Pelastakaa Lapset - Rädda Barnen
Save the Children

Eduskunnan hallintovaliokunta
Valiokuntaneuvos Ossi Lantto
Osastosihteeri Riikka Kuronen

Asia
Valtioneuvoston kirjelmät eduskunnalle liittyen Euroopan komission ehdotuksiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi ja direktiiviksi koskien Euroopan unionin yhtenäistä turvapaikkapolitiikkaa

Yleistä

Pelastakaa Lapset kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston kirjelmistä eduskunnalle liittyen Euroopan komission ehdotuksiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi ja direktiiviksi. Pelastakaa Lapset keskittyy tässä lausunnossaan sekä kirjelmien suosituksiin, että itse komission ehdotuksiin ja niihin taustoihin, jotka koskevat menettely- ja määritelmäsetuksia, sekä vastaanottodirektiiviä.

Pelastakaa Lapset on syvästi huolissaan siitä, että niin Suomen kuin Euroopan unioninkin turvapaikkapolitiikassa on lähdetty linjalle, jossa systemaattisesti lasketaan paossa olevien lasten ja lapsiperheiden suojelun tasoa. Tämä suunta on vastoin kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, mihin olemme valtiona sitoutuneet. Se myös kyseenalaistaa räikeästi Euroopan unionin kyvyn, tahtotilan ja uskottavuuden niin sisä- kuin ulkopoliittisena ihmisoikeustoimijana.

Pelastakaa Lasten näkemys on, että Suomen viimeaikaisilla muutoksilla ulkomaalaislakiin, joka hyväksyttiin eduskunnassa nopealla aikataululla, on kauaskantoisia heikentäviä vaikutuksia paossa oleviin lapsiin ja lapsiperheisiin, erityisesti jos Suomi päätyy ajamaan näitä kantoja osaksi Euroopan unionin pakolais- ja siirtolaispolitiikkaa.

Pelastakaa Lapset muistuttaa, että kaikki Euroopan unionin jäsenmaat ovat ratifioineet YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen. Se on velvoittava ihmisoikeussopimus, jonka tulisi ohjata lapsenoikeusperustaisesti niin Euroopan unionin kuin sen yksittäisten jäsenmaidenkin päätöksentekoa ja toimeenpanoa.

Lisäksi Euroopan unionin jäsenmaat ovat osa YK:n alaista yleismaailmallista ihmisoikeuksien määräaikaistarkastelua (Universal Periodic Review), jossa vertaisarvioinnin kautta tarkastellaan ja edistetään YK:n jäsenvaltioiden ihmisoikeustilannetta. Tähän liittyen suomalaiset lastensuojelujärjestöt (LSKL, MLL ja Pelastakaa Lapset) luovuttavat 22.9. Geneveen oman UPR-lausuntonsa, jossa tulemme raportoimaan YK:n ihmisoikeuskomitealle Suomen nykyisistä lapsenoikeuksien vastaisista linjauksista, toimista ja lainsäädännöstä, jolla Suomi ei pysty takaamaan paossa oleville lapsille ja heidän perheilleen suojelua ja heidän oikeuksiaan.

Kansainväliseen pakolaisuuteen ja muuttovirtoihin tarvitaan pitkäjänteisiä kansainvälisiä ja yhteisiä ratkaisuja. Näkemyksemme on, että komission ehdotus on kuitenkin tehty äärimmäisen kiireisellä aikataululla ilman kunnollista analyysiä nykyisten lakien ja käytäntöjen toimivuudesta.

Koska nyt käsittelyyn tulevilla ehdotuksilla on pitkäaikaisia rakenteellisia vaikutuksia jäsenmaiden antamaan kansainväliseen suojeluun, kehotamme Suomea toimimaan kaikin keinoin yhteiskunnan haavoittuvimpien ryhmien, kuten lasten, suojelemiseen pohjaavan ja ihmisoikeussopimuksiin perustuvan yhtenäisen turvapaikkapolitiikan aikaansaamiseksi Euroopan unionissa. Ennen hyväksymistä komission ehdotuksien

ihmisvaikutuksia tulisi arvioida sekä konsultoida laajasti eri toimijoita, myös kansalais- ja ihmisoikeusjärjestöjä.

