentin perusteella.¹³⁸ Tältä osin nykyinen laki avaa mahdollisuuden alaikäisten vanhempien maahantuloon aiempaa helpommin. Laissa on pyritty löytämään säännösten välinen tasapaino siten, että mahdollisimman pitkälle turvataan yksittäisen lapsen asema unohtamatta kuitenkaan nk. vetovaikutusta, joka esimerkiksi perheen yhdistämisellä kaikissa tapauksissa yksinomaan Suomessa saattaisi olla.

¹³⁵ Työministeriön selvityksen mukaan ryhmäkodeista katosi vuosina 1998-2002 yhteensä 25 alaikäistä. Alaikäisten katoamiset eivät ole Suomessa olleet toistaiseksi laajamittainen ongelma verrattuna esimerkiksi Tanskaan, jossa noin 150 alaikäistä katoaa vuosittain vastaanottokeskuksista. Ks. Migration News Sheet, June 2004 s. 12. Itä- ja Keski-Euroopassa katoamisia tapahtuu huomattavan paljon.

¹³⁶ Ulkomaalaislain (301/2004) 114 §.

¹³⁷ Ulkomaalaislain (301/2004) 52 §:n 1 momentti:

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epäminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.

¹³⁸ Ulkomaalaislain (301/2004) 39 §:n 1 momentti:

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii. Toimeentuloedellytystä ei sovelleta myönnettäessä oleskelulupa 6 luvun perusteella.

Valmisteltaessa hallituksen esitystä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä kyseisen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana nousi erityisesti esityksen perustelujen yhteydessä esille kysymys siitä, tulisiko yksin olevan alaikäisen perhe yhdistää ensisijassa lapsen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa vaiko Suomessa, jos lapsen katsottaisiin voivan palata takaisin turvallisesti ja lapsen vanhemmat tai muu huoltaja on onnistuttu jäljittämään. On huomionarvoista, että Helsingin hallinto-oikeus on useissa 2000-luvulla antamissaan ratkaisuissa ottanut asiaan kantaa. Tyypillisesti valittajana on ollut alaikäinen, joka on hakenut perhesiteen perusteella oleskelulupia vanhemmilleen ja sisaruksilleen. Ratkaisuissa on katsottu perhesiteiden painottuvan kokonaisuudessaan muualle kuin Suomeen, minkä vuoksi kyseisissä tapauksissa lapsen etu ei vaatinut perheenjäsenten muuttoa Suomeen. Hallinto-oikeus on ratkaisussaan HeHaO 24.10.2001 01/0937/7 perustellut näkemystään lapsen edun toteutumisesta mm. seuraavasti:

”Ulkomaalaislain 1 c §:n 1 momentissa ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklassa tarkoitetun lapsen edun ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitetun perhe-elämän suojan voidaan katsoa edellyttävän, että lapsen jouduttua pakottavista syistä erilleen vanhemmistaan, perhe tulisi mahdollisuuksien mukaan jälleenyhdistää. Sopimusmääräykset eivät kuitenkaan turvaa vanhemmille yleistä oikeutta saada oleskelulupaa maasta, jossa lapsi oleskelee. Luonnollista on, että perheen jälleenyhdistäminen tulisi ensisijaisesti tapahtua lapsen ja hänen vanhempiansa kotimaassa tai maassa, jossa vanhemmat oleskelevat.”

Hallinto-oikeus on edellä kerrotussa tapauksessa niin ikään huomionut hakijan kotimaan turvallisuustilanteen ja katsonut, ettei se tässä tapauksessa ollut esteenä, vaan hakija voi muuttaa takaisin kotiseudulleen viettämään perhe-elämää perheensä kanssa.¹³⁹

Turvapaikkahakemusten tavoin perhesiteen perusteella tehtyjen oleskelulupahakemusten ratkaiseminen lapsen edun mukaisesti edellyttää asian perusteellista tutkimista. Keskeistä on perheen kokonaistilanteen selvittäminen, jotta voidaan kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioiden tehdä päätös siitä, missä perheen yhdistäminen on lapsen edun mukaista. Hallituksen esityksen (HE 28/2003) mukaan vanhempien olinpaikan selvittyä ja lapsen paluun voidessa tapahtua turvallisesti, perheen yhdistäminen tapahtuisi siellä, missä vanhemmat oleskelevat. Perheen yhdistäminen voisi kuitenkin hallituksen esityksen mukaan tapahtua myös Suomessa, jos se on lapsen edun mukaista. Tällöin olisi otettava huomioon Suomessa oleskelun pituus, Suomessa aloitettu koulunkäynti tai muu seikka, joka puoltaisi perheen yhdistämistä Suomessa.¹⁴⁰ Suomen noudattama politiikka vaikuttaisi olleen varsin liberaalia verrattuna esimerkiksi muihin Pohjoismaihin.¹⁴¹

¹³⁹ Ks. tarkemmin Ulkomaalaisviraston laatima selvitys korkeimman hallinto-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden vuosina 2002-2003 antamista ratkaisuksista, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä Suomeen perhesiteen perusteella, Kukka Savolainen (27.10.2003), erityisesti ss. 12-15.

¹⁴⁰ Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003) s. 152.

¹⁴¹ Muissa Pohjoismaissa ei ole itsestäänselvää, että perhe yhdistetään turvapaikanhakumaassa. Perhe pyritään yleensä ensisijaisesti yhdistämään vanhempien kotimaassa. Jos lapsen palaaminen vanhempien luokse ei ole mahdollista, ei vanhemmille automaattisesti myönnetä oleskelulupaa, vaan lapsi jää yleensä maahan lastensuojelun asiakkaana.

4.3 Viranomaisten välinen tiedonkulku

4.3.1 Tiedonkulkua koskeva lainsäädännöllinen tilanne

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) (julkisuuslaki) 6 luvun 24 §:n 24 kohdan mukaan jollei erikseen toisin säädetä, ovat pakolaista tai turvapaikanhakijaa ja oleskeluluvan tai viisumin hakijaa koskevat viranomaisten asiakirjat salassa pidettäviä, jollei ole ilmeistä, että tiedon saaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Lain 7 luvussa säännellään tiedonsaantioikeudesta salassa pidettävien tietojen osalta erityisesti 26 §:ssä¹⁴² ja 29 §:ssä.¹⁴³ Velvollisuudesta antaa tietoa ei julkisuuslaissa säädetä, vaan se jätetään erityislainsäädännön varaan.

Tiedonkulusta ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten välillä ei ole yleisluonteista säännöstä ulkomaalaislaissa. Asiasta ei säädetä ulkomaalaislaissa myöskään yksin tulneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta. Jälkimmäisestä näkökulmasta asia oli esillä valmisteltaessa hallituksen esitystä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003). Ulkomaalaisvirasto toi tuolloin esiin tarpeen saada päätöksentekoa varten sellaisia tietoja, joita muilla viranomaisilla mahdollisesti on alaikäisistä turvapaikanhakijoista. Asiaan liittyvien monien näkökohtien vuoksi selvitystyötä ei kuitenkaan saatu ajoissa valmiiksi.

Toukokuun 1. päivänä 2004 voimaan tulleeseen ulkomaalaislakiin otettiin uusi säännös koskien perhesiteen perusteella tehtyihin oleskelulupahakemuksiin liittyvää tiedonkul-

¹⁴² 26 § Yleiset perusteet salassa pidettävän tiedon antamiseen

Viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos:

- 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; tai*
- 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa.*

Viranomainen voi salassapitosäännösten estämättä antaa tiedon toisen taloudellisesta asemasta taikka liike- tai ammattisalaisuudesta, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon asiakassuhteesta tai myönnetystä etuudesta taikka 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitetusta henkilön yksityiselämää koskevasta tai sitä vastaavasta muun lain mukaan salassa pidettävästä seikasta, jos tieto on tarpeen:

- 1) yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi; taikka*
- 2) tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi.*

Viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

¹⁴³ 29 § Salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle

Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos:

- 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty;*
- 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa;*
- 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi;*
- 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.*

Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- tai muista yhteystiedoista, jotka ovat 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä.

Viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon. Jos henkilötiedot on säädetty salassa pidettäväksi, käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin.

kua. Ulkomaalaislain 63 §:n 1 momentissa¹⁴⁴ säädetään perhesiteen perusteella tehdystä oleskelulupahakemuksesta hankittavasta lausunnosta, jonka Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos voi hankkia perheenkokoajan koti- tai asuinpaikan sosiaaliviranomaiselta tai terveydenhuoltoviranomaiselta. Saman pykälän 2 momentissa säädetään sosiaaliviranomaisen tai terveydenhuoltoviranomaisen *velvollisuudesta* antaa lausunnossaan salassapitosäännösten estämättä sellaiset henkilön sosiaaliseen tai terveydelliseen tilaan liittyvät tiedot, jotka ovat välttämättömiä tehtäessä päätöstä oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella.¹⁴⁵

Turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä vastuussa oleva ministeriö ja sen alainen hallinto on velvollinen noudattamaan kotouttamislakia, sen nojalla annettuja asetuksia ja vastaanottokeskuksissa työskentelevien ammattihenkilöiden vaitiolovelvollisuutta ja salassapitoa koskevaa lainsäädäntöä. Kotouttamislain 42 §:n mukaan

[A]sukasrekisteristä voidaan sen estämättä, mitä 43 §:ssä säädetään, luovuttaa poliisille, rajavartiolaitokselle ja ulkomaalaisvirastolle maksutta tietoja, jotka ovat tarpeen niille ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Tiedot voidaan luovuttaa myös teknisen käyttöyhteyden avulla.

Säännöksessä viitattuja tehtävien hoitamistilanteita voivat olla esimerkiksi turvapaikatutkintaan kutsuminen, päätöksen tiedoksianto ja kielteisen päätöksen toimeenpääntö.¹⁴⁶ Saman lain (muutettu lailla 118/2002) 37 §:n mukaan turvapaikanhakijasta ja hänen perheenjäsenistään saa asukasrekisteriin tallettaa ainoastaan seuraavat tiedot:

- 1) tunnistetiedot ja rekisterinpitäjän ja ulkomaalaisviraston antama asiakasnumero sekä syntymäpaikkaa ja kansalaisuutta koskevat tiedot;
- 2) kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevia tietoja;
- 3) vastaanoton järjestämiseksi tarpeellisia turvapaikkahakemuksiin tai maasta poistamiseen liittyvien asioiden käsittelyä koskevia tietoja; sekä
- 4) rekisteröidyn suostumuksella hänen etnistä alkuperäänsä ja uskonnollista vakaumustaan koskevia tietoja.

Lähtökohtaisesti nämä tiedot ovat muiden turvapaikka-asiaa käsittelevien viranomaisten tiedossa. Sitä vastoin sellaisia tietoja, joita ei ole merkitty rekisteriin ja joilla olisi todellista merkitystä alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen tutkinnan kannalta, ei ole lain (118/2002) 43 §:n perusteella mahdollista luovuttaa, jollei hakija itse tai hänen edustajansa anna siihen nimenomaista suostumusta:

¹⁴⁴ Ulkomaalaislain 63 §:n 1 momentti:

Ulkomaalaisvirasto tai kihlakunnan poliisilaitos voi hankkia perhesiteen perusteella tehdystä oleskelulupahakemuksesta lausunnon perheenkokoajan koti- tai asuinpaikkakunnan sosiaaliviranomaiselta tai terveydenhuoltoviranomaiselta. Lausuntoa voi pyytää perheenkokoajan sosiaalisesta tai terveydellisestä tilanteesta, jos perheenkokoaja on ilman huoltajaa tullut alaikäinen tai jos hakija on ydinperheen ulkopuolinen muu omainen taikka jos lausunnon pyytämiseen on muu perheen tilanteen selvittämiseen liittyvä erityinen syy.

¹⁴⁵ Ulkomaalaislain 63 §:n 2 momentti:

Sosiaaliviranomainen tai terveydenhuoltoviranomainen on velvollinen antamaan Ulkomaalaisvirastolle tai kihlakunnan poliisilaitokselle 1 momentissa tarkoitetussa lausunnossaan salassapitosäännösten estämättä perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta varten hallussaan olevat henkilön sosiaaliseen tai terveydelliseen tilaan liittyvät sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä tehtäessä päätöstä oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella.

¹⁴⁶ HE 66/1998 vp s. 76.

Tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt eivät saa ilman pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai hänen huoltajansa tai tämän lain mukaan määrätyn edustajan nimenomaista suostumusta ilmaista pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan yksityistä tai perheen salaisuutta ja henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja. Ilmaista ei myöskään saa muuta tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatua tietoa, ellei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai näiden läheisten turvallisuutta.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei estä asian ilmaisemista sille, jolla lain nojalla on oikeus saada asiasta tieto.

Säännöksen 2 momentti sisältää säännöksen salassapitovelvollisuuden väistymisestä silloin, kun asianomaisella on lain nojalla oikeus saada asiasta tieto. Ulkomaalaislaissa ei ole säädetty 2 momentissa tarkoitettua tiedonsaantioikeutta.

Tietojen välittämisen tärkeys lupapuolelta vastaanottopuolelle on noussut esiin tapauksissa, joissa sisäasiainministeriön hallinnonalalla on tietoa alaikäiseksi itsensä esittäneen henkilön täysi-ikäisyydestä. Lainsäädäntö ei kuitenkaan tässä tapauksessa ole esteenä tietojen välittämislle, sillä kotouttamislain, sellaisena kuin se on muutettuna lailla 118/2002, 41 § takaa vastaanottopuolelle oikeuden saada tietoja salassapitosäännösten estämättä seuraavasti:

Valtion ja kunnan viranomaisella, kansaneläkelaitoksella, turvapaikanhakijoiden vastaanoton sekä tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestäjällä ja 5 luvussa tarkoitettulla edustajalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta valtion ja kuntien viranomaisilta sekä muulta turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäjältä maksutta tässä laissa tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten tarpeellisia tietoja.

Väestötietolain 4 §:n mukaan ulkomaalaisesta voidaan tallentaa väestötietojärjestelmään henkilötunnus, nimi, osoite, kotipaikkaa ja perheoikeudellista asemaa kuvaavat ja vanhempiä, avioliittoa, puolisoa ja lapsia koskevat tiedot sekä kansalaisuutta koskevat tiedot ja henkilön ilmoittamat tiedot äidinkielestä. Tallentaminen on sallittua vain jos se on Suomessa asumisen tai työskentelyn, Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämisen tai muun erityisen syyn vuoksi tarpeen. Lisäksi tiedot voidaan tallentaa vain, jos niistä on satu luotettava selvitys.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000; nk. asiakaslaki) 12 §:ssä on seuraavankaltainen asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa tietojenanto-velvollisuutta koskeva säännös:

Asiakkaan ja hänen laillisen edustajansa on annettava sosiaalihuoltolain 6 §:ssä tarkoitettulle toimielimelle ne tiedot, joita tämä tarvitsee sosiaalihuollon järjestämisessä ja toteuttamisessa. Asiakkaalle on annettava tieto siitä, mistä muualta ja mitä häntä koskevia tietoja voidaan suostumuksesta riippumatta hankkia. Asiakkaalle on varattava tilaisuus tutustua muualta hankittuihin tietoihin samoin kuin tilaisuus antaa asiassa tarpeellista selvitystä.

Asiakaslain 12 §:ssä tiedonantovelvollisuus on kohdistettu asiakkaaseen itseensä ja hänen edustajaansa, mikä ei liene ulkomaalaislakiin ajateltavissa oleva ratkaisumalli. On

myös huomattava, että asiakaslain lähtökohtana on etuisuusajattelu (palvelut, toimeentulotuki), joiden saamiseen tiedonantovelvollisuus johtaa. Asiakaslain 3 §:n perusteella on tehtävissä johtopäätös, että asiakaslakia säädettäessä ei ole tarkoitettu lain soveltamisalan ulottamista koskemaan vastaanotto-olosuhteita.

4.3.2 Yksityiselämän suojaa koskevat säännökset

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän, kunnian, kotirauhan ja henkilötietojen suojasta sekä luottamuksellisen viestin salaisuudesta.¹⁴⁷ Yksityisyyden suoja on perustuslaissa määritelty kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (KP-sopimuksen 17 artikla, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 16 artikla) vaatimusten mukaisesti käsittämään yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan loukkaamattomuuden. Säännös turvaa kirjesalaisuuden lisäksi puhelun ja muun luottamuksellisen viestin loukkaamattomuuden.

