Pelastakaa Lapset - Rädda Barnen
Save the Children

PELASTAKAA LAPSET RY:N LAUSUNTO

Asia: Lakiasiavaliokunnan kirjallinen lausuntopyyntö HE 32/2016 vp koskien esityksen vaikutuksia lapsiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin

Pelastakaa Lapset ry kiittää eduskunnan lakivaliokuntaa pyynnöstä lausua ja tulla eduskuntaan lakiasiavaliokunnan kuultavaksi perjantaina 13.5.2016. klo 9.15 koskien hallituksen esitystä laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE32/2016 vp).

Lausunnon laatimisen yhteydessä Pelastakaa Lapset on tutustunut mm. Pakolaisneuvonta ry:n (27.4.2016), Suomen Amnestyn (AI FI 15/2016 27.4.2016), Valtioneuvoston oikeuskanslerin (12.01.2016 Dnro OKV/49/20/2015), OTT professori Tuomas Ojasen (20.4.2016), Korkeimman hallinto-oikeuden (14.1.2016 Dnro H 441/15) ja eduskunnan oikeusasiamiehen (14.1.2016, Dnro 5587/5/15) lausuntoihin.

Pelastakaa Lapset yhtyy kaikkien edellä mainittujen lausujien huomioihin lakiesityksen keskeisistä puutteista, jotka heikentävä turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Järjestömme jakaa myös yllä mainituissa lausunnoissa esitetyt haavoittuvia ryhmien ja lasten oikeuksien heikkenemistä koskevat huolet ja korjaavat suositukset.

Lisäksi Pelastakaa Lapset yhtyy siihen, mitä Lastensuojelun Keskusliitto tulee 13.5.2016 esittämään koskien alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien säilöönottoa liittyen sisäministeriössä valmisteltuun luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta (lausuntopyyntö 15.4.2016 SMDno-2015-422).

1. YLEISTÄ

Pelastakaa Lapset toimii osana kansainvälistä Save the Children -järjestöä turvapaikanhakijoiden lähtömaissa ja ympäröivien maiden pakolaisten parissa. Järjestö tekee sekä pitkäkestoista kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua konfliktien ja köyhyyden horjuttamissa hauraissa valtioissa, joista suuri osa Suomeen tulleista turvapaikanhakijoista on kotoisin. Italian Pelastakaa Lapset on jo monen vuoden ajan toiminut keskeisenä lasten suojelun toimijana Italiassa Välimeren yli tulevien pakolaislasten parissa.

Viimeisen vuoden aikana kansainvälinen Pelastakaa Lapset on myös humanitaarista apua Euroopassa pakolaisten reitillä Kreikan saarilta läpi Euroopan pohjoiseen asti. Keskitymme työssämme lasten suojelemiseen sekä lasten ja heidän perheidensä ruuan, suojan ym. perustarpeiden turvaamiseen. Humanitaarisen operaation rinnalla järjestömme pyrkii vaikuttamaan Euroopan unioniin ja jäsenmaihin, jotta saataisiin kansainvälisiin ***ihmisoikeussopimuksiin perustuva*** ja toimiva Euroopan laajuinen turvapaikkapolitiikka ja -käytäntö. Viiden

kohdan ohjelmassa EU-jäsenmaille olemme esittäneet myös, että on puututtava pakolaisuuden taustasyihin tukemalla rauhanpyrkimyksiä ja lähtömaissa olevien pakolaisten tilannetta.[1]

Pelastakaa Lapset on toiminut heti syksystä 2015 alkaen Suomesta turvaa hakevien lasten ja lapsiperheiden tukena monin tavoin. Perustimme syksyllä 2015 tukiasumisyksikön 40 nuorelle Espooseen ja ryhmäkodin 20 lapselle Ouluun. Toimeenpanemme Lapsiystävällinen tila -toimintaa neljässä vastaanottokeskuksessa. Lisäksi valmennamme aikaisemmin maahan tulleita nuoria aikuisia nyt tulleiden nuorten tueksi kokemusasiantuntijahankkeessamme. Valmennamme myös perheitä vastaanottamaan perhehoitoa tarvitsevia pienempiä lapsia ja toteutamme vapaaehtoisten organisoimaa leikkitoimintaa ja sporttikummitoimintaa eräissä vastaanottokeskuksissa.

Lapsiystävällinen tila –toiminta (LYT) on Pelastakaa Lapset -järjestön toimintatapa humanitaaristen kriisien yhteydessä eri puolilla maailmaa, esimerkiksi pakolaisleireillä. Lapsiystävällisen tilan toimintaa ohjaavat lastensuojelun periaatteet. Lapsiystävällinen tila auttaa lasta luomaan ennakoitavaa arkea ja toipumaan kokemuksistaan. Lapsi ja vanhemmat voivat tulla lapsiystävälliseen tilaan leikkimään, piirtämään ja pelaamaan. Siellä voi tavata muita lapsia sekä turvallisia aikuisia, joilla on kyky kohdata lapsi ja kuunnella häntä.