1. **Asia: U 34/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle (menettelyasetus)**
   http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/U+34/2016

Pelastakaa Lasten mukaan valtionneuvoston eduskunnalle osoittamassa kirjelmässä näkyy lapsen oikeuksien heikennyksiä seuraavasti:

- Sen kannattamisessa, että menettelyasetusta muutetaan niin, että myös turvallisesta kolmannesta maasta tullut henkilö pitäisi voida poistaa maasta tutkimatta jättämispäätöksen jälkeen ja ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin toisin määrää.
- Valtioneuvoston suhtautumisessa kielteisesti komission ehdotukseen laajentaa hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua koko turvapaikkaprosessin ajan, mikä pohjaa Suomen eduskunnan kesäkuussa 2016 hyväksymään tiukennettuun ulkomaalaislakiin.
- Siinä, ettei pyritä ottamaan kantaa ilman huoltajaa saapuneiden lasten edustajan määräämiselle asetettuun lyhyeen määräaikaan.

Pelastakaa Lasten kanta menettelyasetukseen on seuraava:

Pelastakaa Lapset on syvästi huolissaan siitä, että direktiivi kansainvälistä suojelua koskevasta yhteisestä menettelystä muuttuisi unionissa asetukseksi. Tämän muutoksen tarkoituksena on poistaa suotuisampi kohtelu, mikä on tehty tavalla, jossa suojelun taso laskee kaikkialla EU:ssa. Tällä olisi kielteisiä vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille ja erityisesti lapsille. Jäsenmailla, jotka haluavat toteuttaa korkeamman suojelun tasoa turvapaikanhakijoille ja pakolaisille, tulisi olla oikeus tehdä näin.

Hyväksymismenettelyt (admissibility procedures)

- Haavoittuvassa asemassa olevat, mukaan lukien yksin maahan saapuneet lapset, tulisi vapauttaa hyväksymismenettelyistä.
- Nopeutetun menettelyn ehtojen tulisi perustua ennakkotapauksiin nojautuvaan lakiin (case law), ja jäsenmaiden eri resurssit ja kapasiteetti tulisi ottaa huomioon. Jokaisella turvapaikanhakijalla on oikeus tulla kuulluksi, ja laatuerot jäsenmaiden järjestelmien välillä eivät saa johtaa oikeuksien heikentymiseen.
- Perheiden yhdistäminen tulisi olla etusijalla hyväksymismenettelyjen sijasta. Komission tulee varmistaa, että ennen hyväksymismenettelyjä hakijalla on mahdollisuus esittää tietoja perheenjäsenistään, sukulaisistaan tai muista perhesuhteista muissa jäsenvaltioissa. Jos perheenyhdistäminen on tällöin toteuttamiskelpoinen vaihtoehto, hyväksymismenettelyitä ei tule aloittaa.
- Liittyen säännökseen turvallisesta alkuperämaasta ja turvallisesta kolmannesta maasta, on tärkeää, että jokaisen hakijan kohdalla tehdään tapauskohtainen arvio säännöksen soveltamisesta. Jokaisella hakijalla tulee lisäksi olla oikeus valittaa kielteisestä päätöksestä tuomioistuimessa.
- Määritettäessä hakijan yhteyttä turvalliseen kolmanteen maahan, tapauskohtainen käsittely on erityisen tärkeää, sillä kauttakulun ei pitäisi yksinään olla riittävä yhteys kolmanteen maahan.
- Turvallisen kolmannen maan käsitettä tulisi soveltaa ainoastaan niihin maihin, jotka ovat hyväksyneet Geneven sopimukset kokonaisuudessaan ilman mitään varauksia. Turvallisuusarvioinneissa tulisi EU:n oman maatiedon ja YK-järjestöjen lisäksi hyödyntää kansalaisjärjestöjen tietoa maan turvallisuustilanteesta. Jos komissio aikoo käyttää turvallisen

kolmannen maan käsitettä viittaamalla "Geneven yleissopimuksen mukaiseen suojeluun", mitä Pelastakaa Lapset vastustaa, tulee tämä ilmaisu määritellä selkeästi ja liittää vastuumekanismiin, johon kuuluu selkeät oikeudelliset ja menettelylliset seuraamukset, jos vastuuta ei noudateta.