Pykälään sisältyy kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevat rajoituslausekkeet. Lailla voidaan säätää kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, mikäli kysymys on perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä toimenpiteistä. Lisäksi lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Henkilötietojen suojasta säädetään pykälän 1 momentin mukaan lailla. Yleiset henkilötietojen suojaa koskevat säännökset sisältyvät 1.6.1999 voimaan tulleeseen henkilötietolakiin (523/1999). Tietosuojavaltuutettu valvoo henkilötietojen käsittelyä lain tavoitteiden toteuttamiseksi. Lain soveltamisalan kannalta periaatteellisesti tärkeitä kysymyksiä käsittelee tietosuojalautakunta.

Yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamista koskevat säännökset on koottu uuteen rikoslain 24 lukuun (531/2000), joka tuli voimaan 1.10.2000. Rangaistavaksi on säädetty kotirauhan rikkominen, törkeä kotirauhan rikkominen, julkisrauhan rikkominen, törkeä julkisrauhan rikkominen, salakuuntelu, salakatselu, salakuuntelun ja salakatselun valmistelu, yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen sekä kunnianloukkaus ja törkeä kunnianloukkaus. Lisäksi rikoslain 38 luvussa (578/1995) on säädetty rangaistavaksi viestintäsalaisuuden loukkaus ja törkeä viestintäsalaisuuden loukkaus.

¹⁴⁷ Suomen perustuslain 10 §: Yksityiselämän suoja

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

4.3.3 Tiedonkulkua koskeva tilanne käytännössä

Vastaanottokeskusten henkilökunta ei lähtökohtaisesti anna ulkopuolisille omia arvioita turvapaikanhakijoiden käyttäytymisestä, ominaisuuksista tai muista vastaavista seikoista. Näin ei tehdä edes hakijan omasta pyynnöstä. Näin on sen vuoksi, että vastaanottokeskus on turvapaikanhakijan koti hakemuksen käsittelyn aikana.

Monet eri tahot ovat tekemisissä yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan kanssa tämän Suomessa oleskelun aikana: ryhmäkodin henkilökunta (erityisesti sosiaalityöntekijä ja lapsen omahoitaja/-ohjaaja), lapsen edustaja, Ulkomaalaisviraston virkamiehet, poliisi ja rajavartiolaitos, lapsen oikeudellinen avustaja, lapsen Suomessa asuvat sukulaiset, yksityismajoitukseen liittyen kuntaviranomaiset ja TE-keskuksen yhteyshenkilö. Etenkin ryhmäkodit ja Ulkomaalaisvirasto ovat pyrkineet kehittämään eri osapuolten kesken erilaisia työ- ja yhteydenpitomuotoja sekä tiedonkulkua.

Yksin Suomessa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan tilanteesta on yleensä (lukuunottamatta tilannetta, jossa lapsi asuu yksityismajoituksessa) eniten tietoa ryhmäkodin henkilökunnalla, joka on lapsen kanssa päivittäisessä kanssakäymisessä. Tietoa lapsesta kertyy ryhmäkodin henkilökunnalle vähitellen lapsen oleskelun myötä.

Osana ryhmäkodin sosiaalityötä lapselle tehdään pian saapumisen jälkeen alkuhaastattelu, jossa selvitetään lapsen perustiedot, jotka viedään rekisteriin.¹⁴⁸ Alkuhaastattelussa lapselta myös yleensä kysytään, tietävätkö hänen vanhempansa, missä lapsi on. Lapsen tilanteen seuraamiseen myöhemmässä vaiheessa kuuluu mm. yhteistyö lapsen verkostoon kuuluvien ihmisten kuten lapsen vanhempien, edustajan, sukulaisten jne. kanssa. Yhteydenpitoa lapsen ja hänen perheenjäsentensä välillä pyritään edesauttamaan antamalla mahdollisuus käyttää sähköpostia, faksia ja puhelinta.¹⁴⁹ Vastaanottokeskusten henkilökunnalla ei aina kuitenkaan ole täsmällistä tietoa esimerkiksi lapsen perheenjäsenten olinpaikasta, vaikka lapsen tiedetäänkin pitävän yhteyttä kotimaahansa. Harvinaista on, että mitään tietoa omaisista ei ole. Täsmällisempää tietoa perheenjäsenistä hankitaan ryhmäkodissa usein vasta siinä vaiheessa, kun alaikäisen vanhemmille ja alaikäisille sisaruksille haetaan oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

4.4 Vastuu yksin olevan alaikäisen vanhemmat tai muun huoltajan jäljittämisestä ja jäljittämistyön suorittaminen

4.4.1 Viranomaislähtöinen jäljittäminen

Ulkomaalaislaissa tai muussakaan laissa ei ole säännöstä yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhempien tai muiden omaisten jäljittämisestä. Suomessa ei myöskään ole määritetty, millä viranomaisella on vastuu yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan perheenjäsenten jäljittämisestä. Laajamittaisesti ei ole selvitetty mahdollisuuksia jäljittämistyön käytännön toteutukseen.

¹⁴⁸ Tiedot pitävät sisällään mm. lapsen nimen, syntymäajan ja -paikan, alkuperämaan, viimeisimmän asuinpaikkakunnan ja osoitteen alkuperämaassa.

¹⁴⁹ Lapsilla on yleensä omaa puhelinaikaa tietty minuuttimäärä kuukaudessa. Näissä keskusteluissa tulkki ei ole läsnä toisin kuin viranomaisasioista (esim. lapsen terveydentilasta) lapsen vanhempien kanssa keskusteltaessa. Kaikki lapset eivät käytä hyväkseen heille varattua puhelinaikaa. Jotkut omaiset puolestaan soittavat paljon ja lähettävät kirjeitä ja fakseja.

Ulkomaalaisvirasto pyrkii suorittamaan resurssiensa sallimissa puitteissa jäljittämistä siinä määrin kuin päätöksenteko sitä edellyttää. Apuna käytetään mahdollisuuksien mukaan Suomen edustustoja. Tietojen hankinta vie kuitenkin aikaa ja on varsin työlästä. Satunnaisemmin Ulkomaalaisvirasto on turvautunut järjestöihin (mm. UNHCR) tai erityisolosuhteisiin luotuihin tiedonhankintakanaviin (mm. Kosovo Information Project, KIP).

Poliisi ei ole perheenjäsenten jäljittämistä suorittanut, vaikka perheenjäseniä koskevien tietojen voidaan perustellusti katsoa olevan osa henkilötietojen selvittämistä.¹⁵⁰ Poliisin käytössä olevat kansainväliset kanavat kuten Europol ja Interpol on tarkoitettu rikostutkintaan, eikä niiden käyttöön ole mahdollista turvautua turvapaikanhakijoiden perheenjäsenten ja muiden omaisten jäljittämisen kohdalla.

Vastaanottokeskusten henkilökunta rohkaisee ja ohjaa yksin tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita ottamaan yhteyttä Suomen Punaiseen Ristiin (SPR) omaisten jäljittämiseksi. Pyynnön vanhempien jäljittämisestä voi esittää lapsi itse, hänen edustajansa tai sosiaalityöntekijä (ks. tarkemmin alla).

4.4.2 Järjestölähtöinen jäljittäminen

Suomen Punainen Risti (SPR) suorittaa yksin olevien alaikäisten perheenjäsenten jäljittämistä.¹⁵¹ Muiden Suomessa toimivien järjestöjen suorittamasta jäljittämisestä ei Suomessa ole kokemusta. SPR etsii kadonneita, välittää viestejä sodan vuoksi eroon joutuneiden perheenjäsenten välillä ja yhdistää perheitä.¹⁵² Keinoja on kaksi: viestit ja henkilötiedustelu.

Kansalliset Punaiset Ristit ovat sitoutuneet käyttämään viestien välittämisessä lomaketta, joka on samansisältöinen kaikkialla maailmassa. Punaisen Ristin viestejä välitetään avoimena kuin postikortteja,¹⁵³ ja ne toimitetaan kädestä käteen -periaatteella. Viestilomakkeelle täytetään vastaanottajan ja lähettäjän osoitetiedot. Tämän jälkeen viesti toimitetaan SPR:n keskustuomistoon, josta se lähetetään Punaisen Ristin kansainväliselle komitealle tai sen delegaatiolle. Delegaatit kohdealueella välittävät viestin yhdessä paikallisten työntekijöiden kanssa. Mikäli viestin vastaanottajaa ei tavoiteta, eikä uutta osoitetta ole saatavissa, Punaisen Ristin viesti palautuu takaisin. Palautettavaan viestiin pyritään merkitsemään viestin palauttamiseen johtaneet syyt.

¹⁵⁰ Ulkomaalaislain 97 §:n 1 momenttiin on lisätty aiempaan lakiin nähden uutena säännös hakijan perheenjäsenten ja muiden omaisten henkilötietojen keräämisestä. Hallituksen esityksen (HE 28/2003) perustelujen mukaan (s. 182) säännöksellä halutaan korostaa sitä, että hakijan kaikkien henkilötietojen kerääminen jo ensimmäisen tapaamisen yhteydessä on tärkeää tulevaisuudessa tapahtuvan päätöksenteon kannalta. Perusteluissa täsmennetään niin ikään, että perheenjäsenten ja muiden omaisten henkilötietoina tarvitaan tiedot heidän nimestään, syntymäajastaan ja – paikastaan sekä olinpaikastaan.

¹⁵¹ Alaikäistyöryhmän kuulemistilaisuus 21.6.2004; Leena-Kaisa Åberg/Suomen Punainen Risti.

¹⁵² Punaisen Ristin työ perheiden välisten yhteyksien palauttamiseksi perustuu Geneven sopimuksiin (1949).

¹⁵³ Viesteihin ei saa sisällyttää poliittisia, sotilaallisia tai syrjiviä kannanottoja. Viestejä välittävät Punaisen Ristin henkilökuntaan kuuluvat varmistavat, etteivät kirjeet sisällä edellä mainittuja kiellettyjä tietoja. Tämä on erityisen tärkeää silloin kun Punaisen Ristin viestejä välitetään sota-alueille. Punaisen Ristin viestikaavakkeessa on tilaa 20 riville tekstiä. Joissakin tapauksissa myös lisäsivujen tai valokuvan lähettäminen on mahdollista. Punaisen Ristin viestin mukana ei voi lähettää rahaa eikä lääkkeitä.

Punaisen Ristin henkilötiedustelun avulla voidaan etsiä perheenjäseniä, joihin yhteys on katkennut sodan, konfliktin tai luonnononnettomuuden vuoksi. Myös muilla humanitaarisilla perusteilla tehdään etsintää. Nämä etsinnät ovat tapauskohtaisia (esimerkiksi heikkonäköisen vanhuksen ystävän jäljittäminen vanhuksen entisessä kotimaassa). Ennen henkilötiedustelun aloittamista pyritään ensisijaisesti lähettämään Punaisen Ristin viesti, mutta on tilanteita, joissa henkilötiedustelu aloitetaan välittömästi. Henkilötiedustelun voi aloittaa perheenjäsen tai lähiomainen. On myös erilaisia syitä, miksi henkilötiedustelua ei haluta käynnistää. Eräs syy tähän on se, että usein paikan päällä Punainen Risti joutuu käyttämään viranomaisyhteyksiä henkilöiden tavoittamiseksi.

Yksin olevien alaikäisten itsensä käynnistämän henkilötiedustelun lisäksi kunnan tai vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijät sekä lasten edustajat voivat aloittaa henkilötiedustelun. Lisäksi Suomessa oleskelevat alaikäiset ovat toimittaneet viestejä SPR:n kautta. Vuositasolla yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden taholta on Suomessa tehty ainakin 20 henkilöetsintäpyyntöä. Joka vuosi muutama henkilötiedustelu lasten osalta päättyy Suomessa positiivisesti. Kaikkiin pyyntöihin ei kuitenkaan koskaan saada vastausta, osan selvittäminen vie paljon aikaa, ja joskus saatetaan löytää muita omaisia, mutta ei lapsen vanhempia. Aktiivinen henkilötiedustelu päättyy kielteiseen tulokseen kun Punaisen Ristin kansainvälinen komitea ilmoittaa, että yrityksistä huolimatta ei perheenjäseniä ole löytynyt ja etsintä päättyy.

Perheenjäsenen etsintä käynnistetään täyttämällä Punaisen Ristin henkilötiedustelulomake.¹⁵⁴ Täytetty lomake lähetetään SPR:n keskustuimiston kautta kohdemaan tai alueen Punaiselle Ristille tai kansainväliselle Punaiselle Ristille. Kohdemaan Punainen Risti etsii tietoja henkilöstä eri lähteistä. Etsinnän tietolähteet riippuvat alueesta, maasta ja tilanteesta. Etsityn henkilön löydyttyä häneltä pyydetään aina lupa osoitetietojen välittämiseen. Etsitty voi myös kieltäytyä luvan antamisesta. Tämä ei kuitenkaan ole tavallista lasten tekemien tiedustelujen kohdalla, mutta näitäkin tapauksia on ollut.

Joissakin tapauksissa vanhemmat ovat saattaneet kieltää lasta kertomasta vanhempien osoitetta. Näissä tapauksissa lapselle tehdään selväksi, ettei Punainen Risti ole viranomainen ja että vanhemmilla on oikeus kieltäytyä vastaamasta tiedusteluun esimerkiksi jos he katsovat, että siitä voisi olla haittaa lapselle. Vastaus henkilöetsintäpyyntöön annetaan Suomessa aina lapsen edustajalle. Perimmäisenä tavoitteena on perheen yhtenäisyyden toteutuminen.

Missään tilanteessa henkilötiedustelu ei saa aiheuttaa vahinkoa etsijälle tai etsinnän kohteelle. Joissain tilanteissa henkilöiden etsintä paikan päällä voi aiheuttaa heille vahinkoa (esim. jos paikallisten viranomaisten tietoon tulee, että sukulaiset ovat turvapaikanhakijoina muualla). Peruslähtökohta on, että Punainen Risti tekee henkilötiedustelua humanitaarisista periaatteistaan lähtien. Tämän katsotaan järjestön taholta tarkoittavan, että se ei voi esimerkiksi luovuttaa tietoja viranomaisille tai tehdä henkilötiedustelua viranomaisten pyynnöstä.

Punainen Risti korostaa, että voidakseen taata puolueettoman ja riippumattoman asemansa, on henkilötiedustelun lähtökohtana ehdoton luottamuksellisuus. Tämä on myös koko järjestelmän toiminnan edellytys. Yksin olevien alaikäisten kanssa toimiessaan

¹⁵⁴ Lomakkeessa kysytään etsittävän henkilötietoja ja viimeinen tunnettu osoite sekä tilanteet, jotka johtivat katoamiseen.

Punaisen Ristin peruseriaatteita ovat perheen yhtenäisyys, lapsen edun ensisijaisuus, luottamuksellisuus ja henkilötietojen suoja.

4.5 Kielteisen päätöksen saaneen alaikäisen palauttamiseen liittyvät tukitoimet

Tiedossa on, että joitakin yksin olevia alaikäisiä, jotka ovat saaneet turvapaikkamenettelyssä kielteisen päätöksen, on käännnytyspäätöksen tultua täytäntöönpanokelpoiseksi palautettu takaisin toiseen Dublinin yleissopimusta/vastuunmäärittämisasetusta sovelta-vaan maahan ja alkuperämaahan. Tasmällistä tietoa ei ole siitä, ovatko kyseiset alaikäiset tulleet täysi-ikäisiksi ennen kuin käännnytyspäätös on pantu täytäntöön. Tämä lienee käsittelyajaj huomioon ottaen kuitenkin varsin todennäköistä.

Yksin olevat alaikäiset on käännnytetty maasta muiden kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden tavoin eikä heidän erityistilanteeseensa ole kiinnitetty huomiota. Tämä johtunee siitä, että tapauksia on ollut vähän eikä ongelmia ole noussut esiin. Ulkomaalaislaissa tai sisäasiainministeriön ohjeessa koskien käännnyttämisen ja maasta karkottamisen täytäntöönpanoa (SM-2003-03682/Tu-41) ei käsitellä erikseen yksin olevien alaikäisten palauttamista tai tilanteissa vaadittavia tukitoimia. On kuitenkin selvää, että kaikkia viranomaisia koskeva lapsen edun toteutumisen valvonta koskee myös päätöksen täytäntöönpanevaa virkamiestä.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Vrt. myös Ruotsin maahanmuuttoviraston ratkaisukäytäntö, jossa turvapaikkapäätöksessä todetaan päätöksen täytäntöönpanevan viranomaisen velvollisuudeksi jäävän viime kädessä varmistaa, että lapsi palautetaan vanhempiensa, muiden sukulaistensa tai jonkun muun vastaanottavassa maassa olevan tahon huoltoon.

5 Nykytilan arviointia

5.1 Viranomaisten välinen tiedonkulku

5.1.1 Tiedonkulkua koskevan nykytilan arviointia

Työryhmä on voinut työssään havaita, että viranomaisten väliseen tiedonkulkuun liittyvistä keskeisistä kysymyksistä voidaan perustellusti olla eri mieltä. Tiedonkulkuun liittyvän ongelman luonnetta ja laajuutta ei kuitenkaan ole helppo hahmottaa, koska voimassa oleva lainsäädäntö lähtökohtaisesti estää tiedon välittämisen.