Tavoitteenamme on mallintaa kansainvälisessä humanitaarisessa työssä käyttämämme Lapsiystävällinen tila -toiminta Suomeen ja soveltaa toimintaa myös kotoutumisvaiheessa. Jatkossa on oleellista saada toiminta osaksi suomalaista vastaanotto- ja kotoutumisjärjestelmää ja olemassa olevia rakenteita ja toimintakäytäntöjä. Olemme jo ennen joulua tavanneet sisäministeriön kansliapäällikköä Päivi Nergiä tässä ja muutamissa muissa turvapaikanhakijalasten asioissa, kuten perhehoitoon liittyvät kysymyksissä. Huhtikuussa 2016 kampanjoimme järjestötoimijoiden kanssa myös hallituksen perheenyhdistämistä kiristäviä lakimuutoksia vastaan.

Työmme kautta kertynyt kokemuksemme on, että Suomessa parhaillaan olevat turvapaikkaa hakevat lapset, nuoret ja perheet ovat kokeneet paljon menetyksiä, ja useat myös vakavia traumoja, pitkään jatkunutta stressiä ja ahdistusta, ja tarvitsevat psykososiaalista tukea. Vastaanottokeskuksissa lapset jäävät aikuisten jalkoihin, ja kuormittuneessa tilanteessa olevat huoltajat eivät aina pysty huolehtimaan ja suojelemaan lapsia esim. kaltoin kohtelulta.

Ilman lapsille suunnattua toimintaa ja tarpeidensa huomioimista lapsille kuuluvat oikeudet oppia muun muassa kieltä, sosiaalisia taitoja ja uudessa ympäristössä toimimista ovat vähäisiä. Aikuisten jatkuva huoli kotimaahan jääneistä ystävistä ja sukulaisista sekä epävarmuus turvapaikkaprosessin lopputuloksesta heijastuu myös lapsiin. Lasten on vaikea päästä käsittelemään omaa ahdistustaan ja kokemuksiaan rakentavalla tavalla.

Nuorten osalta havaintomme on, että osaa nuorista siirrellään kesken vastaanottovaihetta, ennen päätösten tuloa yksiköstä toiseen tilanteessa, jossa he juuri ovat asettuneet ja tutustuneet ihmisiin ja ympäristöön. Lapsille ja nuorille tiedottaminen ja heidän kuulemisensa vastaanoton ja turvapaikan haun eri vaiheissa on myös nykyisessä tilanteessa puutteellista. Yksinsaapuneiden turvapaikanhakijalasten edustajajärjestelmässä on myös puutteita: edustajia ei ole tarpeeksi ja heidän työnsä laatu vaihtelee.

2. LAPSIVAIKUTUSTEN ARVIOINTI PUUTTUU

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, että sen valmistelussa olisi tehty lapsivaikutusten arviointia. Samaan aikaan, kun kyseisiä lainmuutoksia valmistellaan, nykyinen hallitus on lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelmassa

[1] https://www.savethechildren.net/sites/default/files/5%20point%20plan_110915_EU%20version.pdf

sitoutunut edistämään päätösten lapsivaikutusten arvioinnin käyttöönottoa tällä hallituskaudella. Hallituksen muutosohjelman tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeuksiin ja lapsia koskeviin olemassa oleviin tietoihin ja lasten kokemuksiin pohjaavaa toimintakulttuuria päätöksenteossa ja palveluissa. Tämän tavoitteen tulisi keskeisesti, sisäsyntyisesti ja läpinäkyvästi sisältyä myös kommentoitavana olevan lain valmistelun eri vaiheisiin ja näkyä lain sisällössä.

Lapsivaikutusten arvioinnissa on kysymys *lapsen edun* selvittämisestä päätöksenteon perustaksi. Arvioinnin lähtökohtana on turvata myös jo lainsäätämisvaiheessa lapsille YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaiset oikeudet (LOS 3. artiklan 1 kappale ja sitä koskeva YK:n lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti nro 14). Vaikutusten arvioinnissa on huomioitava päätöksen kohteena olevien lasten ja lapsiryhmien, tässä tapauksessa turvapaikkaa hakevien lasten, kokonaisvaltainen tilanne, tarpeet ja heidän elinolosuhteensa.

