

Annika Parsons

Lapsen edun toteutuminen
turvapaikanhakija- ja
pakolaislapsia
koskevissa päätöksissä

Annika Parsons

Selvitys lapsen edun toteutumisesta
turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä

© Vähemmistövaltuutettu
ISBN: 978-952-491-510-6
ISSN: 1796-6973

Painoyhtymä Oy
Porvoo 2010

SISÄLLYSLUETTELO

Esipuhe.....	3
TIIVISTELMÄ.....	5
SAMMANDRAG.....	7
I JOHDANTO.....	9
1. Selvityksen aihe ja rakenne.....	9
2. Selvityksen aineisto.....	11
3. Selvityksen ajankohtaisuus.....	13
II LAPSEN OIKEUDET JA LAPSEN ETU KANSAINVÄLISISSÄ SOPIMUKSISSA, SÄÄDÖKSISSÄ, OHJEISSA JA SUOSITUKSISSA 15	
1. Lapsen oikeudet ja lapsen etu kansainvälisissä sopimuksissa.....	15
2. Lapsen oikeudet ja lapsen etu Euroopan tasolla.....	19
3. Ohjeet ja suositukset liittyen lapsen oikeuksiin ja lapsen etuun	21
4. Yhteenveto.....	24
III LAPSEN OIKEUDET JA LAPSEN ETU SUOMEN KANSALLISESSA POLITIIKASSA JA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ.....	25
1. Maahanmuuttopoliittinen ohjelma.....	25
2. Lapsen oikeudet ja lapsen etu kansallisessa lainsäädännössä.....	26
3. Vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet.....	30
4. Yhteenveto.....	31
IV ILMAN HUOLTAJAA MAAHAN SAAPUNEEN ALAIKÄISEN TURVAPAIKANHAKIJAN TURVAPAIKKAPROSESSI.....	32
1. Hakemuksen jättäminen.....	33
2. Vastaanotto.....	35
2.1. Vastaanotto ryhmäkodeissa sekä tukiasunnoissa.....	36
2.2. Yksityismajoitus.....	39
2.3. Kansanopistot.....	41
2.4. Mielenterveys- ja lastensuojelupalvelut.....	42
2.5. Toimeentulotuki.....	43
2.6. Perusopetus.....	44
3. Edustaja.....	46
4. Avustaja.....	48
5. Poliisiin suorittama kuulustelu.....	49
6. Iänmääritys.....	50
7. Turvapaikkahakemuksen käsittely.....	54
7.1. Turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättäminen.....	55
7.2. Turvapaikkahakemuksen käsittely ja turvapaikkapuhuttelu... 57	

8. Turvapaikkapäätös ja päätöksen tiedoksianto	59
9. Päätöksen jälkeinen tilanne	63
9.1. Sijoittuminen oleskeluluvan saamisen jälkeen.....	63
9.2. Jälkihuolto.....	65
10. Perheenyhdistäminen	66
11. Säilöönottaminen	67
12. Yhteenveto lasten haastatteluista.....	69

V HUOLTAJAN MUKANA SUOMEEN SAAPUNEEN ALAIKÄISEN TURVAPAIKANHAKIJAN TURVAPAIKKAPROSESSI.....	71
1. Turvapaikkahakemus ja turvapaikkaprosessi.....	71
2. Vastaanotto	71
3. Poliisin kuulustelu ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkatutkinta	71
4. Päätös.....	72
5. Säilöönottaminen	73
6. Kuntaan sijoitus ja kotoutuminen.....	73

VI LAPSEN ETU TURVAPAIKKAPROSESSISSA.....	75
1. Lapsen etu	75
2. Yleisiä huomioita ja suosituksia	77
2.1. Yleistä	77
2.2. Iänmääritykset osoituksena epäilyksen lisääntymisestä.....	78
2.3. Syyllistäminen	80
2.4. Lopuksi	82
3. Yksityiskohtaisia huomioita ja suosituksia.....	82
3.1. Yleistä	82
3.2. Vastaanotto	83
3.3. Iänmääritys	85
3.4. Edustus ja oikeusapu.....	88
3.5. Dublin- menettely	89
3.6. Normaali turvapaikkamenettely.....	92
3.7. Ihmiskaupan uhrien ja uhriutumisen uhan tunnistaminen.....	93
3.8. Säilöönotto	96
3.9. Perheenyhdistäminen	96
4. Yhteenveto	98

LÄHDELUETTELO	101
Lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset.....	101
Ohjeet, määräykset ja päätökset	101
Kirjallisuus ja muut lähteet.....	102
Lyhenteet.....	103

Esipuhe

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus on tätä kirjoitettaessa juuri täyttänyt pyöreät 20 vuotta. Merkkipäivään liittyvissä juhlallisuuksissa vahvistettiin Suomen sitoutuminen lapsen oikeuksien sopimukseen ja erityisesti sopimuksessa keskeiseen lapsen edun periaatteeseen.

Miten lapsen edun periaate soveltuu Suomessa turvapaikkaa hakeviin lapsiin? Kattavatko lapsen oikeudet myös heidän tilanteensa?

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmassa asetetaan tavoitteeksi laatia selvitys lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevassa päätöksenteossa ja vastaanotossa. Tämä selvitys on toteutettu sisäasiainministeriön rahoituksen turvin vähemmistövaltuutetun toimistossa.

Tulokset osoittavat selvityksen olleen tarpeellinen. Selvityksen perusteella voidaan todeta, ettei lapsen edun periaate tule riittävän kattavasti sovellettavaksi turvapaikanhakijalapsia koskevassa päätöksenteossa.

Ensimmäinen askel tulisi olla turvapaikanhakijalasten mieltäminen lapsiksi - erityisessä, haavoittuvassa asemassa oleviksi mutta kuitenkin lapsiksi. Selvityksen tuloksen perusteella vaikuttaa siltä, että esimerkiksi puhuttaessa yksintulevista turvapaikanhakijalapsista on paino sanalla turvapaikanhakija, jolloin lapsen erityisten tarpeiden tunnistaminen voi jäädä taka-alalle. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti jokaista alle 18-vuotiasta tulee kuitenkin kohdella lapsena. Heillä tulisi olla tarpeen mukaan mahdollisuus myös lastensuojelulain mukaisiin tukitoimiin.

Selvitystä varten on haastateltu yksin tulleita turvapaikanhakijalapsia itseään. Nuorten käsitys heitä koskevista menettelyistä ja prosesseista osoittautuu varsin hämäräksi. Menettelyssä on heidän näkökulmastaan paljon toimijoita, paljon eri prosesseja ja paljon siirtoja paikasta toiseen. Käsitys omista oikeuksista ja siitä, mikä kunkin henkilön ja viranomaisen tehtävä on, ei ole kovinkaan jäsentynyt. Menettelyjen kehittämistä tulisi tarkastella lasten ja nuorten omasta näkökulmasta - jotta he voisivat tuntea olonsa täällä riittävän turvallisiksi. Yksin tulleiden lasten ja nuorten kokema turvattomuus heijastuu heidän lausumistaan.