Työryhmän käsityksen mukaan käytännön yhteistyö vastaanottapuolen viranomaisten ja ulkomaalaishallinnon viranomaisten välillä on toiminut hyvin. Vastaanottokeskukset ja Ulkomaalaisvirasto ovat säännöllisessä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä keskenään työn kehittämiseksi. Ulkomaalaisviraston virkamiehet osallistuvat vastaanottokeskusten henkilöstön koulutus- ja kehittämistilaisuuksiin, joissa puolin ja toisin tiedotetaan ajankohtaisista kysymyksistä sekä sovitaan yhteisistä menettelyistä tai tulevaisuuden yhteistyömuodoista.

Yksittäistapauksiin liittyvä tietojen vaihto hallinnonalojen välillä on kuitenkin ollut ongelmallista, koska sille ei ole selkeää lainsäädännöllistä perustaa. Jossakin määrin tietoa vastaanottapuolen ja ulkomaalaishallinnon viranomaisten kesken kuitenkin oletettavasti käytännön tarpeista johtuen välitetään jo nykyisinkin. Tämän toiminnan perustuminen kaikilta osin lakiin olisi tärkeätä varmistaa. Samalla tulisi myös kirjoittaa selkeä ohjeistus käytännön toimijoille siitä, mitä tietoa voidaan luovuttaa.

Työryhmän ydintehtävänä viranomaisten välisen tiedonkulun osalta on ollut selvittää, voidaanko vastaanottokeskusten ja erityisesti yksin olevien turvapaikkaa hakevien alaikäisten vastaanotosta vastaavien ryhmäkotien henkilöstö velvoittaa antamaan Ulkomaalaisvirastolle, poliisille ja rajaviranomaiselle tietoja vastaanottokeskuksessa tai ryhmäkodissa majoittuvasta henkilöstä. Kysymys on siis ollut tietojen salassapidosta, tiedonsaantioikeudesta ja tietojen luovuttamisesta.

5.1.2 Tiedonkulusta säätämisen tarve – argumentteja puolesta ja vastaan

Tiedonkulusta säätämisen puolesta ja sitä vastaan voidaan esittää hyvin perusteltuja argumentteja. Pohdittavaksi nousee ainakin yhtäältä lapsen edun toteutuminen yksittäisessä tapauksessa ja toisaalta tavoite ehkäistä ja minimoida ”ankkurilapsi”-ilmiö. Lisäksi on aiheellista kiinnittää huomiota hallintolain viranomaisiin kohdistamaan selvittämisvelvollisuuteen ja ratkaisupakkoon.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Vrt. hallintolaki (6.6.2003/434) 31 §:

Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Viranomaisten selvittämismääräyksiä ja ratkaisupakko

Tiedonkulusta säättämistä puoltaa se, että turvapaikkapäätöksenteko on luonteeltaan poikkeuksellista verrattuna useisiin muihin tuomioistuimissa tai hallintoviranomaisissa tehtäviin päätöksiin. Asian selvittäminen on eri syistä johtuen tavallista vaikeampaa ja erityisesti tosiasioiden selville saaminen ja niiden todentaminen on hankalaa. Hakijan intressissä ei myöskään aina ole paljastaa hallussaan olevia tietoja viranomaisille.

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla tiedon hankinta on tavallistakin vaikeampaa, minkä lisäksi näissä tapauksissa Ulkomaalaisvirastoon päätöksentekijänä kohdistetaan aikavaatimuksia. Jos kaikki tieto ei ole päätöksentekijän käytettävissä, on vaikea arvioida kokonaisvaltaisesti lapsen edun toteutumista. Keskeisiä tietoja, joita Ulkomaalaisvirasto, poliisi tai rajavartiolaitos henkilöllisyyttä, maahantuloedellytyksiä tai oleskeluluvan perusteita selvittäessään tarvitsisivat, ovat alaikäisen henkilöllisyyteen liittyvät tiedot (erityisesti kansalaisuus ja tieto mahdollisesta täysi-ikäisyydestä),¹⁵⁷ tieto alaikäisen vanhempien tai muun huoltajan olinpaikasta sekä alaikäisen mahdollinen aiempi oleskelu tai turvapaikanhaku jossakin muussa EU:n vastuunmäärittämisasetusta soveltavassa maassa tai jossakin muussa kolmannessa maassa. Vaikka kyseisten tietojen hankkiminen ei suoranaisesti kuulukaan vastaanottokeskusten henkilöstön tehtäviin, saattaa niitä kuitenkin eri tavoin tulla heidän tietoonsa. Tiedon jakamisella viranomaisten kesken voitaisiin paikata muutoin mahdollisesti päätöksentekijälle jäävää aukkoa. Ulkomaalaisviraston tulisi voida perustaa päätöksensä mahdollisimman oikeisiin tietoihin ja sillä tulisi olla käytössään ainakin kaikki sellaiset päätöksenteon kannalta merkittävät tiedot, jotka vastaanottopuolen viranomaisilla on käytössään.

Tietyissä tapauksissa ryhmäkotien henkilökunnalla saattaa olla hallussaan sellaista tietoa yksin olevasta alaikäisestä, joka olisi tarkoituksenmukaista saattaa poliisin, rajavartiolaitoksen tai Ulkomaalaisviraston tietoon. Työryhmän asiantuntijakuulemisessa ja keskusteluissa nousi esille, että ainakin silloin jos alaikäisen tapauksella on yhtymäkohtia kansainväliseen rikollisuuteen tai tapauksella on lapsen kannalta erittäin traumaatisoivia piirteitä, tulisi lapsen edun suojelemiseksi pyrkiä siihen, että tietoa viranomaisten välillä voitaisiin välittää. Ongelmana on, että ryhmäkotien henkilöstöllä ei liene mahdollisuutta arvioida, milloin tietyllä tapauksella voi olla liittymiä kansainväliseen rikollisuuteen. Myös selkeimmät turvapaikkamenettelyn väärinkäyttötapaukset ovat usein sellaisia, että työministeriön hallinnonalalla koetaan oikeaksi välittää niistä tieto sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tapaukset, joissa henkilö on muualla Euroopassa hakenut turvapaikkaa täysi-ikäisenä ja kielteisen päätöksen saatuaan saapunut Suomeen turvapaikanhakuun esiintyen alaikäisenä. Kokemukset Eurodac –sormenjälkiasetuksen soveltamisesta ovat paljastaneet Suomessa tämänkaltaisia tapauksia (vrt. 4.1.). Niin ikään tapauksissa, joissa alaikäinen oleskelee maassa väärin perustein, tulisi asiasta tiedon saaneen viranomaisen välittää tieto eteenpäin ottaen erityisesti huomioon asiaan liittyvät lastensuojelulliset näkökohdat. Sama pätee tilan-

¹⁵⁷ Väestötietolain 4 §:ssä mainitaan väestötietojärjestelmään talletettavina henkilötietoina ulkomaalaisten osalta seuraavat tiedot:

- 1) henkilön tunnistetietoina henkilötunnus, kansalaisvarmenteeseen sisältyvä sähköinen asiointitunnus, nimi, osoite ja kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät hänen kotikuntansa ja siellä olevan asuinpaikkansa; (11.4.2003/299)
- 2) perheoikeudellista asemaa kuvaavat vanhempiä, avioliittoa, puolisoa ja lapsia koskevat tiedot;
- 3) kansalaisuutta, toimivaltaisuutta ja kuolinaikaa koskevat tiedot.

teisiin, joissa lapsen aiemmin ilmoittama tieto koskien esim. hänen vanhempiansa olinpaikkaa tai sitä, ovatko hänen vanhempansa elossa osoittautuu vääräksi tai joissa lapsen aiemmin ilmoittama hänen alkuperämaatansa tai jossakin toisessa maassa oleskeluaan koskeva tieto osoittautuu paikkansapitämättömäksi.

Yksittäisen lapsen edun toteutuminen – luottamuksellisuus ja yksityisyyden suoja

Eräs pääasiallisista argumenteista salassapitosäännösten puolesta on alaikäisen ja häntä hoitavien aikuisten luottamuksellisuuteen perustuva suhde. Ryhmäkodin toiminta on lastensuojeluhenkistä, mikä merkitsee luottamuksellisen suhteen luomista lapseen. Traumatisoituneiden lasten kohdalla luottamuksellisen suhteen rakentaminen on vielä tavallistakin tärkeämpää. Ryhmäkotien työntekijät ovat usein ainoat aikuiset, jotka huolehtivat lapsen päivittäisestä hyvinvoinnista ja esimerkiksi turvapaikkamenettelyyn liittyvistä virallisista asioista. Mikäli lapsi ei voi luottaa häntä hoitaviin aikuisiin, on lapsen psyykkinen ja fyysinen hyvinvointi vaarassa. Vaarana voi myös olla, että lapsi ei lopulta anna tietoa kenellekään.

Toisaalta pohdinnassa on välttämätöntä suhteuttaa lapsen kohtelu Suomessa siihen kohteluun, johon hänet turvapaikanhakuun lähettänyt perhe on hänet saattanut: lapsen hyvinvointi ja turvallisuus on jo vaarannettu sillä, että hänet on lähetetty yksin kauas tutusta ympäristöstä. Voitaneen todeta, että yksityisyyden suoja on tärkeä oikeushyvä Suomessa, mutta lapsen kohdalla on jo vaarannettu vakavasti vielä tärkeämmät ja ehdottomammat oikeudet.

Työryhmä on pohtinut ratkaisuvaihtoehtoja edellä kerrotun luottamuksellisen suhteen säilyttämiseksi. Eräänä mahdollisuutena työryhmä on pohtinut eron tekemistä sellaisten ryhmäkodin henkilökuntaan kuuluvien välillä, jotka ovat vastuussa lapsen hoivasta ja huolenpidosta ja sellaisten henkilöiden välillä, joille hoito ja huolenpito eivät suoranaisesti kuulu. Yksi mahdollinen lähestymistapa on, että ainoastaan ensimmäiseen ryhmään kuuluvia henkilöitä sitoisi salassapitovelvollisuus lain määrittelemällä tavalla. Käytännössä rajan vetäminen edellä kerrotulla tavalla vaikuttaa kuitenkin vaikealta ja keinotekoiselta.

Erityisesti työryhmän kuulemat kansalaisjärjestöt katsovat, että salassapitosäännösten purkaminen merkitsisi vakavaa puuttumista lapsen yksityiselämän suojaan, ja saattaisi samalla vaarantaa kansainvälistä suojelua hakevan lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Yksityisyyden suojan kunnioittamisen vaatimuksen katsotaan edellyttävän tavallista tarkempaa noudattamista kun kyseessä on alaikäinen. Toisaalta suomalaisessakin yhteiskunnassa on eri aloilla jouduttu punnitsemaan eri oikeuksien painoarvoa. Yleisen edun nimissä tiettyjä oikeuksia saatetaan joutua rajoittamaan.

Työryhmä on pohtinut yksityisyyden suojan rajoja ulkomaalaishallinnossa mm. turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä selvitetäessä ja otettaessa ulkomaalainen säilöön ulkomaalaislain 46 §:n nojalla ja sijoitettaessa erityisesti tähän tarkoitukseen varattuun säilöönottoyksikköön. Erityisesti esiin nousevat kysymykset liittyen ulkomaalaiseen turvapaikanhakuvaiheessa kohdistuvan henkilötarkastuksen ajalliseen ulottuvuuteen ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (15.2.2002/116) 4 luvun säännöksiin, jotka koskevat mm. puhelimen käytön rajoituksia (17 §) ja sähköistä viestintää (18 §). Säilöönottoyksiköstä annetun lain 4 luvussa olevien

rajoituksia koskevien säännösten osalta on syytä huomata, että lain 6 §:n 2 momentin mukaan lain 4 luvun säännösten nojalla ei saa valvoa tai rajoittaa ulkomaalaisen yhteydenpitoa mm. hänen Suomessa olevaan vastaanottajaansa eikä hänen lähiomaiseensa tai muuhun läheiseensä.¹⁵⁸

Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää ulkomaalaislain 97 §:n perusteella poliisi tai rajavartiolaitos. Poliisin suorittamaan ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseen sekä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Hakijan henkilöllisyyttä selvitetessä kerätään henkilötiedot myös perheenjäsenistä ja muista omaisista.

Ulkomaalaisen on poliisin tai muun ulkomaalaisen asiaa käsittelevän viranomaisen kehotuksesta esitettävä matkustusasiakirjansa tai muulla luotettavalla tavalla todennettava henkilöllisyytensä (UlkL 130 §). Henkilöllisyyttä, matkareittiä ja maahantuloa selvittäessään poliisi kerää heti hakuvaiheessa talteen matkustusasiakirjat tai muut henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat, matkaliput ja matkareitin selvittämiseen liittyvät lipunkannat tarkastusta varten sekä huomioi kaiken muunkin, joka mahdollisesti auttaa asian selvittämisessä.

Ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa ja matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun (UlkL 119 §) ulkomaalaislain 118 §:n 1 momentissa säädetyin edellytyksin, eli jos se on välttämätöntä hänen maahantulonsa edellytysten selvittämiseksi taikka hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Poliisi, rajatarkastusviranomainen, Ulkomaalaisvirasto tai Suomen edustusto voi ottaa ulkomaalaisen esittämän tai ulkomaalaisen hallussa olevan väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan taikka väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiotun matkustusasiakirjan haltuunsa. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi suorittaa ulkomaalaisen hallussa olevan matkustusasiakirjan haltuun ottamiseksi henkilötarkastuksen (UlkL 132 §). Henkilötarkastus voidaan suorittaa, mikäli turvapaikanhakija ei oma-aloitteisesti esitä poliisille matkustusasiakirjaa. Henkilötarkastuksen yhteydessä tarkastetaan turvapaikan hakijan vaatteet sekä mahdolliset matkatavarat asiakirjan löytämiseksi.

Turvapaikanhakijan hallussa olevat teräaseet ja muut vaaralliseksi tai kielletyksi luokitellut esineet takavarikoidaan.

¹⁵⁸ Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 6 §:

Yhteydenpito-oikeus. Ulkomaalaisella on oikeus pitää yhteyttä Suomessa olevaan vastaanottajaan, lähiomaiseensa tai muuhun läheiseensä, kotimaataan edustavaan diplomaattiseen edustustoon tai konsuliedustustoon, säilöönottoyksikön toimintaa valvovaan viranomaiseen, vähemmistövaltuutettuun, yleiseen oikeusavustajaan, asiamiehenään toimivaan asianajajaan tai muuhun oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittaneeseen henkilöön, ihmisoikeuksien valvontaelimiin ja Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun virastoon tai viraston edustajaan sekä yleishyödylliseen yhdistykseen, joka antaa ammatillisesti oikeudellista apua ja neuvontaa turvapaikanhakijoille, pakolaisille ja muille ulkomaalaisille.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua yhteydenpitoa ei saa valvoa tai rajoittaa 4 luvun säännösten nojalla. Vastaanottajan, lähiomaisen tai muun yksityishenkilön ulkomaalaisen luona vierailevan henkilön säilöönottoyksikköön pääsyn edellytykseksi voidaan kuitenkin asettaa turvatarkastusten suorittaminen.

Matkareitin selvittämisen yhteydessä kiinnitetään huomiota mahdollisiin ristiriitoihin jotka liittyvät turvapaikanhakijan omaan kertomukseen maahantuloreitistään.

Turvapaikanhakijan rahavarat selvitetään ja siitä ilmoitetaan vastaanottokeskuksen kautta asianomaiselle sosiaalityöntekijälle, joka päättää maksettavasta toimeentulotuesta.

Lasten edun suojeleminen – ”ankkurilapsi” -ilmiö

”Ankkurilapsi”-ilmiön taustalla vaikuttaa maahantulosääntöjen kiertämisen ohella myös toinen ilmiö, nais- ja lapsikauppa, johon Suomen viranomaisten mahdollisuudet puuttua ovat vähäiset. Kyseessä on vaikea ongelma, johon pyritään puuttumaan kokonaisvaltaisesti useiden hallinnonalojen yhteistyöllä. Tärkein ilmiötä lisäävä tekijä on voimakas maahanmuuttopaine kehitysmaista läntiseen Eurooppaan. Se johtaa mm. lasten käyttämiseen välineenä pyrittäessä parempiin elinolosuhteisiin. Näissä pyrkimyksissä ei näytettäisi välittävän siitä, että lapsen turvallisuus ja hyvinvointi joutuvat vakavasti uhatuiksi. Onkin pyrittävä löytämään tasapaino yksittäisen lapsen edun turvaamisen ja järjestelmän ennaltaehkäisevän vaikutuksen ja sen edellyttämän kokonaisvaltaisen tarkastelun välillä.