Suomen lainsäädännössä ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi (IVA) on ollut lakisääteistä vuodesta 1994, jolloin tuli voimaan laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä. Lapsivaikutusten arviointi katsotaan kuuluvaksi osaksi ihmisvaikutusten arviointia, joten tätä kautta voidaan todeta myös lapsivaikutusten arvioinnin olevan lakisääteistä.[2]

Hallituksen esityksistä puuttuu edelleen pääsääntöisesti lapsivaikutusten arviointi. Myös lapsiin kohdistuvia säädöksiä valmistelevat ministeriöt eivät joko ollenkaan tai riittävästi arvioi vaikutuksia lapsiin.[3] Johtuen siitä, että ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi on hallituksen esityksissä ollut vähäistä, sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnistetty kehittämishanke, jossa tähdätään siihen, että sukupuoleen, lapsiin, hyvinvointiin ja terveyteen liittyvät arvioinnit tulisivat osaksi eri hallinnonalojen työtä säädösvaikutuksia arvioitaessa.

Suositukset: Pelastakaa Lapset suosittaa, että kyseinen hallituksen lakiesitys valmistellaan niin, että lapsivaikutukset arvioidaan. Arvioinnin tukena tulisi olla sosiaali- ja terveysministeriön kehittämishankkeessa jo syntyneet kehittämisehdotukset ja työkalut sekä lapsenoikeusammattilaisten osaaminen lapsivaikutusten arvioinnista. Arvioinnissa tulee näkyä, että siinä on perehdytty maassa parhaillaan olevien turvapaikkaa anovien lasten tilanteeseen ja kokemuksiin. Lapsiasiavaltuutetun toimisto tekemä selvitys lapsivaikutusten arvioinnista antaa kattavan viitekehyksen lapsivaikutusten arvioinnin takaamiseksi.[4]

3. LAPSEN EDUN ARVIOINTI JÄÄ HUOMIOTTA

Hallituksen esityksessä ei ole viittauksia lapsen oikeuksiin. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3.1 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien yleissopimusta koskeva yleiskommentti nro 14 korostaa, että lapsen edussa on ensinnäkin kyse sopimusvaltioita velvoittavasta aineellisesta oikeudesta. Lapsella on oikeus siihen, että hänen etunsa arvioidaan ja otetaan ensisijaisesti huomioon ja lapsella on oikeus saada takeet siitä, että tämä oikeus pannaan täytäntöön.

Lapsen edun ensisijaisuus on myös perustavanlaatuinen tulkintaperiaate. Lisäksi se on menettelysääntö siinä tarkoituksessa, että päätöksenteossa on arvioitava päätöksen mahdollisia vaikutuksia lapsiin. Sopimusvaltioiden

[2] Alila 2011
[3] Slant & Rantala 2013
[4] http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/lapsivaikutusten_arviointi.pdf

on näin ollen selostettava, kuinka oikeutta on kunnioitettu, kerrottava, mitä on pidetty lapsen etuna ja millä perustein, ja kuinka lapsen etu on punnittu suhteessa muihin seikkoihin.

Lapset ja erityisesti yksin maahan tulleet alaikäiset turvapaikan hakijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Kyseinen hallituksen esitys koskee prosesseja, joihin nämä lapset joutuvat saapuessaan Suomeen. Ehdotettuja lainmuutoksia olisi jokaista tullut tarkastella ja perustella lapsen edun näkökulmasta.

Suositus: YK:n lapsen oikeuksien komitea on viimeksi vuonna 2011 antanut suosituksensa siitä, että Suomessa ei toteudu lapsen edun arviointi lainsäädännöllisissä ja hallinnollisissa prosesseissa. Suomi raportoi seuraavan kerran YK:n lapsen oikeuksien komitealle vuonna 2017. Samana vuonna Suomen on myös määrä raportoida YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa (Universal Periodic Review).[5] Mikäli korjaamistoimiin ei lainsäätämisvaiheessa lapsen edun arvioinnissa ryhdytä, tulee Suomi saamaan näistä puutteista huomautuksen YK:n lapsen oikeuksien komitealta.

4. TURVAPAIKKAA HAKEVIEN LASTEN OIKEUSTURVA HEIKKENEE

Pelastakaa Lasten näkemys on, että hallituksen esitys heikentää turvapaikkaa hakevien lasten oikeusturvaa ja lisää haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikkaa hakevien lasten eriarvoisuutta suomalaisessa oikeusjärjestelmässä.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on "luoda edellytyksiä sille, että kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat olisi mahdollista käsitellä aikaisempaa joutuisammin". Kiireellisyys ja tehostaminen hallintotuomioistuinten toiminnassa ovat omiaan heikentämään turvapaikanhakijalasten oikeutta tulla kuulluksi ja huomioiduksi iän ja kehitystason mukaisesti. Myös lasten oikeus saada tietoa ja tukea heille sopivalla tavalla heidän ymmärtämällään kielellä omista oikeuksistaan ja käytettävissä olevista oikeusturvakeinoista heikkenee.