Kysymys turvapaikanhakijalasten iänmäärittämisestä on hyvin ajankohtainen. Asiaa koskeva esitys sisältyy käsittelyssä olevaan ulkomaalaislain muutosesitykseen. Vähemmistövaltuutettu yhtyy siihen, että iänmäärittäysten suorittamisesta on syytä säätää lain tasolla. Muutoin asia on kaikkea muuta kuin yksinkertainen. Tämän selvityksen tekijä kävi läpi runsaan vuoden aikana tehdyt iänmäärittämislausunnot. Niistä käy selvästi ilmi mm. hampaiston kehitykseen

perustuvan iänmääritysmenettelyn rajoitukset - kyse on arviosta, ei eksaktista tuloksesta. Vähemmistövaltuutetun mielestä lapsen kehitystä tulisikin arvioida kokonaisvaltaisemmin.

Selvityksen tulosten perusteella yksi keskeinen kipupiste lapsen oikeuksien kannalta liittyy ns. Dublin-palautuksiin. Silloin, jos alaikäinen turvapaikanhakija on hakenut turvapaikkaa ennen Suomeen saapumistaan muusta EU-maasta, hänet voidaan ns. Dublin-asetuksen mukaisesti palauttaa sinne. Toisaalta, YK:n lapsisopimuksen ja myös ulkomaalaislain mukaan, lasta koskevassa päätöksenteossa tulee kiinnittää huomiota lapsen edun periaatteeseen. Kun kyse on alaikäisestä, tulisi siis ennen palautusta arvioida tilanne lapsen edun näkökulmasta. Näin tulisi menetellä aivan erityisesti silloin, kun palautus tapahtuu menettelyjen ylikuormittumisen vuoksi riskialttiisiin maihin, tai kun tapaukseen mm. lapsen kertoman perusteella sisältyy erityisiä riskitekijöitä. Jos tutkintaa ei tästä näkökulmasta tehdä, ei voi sulkea pois mahdollisuutta siitäkään, että palautettavat voivat joutua ihmiskaupan tai siihen liittyvien ihmisten uhriksi.

Selvityksessä kiinnitetään huomiota myös mm. edustajajärjestelmän kehittämiseen, avustamiseen, säilöönottoon ja perheenyhdistämiseen. Erityishuomiota on kiinnitettävä kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin: kidutuksen uhriksi joutuneet lapset tarvitsisivat kipeästi asiantuntevaa apua.

Lapsen oikeudet ovat osa suomalaista oikeusjärjestelmää. Niiden soveltamisessa myös turvapaikanhakija- ja pakolaislapsiin on kuitenkin vielä kehittämistä. Lapsen etu on sinänsä varsin yleinen käsite, joka saa merkityksensä sitä kautta, että päätöksenteossa tarpeeksi seikkaperäisesti arvioidaan, mikä kyseisessä tilanteessa on lapsen edun mukaista. Menettelyjen kehittämisen kannalta lapsen edun näkökulma tulee huomioida riittävän johdonmukaisesti ja pitkäjänteisesti - myös talouden kannalta vaikeampina aikoina.

Haluaisin kiittää sisäasiainministeriötä tämän selvityksen rahoituksesta, kaikkia haastateltuja ja yhteistyökumppaneita heidän panoksestaan selvitykseen ja aivan erityisesti selvityksen tekijää, ylitarkastaja Annika Parsonsia innostuneesta ja tinkimättömästä otteesta tämän selvityksen laatimisessa. Toivon tulosten ja suositusten antavan pohjaa jatkotyölle haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijalasten oikeuksien varmistamiseksi.

Helsingissä 12 joulukuuta 2009

Johanna Suurpää

Vähemmistövaltuutettu

TIIVISTELMÄ

Selvitys lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä on toteutettu vähemmistövaltuutetun toimistossa. Selvityksen pääpaino on ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijalasten asemassa ja kohtelussa ja huoltajien mukana tulleiden turvapaikanhakijalasten kohtelu käsitellään niiltä osin, kun se eroaa yksintulleiden lasten kohtelusta. Selvitystä varten on kuultu alaikäisten turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotossa mukana olevia viranomaisia ja lapsen etuun perehtyneitä järjestöjen edustajia sekä alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Haastatteluilla on selvitetty sitä, kuinka turvapaikkaprosessi käytännössä toteutuu.

Kansainväliset sopimukset ja säädökset, joista tärkeimpänä YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista, velvoittavat Suomea ottamaan ensisijaisesti huomioon lapsen edun kaikessa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa. Suomi on lisäksi sitoutunut muun muassa kohtelevaan turvapaikanhakijalapsia ensisijaisesti lapsina, turvaamaan heille oikeuden elämään, henkiinjäämiseen, kehittymisen edellytyksiin, suojeluun ja huolenpitoon, omaan henkilöllisyyteensä sekä tasa-arvoiseen kohteluun. Suomi on sitoutunut estämään lasten ryöstön, myynnin kauppaamisen ja kaiken lasten hyväksikäytän muodot sekä suojelemaan ihmiskaupan uhreja.

Käytännössä lapsen etua ei aina arvioida turvapaikkaprosessissa riittävästi tai se ei ole ensisijainen arviointikriteeri. Valitettavan usein taloudelliset seikat painavat lapsen etua enemmän ja päätöksiä tehdään taloudellisten motiivien perusteella. Yhteiskunnassa vallitsee vahva epäilyksen ilmapiiri, jossa lapsia leimataan ja heidän kertomuksiaan kyseenalaistetaan vain, koska he hakevat turvapaikkaa. Turvapaikkaprosessissa lasta kohdellaan ensisijaisesti turvapaikanhakijana ja vasta sitten lapsena. Lapselta voidaan evätä hänen henkilöllisyytensä tai perheenyhdistämisen mahdollisuus ilman lapsen edun arviointia.

Turvapaikkamenettelyssä, jossa hakemusta ei oteta aineelliseen käsitteelyyn Suomessa, lapsia palautetaan toisiin EU:n jäsenvaltioihin ilman lapsen edun, ihmiskaupan uhriutumisen tai uhriutumisriskin riittävää arviointia. Näiden tapausten joukossa on kuitenkin erittäin haavoittuvia lapsia, joiden osalta on viitteitä siitä, että he ovat jo uhriutuneet toisessa jäsenvaltiossa esimerkiksi ko. valtion vastaanotto-olosuhteissa olevien puutteiden takia tai heillä samasta syystä on erityisen suuri riski uhriutua palautettaessa.

Lasten ilmoittama ikä kyseenalaistetaan entistä useammin. Iänmääritystestihin vaadittava suostumus ei käytännössä perustu vapaaehtoisuuteen, vaan lapsen kokemaan paktoon. Julkisessa keskustelussa ilman huoltajaa tulevat lapset on leimattu täysi-ikäisiksi turvapaikkaprosessin väärinkäyttäjiksi. Tosiasiassa kuitenkin suurin osa hakijoista on alle 18-vuotiaita.