”Ankkurilasten” määrän ollessa Suomessa verrattain alhainen, voidaan esittää, että politiikan valmistelussa on mahdollista kiinnittää enemmän huomiota yksittäisen lapsen etuun kuin kokonaisvaltaiseen ilmiön vastustamiseen. Toisaalta, ”ankkurilapseksi” lähettämisen ollessa useissa tapauksissa yksittäisen lapsen kannalta haitallista, voidaan koko ilmiön vastustamisen katsoa edistävän lapsen edun toteutumista. ”Ankkurilapsi”-ilmiön kokonaisvaltaisen vastustamisen osalta harkinta on pitkälti poliittisluonteista, sillä kyse on olennaisesti tulevaisuuden ennakoinnista ja uhkiin varautumisesta. On olennaisen tärkeää pyrkiä jo nykytilanteessa vaikuttamaan siihen, että Suomeen tulevien ”ankkurilasten” määrä ei kasva vaikeasti hallittavaksi, kuten esim. Norjassa on tapahtunut. Norjaan tulee vuosittain jopa 800-900 yksin olevaa turvapaikanhakijalasta ja tällä on jo erityisesti lastensuojelujärjestelmään liittyviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. ”Ankkurilapsi”-ilmiöön reagoiminen politiikan valmistelussa ei luonnollisestikaan saa johtaa suojelun tarpeessa olevien lasten aseman heikentämiseen. Yksittäistapauksiin liittyvässä päätöksenteossa on erityistä huomiota aina kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin ja päätöksentekijän tulee aina selvittää mikä ratkaisu tapauksessa on juuri tämän lapsen edun mukainen.

Väärrien tietojen perusteella tehdyn ratkaisun mahdolliset seuraamukset

Vaikka tiedonkululla saattaakin olla lyhyellä aikavälillä lapsen näkökulmasta myös kielteisiä vaikutuksia, on todennäköistä, että seuraukset pahenevat pitemmällä aikavälillä, jos oikeaa tietoa ei välitetä päätöksentekijälle. Ei esimerkiksi ole lapsen edun mukaista elää maassa väärällä henkilöllisyydellä. Väärrien tietojen pohjalta tehdyt ratkaisut saattavat johtaa tilanteeseen, jossa lapsi altistuu hyväksikäytölle.

Myönnetty oleskelulupa saatetaan myöhemmin peruuttaa, jos selviää, että ratkaisu on tehty väärrien tietojen perusteella. Tähän on päädytty esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa myös alaikäisten kohdalla, koska ei ole haluttu antaa sellaista käsitystä, että väärrien tie-

tojen antaminen ja oleskeluluvan hankkiminen niitä hyväksikäyttäen olisi hyväksyttävää (vrt. edellä 3.3.1. ja 3.3.3.). Myös Suomen ulkomaalaislain 58 §:n 3 momentti mahdollistaa myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisen sillä perusteella, että oleskelulupaa haettaessa on tietoisesti annettu hakijan henkilöllisyyttä koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salattu sellainen seikka, joka olisi saattanut estää oleskeluluvan myöntämisen. Saman säännöksen 4 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei enää ole olemassa. Peruuttamisen edellytyksenä 4 momentissa on kuitenkin lisäksi, että ulkomaalainen on oleskellut Suomessa luvallisesti vasta lyhyen ajan. Suomessa yksin oleville alaikäisille myönnettyjä oleskelulupia ei edellä kerrotuilla perusteilla ole toistaiseksi otettu uudelleen arvioitavaksi. Turvapaikanhakijalle olisi tiedotettava oleskeluluvan peruuttamismahdollisuudesta ja siihen vaikuttavista seikoista jo turvapaikkamenettelyn alussa, esimerkiksi kun hakijalle tähdennetään totuudessa pysymisen merkitystä.

5.1.3 Lainsäädännön ja sen kehittämistarpeen arviointia

Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n lähtökohtana on, että kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Säännöshedotuksen perusteluissa (HE 309/1993 vp) todetaan ensisijaisena tarkoituksena olevan suojata luottamukselliseksi tarkoitetun viestin sisältö ulkopuolisilta. Lisäksi säännöksen todetaan antavan turvaa muillekin viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymisenä luottamuksellisena. Tällaisia tietoja ovat mm. puhelujen teletunnistamistiedot. Lailla voidaan kuitenkin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Näitäkin rajoitustilanteita koskee välttämättömyysedellytys ja viestin salaisuutta voidaan rajoittaa ainoastaan siinä määrin kuin se yksittäistapauksessa on tarpeen.

Edellä kerrotun perusteella vaikuttaa siltä, että lailla ei voi säätää rajoituksia viestin salaisuuteen ”ankkurilapsi”- ilmiön ennaltaehkäisyyn ja ulkomaalaishallinnon muiden tarpeiden vuoksi turvautuen perustuslain turvallisuutta koskevaan rajoitusperusteeseen. Perustuslain 10 §:ää tarkasteltaessa voitaneen todeta, ettei sitä laadittaessa liene otettu huomioon ulkomaalaishallinnon piiriin kuuluvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökohtia. Lain perusteluista ja valmisteluaineistosta voi nimittäin päätellä, etteivät ulkomaalaishallinnon kysymykset nousseet esille säännöksiä 1980-luvun loppupuolella ja 1990-luvun alkupuolella laadittaessa.

Keskeistä onkin, millä tavalla tieto tulee tiedon välittävän tahon (esim. vastaanottokeskuksen henkilökunnan) tietoon. Tietoa ei tule hankkia lainvastaisella tavalla (vrt. sala kuuntelu ja salakatselu), jotta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita ei rikota. Tilanne on luonnollisesti eri, jos rikostutkintasäännökset tai muut säädökset tämän mahdollistavat.

Työryhmä on pohtinut, millä eri tavoin tieto voi tulla vastaanottokeskuksen henkilökunnan tietoon. Tilanne on olennaisesti erilainen täysi-ikäisten ja alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla. Jälkimmäisessä tapauksessa vastaanottokeskuksen henkilökunta usein tavalla tai toisella avustaa lasta esimerkiksi yhteydenpidossa vanhempiinsa ja saa

samalla tietoonsa asioita, joista täysi-ikäisen hakijan kohdalla ei todennäköisesti tietoa saataisi. Tällaisia tilanteita voivat olla lapsen avustaminen puhelimella soitettaessa tai lähetettäessä kirje, jolloin saadaan mahdollisesti tietoon taho, jolle soitetaan tai kirjoitetaan sekä kyseisen tahon puhelinnumero tai osoite. Toisaalta on mahdollista, että etenkin pienet lapset kertovat oma-aloitteisesti henkilökunnalle henkilökohtaisia olosuhteitaan tai perheenjäseniään koskevia asioita tai että joku ulkopuolinen on lapseen yhteydessä ja tämä tulee henkilökunnan tietoon. Näissä tilanteissa keskeiseksi kysymykseksi nousee se, onko tieto saatu sillä tavoin, että perustuslain ja ihmisoikeuksien suojaama yksityisen viestin luottamuksellisuutta ei ole loukattu eivätkä rikoslain 38 luvun viestintäsalaisuuden loukkaamista ja 24 luvun salakuuntelua ja salakatselua koskevat tunnusmerkistöt täyty.

Kotouttamislain tiedonkulkua koskevat säännökset

Kotouttamislain 41 § tarjoaa yhden mallin tiedonsaantioikeutta koskevalle säädökselle. Kotouttamislain soveltamisala ei kuitenkaan ole verrannollinen ulkomaalaislain soveltamisympäristöön. Kotouttamislaissa on kyse turvapaikanhakijan kannalta myönteisistä toimenpiteistä (kotouttamistoimet, majoitus yms.), kun taas ulkomaalaislaissa voi olla kyse myös hakijan näkökulmasta kielteisinä näyttäytyvistä toimenpiteistä. Tietojen välittäminen saattaa olla hakijan kannalta ei-toivottavaa, jos kyse on tiedoista, jotka hakija pyrkii tietoisesti salaamaan hänen oleskeluoikeudestaan Suomessa päättävältä taholta.

Kotouttamislain 42 §:n ja 37 §:n perusteella vastaanottokeskuksen tai sen yhteydessä toimivan ryhmäkodin henkilökunta voi välittää poliisille, rajavartiolaitokselle tai Ulkomaalaisvirastolle asukasrekisteriin tallennettuja tietoja (ks. 4.3.1.). Turvapaikka- ja oleskelulupahakemuksen ratkaisemisen kannalta merkittäviä asukasrekisteriin tallennetuista tiedoista ovat *hakijan ja hänen perheenjäsentensä* syntymäpaikkaa, kansalaisuutta ja kielitaitoa koskevat tiedot. Toisaalta merkitystä voi olla myös hakijan ja hänen perheenjäsentensä koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevilla tiedoilla, etenkin jos nämä antavat esimerkiksi aihetta olettaa heidän saaneen kyseisenkaltaista kokemusta esimerkiksi jossakin vastuunmäärittämisasetusta soveltavassa maassa. Asukasrekisteriin tallennetaan tietoja ensisijassa vastaanottokeskusten sisäistä käyttöä varten. Tietoja käytetään majoituksen järjestämisen, toimeentulon maksatuksen ja myöntämisen sekä muiden vastaanoton tukitoimenpiteiden ja palvelujen järjestämisen helpottamiseksi.¹⁵⁹ Asukasrekisteri tarjoaa erään kanavan välittää tietoa alaikäisestä turvapaikanhakijasta ja hänen perheenjäsenistään Ulkomaalaisvirastolle, poliisille ja rajavartiolaitokselle. Näyttäisi kuitenkin siltä, että tämä kanava ei ole riittävä ja että sen käyttömahdollisuutta ei ole toistaiseksi perusteellisesti selvitetty.

Kotouttamislain 43 §:n perusteella tiettyjä tietoja ei ole mahdollista luovuttaa ilman alaikäisen tai hänen edustajansa suostumusta. Ongelmallista on, ettei 43 §:stä selkeästi ilmene, millaisista tiedoista voisi olla kyse kun puhutaan *yksityisen ja perheen salaisuuksista* tai *henkilökohtaisia oloja* koskevista tiedoista. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (HE 66/1998 vp) todetaan, että ”yksityiset ja perheen salaisuudet voivat olla esimerkiksi uskontoa tai vakaumusta koskevat tiedot ja perheen taloudellista tilannetta koskevat tiedot. Samoin salassa pidettäviä olisivat henkilön pakolaisuutta tai turvapaikanhake-

¹⁵⁹ HE 66/1998 s. 75.

mista koskevat asiakirjat ja henkilön kertomat tiedot. Niiden luovuttaminen saattaisi aiheuttaa henkilölle turvallisuusriskin. Salassapitosäännöksellä suojataan myös pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden läheisiä ja kotimaahan jääneitä omaisia.”¹⁶⁰ Saman säännöksen 2 momentin nojalla on mahdollista purkaa salassapitovelvollisuus säätämällä lailla oikeus tietyille viranomaiselle saada asiasta tieto.

Kotouttamislain 26 §:ssä säädetään yksin olevalle alaikäiselle turvapaikanhakijalle määrättävästä edustajasta. Työryhmä on pohtinut edustajan roolia yksin olevien alaikäisten edun toteutumisen valvojana. Suhde edustajan ja lapsen välillä ei yleensä liene yhtä läheinen kuin esimerkiksi lapsen ja hänen omahoitajansa/-ohjaajansa välillä. Edustajan toimintaa koskee laki holhoustoimesta (442/1999). Lain 92 §:ssä säädetään salassapitovelvollisuudesta. Säännöksen mukaan ei ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhoustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saatua asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa. Säännöksen 3 momentin mukaan se, mitä 1 momentissa säädetään ei kuitenkaan estä asian ilmaisemista mm. valtion tai kunnan viranomaisille taikka muulle henkilölle holhoustoimesta annetun lain mukaisten tehtävien suorittamista varten, eikä sille, jolla on lain nojalla oikeus saada asiasta tieto.¹⁶¹ Kotouttamislain 43 §:n nojalla edustaja voi antaa alaikäisen puolesta suostumuksen muutoin salassapidettävien tietojen luovuttamiseen. Riippumatta siitä, kohdistetaanko edustajaan velvollisuus antaa tietoja yksin olevasta alaikäisestä turvapaikanhakijasta viranomaisille, tulisi hänen vähintäänkin olla tietoinen siitä, että tiettyjä tietoja voidaan luovuttaa ja yksittäistapauksessa edustaja tulisi kytkeä menettelyllisesti mukaan mahdolliseen tietojen luovuttamista koskevaan kysymykseen lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi.

Ulkomaalaislain säännös koskien lausunnon antamista haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella

Vaikka ulkomaalaislain 63 § koskeekin erityyppisiä tilanteita kuin ne, joista työryhmän toiminnassa on kyse, näyttäisi Ulkomaalaislain 63 § tarjoavan tiedonkulkua koskevaan kysymykseen sopivimman mallin. Tiedonkulkusta säädettyä olisi hyvä 63 §:n tavoin säätää *velvollisuudesta* antaa tietoja. Velvollisuus tulisi kohdistaa samoihin tahoihin, joihin kotouttamislain salassapitovelvollisuus kohdistuu.¹⁶² Kyseeseen tulisivat siten ainakin vastaanottokeskusten ja alaikäisten kohdalla ryhmäkotien henkilökunta. Koska alaikäiselle määrätyn edustajan tehtävänä on lapsen edun valvominen, ei tietojenanto-velvollisuutta ole kuitenkaan syytä ulottaa edustajaan, sillä se saattaisi johtaa eturistiri-

¹⁶⁰ Ibid. s. 77

¹⁶¹ Holhoustoimesta annetun lain 92 §: Valtion, kunnan tai holhoustoimen edunvalvontapalvelun tuottajan palveluksessa oleva henkilö, luottamushenkilö, edunvalvoja ja holhoustoimen tehtävässä käytetty asiantuntija eivät ilman asianomaisen suostumusta saa ilmaista holhoustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saamaansa asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa.

Vaitiolovelvollisuus, josta 1 momentissa säädetään, ei rajoita viranomaisessa toimivalle muussa laissa säädettyä vaitiolovelvollisuutta.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, ei estä asian ilmaisemista:

1) valtion tai kunnan viranomaisille taikka muulle henkilölle tämän lain mukaisten tehtävien suorittamista varten;

2) syyttäjä- ja poliisiviranomaiselle rikoksen selvittämistä varten;

3) tuomioistuimelle, jos se on tarpeen tämän lain mukaisessa asiassa; eikä

4) sille, jolla on lain nojalla oikeus saada asiasta tieto.

¹⁶² Vrt. kotouttamislain 43 §: ”Tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt [...]”.

dan syntymiseen. Vastaanottokeskusten ja ryhmäkotien henkilökunnalla on Ulkomaa-laisviraston virkamiehiä paremmat edellytykset havainnoida turvapaikanhakijaa ja saada tietoa turvapaikkamenettelyn kannalta olennaisista seikoista. Mitä varhaisemmassa vaiheessa tiedot saadaan, sitä paremmat mahdollisuudet yleensä on onnistua esimerkiksi lapsen henkilöllisyyden selvittämisessä ja hänen perheenjäsentensä jäljittämisessä.

Tiedonkulkua koskevan säännöksen tulisi 63 §:n tavoin *koskea kaikkia turvapaikanhakijoita*, sillä yksinomaan alaikäisiä koskevana säännös olisi liian rajattu. Vaikka tiedonkulun merkitys yleensä korostuukin juuri lapsen edun selvittämisessä sekä lapsiin liittyvien kansainvälisen rikollisuuden muotojen kuten lapsikaupan tai lasten salakuljetuksen kohdalla, ei ole syytä saattaa alaikäisiä turvapaikanhakijoita viranomaisten välisen tiedonkulun osalta muodollisesti erilaiseen asemaan verrattuna täysi-ikäisiin turvapaikanhakijoihin. Sekä täysi-ikäisten että alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla ratkaisevia ovat samat elementit kuten hakijan uskottavuus ja perheyhteydet. Lasten riippuvaisesta asemasta johtuen lasten asema saattaa kuitenkin tosiasiaassa muodostua erilaiseksi kuin aikuisten. Toisaalta lapsen edun periaatteesta seuraa korostunut vaatimus selvittää lasta koskeva asia aina mahdollisimman perinpohjaisesti kaikki siihen vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Tämä korostaa lupaviranomaisten tarvetta saada tietoonsa lasta koskevia asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä seikkoja mahdollisimman laajasti.