Oikeusavun saaminen "erityisen painavista syistä" johtaa eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan (14.1.2016) siihen, että "suuri osa turvapaikanhakijoista jää käytännössä oikeusavun ulkopuolelle turvapaikkatutkinnan aikana". Oikeusasiamies pitää tätä turvapaikan hakijoiden oikeusturvan kannalta ongelmallisena. Lapset tarvitsevat erityistä suojelua ja apua. Oikeusavun rajoittaminen vain erityisen painaviin syihin perustuen olisi erittäin vahingollista erityisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden kohdalla. Alaikäisten tulisi aina saada oikeusapua myös turvapaikkapuhuttelussa, sillä heidän kykynsä huolehtia asioistaan on muita ryhmiä heikompi. Esityksessä erityiseksi syyksi ehdotetaan alaikäisyyttä yhdeksi perusteeksi, mutta todetaan, että arviointi on yksilöllistä. Näin ollen esityksen mukaan alaikäisille ei välttämättä myönnettäisi oikeusapua turvapaikkapuhutteluun. Yksinsaapuneiden lasten tilanne vaatii myös erityistä huomiota.

Valitusaikojen lyhentäminen koituisi erityisen haitalliseksi juuri erityisen haavoittuvaisessa asemassa oleville henkilöille, kuten alaikäisille. Yhdessä avustajien kelpoisuusehtojen tiukentamisen kanssa tilanne voisi johtaa siihen, ettei valitusta ehdittäisi tehdä ajoissa, etenkin kun lasten kohdalla tarvitaan erityistä avustamista. Alaikäisten kohdalla on ensiarvoisen tärkeää, että heidän eduistaan ja erityistarpeistaan ollaan tietoisia jo prosessin alusta asti. Ehdotetut uudistukset eivät tue tätä kehitystä. Myös tuomioistuinten kokoonpanon muuttaminen kaksijäseniseksi heikentää erityisen suojelun tarpeessa olevien oikeusturvaa merkittävästi. Erityisesti alaikäisten kohdalla asian huolellinen selvittäminen puoltaa kolmijäsenistä kokoonpanoa

[5] http://www.formin.fi/public/default.aspx?contentid=234289&nodeid=49583&contentlan=1&culture=fi-FI

Suositukset: Oikeusministeriössä ollaan parhaillaan laatimassa kansallista perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaa. Perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman kuulemistilaisuudessa (4.2.2016) Pelastakaa Lapset on yhdessä Suomen Unicefin, Mannerheimin Lastensuojeluliiton, Lastensuojelun Keskusliiton ja nuorisojärjestö Allianssin kanssa ilmaissut huolensa lasten ja nuorten pääsystä oikeusturvakeinojen piiriin Suomessa. Myös lapsiasiavaltuutettu yhdessä yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaltuutetun kanssa ovat ajaneet lasten ja nuorten oikeusturvakeinojen vahvistamista.

YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan valtioiden on varmistettava, että lapsilla itsellään ja heidän edustajillaan on käytössä tehokkaita lapsiystävällisiä oikeusturvakeinoja. Yllämainittujen lapsi- ja nuorisojärjestöjen kanta on, että tällä hetkellä lapset ja nuoret ovat aikuisiin verrattuna eriarvoisessa asemassa suomalaisessa oikeusjärjestelmässä. Lasten ja nuorten erityinen ja muista riippuvainen asema luo heille vaikeuksia käyttää oikeusturvakeinoja silloin, kun heidän oikeuksiaan on loukattu.

Kansainvälisesti on myös tunnustettu lapsiystävällisten oikeusturvakeinojen tärkeys. Tästä esimerkkinä on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen valitusmenettelyä koskeva valinnainen pöytäkirja, joka on juuri keväällä astunut voimaan Suomessa (12.2.2016). Suomi on ollut ensimmäisten maiden joukossa sitä ratifioidessaan. Lisäpöytäkirjassa lapset tunnustetaan vahvemmin kuin koskaan aiemmin oikeuksien haltijoina. Uusi valitusmenettely huomioi lapsen haavoittuvuuden ja vaatii päättäjiltä ja viranomaisilta aikaisempaa parempaa sopimuksen huomioonottamista ja tuntemista.

Jos lasten ja nuorten pääsyä oikeusturvakeinojen piiriin on yllä suositellulla tavalla tehostettava, on siihen kiinnitettävä erityistä huomiota nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen valmistelussa.

Helsingissä 12.5.2016

Pelastakaa Lapset ry

Hanna Markkula-Kivisilta
Pääsihteeri

Tiina Tammi
Järjestölakimies