Alaikäisten lasten turvapaikkaprosessi on erittäin monimutkainen ja pitkä prosessi, jonka aikana aikuiset lapsen ympärillä vaihtuvat. Lasten kohtelu ja viranomaisten toiminta vaihtelevat hyvin paljon riippuen siitä, missä päin Suomea lapsi asuu. Oleskeluluvan saamisen jälkeen yhä harvemmalla lapsella on mahdollisuus perheenyhdistämiseen. Nuorilla, jotka täyttävät 18-vuotta ei ole jälkihuoltoa, vaan he putoavat pois vastaanoton piiristä.

Suomessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota lapsen edun arvioimiseen turvapaikanhakijalapsia ja pakolaislapsia koskevassa päätöksenteossa. Tämänhetkisessä käytännössä lapsen etua ei aina oteta riittävästi huomioon. Lapsen edun tulisi olla ensisijainen peruste lasta koskevassa päätöksenteossa, mutta näin ei käytännössä useinkaan ole.

SAMMANDRAG

Minoritetsombudsmannens byrå har genomfört en utredning om hur barnets intresse beaktas i beslut gällande asylsökande och flyktingbarn. Utredningens tyngdpunkt ligger på situationen för och bemötandet av minderåriga asylsökande som kommit till landet utan vårdnadshavare. Bemötandet av asylsökande minderåriga som anlänt med vårdnadshavare behandlas i den utsträckning det skiljer sig från barn som anlänt ensamma. För utredningen har man hört myndigheter som medverkar i förfarandet och mottagandet av minderåriga asylsökande och representanter för organisationer förtrogna med barnets intresse. Man har också hört minderåriga asylsökande. Genom intervjuer har man utrett hur processen för asylsökande fungerar i praktiken.

Internationella avtal och författningar, av vilka FN:s konvention om barnets rättigheter är den viktigaste, förpliktar Finland att först och främst beakta barnets intresse i all offentlig eller privat verksamhet vad gäller socialvård, domstolar, förvaltningsmyndigheter eller lagstiftande organ. Utöver detta har Finland bl.a. förbundit sig att bemöta asylsökande barn först och främst som barn och garantera dem rättigheten till ett liv, överlevnad, utvecklingsfrämjande, skydd och omsorg, deras egen identitet samt ett jämlikt bemötande. Finland har förbundit sig att stoppa bortförande, försäljning av och handel med barn samt alla former av utnyttjande av barn samt att skydda dem som fallit offer för människohandeln.

I praktiken bedöms inte alltid barnets intresse tillräckligt i asylprocessen eller så är det inte ett primärt bedömningskriterium. Beklagligt nog väger ofta ekonomiska omständigheter tyngre än barnets intresse och besluten fattas på ekonomiska grunder. Det råder en stark anda av misstänksamhet i samhället där barn stämplas och deras berättelser ifrågasätts bara på grund av att de söker asyl. I asylprocessen bemöts barnet först och främst som en asylsökande och först därefter som ett barn. Barnet kan nekas sin identitet eller möjligheten att återförenas med familjen utan att man bedömt barnets intresse.

I ett asylförfarande där ansökningen inte tas till materiell behandling i Finland skickas barnen till en annan av medlemsstaterna inom EU utan tillräcklig bedömning av barnets intresse, om barnet fallit offer för människohandel eller risken att falla offer. Bland dessa fall finns det dock mycket sårbara barn, där mycket tyder på att de redan har fallit offer i en annan medlemsstat t.ex. på grund av bristerna i ifrågavarande stats villkor för att

ta emot asylsökande eller att de av samma anledning löper särskilt stor risk att bli offer när de återvänder.

Åldern som barnen uppger ifrågasätts allt oftare. Det samtycke som krävs för åldersbestämmande tester är i praktiken inte baserat på frivillighet utan på ett tvång barnet upplever. De i den offentliga debatten aktuella barnen som anländer utan vårdnadshavare stämplas som fullvuxna som missbrukar asylprocessen. I verkligheten är emellertid största delen av de asylsökande under 18 år.

Asylprocessen för minderåriga barn är en synnerligen komplicerad och lång process och under den tiden byts de vuxna i barnets omgivning ständigt ut. Hur barnet bemöts och hur myndigheterna agerar varierar väldigt mycket beroende på var i Finland barnet bor. Efter att ha fått uppehållstillstånd har allt färre barn möjlighet till att återförenas med familjen. För unga som fyller 18 år finns ingen eftervård, utan de försvinner ur mottagningens krets.

I Finland borde man fästa mer uppmärksamhet vid bedömningen av barnets intresse vid beslutsfattandet om asylsökande barn och flyktingbarn. I nuläget beaktas inte alltid barnets intresse tillräckligt i praktiken. Barnets intresse borde vara en primär grund i beslutsfattandet som gäller ett barn, men så är oftast inte fallet i praktiken.

1. Selvityksen aihe ja rakenne

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu selvityksen teko lapsen edun toteutumisesta turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä. Hallitusohjelman mukaan selvityksessä kiinnitetään erityistä huomiota ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten asemaan ja kohteluun. Selvityksen laatimiseen on ollut käytettävissä maahanmuuttopoliittisen ohjelman toimeenpanoon varattuja määrärahoja. Selvitys on laadittu vähemmistövaltuutetun toimistossa ajalla 1.5.-30.11.2009.

Vähemmistövaltuutetun toimialaan kuuluu etnisen syrjinnän ehkäisy, hyvien etnisten suhteiden edistäminen, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaaminen, etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvonta sekä ihmiskauppaan liittyvä raportointi. Tämän lisäksi valtuutettu mm. tekee riippumattomia selvityksiä etniseen syrjintää liittyen, raportoi yhdenvertaisuuden toteutumisesta, tekee aloitteita havaitsemansa syrjinnän ja epäkohdan poistamiseksi sekä käyttää ulkomaalaislaissa säädettyä oikeutta tulla kuulluksi turvapaikanhakijaa koskevassa asiassa tai ulkomaalaisen karkottamista koskevassa asiassa.¹ Kyseessä olevan lapsen etua koskevan selvityksen tekeminen on toteutettu vähemmistövaltuutetun toimistossa, mikä on valtuutetun itsenäinen ja riippumaton asema huomioon ottaen perusteltua.