5.2 Alaikäisen vanhemman tai muun huoltajan jäljittäminen

5.2.1 Jäljittämisvastuun kohdentamisesta ja jäljittämisen merkityksestä

EU:n vastaanottodirektiivin ja määritelmädirektiivin säännökset jäljittämisestä ovat varsin yleisluonteisia. Ne velvoittavat valtion viranomaisia *pyrkimään* yksin olevan alaikäisen vanhempien jäljittämiseen *mahdollisimman nopeasti* tarkoituksena *lapsen edun suojeleminen*. Tämän velvoitteen täytäntöönpanemiseksi tulisi kansallisessa lainsäädännössä osoittaa vastuu jäljittämistyöstä tietyille viranomaistaholle.

Kansainvälistä suojelua hakevalla lapsella voi olla perusteltuja syitä olla haluamatta omaistensa jäljittämistä. Lisäksi hänelle on saatettu painottaa vaikenemisen merkitystä. Vaikenemalla lapsi saattaa haluta suojella itseään tai omaisiaan jopa ihmisoikeusloukkauksilta tai esimerkiksi salakuljettajien kostolta. Toisaalta lapsi saattaa olla kertomatta vanhempiensa olinpaikkaa tai haluamatta jäljittämistä siitä syystä, että hän tietää voitavansa näin saada oleskeluoikeuden Suomeen.

Yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan perheenjäsenten jäljittäminen on keskeinen kysymys sekä turvapaikkahakemuksen ratkaisemisen että mahdollisen myöhemmän perheen yhdistämisen kannalta. Suomessa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan nk. yhden luukun menettelyssä, mikä tarkoittaa sitä, että yhdessä menettelyssä ja saman viranomaisen toimesta tutkitaan sekä perusteet kansainväliselle suojelulle että muut mahdolliset perusteet oleskeluluvan myöntämiselle sekä päätetään palautuksesta. Kyseisenkaltaisen menettely on todettu hyväksi Suomessa ja eräissä muissa maissa, ja Euroopan komissio ajaa tätä lähestymistapaa myös Euroopan unionin pakolais- ja turvapaikkapolitiikassa. Kuitenkin yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla yhtenäisessä menettelyssä suoritettava kokonaisvaltainen harkinta saattaa hämärtää mm. perheenjäsenten olinpaikasta välitettävän tiedon ja perheenjäsenten jäljittämi-

sen merkitystä, koska jäljittämiseen ryhdytään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa riippumatta siitä, onko lapsen todettu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa vai ei. Eräissä muissa maissa tehdään ensin kielteinen päätös kansainvälistä suojelua koskevalta osalta ja vasta tämän jälkeen käsitellään erikseen oleskelulupaa koskeva asia, minkä jälkeen palautuksesta päättäminen voi vielä siirtyä muulle taholle. Näissä tapauksissa jäljittämisen merkitys korostuu vasta sen jälkeen kun ensin on tehty kielteinen päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen.

5.2.2 Jäljittämisen suorittaminen käytännössä

Suomen viranomaisilla on jäljittämisen suorittamisesta vähän kokemusta. Työhallinto tai poliisi eivät alaikäisen perheenjäseniä jäljitä, eikä Ulkomaalaisviraston jäljittämistyö ole systemaattista. SPR suorittaa vuositason useita alaikäisten käynnistämiä henkilöhakuja ja välittää viestejä lapsen ja hänen perheenjäsentensä välillä. SPR:n toimintaa säätelevät ICRC:n periaatteet, joista yhtenä keskeisimpänä luottamuksellisuus, eikä ole nähtävissä, että jäljittämismvastuussa olevan viranomaistahon ja SPR:n välillä voitaisiin tehdä asiassa suoraa yhteistyötä.

Työryhmä on pohtinut jäljittämismvavoitteen käytännön sisältöä ja ulottuvuutta sekä jäljittämistyön edellyttämiä käytännön toimenpiteitä. Työryhmän laatimassa säännösetdotuksessa ja sen perusteluissa pyritään ottamalla mahdollisimman kattavasti huomioon eri näkökohdat.

Tilanteissa, joissa lapsi ei ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, tulisi ensisijaisesti pyrkiä yhdistämään lapsi vanhempiinsa lapsen kotimaassa, jos paluu voi tapahtua turvallisesti ja lapsen vanhempi tai muu huoltaja kykenee tarjoamaan lapselle asianmukaisen vastaanoton. Jäljittämistyö kohdistuukin nimenomaan lapsen vanhempien tai muun huoltajan olinpaikan selvittämiseen.

5.2.3 Asianmukaisen vastaanottajatahon identifioiminen

Jos yksin olevan alaikäisen vanhempien tai muun huoltajan olinpaikasta ei ole tietoa, eikä heitä myöskään kyetä jäljittämään, Ulkomaalaisvirasto voi harkita alaikäisen palauttamista muun asianmukaisen vastaanottajatahon huoltoon. Näiden tahojen osalta tehtävää selvitystyötä ei kuitenkaan ymmärretä jäljittämiseksi, paitsi jos kyseessä on lapsen tosiasiallinen huoltaja.

Kuten kansainvälistä vertailua koskevasta 3 luvusta käy ilmi, eri Euroopan maan ovat turvautuneet erilaisiin ratkaisuihin kartoittaessaan asianmukaiseksi katsottavaa vastaanottajatahoa. Myös kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt ovat ottaneet asiaan kantaa. Yleisesti ottaen Euroopan valtiot Alankomaita lukuun ottamatta palauttavat yksin tulleita alaikäisiä kuitenkin melko vähän.

UNHCR ja SCEP katsovat, että asianmukaisena vastaanottajatahona voi tulla kyseeseen *muu sukulainen* (a relative) tai *muu täysi-ikäinen huoltaja* (other adult care-taker). *Muihin täysi-ikäisiin henkilöihin* viitataan myös neuvoston päätöslauselmassa ilman huoltajaa tulevista kolmansien maiden alaikäisistä kansalaisista (1997). Edellä mainittujen tahojen edellytetään kykenevän tarjoamaan alaikäiselle välitöntä suojelua ja huolenpitoa

alaikäisen ikää vastaavat tarpeet ja itsenäistymisaste huomioon ottaen. Jos lapsi on ollut tällaisen henkilön tosiasiallisessa hoidossa ja huollossa ennen saapumistaan turvapaikanhakuun Suomeen, voidaan hänet palauttaa kyseisen tahon luo ilman, että sen kykyä tarjota lapselle välitöntä suojelua ja huolenpitoa pitäisi vielä erikseen tarkastella. Usein juuri muu sukulainen (esimerkiksi lapsen setä tai täti) tai muu täysi-ikäinen huoltaja on ollut lapsen tosiasiallinen huoltaja, joka vanhempien sijasta pyritään aktiivisesti jäljittämään.

UNHCR:n mukaan myös *valtion viranomaistaho* (government agency) tai *lastenhoitoalalla toimiva taho* (child-care agency) voi olla asianmukainen vastaanottajataho, jos se suostuu ja on kykenevä tarjoamaan lapselle välitöntä suojelua ja huolenpitoa.¹⁶³ Tällaisia toimijoita voivat maasta riippuen olla esim. lastensuojelun alalla toimivat valtiolliset tahot, lastensuojelujärjestöt, lastenkotijärjestöt tms. Kielteisen päätöksen saanut alaikäinen turvapaikanhakija voitaisiin palauttaa edellä mainittujen tahojen huoltoon, jos alaikäisen mahdollisuus saada suojelua ja huolenpitoa on selvitetty.

UNHCR pitää eräänä vaihtoehtona lapsen hoitosuhteen järjestämiseksi *virallista edustajaa/holhojaa* (guardian) tilanteessa, jossa on kyse suurempien pakolaismäärien kotimaahan paluusta ja pakolaisleireillä ensimmäisessä turvapaikkamaassa asuvien vanhemmistaan eroon joutuneiden lasten kohdalla.¹⁶⁴ Kyseisenkaltaisissa tilanteissa UNHCR pitää niin ikään mahdollisena perheestään eroon joutuneiden lasten hoiva/huoltosuhteen järjestämistä *yhteisön sisällä pienemmissä ryhmissä* (group care). Teini-ikäisten kohdalla itsenäisen asumisen mahdollistava järjestely, johon liittyy tukea ja ohjausta oman yhteisön piiristä tietyiltä tehtävään sitoutetuilta aikuisilta, voi olla heidän kannaltaan toivottava ratkaisu. UNHCR:n mukaan tätä järjestelyä voidaan joissain olosuhteissa soveltaa myös tapauksissa, joissa teini-ikäiset hoitavat nuorempia sisarusia. Tämän tulisi normaalisti olla kuitenkin vain väliaikainen ratkaisu, etenkin nuoremmille lapsille.¹⁶⁵

Parhaana vaihtoehtona yllä kuvatuissa tilanteissa UNHCR pitää alaikäisen sijoittamista *sijaisperheeseen*. Sijaisperheen tulisi myöhemmin suostua adoptoimaan lapsi, jos vanhemmat osoittautuvat kuolleiksi tai heitä ei kohtuullisen aikarajan puitteissa (vähintään kaksi vuotta) onnistuta löytämään. Sijaisperheen on niin ikään suostuttava antamaan lapsi takaisin vanhemmilleen, jos nämä lopulta kyetään paikantamaan. Tämänkaltaisen hoivasuhde on tavallinen monissa kulttuureissa. Jos kyseiselle järjestelylle annetaan virallinen asema siten, että se on tietyn valtiollisen tai yksityisen järjestön organisoimaa toimintaa, se antaa suhteelle myös selkeyttä ja turvallisuutta molemmin puolin ja tarjoaa valmiin seurantakanavan.

Eräät Euroopan unionin jäsenmaat palauttavat alaikäisiä *nuorisokoteihin* (esim. Saksa) ja perustamiinsa *orpokoteihin* (esim. Alankomaat).¹⁶⁶ UNHCR suhtautuu laitostasumiin ja orpokoteihin kielteisesti. UNHCR katsoo, ettei kyseisenkaltaisten laitosten pe-

¹⁶³ UNHCR Refugee Children; Guidelines on Protection and Care, 1994 Chapter 10, Unaccompanied Children, Subheading: Return of Rejected Asylum Seekers.

¹⁶⁴ UNHCR Refugee Children; Guidelines on Protection and Care, 1994 Chapter 10, Unaccompanied Children, II Care arrangements.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ EURASIL Meeting 13-14th May 2004 (Draft Summary) sekä kyseisen kokouksen suomenkielinen raportti asia-kohta 7C. Palauttaminen

rustamista pitäisi rohkaista, koska ne eivät yleensä vastaa lasten henkisiin tarpeisiin eivätkä edistä heidän sosiaalista ja kulttuurista kotoutumistaan yhteiskuntaan.

IOM on perustanut erityisesti Afrikkaan *vastaanottokeskuksia* mm. vanhempien lapsityöhön myymien lasten palauttamisen tukemiseksi. Keskukset ovat toimineet väliaikaisina kokoomakeskuksina, joissa lapsia on opetettu normaaliin elämään ennen vanhempiensa luo palauttamista. Keskukset järjestävät myös vanhemmille ohjelmia, joissa valistetaan lapsityön vaaroista. Myös useiden teini-ikäisten, joita omassa kulttuurissaan pidetään täysi-ikäisinä ja jotka heidän vanhempansa ovat lähettäneet tai jotka ovat itse lähteneet Eurooppaan ihmissalakuljettajien avustamina laittomaan työhön (päätyen usein seksuaalisen hyväksikäytön kohteeksi), on erittäin vaikea palata perheidensä luo. Heidän on oletettu ansaitsevan työnteollaan rahaa kotiin lähetettäväksi, minkä vuoksi heidän paluutaan pidetään merkinä epäonnistumisesta. Myös tämänkaltaisissa tilanteissa IOM on yhdessä lähtömaiden viranomaisien tai kansalaisjärjestöjen kanssa pyrkinyt auttamaan nuoria vastaanottokeskuksissa.

Työryhmän näkemyksen mukaan kysymys siitä, mitä missäkin tapauksessa voidaan pitää asianmukaisena vastaanottajatahona, tulee ratkaista aina tapauskohtaisesti kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Ratkaisevaa tältä osin on lapsen edun toteutuminen. Ei ole syytä sulkea pois sitä mahdollisuutta, että vastaanottaja olisi jokin lastensuojeluorganisaatio tai viranomainen. Tämä edellyttää, että kyseisessä maassa on kehittynyt ja hyvin toimiva lastensuojelujärjestelmä. On syytä huomata, että myös UNHCR:n näkemyksen mukaan valtion viranomaistaho tai lastensuojelualalla toimiva taho voi olla asianmukainen vastaanottaja. Tältä osin Suomi seuraa muiden maiden linjauksia ja käytäntöjä ja reagoi kansainväliseen kehitykseen.

5.3 Alaikäisen käännytyspäättöksen täytäntöönpano ja palauttamisen tukitoimet

Pääasiallinen tae sille, että olosuhteet, joihin alaikäinen palautetaan ovat hänelle tosiasialla turvalliset ja että käännytyspäättöksen täytäntöönpano sujuu ongelmitta on se, että lapsen hakemusta koskeva päätös ja kielteiseen päätökseen liittyvä käännytyspäättös perustuvat perusteellisesti selvitettyihin ja paikkansapitäviin tosiasioihin.

Ulkomaalaislain mukaan käännetyksen täytäntöönpanosta vastaa Suomessa poliisi. Lähdekohtaisesti ei voida ajatella, että esimerkiksi lapsen hoidosta vastaavia viranomaisia ja muita tahoja velvoitettaisiin lapsen palauttamiseen. Sitä vastoin näiden tahojen, kuten sosiaalityöntekijän, osallistumista palauttamistilanteeseen tulee voida harkita lähinnä tukitoimena ja muuna avustavanluonteisena toimena. Lapsen edun kannalta saattaisi tietyissä tilanteissa olla hyvä, että hänelle läheinen henkilö kuten sosiaalityöntekijä tai lapsen omahoitaja/-ohjaaja olisi palauttamistilanteessa läsnä. Tuki olisi todennäköisesti tarpeen ainakin silloin kun lapsi itse vastustaa paluuta tai kun hänen vanhempansa eivät pidä lapsen paluuta toivottavana.

Ulkomaalaislain 200 §:n 2 momentti velvoittaa käännettävän viranomaisen varmistamaan, ettei käännytetty joudu kotimaassaan vaaraan. Ruotsissa päätöksiin kirjataan eräänlainen ”turvalauseke”, jossa vastuu sen varmistamisesta, että lapsi palautetaan tietyn vastaanottavan tahon luo, on viime kädessä käännytyspäättöksen täytäntöön panevala taholla.

Käännytyksen täytäntöönpanoon liittyviin käytännön toimiin kuten matkajärjestelyihin on alaikäisen kohdalla valmistauduttava huolellisesti etukäteen, jotta käännytys voidaan toteuttaa inhimillisesti ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Palautustilanteessa tulee lain mukaan varmistaa se, etteivät lapsen kotimaan viranomaiset saa tietoonsa sitä, että lapsi on hakenut turvapaikkaa. Turvapaikanhakuun liittyvät seikat ovat kaikilta osin salassa pidettävää tietoa myös käännytystilanteessa.

Poliisi laatii jokaisesta suorittamastaan saattomatkaista raportin. Saattoraporteista saa varsin hyvän kuvan siitä, miten kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan maasta poistaminen on sujunut. Saattoraportit ovat tärkeitä paitsi saatettavan myös saattotakan suorittavan poliisin oikeusturvan kannalta. Näyttäisi siltä, että palautettavien mahdolliseen alaikäisyyteen ei saattomatkaraporteissa ole kiinnitetty huomiota.

Työryhmä on tässä yhteydessä pohtinut, mikä vaikutus maasta poistamiseen on sillä, että hakija mahdollisesti on menettelyn aikana tullut täysi-ikäiseksi. Työryhmän peruslähtökohtana on työssään ollut Suomen lainsäädännön periaate, että lapseksi määritellään jokainen alle 18-vuotias. Nykykäytännön mukaan alaikäisenä maahan saapunutta ja turvapaikkaa hakenutta henkilöä kohdellaan turvapaikkamenettelyssä menettelyllisten takeiden ja tilastoinnin näkökulmasta alaikäisenä. Sitä vastoin henkilöä maasta poistettaessa on aihetta kiinnittää uudestaan huomiota asianomaisen ikään ja huomioida alaikäisyydestä johtuvat erityistarpeet sen perusteella, onko henkilö häntä maasta poistettaessa alaikäinen vai täysi-ikäinen.

Lapsen tilanteen seurannasta paluun jälkeen on erilaisia näkemyksiä. Seurannan puolesta puhuvat erityisesti se, että jos vanhemmat ovat lähettäneet lapsen turvapaikanhakuun, on todennäköistä, että he tekevät niin uudelleen. Lisäksi on mahdollista, että lapsen vastaanottava taho syyllistyy lapsen hyväksikäyttöön.