Rankaiseva lähestymistapa koskien edelleen liikkumista ja katoamisia

- Komission on osoitettava asianmukaista ymmärrystä siitä, mitkä asiat vaikuttavat ihmisten liikkumisen ja tehdä asianmukainen vaikutusten arviointi siitä, mitkä ennaltaehkäisevät toimenpiteet voisivat olla tehokkaita. Tämä arviointi tulisi tehdä ennen sanktio- ja rankaisutoimenpiteiden toteuttamista, koska ne voivat lisätä ihmisten katoamisia ja uusia laittomia rajojen ylityksiä. Sanktiot ja rankaisu voivat myös lisätä turvapaikanhakijoiden, erityisesti lasten, haavoittuvuutta. Rajojen sulkemisesta huolimatta tuhannet lapset jatkavat matkaansa Euroopan halki, jääden huomaamatta, ja siksi heidän riskinsä jäädä humanitaarisen avun ulkopuolelle myös kasvaa. Nämä lapset ovat vaarassa joutua väkivallan ja hyväksikäytön uhreiksi. On epätodennäköistä, että sanktiot tulisivat ehkäisemään ihmisten katoamisia ja liikkumista eteenpäin yli rajojen.
- On yleisesti tiedossa, että perheen ja sosiaalisen verkoston olemassaolo vaikuttaa suuresti pakolaisten ja turvapaikkaa hakevien muuttoliikkeen suuntaan. Turvapaikkapolitiikka, joka priorisoi perheiden yhdistämistä, ehkäisee uusia rajanylityksiä ja edistää kotoutumista. Tutkimusten mukaan maiden välillä on edelleen eroja turvapaikkamenettelyn ja -vastaanoton laadussa. Tämä johtaa hakijoiden liikkumiseen uusiin maihin. Pelastakaa Lasten teettämä tutkimus osoittaa, että yksi keskeisistä syistä valtioiden välisten rajojen ylityksille ja uusiin maihin hakeutumiselle on puutteelliset mahdollisuudet osallistua koulutukseen ja työmarkkinoille, sekä pitkäjänteisen kotoutumisen heikot puitteet. Ennen kuin on varmistettu, että vastaanotto- ja turvapaikkaolosuhteita on merkittävästi parannettu ja harmonisoitu kaikissa jäsenvaltioissa, turvapaikanhakijoihin kohdistuvia sanktioita ei voida pitää oikeudenmukaisina. Menettelyasetuksen tulisi sisältää konkreettisia velvoitteita ja näihin liittyviä sanktioita myös jäsenvaltioille, jotta voidaan varmistua turvapaikka- ja vastaanotto-olosuhteiden parannuksista. Pelastakaa Lapset kuitenkin muistuttaa, että ehdotuksen yleinen sävy on kaikkinensa hyvin jyrkkä ja liikaa sanktioihin turvautuva, mikä ei voi olla lapsenoikeusperustaisesti hyväksyttävää.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustajaa koskevat säännökset (guardianship)

- Ehdotusten, joiden tavoitteena on yhdenmukaistaa lasten edustajaan liittyvä säännöstö EU:ssa, tulisi ottaa vertailukohdakseen **parhaan mahdollisen suojelun standardit**. EU:n perusoikeusvirasto linjaa edustajan tehtävät ja vastuut ja siksi tätä linjausta tulisi käyttää mahdollisimman sitovana ja vakavasti otettavana ohjaavana instrumenttina. Valtioiden tulee varmistaa, että edustajat valitaan rivakasti ja hyvissä ajoin. Edustajien tulee olla päteviä ja asianmukaisesti koulutettuja, jotta he voivat toimia yksin maahan tulleiden ja perheestään eroon joutuneiden lasten tukena. Edustajien tulee tehdä kaikkensa löytääkseen lapsen perheenjäsenet ja sukulaiset. Heidän tulee ottaa huomioon lapsen etu.

2. Asia: U 35/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus)
http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/U+35/2016

Pelastakaa Lasten mukaan valtionneuvoston eduskunnalle osoittamassa kirjelmässä näkyy lapsen oikeuksien heikennyksiä seuraavasti:

- Valtioneuvoston myönteisyytenä ratkaisuille, jotka eivät lisää hallinnollisia kuluja. Näin ei voi lähtökohtaisesti linjata silloin, kun noudetaan YK:n lapsen oikeuksien yleissopimusta..
- Näkemyksenä, että järjestelmää on kehitettävä niin, että kansainvälisen suojelun tarve lakkaa ja sen myötä myös suojeluasema voidaan lakkauttaa.
- EU:n turvapaikkaviraston ohjeistuksen vähättelynä, mitä tulee EU:n yhtenäisten toimenpiteiden ja linjan edistämiseen.[1]
- Kielteisenä suhtautumisena perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen vedoten siihen, että "määritelmä on Suomessa vakiintunut ja sama eri maahanmuuttajaryhmille" ja että "määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia".