Tässä selvityksessä käydään läpi hallitusohjelmaan kirjatun mukaisesti lapsen edun toteutumista turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevissa päätöksissä siten, että erityistä huomiota kiinnitetään ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten asemaan ja kohteluun. Tässä selvityksessä lapsia koskevilla päätöksillä tarkoitetaan kaikkia lapsia koskevia viranomaispäätöksiä turvapaikkaprosessin aikana, ei vain turvapaikkapäätöstä, joka on yksi päätös monen päätöksen joukossa. Tarkastelun kohteena on näin ollen koko prosessi turvapaikkahakemuksen jättämisestä, alaikäisen sijoittamiseen, edustajan valintaan ja edustajan ja avustajan toimintaan, tukitoimien saamiseen ja tarjontaan, poliisin kuulusteluun sekä Maahanmuuttoviraston puhutteluun ja turvapaikkapäätöksen saantiin saakka. Tämän lisäksi selvityksessä tullaan käsittelemään sitä miten lapsen etu toteutuu turvapaikkapäätöksen saamisen jälkeen mahdollisessa säilöönnotossa, alaikäisen turvapaikanhakijan perheenyhdistämisessä ja jälkihuollossa. Selvityksessä

¹ Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 13.7.2001/660, 1 ja 2 §; ulkomaalaislaki 30.4.2004/301, 209 §.

otetaan esille myös alaikäisten ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijoiden tilanne ns. Dublin- menettelyssä ja alaikäisten palautukset näissä tapauksissa toiseen sopimusvaltioon, jossa lapsi on hakenut turvapaikkaa ennen Suomeen saapumistaan. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös riskiä joutua ihmiskaupanuhriksi ja uhrien tunnistamista. Tämän selvityksen ulkopuolelle on rajattu turvapaikkapäätöstä koskeva valitusprosessi.

Tarkastelu painottuu turvapaikanhakijalasten turvapaikkamenettelyyn Suomessa siitä näkökulmasta, kuinka lapsen etu huomioidaan kansainvälisten sopimusten ja lainsäädännön mukaisesti vallitsevassa käytännössä. Lapsen etua tarkastellaan myös siltä kannalta, sisältääkö nykyinen kansallinen lainsäädäntö ja/tai turvapaikkakäytäntö oikeusturvariskejä ja kuinka turvapaikkaprosessia tulisi mahdollisesti parantaa, jotta lapsen etu tulisi otetuksi huomioon parhaalla mahdollisella tavalla. Vanhempien tai muun huoltajan mukana tulleiden turvapaikanhakijalasten tilannetta käsitellään selvityksessä samoista lähtökohdista käsin, mutta hieman suppeammin kuin yksintulleiden lasten osalta.

Selvitys on jaettu kuuteen lukuun. Johdannon jälkeen selvityksen II luvussa tarkastellaan lasten oikeuksia ja ”lapsen etu” käsitettä kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen säännösten kautta. Tämän jälkeen III luvussa käydään läpi Suomen kansallista lainsäädäntöä siltä osin, kun se koskee lapsen oikeuksia ja lapsen etua. Sekä kansainvälinen että kansallinen säännöstö on tarkoitus käydä läpi vain siltä osin, kuin se auttaa määrittämään lapsen etua ja lapsen oikeuksia. Varsinaiseen pakolaisasemaan ja -lainsäädäntöön ei selvityksessä siten erikseen paneuduta. Selvityksen IV luvussa käydään läpi ilman huoltajaa Suomeen saapuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkaprosessia. Turvapaikkaprosessi on avattu sen etenemisprosessin mukaisesti askel askeleelta, jotta lukija pystyisi hahmottamaan monimutkaisen prosessin ja useiden toimijoiden vyyhdin sekä ymmärtämään tämänhetkisen käytännön alaikäisen turvapaikanhakijan turvapaikkaprosessissa. Prosessin avaaminen eri vaiheisiin helpottaa myös lukijaa löytämään itseään kiinnostavan kohdan selvityksestä. Selvityksen V luvussa käydään läpi huoltajan kanssa Suomeen saapuneen alaikäisen turvapaikanhakijan turvapaikkaprosessi siinä määrin, kun prosessi eroaa ilman huoltajaa tulleiden lasten prosessista. Selvityksen IV luku käsittelee lapsen etua ja miten lapsen etu otetaan huomioon nykyisessä turvapaikkaprosessissa. Tässä luvussa on nostettu esiin nykytilanteessa ilmeneviä haasteita sekä esitetty sekä periaatteellisia että yksityiskohtaisempia kommentteja ja suosituksia.

2. Selvityksen aineisto

Selvitystä varten on kuultu alaikäisten turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotossa mukana olevia toimijoita, lapsen etuun perehtyneitä viranomaisten ja järjestöjen edustajia sekä alaikäisiä turvapaikanhakijalapsia. Eri tahojen kuulemisella on selvitetty sitä, miten alaikäisten turvapaikanhakijoiden, erityisesti yksin tulleiden lasten, turvapaikkaprosessi toteutuu tällä hetkellä käytännössä ja kuinka hakijoiden kanssa toimivat näkevät lapsen edun toteutumisen turvapaikkaprosessissa. Ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijalapsia on kuultu, jotta lasten omat kokemukset ja näkemykset on voitu ottaa huomioon.

Selvitystä varten on kuultu seuraavia tahoja:

- Maahanmuuttovirasto, Helsinki 2 tulosalueen työntekijät, tulosalueen johtaja Susanne Tengman, ylitarkastaja Ritva Laakso-Liukkonen, ylitarkastaja Monica Harju, osastosihteeri Aila Vanhanen, ylitarkastaja Ulla Harmonen, ylitarkastaja Johanna Väänänen, Paula Selin, sekä Dublin tulosalueen työntekijät tulosalueen johtaja Kukka Krüger ja ma. tulosalueen johtaja Marja Nevala,
- Helsingin poliisilaitos, Malmin poliisipiiri, vanhempi konstaapeli Nina Gestrin ja vanhempi konstaapeli Nina Torkko,
- Rajavartiolaitos, esikunta, majuri Ilkka Herranen,
- Rajavartiolaitos, Suomenlahden merivartiosto, Helsinki-Vantaan rajatarkastusyksikkö, luutnantti, tutkintaryhmän johtaja Janne Ryönänkoski,
- Lasten perusoikeudet ry, VT Helena Molander,
- Pakolaisneuvonta ry, johtaja Eva Lindberg, vanhempi lakimies Marjaana Laine ja vanhempi lakimies Kirsi Hytinantti,
- Espoon vastaanottokeskus, Ryhmäkoti Siltatalo, johtaja Mari Pyy, sosiaalityöntekijä Riitta Moghaddam ja sosiaalityöntekijä Hanna Londo,
- Oulun vastaanottokeskus, Ryhmäkoti, johtaja Katja Kolehmainen, ohjaaja Jaana Karhu, edustaja Jussi Mäkäräinen, mukana Markku Korhonen rajavartiolaitokselta, Jussi Sovas KRP:sta sekä asiamies Harri Nevala,
- Lastensuojelun keskusliitto, suunnittelija Taina Martiskainen,
- Lapsiasiavaltuutettu Maria Kaisa Aula,
- edustaja Jukka Kursula,
- edustaja Tellervo Kuusela,
- edustaja Vuokko Tiainen,
- Suomen Somaliliitto ry, puheenjohtaja Said Aden, tiedottaja Saed Guled,
- Yhteiset lapsemme ry, Yksintulleet projekti, projektipäällikkö Henna

Mustonen ja psykososiaalinen asiantuntija Salli Alanko,

- Sisäasiainministeriö, Maahanmuutto-osasto, Kansainvälinen suojelu, yksikön päällikkö maahanmuuttojohtaja Sirkku Päivärinne, ylitarkastaja Salla Konsti, suunnittelija Pia Salmela, ylitarkastaja Leena-Maija Qvist, ylitarkastaja Veikko Pyykkönen,
- Sosiaali- ja terveysministeriö, hallitussihteeri Lotta Silvennoinen,
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, projektipäällikkö Hanna Heinonen,
- Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitos, professori Helena Ranta.