Suomen edustustot laativat olosuhdeselvityksiä liittyen lastensuojelulain 45 §:n mukaiseen lastensuojelutarpeen selvittämiseen ja konsulipalvelulain 32 §:n mukaisiin lapsikaappaustapauksiin. Edustustot turvautuvat näiden selvitysten laatimisessa ensisijaisesti paikallisviranomaisten apuun. Jos paikallisviranomaisilta ei ole mahdollista saada virka-apua olosuhteiden selvittämiseksi, edustustoa on pyydetty laatimaan kyseinen selvitys. Olosuhdeselvitysten laatimisen edellytyksenä on, että lapsen vanhemmat ovat halukkaita yhteistyöhön asiassa. Lapsen tilanteen seuranta paluun jälkeen vaatisi edustustoilta huomattavia resursseja ja käytännön järjestelyitä.

UNHCR:n näkemyksen mukaan paluun jälkeinen seuranta on pääasiassa alkuperämaan vastuulla. Tilanteen seurantaan saattaisi myös olla mahdollista saada apua maassa toimivalta kansainväliseltä järjestöltä tai kansalaisjärjestöltä. Näyttäisi siltä, että viranomaisten suorittama lapsen paluun tai palauttamisen jälkeisen tilanteen seuranta ei ole käytännössä mahdollista eikä kaikissa tapauksissa tarkoituksenmukaistakaan. Sitä vastoin tietyissä tilanteissa voitaisiin harkita turvautumista kyseisessä maassa toimivien järjestöjen apuun lapsen tilanteen selvittämiseksi.

6 Työryhmän ehdotukset

6.1 Viranomaisten välinen tiedonkulku

Työryhmä katsoo, että tietojen välittämistä tulee koskea selkeät periaatteet, jotka ovat kaikkien asianosaisten tiedossa. Olennaista on toiminnan läpinäkyvyys ja luottamuksellisuuden säilyttäminen. Turvapaikanhakijan ja eri viranomaistahojen tulee tietää, mitä tietoa, missä muodossa, kenelle, milloin ja miten välitetään tai tulee välittää. Hakijan tulee olla tietoinen siitä, että hänen yhdelle viranomaiselle antamansa tieto voidaan välittää toiselle viranomaiselle. Turvapaikanhakijalle on myös tärkeää painottaa totuuden kertomisen merkitystä ja motivoida hänet kertomaan hakemuksen kannalta merkityksellisistä asioista.

 Työryhmä ehdottaa, että ulkomaalaislakiin sisällytetään tietojenantovelvollisuutta koskeva säännös, jotta kotouttamislain 43 §:n 1 momentin salassapitovelvollisuudesta voitaisiin saman säännöksen 2 momentin edellyttämällä tavalla poiketa. Työryhmä esittää ulkomaalaislakiin lisättäväksi seuraavankaltaisen säännöksen:

§ Tietojenantovelvollisuus

[1 momentti]

Muut kotouttamislaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt kuin kotouttamislain 26 §:n perusteella määrätty edustaja ovat velvolliset salassapitosäännösten estämättä antamaan Ulkomaalaisvirastolle, kihlakunnan poliisilaitokselle ja rajavartiolaitokselle sellaisia salassa pidettäviä turvapaikanhakijan henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä niiden selvittäessä turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä tai maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

[2 momentti]

Turvapaikanhakijalle on annettava tieto siitä, että hänen henkilökohtaisia olosuhteitaan koskevia tietoja voidaan suostumuksesta riippumatta välittää 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle.

[3 momentti]

Ennen kuin muu kotouttamislaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittava henkilö kuin kotouttamislain 26 §:n perusteella määrätty edustaja välittää ilman huoltajaa olevaa alaikäistä koskevan tiedon 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle, on asiasta annettava tieto lapsen edustajalle.

Yksityiskohtaiset perustelut

Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä tietojenantovelvollisuudesta, jolla kotouttamislain 43 §:n 2 momentin mukaisesti puret-

taisiin saman säännöksen 1 momenttiin perustuva salassapitovelvollisuus.

Kotouttamislain 43 §:n 1 momentin mukaan ”[T]ässä laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt eivät saa ilman pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai hänen huoltajansa tai tämän lain mukaan määrätyn edustajan nimenomaista suostumusta ilmaista pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan yksityistä tai perheen salaisuutta ja henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja. Ilmaista ei myöskään saa muuta tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatua tietoa, ellei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai näiden läheisten turvallisuutta”. Kotouttamislain 43 §:n 2 momentissa todetaan, että ”[M]itä 1 momentissa säädetään, ei estä asian ilmaisemista sille, jolla lain nojalla on oikeus saada asiasta tieto”.

Pykälän 1 momentissa tietojenantovelvollisuus kohdistettaisiin kotouttamislaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaviin henkilöihin. Kyseeseen ei kuitenkaan tulisi kotouttamislain 26 §:n mukaisesti pakolaislapselle, tilapäistä suojelua saavalle lapselle tai oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, määrätty edustaja. Tietojenantovelvollisuuden ulottaminen myös alaikäisen edustajaan saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa vallitsee eturistiriita. Tietojenantovelvollisuus kohdistuisi ensisijassa vastaanottokeskusten ja niiden yhteydessä toimivien ryhmäkotien henkilökunta.

Tiedot tulisi välittää Ulkomaalaisvirastolle, kihlakunnan poliisilaitokselle ja rajavartiolaitokselle. Nämä tahot ovat samat, jotka kotouttamislain 42 §:n perusteella voivat saman lain 43 §:n säännöksen estämättä saada sellaisia tietoja asukasrekisteristä, jotka ovat tarpeen niille ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Asukasrekisteriin kotouttamislain 37 §:n perusteella talletettavat tiedot eivät ole riittävät Ulkomaalaisviraston, poliisin tai rajavartiolaitoksen selvittäessä hakijan henkilöllisyyttä tai maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Asukasrekisteriin talletettavien tietojen ohella olennaisia tietoja ovat ainakin kaikki henkilöllisyyteen liittyvät tiedot kuten esimerkiksi syntymäaika, tieto perheenjäsenistä ja heidän olinpaikastaan ja mahdollinen aiempi oleskelu tai turvapaikanhaku muualla.

Jos turvapaikanhakijan tapaus liittyy kansainväliseen rikollisuuteen tai tapauksella on alaikäisen kannalta erittäin traumatisoivia piirteitä, tulisi lapsen edun suojelemiseksi tietoa välittää. Myös turvapaikamenettelyn väärinkäyttötapauksista tulisi välittää tietoa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi tapaukset, joissa henkilö on muualla Euroopassa hakenut turvapaikkaa täysi-ikäisenä ja kielteisen päätöksen saatuaan saapunut Suomeen turvapaikanhakuun esiintyen alaikäisenä.

Yksityisen viestin luottamuksellisuudesta säädetään perustuslain 10 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 17 artiklassa ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 16 artiklassa. Perustuslain 10 §:n lähtökohtana on, että kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Säännösehdotuksen perusteluissa (HE 309/1993 vp) todetaan ensisijaisena tarkoituksena olevan suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta. Lisäksi säännöksen todetaan antavan turvaa muillekin viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymisenä luottamuksellisena. Tällaisia tietoja ovat mm. puhelujen teletunnistamistiedot.

Edellä mainitut perus- ja ihmisoikeussäännökset huomioon ottaen on erityistä huomiota kiinnitettävä tapaan, jolla tiedot ovat kotouttamislaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavien henkilöiden tietoon tulleet. Perustuslain 10 §:ää ei voida katsoa rikutun, jos yksin olevan alaikäisen turvapaikanhakijan kohdalla tiedot on saatu avustettaessa häntä pitämään yhteyttä esimerkiksi puhelimitse, kirjeitse tai sähköisten viestintien avulla vanhempiinsa tai muihin perheenjäseniinsä, jolloin tietoon on saatu yhteys- ja muita vastaavia tietoja. Alaikäisen oma-aloitteisesti kotouttamislaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaville henkilöille kertomien tietojen osalta tulisi erityistä huomiota kiinnittää tämän säännöksen 2 momenttiin.

Pykälän 2 *momentissa* todettaisiin, että turvapaikanhakijalle on annettava tieto siitä, että tieto voidaan hänen suostumuksestaan riippumatta välittää eteenpäin 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle. Kun kyseessä on yksin oleva alaikäinen turvapaikanhakija, tulisi erityistä huomiota kiinnittää tapaan, jolla asiasta alaikäiselle kerrotaan.

Pykälän 3 *momentissa* määriteltäisiin menettelytapa tiedon välittämisessä silloin kun kyseessä on ilman huoltajaa oleva alaikäinen turvapaikanhakija. Ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa edustaa ja hänen puhevaltaansa turvapaikkamenettelyssä käyttää hänelle kotouttamislain 26 §:n nojalla määrätty edustaja. On tärkeätä, että edustaja lapsen edun toteutumisen valvojana turvapaikkamenettelyssä saa tiedon sellaisista tiedoista, jotka aiotaan välittää 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle. Edustajalla on mahdollisuus arvioida tiedon merkitystä ja hän voi myös itse välittää tiedon kotouttamislain 43 §:n 1 momentin perusteella, jos tiedon voidaan katsoa olevan luonteeltaan kyseisessä säännöksessä viitattu hakijan yksityinen tai perheen salaisuus tai henkilökohtaisia oloja koskeva tieto.

 Työryhmä katsoo, että ulkomaalaislakiin lisättäväksi ehdotettavan säännöksen ohella tulee laatia käytännönläheinen sisäasiain- ja työministeriön hal-

linnonalan yhteinen ohjeistus, jotta kaikilla toimijoilla olisi samanlainen käsitys siitä, mitä tietoja uuden säännöksen nojalla voidaan välittää ja mitä seikkoja tietojen välittämisessä on erityisesti otettava huomioon.

Työryhmä on työnsä kuluessa tutustunut Ruotsin ja Tanskan ulkomaalaislakien säännöksiin ja käytäntöihin, jotka mahdollistavat sen, että turvapaikanhakijalle väärin perustein myönnetty lupa voidaan tietyin edellytyksin peruuttaa. Tiedossa on, että ainakin Ruotsissa säännöstä on sovellettu myös yksin oleviin alaikäisiin. Myös Suomessa lain-säädäntö mahdollistaa myönnetyn luvan peruuttamisen tietyin edellytyksin, mutta säännöstä ei alaikäisten osalta liene koskaan sovellettu.

 *Työryhmä katsoo, että voimassa olevan ulkomaalaislain mukaista mahdollisuutta oleskeluluvan peruuttamiseen tulisi voida harkita myös oleskeluluvan saaneen yksin olevan alaikäisen kohdalla, kun on selvinnyt, että lupa on myönnetty väärillä perusteilla. Myönnetyn oleskeluluvan uudelleenharkinnan ei välttämättä tarvitse johtaa maasta poistamiseen, sillä uusien tietojen pohjalta tehdään kussakin yksittäisessä tapauksessa uusi lainmukainen päätös, joka lähtökohtaisesti voi olla luvan myöntäminen tai sen myöntämättä jättäminen.*

6.2 Alaikäisen vanhemman tai muun huoltajan jäljittäminen

Työryhmä katsoo, että lähtökohtaisesti seuraavien peruseriaatteiden tulisi vaikuttaa yksin olevan alaikäisen vanhemman tai muun huoltajan jäljittämistyön taustalla:

- Lapsen edun mukaista on tietää, missä hänen vanhempansa ovat.
- Ainakin pidemmällä tähtäimellä lapsen kokonaisedun mukaista on oikeiden tosiasioiden perusteella tehty päätös mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.
- Lapsen hyvinvoinnin ja tasapainoisen kehityksen kannalta on tärkeitä, että lapsi viime kädessä jäljittämisen avulla saa tiedon vanhempiensa olinpaikasta tai siitä, mitä heille mahdollisesti on tapahtunut. Mitä pienemmästä lapsesta on kyse, sitä tärkeämpää on löytää hänen vanhempansa.
- Lapsella on oikeus pitää säännöllisesti yhteyttä vanhempiinsa, ja viranomaisten tulisi häntä yhteydenpidossa tukea, jollei yhteydenpidon katsota olevan lapsen edun vastaista.

 *Työryhmä ehdottaa, että ulkomaalaislakiin sisällytetään säännös, jolla vastuu ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai muun huoltajan jäljittämisestä osoitetaan Ulkomaalaisvirastolle. Työryhmä katsoo, että Ulkomaalaisvirastolle on osoitettava tehtävän hoitamisen edellyttämät riittävät resurssit. Työryhmä esittää ulkomaalaislakiin seuraavankaltaista jäljittämistä koskevaa säännöstä:*

§ Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun huoltajan jäljittäminen

[1 momentti]

Ulkomaalaisviraston on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu huoltajansa viipymättä.

[2 momentti]

Vanhempaa tai muuta huoltajaa koskevia tietoja on kerättävä, käsiteltävä ja välitettävä salassapidettävänä, jottei alaikäisen tai hänen läheisensä turvallisuutta vaaranneta.

Yksityiskohtaiset perustelut:

Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun huoltajan jäljittämisestä.

Lapsen edun mukaista on tietää, missä hänen vanhempansa ovat. Lähtökohteisesti jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä vanhempiinsa. Jäljittämisen tarkoituksena on auttaa Suomessa ilman huoltajaa oleskelevaa alaikäistä luomaan uudelleen yhteys vanhempansa tai muuhun huoltajaansa. Lisäksi jäljittämisen tarkoituksena on edesauttaa Ulkomaalaisviraston päätöksen perustumista tosiasioihin, minkä ainakin pitkällä tähtäimellä voidaan katsoa olevan lapsen edun mukaista. Jäljittäminen ei saa vaikuttaa turvapaikan tai toissijaisen suojelun myöntämistä koskevaan päätöksentekoon.

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) lapsen oikeuksia koskevan yleis-sopimuksen 22 artikla edellyttää sopimusvaltioiden, siten kuin ne katsovat tarpeelliseksi, YK:n ja muiden järjestöjen kanssa suojelevan ja auttavan turvapaikanhakija- ja pakolaislasta sekä jäljittävän hänen vanhempansa ja muut perheenjäsenensä, jotta saataisiin lapsen ja hänen perheensä jälleenyhdistämisen kannalta tärkeitä tietoja.

Euroopan unionin (EU) neuvosto antoi 27 päivänä tammikuuta 2003 direktiivin turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista (vastaanottodirektiivi). Direktiivin 19 artiklan 3 kohdassa todetaan, että "[J]äsenvaltioiden on pyrittävä ilman huoltajaa tulevan alaikäisen edun suojelemiseksi jäljittämään hänen perheenjäsenensä mahdollisimman nopeasti." Vastaavanlainen säännös on myös neuvoston 29 päivänä huhtikuuta 2004 antamassa pakolaisasemaa ja toissijaista suojelua koskevassa direktiivissä (nk. määritelmädirektiivi).

Jäljittämisellä tarkoitettaisiin erilaisia viranomaisten suorittamia erityisiä toimenpiteitä kuten yhteydenottoja esimerkiksi Suomen edustustoihin, kansainvälisiin järjestöihin (esim. UNHCR) tai kansalaisjärjestöihin (esim. Caritas, International Social Services, Pelastusarmeija), joiden tarkoituksena on maassa ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun huoltajan olinpaikan selvittäminen. Päätös jäljittämisessä käytettävistä kanavista jäisi yksittäistapauksissa jäljittämisen suorittavan viranomaisen harkintaan, sillä jo-

kaisen tapauksen yksityiskohdat vaikuttavat olennaisesti siihen, mikä missäkin tapauksessa on jäljittämisen kannalta tarkoituksenmukaisin kanava. Todennäköisesti Suomen edustustoilla tulisi kuitenkin olemaan merkittävä rooli jäljittämisen käytännön suorittamisessa.

Jäljittamisellä ei tarkoitettaisi sellaista tavallista selvitystyötä ja tietojen hankintaa, jota rajatarkastusviranomaiset, poliisi ja Ulkomaalaisvirasto suorittavat jokaisen turvapaikanhakijan kohdalla selvittäessään tämän perheenjäseniä koskevia tietoja. Jäljittamisellä ei myöskään tarkoitettaisi Ulkomaalaisviraston mahdollista pyrkimystä selvittää ennen päätöksen tekemistä turvapaikka- ja oleskelulupa-asiassa muun asianmukaisen vastaanottajatahon mahdollisuus huolehtia lapsesta.