Pelastakaa Lasten kanta menettelyasetukseen on seuraava:

Pelastakaa Lasten näkemys on, että EU:n turvapaikkasäännöstön tulisi varmistaa, että jäsenmaat takaavat paossa oleville lapsille korkealaatuisen suojelun tason riippumatta mihin EU-maahan lapsi on päätynyt. Tämän varmistamiseksi on säädettävä mekanismi, jolla arvioidaan suojelun laatua jäsenmaiden kesken. Harmonisaatio on tärkeää, mutta sen nimissä ei tulisi koskaan alentaa suojelun laatutasoa.

Pelastakaa Lasten mielestä erotteluiden lisääminen pakolaisaseman ja toissijaisen suojelun välille on mielivaltaista, eikä edistä komission tavoitetta rajoittaa liikkumista eikä ole lapsen edun periaatteen mukaista. Näiden kahden suojeluaseman sekä jäsenmaiden erilaisten käytäntöjen harmonisaation tavoitteena tulisi olla Geneven sopimuksen mukaiset suojelun laatustandardit.

Pelastakaa Lapset ei tue ehdotusta lyhentää systemaattisesti suojelun perusteella saatuja oleskelulupia. Lyhytaikaiset luvat, jatkuvat tarkistukset ja kuulustelut vaikuttavat merkittävästi lasten psykososiaaliseen hyvinvointiin lisäten ahdistusta eivätkä ole lapsen edun mukaisia. Pelastakaa Lasten 22.9.2016 julkaistavan kokemusasiantuntijaraportin mukaan lasten suurin stressitekijä on pitkittyneiden prosessien tuomassa epävarmuudessa eläminen. Myös tutkimukset tukevat näitä kokemuksia.

Lisäksi on huomioitava

- Lyhyiden lupien uusimismenettelyt tulevat hallinnollisesti kalliiksi eikä monissa jäsenmaissa ole kapasiteettia tai resursseja tähän, mikä tekee käytännöistä nykyistäkin tehottomampia.
- Tämä käytäntö voi rikkoa oikeutta yksityis- ja perhe-elämään, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa on määritelty.
- Se voi myös joissakin tapauksissa johtaa epäinhimilliseen ja alentavaan kohteluun lisäämällä ylimääräistä psykologista painetta ja epävarmuutta (esimerkiksi kidutuksen uhreille).
- YK:n pakolaisjärjestön tutkimukset todistavat, että ihmiset joille on myönnetty suojeluasema, tulevat todennäköisemmin palaamaan lähtömaahansa.
- Enemmistö toissijaista suojelua saavista ihmisistä tulee maista, joissa on käynnissä pitkäaikainen ja pitkittynyt konflikti.
- Lyhyiden lupien uusimismenettely vesittäsi myös pakolaisten kotouttamisyritykset.

3. Asia: U 37/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (vastaanottodirektiivi)

[1] " Unionin turvapaikkaviraston ohjeistus ei kuitenkaan voi olla luonteeltaan päätöksentekijää vahvasti yksittäisessä asiassa sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan tulisi säilyä kansallisella viranomaisella."

http://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/U+37/2016

Pelastakaa Lasten mukaan valtionneuvoston eduskunnalle osoittamassa kirjelmässä näkyy lapsen oikeuksien heikennyksiä seuraavasti:

- Valtioneuvoston lapsen edun mukaisen kannat puuttuvat liittyen lasten säilöönottoon.
- Valtioneuvoston kielteisyytenä perhekäsityksen laajentamista kohtaan.
- Valtioneuvoston kannan puuttumisena ilman huoltajaa saapuneiden lasten edustajan määräämiselle asetettuun lyhyeen määräaikaan.
- Valtionneuvoston lapsen oikeuksia koskevan kannan puutteena sen varmistamiseksi, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa vastaanottopalveluissa turvataan lasten etu.

Koskien erityisesti 11. artiklaa Pelastakaa Lapset suosittaa seuraavaa:

Euroopan pakolaistilanteen hallinnassa on viime aikoina toimittu niin, että lapsiperheitä sekä yksin maahan tulleita ja perheestään eroon joutuneita lapsia on otettu säilöön heidän saapuessaan Kreikkaan. Tämä rikkoo ihmisoikeussopimuksia. On tärkeää muistaa, että kansainvälisessä yhteisössä vallitsee yksimielisyys siitä, että yhdenkään lapsen maahaanmuuttoon liittyvä säilöönotto ei ole koskaan lapsen parhaan edun mukaista. Lasten säilöönotto on lasten oikeuksien rikkomus.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 37. artiklassa todetaan, että alaikäisten säilöönottoa, myös maahanmuuttoon liittyvää, on vältettävä. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissa nro 6 (2005) täsmentänyt, ettei yksin maahan saapuneita tai vanhemmistaan eroon joutuneita lapsia tule pääsääntöisesti ottaa säilöön. Säilöönottoa ei myöskään voi perustella ainoastaan sillä, että lapsi on yksin, erossa perheestään, tai oleskeluluvan statuksella tai oleskeluluvan puutteella. Kansainväliseen muuttoliikkeeseen liittyen on myös YK:n Lapsen oikeuksien komitea vahvistanut raportissaan (2012) lasten säilöönoton kieltämisen.