Selvitystä varten on haastateltu 9 alaikäistä ilman huoltajaa tullutta turvapaikanhakijaa. Haastateltavat ovat olleet 14-17-vuotiaita ilman huoltajaa tulleita turvapaikanhakijoita, joista 4 on ollut tyttöjä ja 5 poikia. 7 haastatelluista on kotoisin Somaliasta ja 2 Afganistanista. Haastatelluista kaikilla oli turvapaikkaprosessi vielä kesken. Lapset olivat asuneet Suomessa 2-10 kuukautta ja kaikki asuivat ryhmäkodeissa. Koska selvitys kohdistuu lasten kohteluun Suomessa, haastattelut ovat keskittyneet vain siihen, kuinka lapset ovat kokeneet turvapaikkaprosessin Suomessa, kuinka he ovat ymmärtäneet prosessin ja kokevat tullessa kuulluiksi prosessin aikana ja ovatko he saaneet riittävän avun turvapaikkaprosessin aikana. Haastateltavilta ei kysytty mitään heidän kotimaastaan tai turvapaikkaperusteisiinsa liittyvää, tai heidän matkastaan Suomeen siitäkään syystä, että haastattelu ei johtaisi lapsia liian syvälle ahdistaviin kokemuksiin. Haastatteluja varten on pyydetty suostumus lapselta itseltään sekä heidän edustajaltaan. Vastanottokeskusten henkilökunta on auttanut haastattelujen järjestämisissä.

Selvitystä varten haastateltujen nuorten ryhmä on ollut melko pieni, kaikki asuivat ryhmäkodissa ja heidän turvapaikkaprosessinsa oli vielä kesken. Tästä syystä lasten omien kokemusten ja mielipiteiden esiintuomisessa on käytetty myös Reetta Helanderin ja Anna Mikkosen tutkimusta ”Ikävä äitiä... Ilman huoltajaa tulleet pakolaislapset Suomessa”. Kyseisessä tutkimuksessa on haastateltu yhteensä 31 nuorta, jotka ovat olleet iältään 11-25-vuotiaita ja tulleet Somaliasta, Afganistanista, Ukrainasta, Kongon demokraattisesta tasavallasta, Angolasta ja Etiopiasta. Suurin osa haastatelluista on ollut 16-19-vuotiaita nuoria. Helanderin ja Mikkosen haastattelemissa nuorista 11 on ollut tyttöjä ja 20 poikia. Haastateltavat olivat asuneet Suomessa alle puolesta vuodesta jopa kymmeneen vuoteen, mutta suurin osa heistä oli asunut Suomessa 1-4 vuotta.²

Selvitystä varten on käyty läpi alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden turvapaikkahakemukset ja asiaan liittyvät asiakirjat (päätökset mukaan lukien mikäli päätös oli jo tehty) ajalta 1.1. - 30.6.2009, niiltä osin kun

2 Helander, Mikkonen: Ikävä äitiä... Ilman huoltajaa tulleet pakolaislapset Suomessa, s. 45-46.

kyseessä on ollut ns. Dublin- menettely eli hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti tai hänet on rekisteröity turvapaikanhakijana jo jossakin toisessa EU:n jäsenvaltiossa tai Norjassa tai Islannissa ennen Suomeen saapumistaan. Selvitystä varten on käyty läpi myös ajalla 1.6. - 30.9.2009 Maahanmuuttoviraston tekemät turvapaikkapäätökset, joissa hakijana on ollut alaikäinen ilman huoltajaa tai huoltajan kanssa Suomeen tullut turvapaikanhakija. Kyseiset päätöskopiot, jotka Migri lähettää automaattisesti vähemmistövaltuutetun toimistoon, sisältävät myös ns. Dublin päätöksiä sekä päätöksiä, joissa hakijan ikä on arvioitu oikeuslääketieteellisellä tutkimuksella. Selvitystä varten on osallistuttu lisäksi Maahanmuuttoviraston Helsingissä pitämään alaikäisen ilman huoltajaa tulleen turvapaikanhakijan turvapaikkapuhutteluun sekä etäpuhutteluna pidettyyn puhutteluun, jossa hakija, avustaja ja edustaja olivat Oulussa ja Migrin puhuttelija ja tulkki Helsingissä.

Selvitystä varten on käyty läpi vuonna 2008 ja 2009 Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitoksella tehdyt iänmäärityslausunnnot. Iänmäärityslausuntoja oli annettu vuonna 2008 yhteensä 8 kappaletta ja vuonna 2009 ajalla 1.1.2009 - 28.9.2009 yhteensä 92 kappaletta.

Selvityksessä esitetyt esimerkkitapaukset tai esiin nostetut ongelmatilanteet pohjautuvat sekä selvityksessä käytettyyn aineistoon että vähemmistövaltuutetun tietoon asiakasasioina tai muutoin tuotuihin yksittäistapauksiin. Kaaviokuvista yhden on tehnyt Yhteiset lapsemme ry ja muiden kaavioiden tekemisestä on vastannut Attikos Sironen vähemmistövaltuutetun toimistosta.

3. Selvityksen ajankohtaisuus

Alaikäisten yksintulleiden turvapaikanhakijoiden määrä moninkertaistui vuonna 2008. Alaikäisiä yksintulleita turvapaikanhakijalapsia on saapunut Suomeen vuosittain 70-220 henkilön verran vuodesta 2002 lähtien, kunnes vuonna 2008 Suomeen saapui 706 yksin tullutta alaikäistä hakijaa. Vuoden 2009 lokaan loppuun mennessä maahan on saapunut 485 yksin tullutta alaikäistä turvapaikanhakijaa. Vaikka vuoden 2009 hakijamäärät jäävät pienemmiksi kuin vuoden 2008 hakijamäärät, on hakijoita kuitenkin moninkertaisesti enemmän edellisvuosiin verrattuna. Pääosa ilman huoltajaa tulevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista on viimeisten vuosien aikana tullut Somaliasta, Irakista ja Afganistanista.³

³ Lähde Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirasto on tilastoinut vuodesta 2006 lähtien yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat ja vuosina 2002-2005 viraston Helsinki 2 ryhmä on pitänyt omaa tilastoa yksintulleista alaikäisistä turvapaikanhakijoista.