Jäljittämistyö voi suuntautua lapsen ja hänen vanhempansa kotimaahan tai johonkin kolmanteen maahan, jossa alaikäisen vanhemman tai muun huoltajan oletetaan oleskelevan. Ottaen huomioon sellaisten yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden kasvaneen määrän, jotka ovat ennen Suomeen saapumistaan oleskelleet yhdessä tai useammassa EU:n jäsenmassa tai muussa EU:n vastuunmäärittämisasetusta (nk. Dublin II –asetus) soveltavassa massa, tulisi pyrkiä selvittämään mahdollisesti muualla Euroopassa oleskelevan vanhemman tai muun huoltajan olinpaikka. Vastuunmäärittämisasetuksen 15 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on saatettava alaikäinen yhteen toisessa jäsenvaltiossa oleskelevan sukulaisen kanssa, joka voi hänestä huolehtia, edellyttäen kuitenkin, että näin toimiminen ei ole lapsen edun vastaista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Ulkomaalaisviraston vastuulle pyrkiä jäljittämään ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhempi tai muu huoltaja. Jos lapsen molemmat vanhemmat ovat kuolleet tai lapsi on muista syistä ollut muun henkilön tosiasiallisessa huollossa ennen Suomeen saapumistaan, tulisi vanhemman sijasta pyrkiä jäljittämään hänen tosiasiallinen huoltajansa. Tosiasiallisella huoltajalla viitattaisiin sekä lain nojalla määrättyyn huoltajaan että tavanomukaiseen huoltajaan asianomaisen maan järjestelmästä riippuen.

Ulkomaalaisviraston tulisi käynnistää jäljittäminen viipymättä. Jäljittämisen aloitusajankohtaa ei määriteltäisi säännöksessä tarkemmin, koska yksittäistapauksesta aina riippuu, milloin jäljittämisen aloittaminen on tarpeellista, tarkoituksenmukaista tai ylipäänsä mahdollista. Toisinaan esimerkiksi vasta turvapaikkapuhuttelussa Ulkomaalaisvirasto saa sellaisia tietoja, jotka mahdollistavat jäljittämistyön aloittamisen. Toisaalta turvapaikkapuhuttelussa voidaan saada myös sellaisia tietoja, jotka tekevät jäljittämistyön tarpeettomaksi.

Ulkomaalaisviraston ei edellytettäisi käynnistävän jäljittämistä, jos alaikäisen vanhempien tai muun huoltajan olinpaikka on kohtuullisella varmuudella tiedossa. Jäljittämistyö vaatii huomattavasti voimavaroja ja vie aikaa. Myöskään jäljittämisen lopputuloksesta ei voi olla varmuutta. Saattaa olla, että lapsen vanhemman tai muun huoltajan

olinpaikasta ei yrityksistä huolimatta onnistuta saamaan minkäänlaista tietoa. Tämän vuoksi säännöksessä edellytettäisiin Ulkomaalaisviraston pyrkivän mahdollisuuksien mukaan jäljittämisen kautta hankkimaan tieto alaikäisen vanhemmasta tai muusta huoltajasta. Pääperiaatteena olisi, että alaikäisen vanhempi tai muu huoltaja pyrittäisiin päättäväisesti jäljittämään lapsen edun toteuttamiseksi aina silloin kun se on mahdollista.

Ulkomaalaisviraston katsottaisiin täyttäneen jäljittamisvelvollisuutensa, jos tehtyyn tiedusteluun ei kohtuullisessa ajassa ole saatu vastausta tai jos vastauksen sisältö osoittaa, ettei vanhempaa tai muuta huoltajaa kyetä kohtuullisessa ajassa jäljittämään. On myös mahdollista, että viranomaisista riippumattomat tekijät kuten kohdemaan turvallisuustilanne tekevät jäljittämistyön suorittamisen käytännössä mahdottomaksi. Jäljittämistyön lopputulos ei kuitenkaan estäisi Ulkomaalaisvirastoa tekemästä päätöstä asiassa.

Pykälän 2 momentissa huomioitaisiin vastaanottodirektiivin 19 artiklan 3 kohdan toinen lause, joka edellyttää, ettei jäljittämistyön suorittamisessa tarpeellisella tietojen keruulla, käsittelyllä ja välittämällä vaaranneta alaikäisen tai hänen läheisten sukulaistensa turvallisuutta. Se, että jäljittämistyöhön liittyviä tietoja tulee kerätä, käsitellä ja välittää salassapidettävänä, tulisi erityisesti pitää mielessä silloin kun pohditaan jäljittämistyössä käytettäviä kanavia.

Vaikutusten arviointi

Taloudelliset vaikutukset

Jäljittämisen käynnistäminen ehdotetaan säädettäväksi Ulkomaalaisviraston vastuulle. Uutena tehtävänä se vaatii lisää taloudellisia voimavaroja, joiden määrän arviointi on vielä tässä vaiheessa hankalaa. Voimavarojen tarve on sidoksissa siihen, miten jäljittämistä käytännössä tehdään, mitä eri tahoja siinä käytetään avuksi ja mikä on jäljittämistyön kestolle kohtuulliseksi katsottava aika.

Lähtökohtana on, että Ulkomaalaisvirasto selvittelee asiaa kirjallisesti. Niissä tapauksissa, joissa asioita on tarpeen selvittää ulkomailla, turvautuisi Ulkomaalaisvirasto ulkoasiainministeriön virka-apuun. Käytännön jäljittämistyössä Suomen edustustot voisivat käyttää apunaan jotakuta paikallista yhteistyötahoaan. Myös kansainväliset järjestöt voisivat tulla kyseeseen käytännön jäljittämistyötä tekevinä tahoina. Ulkoasiainministeriön kanssa tulisi sopia jäljittämiseen liittyvistä korvauksista ja ulkomaalaisviraston budjetissa tulisi ottaa huomioon ulkoasiainministeriölle ja mahdollisille muille tahoille jäljittamisestä maksettavat korvaukset. Ehdotuksesta seuraa taloudellisia vaikutuksia myös jäljittämistyötä käytännössä tekeville Suomen edustustoille. Edustustoille aiheutuvien kustannusten määrää ei tässä vaiheessa vielä pystytä arvioimaan.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Jäljittämisen käynnistäminen olisi Ulkomaalaisvirastolle osoitettu uusi tehtävä. Lähtökohtaisesti nykyisellä hakijamäärällä jäljittäminen vaatisi ainakin yhden henkilötyövuoden lisähenkilöresurssin Ulkomaalaisvirastolle.

Koska käytännön jäljittämistyötä tekisivät lähinnä Suomen edustustot ja kyse olisi myös niille uudesta tehtävästä, on ehdotuksella vaikutuksia myös edustustojen toimintaan. Vaikutusten arviointi tältä osin on vielä hankalaa.

-  Työryhmä ehdottaa, että laaditaan eri hallinnonalojen yhteinen ohjeistus tai käsikirja siitä, miten lasta parhaiten tuetaan yhteydenpidossa vanhempiinsa ja millaisia käytännön toimia yhteydenpidon toteuttamiseksi edellytetään. Työryhmä katsoo, että ohjeistukseen olisi hyvä sisällyttää tietoa Suomen Punaisen Ristin suorittamasta henkilöhausta.

6.3 Alaikäisen palauttaminen ja palauttamisen tukitoimet

Työryhmän käsityksen mukaan lapselle tulisi koko turvapaikkamenettelyn ajan antaa tietoa mahdollisuudesta palata kotiin vapaaehtoisesti tai omaehtoisesti. Yksin olevien alaikäisten kohdalla tämä on jopa täysi-ikäisiä turvapaikanhakijoita tärkeämpää, mutta toisaalta asiasta lapselle kerrottaessa tulee tarkoin ottaa huomioon lapsen kehitystaso ja ikä. Lapselle tulee kertoa avoimesti turvapaikkamenettelyn eri vaiheista ja kielteisen päätöksen saanutta lasta tulee ryhmäkodissa tai perheryhmäkodissa valmistaa paluuseen. Edustajien koulutuksessa on otettava realistisesti yhtenä turvapaikkamenettelyn lopputuloksena huomioon lapsen paluu/palauttaminen kotimaahansa. Kansainvälisten järjestöjen (esim. IOM) ja kansalaisjärjestöjen mahdollista rooli tulisi selvittää.

-  Työryhmä katsoo, että kielteisen päätöksen saanutta alaikäistä turvapaikanhakijaa tulisi tukea palaamaan kotiinsa omaehtoisesti. Työryhmä katsoo, että alaikäiset tulee ottaa erityisryhmänä huomioon työstettäessä turvapaikanhakijan omaehtoista paluuta selvittäneen työryhmän ehdotuksen mukaista tiedottamista.

Työryhmä katsoo, että lähtökohtaisesti yksin oleva alaikäinen voitaisiin palauttaa ainoastaan, jos hänen asianmukainen vastaanottonsa on varmistettu. Näin toimimalla varmistetaan lapsen hyvinvoinnin kannalta välttämättömän suojelun ja huolenpidon jatkuvuus. Työryhmän käsityksen mukaan vastaanottavana tahona voisi tulla kyseeseen lapsen vanhemmat tai muu tosiasiallinen huoltaja (esim. muut sukulaiset tai omaiset). Jos tällaisia henkilöitä ei onnistuta jäljittämään tai he ovat kuolleet, kyseeseen voisi tulla myös lastensuojelukysymyksiä maassa hoitava instituutio tai järjestö edellyttäen, että kyseiset toimijat toimivat asianmukaisesti ja kykenevät tarjoamaan lapselle riittävää suojelua ja huolenpitoa.

Lähtökohtaisesti lapsen paluun turvallisuus varmistetaan turvapaikkamenettelyssä. Jos tämän lisäksi on varmistettu siitä, että lapsen ottaa vastaan asianmukainen taho ja että lapsen palauttaminen on lapsen edun mukaista, palauttamiseen voitaisiin ryhtyä. Vas-

taanottavan maan olosuhteet on alaikäisen kohdalla arvioitava erityisen huolellisesti. Lisäksi lapsen edun toteutuminen on arvioitava tarkoin vielä ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

Työryhmä katsoo, että yksin olevan alaikäisen konkreettisiin maasta poistamistilanteisiin tulisi kiinnittää enenevässä määrin huomiota, jotta lapsen edun toteutuminen tulisi lapsen kannalta poikkeuksellisissa tilanteissa parhaalla mahdollisella tavalla huomioituksi.

 Työryhmä ehdottaa, että poliisin maasta poistamista koskevaan ohjeeseen lisättäisiin ohjeistusta liittyen alaikäisten erityisasemaan. Työryhmän näkemyksen mukaan ainakin seuraavien seikkojen sisällyttämistä ohjeeseen tulisi harkita:

- lapsen edun huomioiminen
- lapsen iän huomioiminen täytäntöönpanohetkellä
- lapsen vastaanottavasta tahosta varmistautuminen
- tukihenkilön mukanaolomahdollisuus palauttamistilanteessa
- yhteydenpito palauttamisasiassa lapsen edustajan ja ryhmäkodin henkilökunnan kanssa

Työryhmän näkemyksen mukaan on tarve seurata ja analysoida tarkemmin alaikäisten maasta poistamisia ja kehittää tähän liittyviä menettelytapoja.

 Työryhmä ehdottaa, että jatkossa kehitettäisiin alaikäisten palauttamista koskeva raportointimenettely, jotta asianomaiset viranomaiset saisivat selkeän kuvan siitä, miten alaikäisen maasta poistamisen täytäntöönpano on sujunut. Tältä osin on olemassa vielä asian lisävalmistelun tarvetta.

6.4 Muut ehdotukset

Työryhmä on havainnut, että yksin tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskevia tilastotietoja ei kaikilta osin kerätä. Työryhmä katsoo, että alaikäisten turvapaikanhakijoiden erityisen seurannan tarpeen johdosta heitä koskevia tilastotietoja tulisi kerätä myös maasta poistamisten osalta. Lisäksi tulisi kiinnittää entistä tarkempaa huomiota alaikäisten katoamisiin.

 Työryhmä esittää, että Ulkomaalaisvirasto seuraisi systemaattisesti esimerkiksi manuaalisen tilastonsa avulla yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan tilannetta koko hänen maassa oleskelunsa ajan. Tämän tehtävän hoitamiseksi Ulkomaalaisviraston tulee saada tiedot muilta viranomaisilta liittyen mm. päätösten tiedoksiantoon ja maasta poistamisten täytäntöönpanoon. Työryhmä ehdottaa, että vastuu yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden maasta poistamisia koskevista tilastoista osoitettaisiin poliisille.

Työryhmä on keskustellessaan EU:n vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisesta ja sen soveltamista tukevasta Eurodac-asetuksesta tullut siihen tulokseen, että on lapsen edun mukaista, että hänen sormenjälkensä tallennetaan Eurodac-sormenjälkirekisteriin. Erityisesti tieto on tarpeen tilanteissa, joissa viranomaiset pyrkivät selvittämään alaikäisen katoamista.

 Työryhmä ehdottaa, että Suomi pyrkisi Euroopan unionissa vaikuttamaan siihen, että Eurodac-asetusta muutettaisiin lapsen edun suojelemiseksi siten, että myös alle 14-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden sormenjäljet tallennettaisiin sormenjälkirekisteriin.

Työryhmä on pohtinut lapsen edun toteutumista ja katsoo, että eräs keskeinen tapa lapsen edun selvittämiseksi on lapsen omien näkemysten ja mielipiteiden selvittäminen. Turvapaikkamenettely on varsin monimutkainen, vaiheittainen menettely, jonka hahmottaminen saattaa olla lapselle hankalaa. Jotta lapsi ymmärtäisi paremmin, mistä turvapaikkamenettelyssä on kyse ja kykenisi ilmaisemaan omat mielipiteensä sekä saamaan ne asianmukaisesti huomioon otetuiksi, tulisi lapselle tiedottaa hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla turvapaikkamenettelystä. Samassa yhteydessä tulisi antaa tietoa myös lapsen oikeuksista ja hänelle turvapaikkamenettelyssä annettavista takeista, perheenjäsenten jäljittämisestä, paluusta/palauttamisesta ja tilanteesta lapsen alkuperämaassa.

Työryhmän käsityksen mukaan on tärkeitä määrittää, mikä taho tai mitkä eri tahot ovat vastuussa riittävän tiedon antamisesta yksin olevalle alaikäiselle turvapaikkamenettelyn aikana. Työryhmän käsityksen mukaan erityistä huomiota on tässä yhteydessä kiinnitettävä edustajien koulutukseen.

 Työryhmä ehdottaa, että laadittaisiin yksinkertainen ja kuvapainotteinen ohjeistus, jossa lapselle esitettäisiin turvapaikkamenettely vaihe vaiheelta. Työryhmä esittää, että määriteltäisiin, mille viranomaistaholle pääasiallinen vastuu tiedottamisesta kuuluu.

Vastauksessaan 37/2004 hallituksen esitykseen uudeksi ulkomaalaislaiksi eduskunta hyväksyi lausuman, jossa se edellyttää hallituksen seuraavan tarkkaan uuden ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista ottaen seurannassa huomioon muun ohella lapsen asemaan ja etuun liittyvät eri kysymykset. Työryhmä on työssään havainnut, että lapsen etuun liittyvien kysymysten osalta näyttäisi olevan kansallisen seurannan tarve.

 Työryhmä ehdottaa, että ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista seurataan erityisen tarkasti lapsen asemaan ja etuun liittyvien kysymysten osalta.

Työryhmän työn kuluessa ikätutkimukset nousivat esille useaan otteeseen. Tarve ikätutkimusten tekemiseen on ilmeinen sekä ulkomaalaishallinnossa että vastaanottopuolella.

 Työryhmä ehdottaa, että ikätutkimuksia koskevaa kysymystä selvitetäisiin perusteellisesti tavoitteena ikätutkimuksista säätäminen lain tasolla.

Työryhmä sivusi keskusteluissaan myös sellaisia yksin olevia alaikäisiä, jotka eivät hae turvapaikkaa. Suomessa pääsy vastaanoton piiriin on yhteydessä turvapaikanhakuun. Eräissä muissa Euroopan maissa kuten Saksassa on perustettu vastaanottojärjestelmä myös muille kuin turvapaikanhakijoille. Suomessa asiaa ei ole toistaiseksi perusteellisesti selvitetty. Asia on noussut esiin mm. Itämeren- maiden neuvoston alaisen alaikäisyhteistyön puitteissa ja on tarve selvittää asiaa jatkossa myös kansallisesti.

 Työryhmä pitää tarpeellisena kiinnittää jatkossa enenevässä määrin huomiota sellaisten alaikäisten asemaan, jotka eivät hae Suomesta turvapaikkaa.

Lausuma

Lähtökohtaisesti oikeus perhe-elämään ja yhteydenpito vanhempiin on lapsen perustavanlaatuisia oikeuksia. Lapsen edun mukaista on yleensä tietää, missä hänen vanhempansa ovat. Lapsen vanhempien jäljittämisen tulisi käynnistyä mahdollisimman pian. Mikäli lapsen ja hänen vanhempiensa perheenyhdistäminen ei ole mahdollista, lasta tulee avustaa pitämään yhteyttä perheenjäseniinsä. Lapsen edun toteutuminen vaatii aina tapauskohtaista tarkastelua.