Pelastakaa Lasten kanta on, että maahanmuuttoon liittyvä lasten säilöönotto tulee poistaa kokonaan. Säilöönottoa ei voida perustella lapsen tai tämän vanhempien maahanmuuttostatuksen perusteella tai sen perusteella, että lapsi on tullut maahan yksin tai erotettuna perheestään. Hallinnollinen maahanmuuttoon liittyvä säilöönotto rikkoo kaikissa tapauksissa lasten oikeuksia. Säilöönotolle tulee aina löytää muita vaihtoehtoja.

Pelastakaa Lapsen kannattaa sitä, mitä Lastensuojelun Keskusliitto on aiemmin lausunut lasten säilöönotosta

https://www.lskl.fi/kannanotot-ja-lausunnot/lausunto-ulkomaalaislain-muuttamisesta-liittyen-sailoonottoon/

4. Lopuksi

Pelastakaa Lapset pitää myönteisenä ja lapsenoikeusperustaisena sitä, että vastaanottodirektiivi kuitenkin huomioi lapset erillisenä vastaanottopalveluita tarvitsevana ryhmänä.

Muistutamme lopuksi keskeisistä liikkeellä olevien lasten suojeluun liittyvistä toimista, joihin EU:n ja kaikkien sen jäsenvaltioiden kuuluu rajoillaan ja vastaanottovaiheessa ryhtyä. Ensinnäkin, kun liikkeellä olevat lapset saapuvat Eurooppaan, heidän tulee saada välittömästi selkeästi ja lapsiystävällisesti tietoa oikeuksistaan ja päästä mitä pikimmin turvaan. Heille on taattava mahdollisuus koulunkäyntiin ja

terveydenhuoltoon. Vastaanottotilojen tulee olla lapsiystävällisiä ja lasten tarpeisiin vastaavia. Tämä on varmistettava vielä erityisesti yksin liikkuvien lasten kohdalla. Lapset tulee rekisteröidä viipymättä, mutta ilman minkäänlaisia pakkotoimia.

Pakolais- ja turvapaikanhakijoiden kohdalla tehtävän lapsen edun arvioinnin tulisi olla määriteltynä yhtenäisesti kaikkien EU:n jäsenmaiden lainsäädännössä. Lapsen edun arviointi sisältää myös lasten kuulemisen.

Lapsen ikää arvioitaessa lapsiystävälliset kuulemismenetelmät tulisi olla viranhaltijoiden tiedossa ja käytössä. Jokainen lapsi on oikeutettu yksilökohtaiseen arvioon tilanteestaan. Lapsilla on myös kaikissa päätöksissä valitusoikeus. EU:n jäsenvaltioiden tulee osoittaa olevansa humanitaarisia toimijoita vielä erityisesti silloin, kun on kysymys esimerkiksi erityisen haavoittuvista, kuten kroonisesti sairaista lapsista. Tuolloin EU:n tulisi vapauttaa nämä erityistarpeiset lapset kaikista sellaisista menettelyistä, jotka viivyttävät tai estävät näiden lasten turvapaikanhakua ja heille kuuluvaa suojelua ja hoivaa.

Tarkemmat Pelastakaa Lasten kannat ovat luettavissa järjestön suosituksista
http://images.savethechildren.it/IT/f/img_pubblicazioni/img310_b.pdf

Tarkennamme mielelläni kantojamme, mikäli siihen on tarvetta.

Helsingissä 21.9.2016

Pelastakaa Lapset ry

Hanna Markkula-Kivisilta
Pääsihteeri

Tiina Tammi
Järjestölakimies

Pelastakaa Lapset ry
Koskelantie 38, PL 95, 00601 Helsinki
Puh. 010 843 5000, fax 010 843 5111
www.pelastakaalapset.fi

Rädda Barnen rf
Forsbyvägen 38, PB 95, 00601 Helsingfors
Tel. 010 843 5000, fax 010 843 5111
www.pelastakaalapset.fi