Alaikäiset ilman huoltajaa tulleet turvapaikanhakijat

Vuosi	Hakijamäärä	Vuosi	Hakijamäärä
2002	70	2006	108
2003	110	2007	98
2004	140	2008	706
2005	220	31.10.2009	485

II LAPSEN OIKEUDET JA LAPSEN ETU KANSAINVÄLISISSÄ SOPIMUKSISSA, SÄÄDÖKSISSÄ, OHJEISSA JA SUOSITUKSISSA

1. Lapsen oikeudet ja lapsen etu kansainvälisissä sopimuksissa

YK:n Yleissopimus lapsen oikeuksista

Suomi on ratifioinut ja saattanut laintasolla voimaan YK:n Yleissopimuksen lapsen oikeuksista (jatkossa lapsen oikeuksien sopimus). Sopimuksen 3 artiklan 1. kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiansa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Tähän pyrkiessään sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädäntö- ja hallintotoimiin. Sopimuksen 3 artiklan 3 kohdan mukaan sopimusvaltiot takaavat, että lasten huolenpidosta ja suojelusta vastaavat laitokset ja palvelut noudattavat toimivaltaisten viranomaisten antamia määräyksiä, jotka koskevat erityisesti turvallisuutta, terveyttä, henkilökunnan määrää ja soveltuvuutta sekä henkilökunnan riittävää valvontaa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklassa määritellään syrjinnän kieltö, 6 artiklassa oikeus elämään sekä henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytyksiin, 8 artiklassa määrätään lapsen oikeudesta omaan henkilöllisyyteensä, kuten kansalaisuuteen, nimeen ja sukulaisuussuhteisiin, ilman että niihin puututaan laittomasti, ja 12 artikla velvoittaa ottamaan huomioon lapsen näkemyksen kaikissa lasta koskevissa asioissa lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Lasten oikeuksien sopimuksen 9 artiklan mukaan lasta ei tule erottaa vanhemmistaan lapsen tahdon vastaisesti, paitsi kun toimivaltaiset viranomaiset toetavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun. Sopimuksen 10 artiklan mukaan perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 22 artiklassa taataan lapsen oikeus saada asianmukaista suojelua tai humanitaarista apua hänen anoessaan pakolaisasemaa yksin tai yhdessä vanhempiensa tai jonkun muun kanssa. Artiklassa määritellään lisäksi pakolaislasten vanhempien tai muiden perheenjäsenten jäljittämisestä, jotta saataisiin tietoja lapsen ja hänen perheensä

yhdistämisestä. Sopimuksen 28 artiklassa määritetään jokaisen lapsen oikeudesta opetukseen.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 35 ja 36 artikla velvoittavat sopimusvaltioita estämään lasten ryöstön, myynnin, kaappaamisen sekä kaiken lapsen hyväksikäytön muodot. Artiklassa 38 säädetään lasten oikeudesta suojeluun aseellisilta selkkauksilta ja palvelukseen värväytymiseltä. Sopimuksen 39 artiklassa puolestaan veloitetaan sopimusvaltiot ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin edistämistoimiin edistääkseen lasten ruumiillista ja henkistä toipumista, kun lapsi on joutunut hyväksikäytön, pahoinpitelyn, kidutuksen tai muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun, aseellisen selkkauksen kohteeksi. Lapsen toipumisen ja sopeutumisen on lisäksi tapahduttava ympäristössä, joka edistää lapsen terveyttä, itsekunnioitusta ja ihmisarvoa.

Lapsen oikeuksien komitea (the Committee on the Rights of the Child, eli CRC) on painottanut, että lapsen edun tulee olla etusijalla kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Lapsen etu on lapsen oikeuksien sopimuksen keskeinen periaate yhdessä artiklojen 2, 6 ja 12 kanssa. CRC on luonut oman tulkintalinjansa sopimuksen periaatteista useissa antamissaan yleis-kommenteissa (general comments).⁴

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan sanamuoto viittaa artiklan laajaan soveltamiseen lasta koskevissa asioissa niin julkisten kuin yksityisten toimijoiden osalta sisältäen myös toiminnan, joka koskee lapsia ryhmänä. CRC:n mukaan sopimuksen 3 artiklan 1 kohta on perusta sille, että sopimusvaltiot ryhtyvät kaikkiin tarpeellisiin lainsäädännöllisiin, hallinnollisiin ja muihin toimiin lapsen oikeuksien sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi (kuten artiklassa 4 säädetään). Lapsen edun tulisi olla sisäänrakennettuna kaikessa kansallisessa toiminnassa, joka koskee lapsia, mukaan lukien eduskunnan ja hallituksen toiminnan, joka sisältää budjetoinnin ja muut taloudellisten resurssien jakamisen.⁵ Lapsen edun periaate vaatii CRC:n mukaan hallituksen, parlamentin ja lainsäädäntöelinten aktiivisia toimia. Lainsäädäntöelimen, hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten tulee soveltaa lapsen etu periaatetta systemaattisesti arvioimalla kuinka kyseessä olevan toimijan päätös tai toimi vaikuttaa lapsen oikeuksiin ja etuun. Päätös tai toimi voi olla esimerkiksi lakiehdotus, voimassaoleva lainsäädäntö tai politiikka, tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätös tai jopa päätös tai toimi, joka ei suoraan kohdistu lapsiin, mutta epä-

4 Implementation handbook for the convention on the rights of the child, Unicef (2007), s. 35.

5 Implementation handbook for the convention on the rights of the child, Unicef (2007), s. 36.

suorasti kuitenkin vaikuttaa lapsiin.⁶ Toimien ja päätösten lapsiin ja lasten oikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia tulisi suorittaa jatkuvasti kaikessa toiminnassa.

CRC lausuu lasten oikeuksien implementoinnista mm. että lapsen edun periaate vaatii aktiivisia toimia lasten oikeuksien turvaamiseksi sekä lapsen henkiinjäämisen, kehittymisen ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Yksittäisen lapsen huolenpitoa, terveyttä ja koulutusta koskevan päätöksen osalta lapsen etu tulee ottaa huomioon. Lapsen etu tulee huomioida myös nuoria lapsia koskevien yleisten ryhmää koskevien poliittisten linjausten, lakien, hallinnollisten ja juridisten päätösten osalta.⁷

Lapsen oikeuksien sopimuksen laatinut ryhmä ei määritellyt tarkemmin lapsen etu käsitettä eikä CRC ole toistaiseksi antanut lapsen edun käsitteestä yleiskommentteja (general comments). CRC on kuitenkin 10 ensimmäisen kommenttinsa aikana vuosien 2001-2007 aikana viitannut lapsen etu periaatteeseen ja joissakin tapauksissa jopa antanut yksityiskohtaisen selvityksen siitä, mitä lapsen etu kyseisessä yksittäisessä tapauksessa ja/ tai tietyn lapsiryhmän kohdalla on tarkoittanut. CRC painottaa, että lapsen oikeuksien sopimus tulee käsittää yhtenäisenä kokonaisuutena.⁸ Lapsen etu käsittää sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutusten arvioinnin ja arviointi on tehtävä lapsen oikeuksien sopimuksen hengessä. Lapsen etu koskee yksittäistä lasta tuntevana ja mielipiteitä omaavana yksilönä ja lasta sosiaalisten ja poliittisten oikeuksien haltijana ja erityistä suojelua tarvitsevana. Valtiot eivät voi evätä lapselta lapsen oikeuksien sopimuksessa taattuja oikeuksia valtion omalla tulkinnallaan lapsen edusta.

YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus

YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus koskee myös lapsia. Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa määritetään mm. kaikki ihmiset arvoltaan ja oikeuksiltaan vapaiksi ja tasavertaisiksi (art. 1), yhdenvertaisiksi ja syrjinnästä vapaiksi (art. 2), jokaisella on oikeus elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (art. 3), kaikki ovat tasa-arvoisia lain edessä ja oikeudet erotuksetta tasa-arvoiseen lain suojaan (art. 7), oikeus yksityiselämään, perheeseen ja kotiin (art. 12), oikeudesta vainottaessa hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa (art. 14), oikeudesta kansalaisuuteen (art. 15), ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaudesta (art. 18). Tämän lisäksi julistuksen 25 artiklan 2 kohdassa määritel-

6 CRC/GC/2003/5, para.12.

7 CRC/GC/2005/7, Rev 1, para.13.

8 Implementation handbook for the convention on the rights of the child, Unicef (2007), s. 37.

lään, että äidillä ja lapsilla on oikeus erityiseen huoltoon ja apuun. Kaikilla lapsilla, riippumatta siitä, ovatko he syntyneet avioliitossa vai aviottomina, on sama sosiaalinen suoja. Julistuksen 26 artiklassa määritetään oikeudesta opetukseen.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli ns. KP-sopimus, jonka myös Suomi on ratifioinut, määrittää lapsen oikeuksista 24 artiklassa seuraavasti:

1. Jokaisella lapsella on ilman rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen tai syntyperään perustuvaa syrjintää oikeus alaikäisyytensä edellyttämään suojeluun perheensä, yhteiskunnan ja valtion taholta.
2. Jokainen lapsi on merkittävä rekisteriin välittömästi syntymän jälkeen ja hänelle on annettava nimi.
3. Jokaisella lapsella on oikeus saada kansalaisuus.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Suomi on ratifioinut taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli ns. TSS-sopimuksen. TSS-sopimuksen 10 (3) artiklassa määritellään, että ”erityisiin suojelu- ja avustustoimenpiteisiin olisi ryhdyttävä kaikkiin lapsiin ja nuoriin henkilöihin nähden ilman syntyperään tai muihin seikkoihin perustuvaa syrjintää. Lapset ja nuoret henkilöt tulisi suojata taloudelliselta ja sosiaaliselta hyväksikäytöltä. Heidän pitämisenä työssä, joka on haitallista heidän moraaliselle tai terveydelleen tahi joka on hengenvaarallista tahi joka saattaa haitata heidän normaalia kehittymistään, olisi lailla määrättävä rangaistavaksi. Valtioiden on myös vahvistettava ikäraajat, joita nuorempien lasten ottaminen palvelukseen on kiellettyä ja rangaistavaa.”

2. Lapsen oikeudet ja lapsen etu Euroopan tasolla

Suomi on sitoutunut noudattamaan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen lisäksi Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimusta, Euroopan sosiaalista peruskirjaa ja EU:n uudistettua perusoikeuskirjaa. Kyseiset sopimukset koskevat myös lapsia.

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan neuvoston jäsenet ovat sitoutuneet ottamaan huomioon YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen allekirjoittamalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Euroopan ihmisoikeussopimuksella pyritään turvaamaan Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen sisältämien oikeuksien tunnustaminen ja noudattaminen ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien ylläpitäminen ja edistäminen. Sopimuksessa taataan nimenomaisesti kaikille mm. oikeus elämään (art. 1), vapautteen ja turvallisuuteen (art. 5), nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (art. 8), sekä ajatuksen, omantunnon- ja uskonnon vapaus (art. 9). Euroopan ihmisoikeussopimus kieltää lisäksi kidutuksen, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun (art. 3), orjuuden ja pakkotyön (art. 4) sekä syrjinnän (art. 14).

Euroopan sosiaalinen peruskirja

Euroopan sosiaalisen peruskirjan uudistetussa versiossa määritellään mm. oikeudesta terveyden suojeluun (art. 11), sosiaaliturvaan (art. 12), sosiaalivastuuseen ja lääkinnälliseen apuun (art. 13) ja sosiaalipalveluihin (art. 14). Erityisesti lapsia koskeva artikla on sopimuksen 17 artikla, jossa määritetään lasten ja nuorten oikeudesta sosiaaliseen, oikeudelliseen ja taloudelliseen suojeluun. Kyseisen artiklan mukaan varmistaa, että lasten ja nuorten oikeutta kasvaa sellaisessa ympäristössä, joka kannustaa heidän persoonallisuutensa sekä fyysisten ja psyykkisten ominaisuuksiensa täysipainoista kehitystä, voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat, joko suoraan tai yhteistyössä julkisten ja yksityisten järjestöjen kanssa, ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin, joiden tarkoituksena on:

1. a) varmistaa, että lapset ja nuoret, ottaen huomioon heidän vanhempiensa oikeudet ja velvollisuudet, saavat heidän tarvitsemansa huolenpidon, tuen, kasvatuksen ja koulutuksen, erityisesti perustamalla ja ylläpitämällä tähän tarkoitukseen riittäviä ja sopivia laitoksia ja palveluja,

- b) suojella lapsia ja nuoria laiminlyönneiltä, väkivallalta tai hyväksikäytöltä,
 - c) taata valtion taholta suojelu ja erityinen apu lapsille ja nuorille, jotka väliaikaisesti tai pysyvästi eivät saa perheensä tukea,
2. järjestää lapsille ja nuorille maksuton perusopetus sekä rohkaista heitä käymään säännöllisesti koulua.

EU:n perusoikeuskirja

EU:n perusoikeuskirja määrittää erilaisia oikeuksia, vapauksia sekä periaatteita, jotka koskevat myös lapsia. Peruskirjassa määritellyt ihmisarvon loukkaamattomuus, oikeus elämään, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto, orjuuden ja pakkotyön kielto, koskevat kaikki myös lapsia. Parhaiten lapsiin soveltuvia perusoikeuskirjassa määritellyjä vapauksia ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen, henkilötietojen suoja, ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus, sananvapaus ja oikeus koulutukseen ja turvapaikkaan sekä suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. EU:n perusoikeuskirjan määrittämän tasa-arvon osalta yhdenvertaisuus lain edessä ja syrjintäkielto koskevat myös lapsia. EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklassa määritellään erikseen lapsen oikeudet seuraavasti:

1. Lapsella on oikeus hänen hyvinvoinnilleen välttämättömään suojeluun ja huolenpitoon. Lapsen on saatava ilmaista vapaasti mielipiteensä. Lapsen mielipide on hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti otettava huomioon häntä koskevissa asioissa;
2. Kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimituksissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu;
3. Jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempaansa säännöllisesti, jollei se ole lapsen edun vastaista.

EU:n perusoikeuskirjassa säädetään myös lapsityövoiman käytön kiellosta ja nuorten suojelusta työssä, sosiaaliturvasta ja toimeentuloturvasta sekä terveyden suojelusta, jotka kaikki koskevat myös lapsia.