Luottamuksellisen suhteen syntyminen alaikäisen turvapaikanhakijan ja vastaanottokeskuksen tai ryhmäkodin työntekijöiden välillä on keskeistä. Tästä syystä kotouttamislain 43§:n 1 momentin mukaisesta salassapitovelvollisuuden poikkeaminen tulisi kyseeseen vain tarkoin määritellyissä tapauksissa. Tietojenantovelvollisuutta ei tule tarpeettomasti laajentaa. Työryhmän raportin mahdollisen jatkotyön yhteydessä on kiinnitettävä huomiota tietojenantovelvollisuuden tarkkaan rajaukseen sekä viranomaisten väliseen ohjeistukseen, jotta kaikilla osapuolilla olisi yhtenäinen, selkeä ja lakiin perustuva käsitys siitä, mitä tietoja voidaan välittää viranomaisten välillä.

Erityistä huomiota tulee jatkotyössä kiinnittää UNHCR:n alaikäisiä turvapaikanhakijoita koskeviin ohjeistuksiin *Refugee Children, Guidelines on Protection and Care (1994)* sekä *Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum (1997)*. Edellytyksenä lapsen palauttamiseen vanhempiensa luokse kotimaahan tulee olla riittävä selvitystyö ja tapauskohtainen lapsen edun arviointi. Myös seurantajärjestelmän luominen on keskeistä. Suomen omaksuman menettelytavan on vastattava ihmis-oikeussitoumuksiamme ja se tulee toteuttaa siten, että se kestää ulkopuolisen, Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien valvontamekanismien mukaisen arvioinnin.

Jatkotyön kannalta on tärkeää myös laajentaa tarkastelua koskemaan sellaisia yksin tulevia alaikäisiä, jotka eivät hae turvapaikkaa ja jotka eivät tästä syystä kuulu vastaanottojärjestelmän piiriin. Tällaisissa tapauksissa kyseessä saattaa usein olla vakava rikos kuten lasten salakuljetus tai lapsikauppa.

Ilkka Rentola

Eriävä mielipide

Eriävämielipide koskee tiedonkulkua ja lasten palauttamista.

Työryhmän tehtävänä oli:

- selvittää ja arvioida yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta viiranomaisten välistä tiedonkulkua
- perheenjäsenten jäljittämistä

Lisäksi työryhmä on pohtinut, miten varmistaa lapsen edun toteutuminen ja parhaiten tukea lasta palauttamistilanteessa.

Työryhmän työssä ydin asiaksi tuli: voidaanko turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten ja erityisesti vailla huoltajaa tulevien lasten vastaanotosta vastaavien ryhmäkotien henkilöstö velvoittaa antamaan Ulkomaalaisvirastolle, poliisille ja rajaviranomaiselle tietoja, joita vastaanottokeskus tai ryhmäkoti saa edellä tarkoitetuista henkilöistä järjestäessään heidän vastaanottonsa.

Tiedonkulku

En voi yhtyä pykäläehdotukseen, jonka mukaan kotouttamislaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt velvoitettaisiin salassapitosäännösten estämättä antamaan Ulkomaalaisvirastolle, kihlakunnan poliisilaitokselle ja rajavartiolaitokselle salassa pidettäviä turvapaikanhakijan henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja.

Vastaanottokeskus ja ryhmäkoti on turvapaikkaa hakevan koti turvapaikkaprosessin aikana.

Vastaanottokeskus ja ryhmäkoti saa vastaanoton järjestämistä varten tarvittavat tiedot poliisilta ja Ulkomaalaisvirastolta. Niiden tehtäviin ei kuulu tietojen hankkiminen turvapaikkaprosessia varten. Säännöksen tietojenantovelvollisuus kohdistuisi sellaiseen tietoon, jota vastaanottokeskusten ja ryhmäkotien henkilöstö ei hanki vastaanoton järjestämistä varten, vaan keskustellessaan turvapaikanhakijan kanssa ja mahdollisesti avustaessaan turvapaikanhakijaa puhelimen käytössä, kirjeen postittamisessa, muussa yksityisasiassa tai terapeuttisissa keskusteluissa.

Turvapaikanhakija ja erityisesti yksin oleva lapsi tarvitsee terapeuttista keskustelua henkilöstön kanssa. Keskusteluissa voidaan käydä läpi hyvinkin traumaattisia ja lapsen kannalta herkkiä asioita, jotka voivat toki liittyä mm. lapsen lähtömaahan, sukulaisiin, pakoon lähtöön ja maahantuloreitteihin. Lapsi saattaa kokea suurta ahdistusta asemansa vuoksi. Jos hänelle on annettu jokin tehtävä, lapsi joutuu kohtamaan seuraukset epäonnistuessaan tehtävässä. Lapsi on saattanut paeta vaikeita olosuhteita esimerkiksi, jos hänet on myyty tai häntä on käytetty hyväksi. Lasta on saatettu kieltää ilmaisemasta vanhempiinsa liittyviä asioita tai lähettämiseensä liittyviä yksityiskohtia. Jos lapsi ei voi luottamuksellisesti keskustella asioistaan kenenkään kanssa, hän saattaa joutua erityisen vaikeaan tilanteeseen.

Ruotsissa mm. vailla huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja turvapaikkaprosessin välistä tietojen salassapitoa on selvitetty raportissa Mottagandet av barn från annat land som kommer till sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn, Ds. 2004:54). Raportin mukaan nykytila, jossa ainakin osit-

tain nämä kaksi on käsitetty samaksi toiminnoksi ei ole salassapidon kannalta tyydyttävä. Tietojen salassapidon kannalta alaikäisten vastaanotto olisi erotettava turvapaikka-prosessista. Tietojen antamisesta ja salassapidosta on syytä säätää lailla. Liitteenä kopio ao. sivuista.

Ruotsin raportissa pidetään tärkeänä lapsen ja hänestä huolta pitävien henkilöiden suhteen luottamuksellisuutta. Raportin mukaan tähän luottamuksellisuuteen kuuluu, että ”ryhmäkodin” henkilöstö ei vie lapsen luottamuksella kertomaa tietoa turvapaikka-asiaa käsittelevälle taholle.

En voi myöskään yhtyä lasten palauttamista koskeviin ehdotuksiin. Lapsen palauttamisen muun tahon kuin perheensä luo ei voida katsoa olevan lapsen edun mukaista. Myös vanhempien luo palautettaessa on selvitettävä onko vanhemmilla tosiasialliset mahdollisuudet vastata lapsen hoidosta ja kasvatuksesta. Turvapaikanhakijalapsen ja pakolaislapsen oikeus turvaan ja oikeus perheeseen tulee selvittää huomioiden erityisesti lapsen näkökulma ja lapsen etu. Lapsia ei saa lähettää Suomesta pois olosuhteisiin, joista meillä ei ole varmuutta. Lapsia ei tulisi palauttaa maihin, joissa heidän tilannettaan ei voida seurata.

Ehdotus

Ehdotan selvitettäväksi järjestelmää, jossa jokaisen vailla huoltajaa olevan lapsen palauttamista koskeva asia käsiteltäisiin toimikunnassa, jossa olisi jäsenenä esimerkiksi valtakunnallisten lasten suojelujärjestöjen, Suomen Punaisen Ristin ja Väestöliiton edustajia. Toimikunnan tulisi olla puolueeton ja viranomaistahoista riippumaton elin. Toimikunta antaisi palauttamisen edellytyksistä oman perustellun mielipiteensä. Lopullisen päätöksen asiassa tekisivät toimivaltaiset viranomaiset, kuten nykyisinkin.

Jos kansalaisjärjestöjen edustajien muodostamaa toimikuntaa ei voida hyväksyä, tulisi selvittää voitaisiinko toimikunta koota turvapaikka-asian käsittelyn kannalta riippumattomista viranomaistahoista.

Eeva Vattulainen

Förslag till paragrafer på svenska

§ Skyldighet att utlämna uppgifter

[1 mom.]

Personer som utför i integrationslagen avsedda uppgifter, med undantag av företrädare som utsetts med stöd av 26 § i integrationslagen, är skyldiga att utan hinder av sekretessbestämmelserna till Utlänningsverket, häradets polisinrättning och gränsbevakningsväsendet utlämna sådana sekretessbelagda uppgifter som gäller asylsökandes personliga omständigheter och som är nödvändiga när dessa myndigheter utreder asylsökandes identitet eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd.

[2 mom.]

Asylsökande skall informeras om att uppgifter som gäller deras personliga omständigheter kan oavsett samtycke förmedlas till den myndighet som avses i 1 mom.

[3 mom.]

Innan personer som utför i integrationslagen avsedda uppgifter, med undantag av företrädare som utsetts med stöd av 26 § i integrationslagen, förmedlar en uppgift som gäller en minderårig som saknar vårdnadshavare till en myndighet som avses i 1 mom. skall barnets företrädare informeras om ärendet.

§ Spårande av föräldrar eller andra vårdnadshavare av minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare

[1 mom.]

För att förverkliga intressen för en minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare skall Utlänningsverket i mån av möjlighet utan dröjsmål försöka spåra hans eller hennes förälder eller annan vårdnadshavare.

[2 mom.]

Sådana uppgifter som gäller en förälder eller annan vårdnadshavare skall samlas, behandlas eller förmedlas under sekretess för att inte äventyra säkerheten för den minderåriga eller hans eller hennes närs-tående.

Mottagandet av barn från
annat land som kommer till
Sverige utan medföljande
legal vårdnadshavare
(s.k. ensamkommande barn)



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

Frågan om tillsynen över migrationsprocessen har också uppmärksammat av Statskontoret i dess redovisning "Tydligare styrning av Migrationsverket" (2004:20). I denna redovisning sägs att Migrationsverket bör stärka sin centrala kontrollfunktion genom att ge någon eller några personer i uppdrag att svara för granskning av sin egen verksamhet mot lag, förordning och föreskrift. Vidare föreslås att frågan om tillsynen över migrationsprocessen, i synnerhet delar av mottagningsverksamheten, bör utredas i särskild ordning (a.a. s. 41)

Arbetsgruppen anser att det är angeläget att ytterligare överväga om tillsynen över Migrationsverkets boenden för barn och ungdomar bör regleras på samma sätt som tillsynen över annan social barn- och ungdomsvård.

6.6.3 Sekretess

Bedömning: Arbetsgruppen föreslår att regeringen i förordningen (2004:294) med instruktion för Migrationsverket anger att boendeverksamheten för ensamkommande asylsökande barn och prövningsverksamheten skall utgöra självständiga verksamhetsgrenar. På detta sätt skulle sekretesslagstiftningen bli gällande mellan verksamhetsgrenarna.

Skälen för arbetsgruppens bedömning: Sekretesslagen (1980:100) innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Sekretessen gäller både mot enskilda medborgare och myndigheter, dvs. en sekretessbelagd uppgift får varken röjas för enskilda eller andra myndigheter om det inte särskilt anges (1 kap. 2 och 3 §§ sekretesslagen). Sekretess kan även gälla inom en och samma myndighet, en sekretessbelagd uppgift hos en myndighet får nämligen inte röjas för annan verksamhetsgren inom samma myndighet om verksamhetsgrenarna är att betrakta

som självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen).

Räckvidden av den sistnämnda paragrafen har aktualiserats när det gäller omhändertagandet av asylsökande ensamkommande barn. Dessa barn är ofta bosatta på en av Migrationsverket driven boendeenhet. Då det inte har ansetts att boendeenheterna utgör självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till de enheter som har att besluta i frågan om uppehållstillstånd råder ingen sekretess mellan dessa enheter.

Det har gjorts gällande att bristen på intern sekretess inom Migrationsverket leder till nackdelar för de asylsökande ensamkommande barnen eftersom dessa inte kan anförtro sig åt personalen vid ett boende utan att riskera att deras uppgifter förs vidare till den enhet inom verket som har att besluta om uppehållstillstånd. Att uppgifterna förs vidare kan, enligt kritikerna, medföra att barnet inte erhåller uppehållstillstånd.

Om systemet med avtalskommuner genomförs är avsikten att de flesta asylsökande ensamkommande barnen skall bo i kommunala boenden. Både socialnämnden och Migrationsverket berörs av socialtjänstsekretessen som huvudsakligen regleras i 7 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453). Av denna paragraf kan utläsas att sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Med socialtjänst jämföras enligt 7 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen ärenden om bistånd åt asylsökande och andra utlänningar. Uttrycket "bistånd åt asylsökande" har ansetts korrespondera med biståndsbegreppet i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Det innebär att begreppet "bistånd åt asylsökande" omfattar även tillhandahållande av kost och logi. Personal som arbetar vid Migrationsverkets boendeenheter är således bundna av socialtjänstsekretessen (se även 7 kap. 5-6 §§). Dock råder som ovan sagts ingen sekretess mellan Migrationsverkets boende- och prövningsenheter. Även om systemet med avtalskommuner införs skall Migrationsverket, enligt arbetsgruppens förslag, fortsätta att anordna boende för

ensamkommande asylsökande barn. Detta innebär att olika regler kommer att gälla för de asylsökande ensamkommande barn som bor i kommunalt boende och de som bor i Migrationsverkets boenden.

Visserligen föreligger en uppgiftsskyldighet för socialtjänsten enligt 11 kap. 6 § första stycket utlänningslagen där det föreskrivs att socialnämnden, på begäran av regeringen, Utlänningsnämnden, Migrationsverket eller en polismyndighet skall lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvisning eller utvisning. Arbetsgruppen anser dock att det är en stor skillnad att uppgiftsskyldighet föreligger jämfört med att någon sekretess över huvudtaget inte gäller. Arbetsgruppen anser därför att sekretess bör gälla mellan Migrationsverkets boenden för de asylsökande ensamkommande barnen och verkets prövningsverksamhet.

Det skall också nämnas att det enligt vad som uppgivits från Migrationsverket inte längre förekommer någon direktrapportering från personal vid verkets barn- och ungdomsboenden utan Migrationsverket har anordnat sin verksamhet som om sekretess gäller mellan boendena och prövningsenheterna. Detta kan emellertid enligt arbetsgruppen inte anses tillräckligt.

För att sekretess skall gälla inom en myndighet krävs som ovan sagts att det är fråga om olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen). I lagtext och förarbeten har inte getts någon definition av begreppet verksamhetsgren, utan vad som avses har ansetts få avgöras från fall till fall. En myndighets organisatoriska indelning kan ge ledning vid bedömningen, liksom myndighetens indelning i sakområden eller särskilda funktioner. Avgörande är dock om verksamheten är självständig i förhållande till andra verksamhetsgrenar.

Beträffande statliga myndigheter förekommer att det i myndighetens instruktion anges att det inom myndigheten skall

finnas en särskild enhet för viss verksamhet. I sådana fall har den verksamhet som bedrivs inom enheten i regel kommit att anses som en självständig verksamhetsgren. (SOU 2003:99 s. 260)

För att 1 kap. 3 § sekretesslagen skall anses tillämplig i förhållandet mellan boendeenheter och prövningsenheter skulle således i förordningen med instruktion för Migrationsverket kunna anges att boendeenheter för barn och ungdomar skall organiseras som en egen verksamhetsgren, vilken är självständig i förhållande till Migrationsverkets övriga verksamhetsgrenar.

Arbetsgruppen föreslår därför att regeringen ändrar i förordningen med instruktion för Migrationsverket på sätt som ovan angivits.

Eftersom en uppgiftsskyldighet motsvarande den som gäller för socialtjänsten enligt 11 kap. 6 § första stycket utlänningslagen skall finnas även för Migrationsverkets boendeenheter måste en bestämmelse om detta också införas. Eftersom föreskrifter om hur en statlig myndighets olika delar skall förhålla sig till varandra helst bör ges i förordningsform måste övervägas om en ändring skall ske i 11 kap. 6 § utlänningslagen eller om en motsvarande regel skall införas i en förordning. Enligt 14 kap. 1 § kan en sådan sekretessbrytande regel införas i en förordning.

6.7 Landstingens uppgifter

Bedömning: Avtalskommun skall, enligt 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453), samarbeta med berört landsting för att bereda de ensamkommande barnen bästa möjliga mottagande och omvårdnad.

Skälen för arbetsgruppens bedömning och förslag: Det är angeläget att landstingen inom avtalskommunerna engagerar sig och samarbetar med socialtjänsten kring de ensamkommande barnen i så stor utsträckning som möjligt för att mottagandet skall bli det bästa. Endast genom ett gott samarbete mellan socialtjänst och hälso- och sjukvård kan dessa barn tillförsäkras