Neuvoston direktiivi 2003/9/EY

Euroopan unionin neuvosto on antanut turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisoloista direktiivin 2003/9/EY. Direktiivissä alaikäiset ja ilman huoltajaa tulevat alaikäiset on määritelty erikseen henkilöiksi, joilla on erityistarpeita. Direktiivi edellyttää lapsen edun huomioon ottamista direktiivin täytäntöönpanossa, alaikäisille on annettava kuntoutusta ja mielenterveyspalveluita ja pätevää neuvontaa lasten ollessa esim. hyväksikäytön tai raiskauksen uhrina tai kärsittyä aseellisesta selkkauksesta. Direktiivi edellyttää edustajan määräämistä alaikäiselle yksin tullee henkilöille ja heidät tulisi sijoittaa täysi-ikäisten sukulaisten luo, sijoitusperheeseen, vastaanottokeskuksiin, joissa on alaikäisille soveltuvia järjestelyjä sekä muihin alaikäisille soveltuviin majoituspaikkoihin. Direktiivin mukaan ilman huoltajaa tulleet 16-vuotiaat tai sitä vanhemmat voidaan sijoittaa aikuisille tarkoitettuihin vastaanottokeskuksiin. Lisäksi sisarukset tulisi lähtökohtaisesti pitää yhdessä ja ilman huoltajaa tulevien alaikäisten asuinpaikan muutokset on rajoitettava mahdollisimman vähiin.

Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus

Euroopan Neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimuksen ratifiointi on Suomessa vielä kesken, mutta sopimus tullaan ratifioimaan lähitulevaisuudessa. Tässä yleissopimuksessa asetetaan ihmiskaupan vastaisen toiminnan perustaksi mm. uhrien oikeuksien kunnioittaminen ja suojeleminen ja valtiot veloitetaan kiinnittämään huomiota lasten asemaan kaikessa ihmiskaupan vastaisessa toiminnassa⁹. Tämä EN:n ihmiskauppaa koskeva yleissopimus sisältää määräyksen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta artiklassa 10. Kyseisen artiklan mukaan uhrien tunnistaminen on edellytys muulle ihmiskaupan vastaiselle toiminnalle ja uhrien oikeuksien toteutumiselle¹⁰.

3. Ohjeet ja suositukset liittyen lapsen oikeuksiin ja lapsen etuun

Lapsen oikeuksien komitea (CRC) on antanut vuonna 2005 yleiskommentin CRC/GC/2005/6 ”Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin”, jossa se on mm. tulkinut lapsen edun käsitettä valtioiden toiminnan kohdistuessa yksin tulleisiin alaikäisiin. CRC painottaa, että valtioiden tulee kunnioittaa lapsen etua alueelleen yksin saa-

9 Venla Roth; Paritusta vai ihmiskauppaa, s.420.

10 Venla Roth; Paritusta vai ihmiskauppaa, s.420-421.

puneita lapsia auttaessaan ja hoitaessaan heidän asioitaan prosessin jokaisessa vaiheessa. CRC:n mukaan lapsen etu tulee dokumentoida kaikkeen päätösvalmisteluun, joka koskee yksin olevia lapsia ja joilla on vaikutusta lapsen elämään. Lapsen edun määrittäminen edellyttää laajaa ja selvää selvitystä lapsen identiteetistä, kansalaisuudesta, etnisestä ja kulttuurisesta taustasta, kielestä, haavoittuvuudesta ja erityisestä suojelun tarpeesta. Lapsen maahan päästäminen on tietysti edellytyksenä lapsen edun määrittämiselle, joka sinällään tulisi tehdä koulutettujen ammattihenkilöiden toimesta. Määrittelyn tekevien ammattilaisten tulisi omata ikä- ja sukupuolisensitiiviset haastattelutekniikat ja haastattelut tulisi tehdä ystävällisessä ja turvallisessa ympäristössä. Pätevän edustajan nimeäminen yksin olevalle lapselle mahdollisimman nopeasti turvaa myöskin lapsen edun toteutumista. Lisäksi CRC lausuu, että lapsen edun kunnioittaminen tarkoittaa sitä, että kun valtio on järjestänyt yksin tulleen lapsen huolenpidon sekä psyykkisen ja fyysisen huolenpidon ja terveydenhoidon, valtion olisi tunnustettava myös lapsen oikeus hänen huolenpitonsa ja hoitonsa ajoittaisiin tarkastuksiin (joka on turvattu lapsen oikeuksien sopimuksen 25 artiklassa).¹¹

CRC on tulkinnut lausunnossa mm. lapsen oikeuksien sopimuksen 2 artiklan yhdenvertaisuus säännöstä. CRC:n tulkinnan mukaan yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaate koskee kaikkea toimintaa liittyen alaikäisen yksintulleen lapsen asioiden järjestämistä. Erityisesti tämä tarkoittaa syrjinnän kieltoa lapsen statuksen yksin tullessa alaikäisenä, pakolaisuuden, turvapaikanhakijan tai ulkomaalaisuuden perusteella. Tämä saattaa puolestaan edellyttää eri suojelutarpeiden erottelamista, jotka johtuvat iästä tai sukupuolesta. Valtioiden tulisi myös ryhtyä toimenpiteisiin, jotta alaikäisiin yksintulleisiin lapsiin ei kohdistuisi väärinkäsityksiä ja stigmasointia yhteiskunnassa. Viranomaisten toimenpiteet ja suunnitelmat sekä muut toimet, jotka kohdistuvat yksin tullessiin alaikäisiin lapsiin voivat perustua ainoastaan lakiin, harkinnan tulee kohdistua yksittäiseen tapaukseen, ei ryhmään, suhteellisuusperiaate tulee ottaa huomioon ja vähiten haitallinen vaihtoehto on valittava. Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden kielto tarkoittaa, että lapseen kohdistuvat toimenpiteet eivät voi koskaan kohdistua lapsiin ryhmänä tai kollektiivisella perusteella.¹²

CRC on tulkinnut lausunnossa myös lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklaa, jonka mukaan lapsella on oikeus ilmaista mielipiteensä vapaasti. Lausunnossa mainitaan, että ilman huoltajaa olevan alaikäisen mielipiteet tulee ottaa huomioon. Jotta lapsi voi muodostaa omia mielipiteitään ja toi-

11 Implementation handbook for the convention on the rights of the child, Unicef (2007), s. 38 and CRC/GC/2005/6, s.9

12 CRC/GC/2005/6, s.8.

veitaan, on varmistettava, että lapsella on kaikki tarpeellinen tieto mm. hänen oikeuksistaan, turvapaikkaprosessista, saatavista palveluista ja perheen jäljittämisestä. Tieto tulee esittää lapselle sillä tasolla, kun hän on kykenevä ymmärtämään asioita. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon lisäksi lapsen edustusta, avustamista, majoitusta ja huoltoa koskevissa asioissa.¹³

EU:n perusoikeusvirasto (European Union Agency for Fundamental Rights eli FRA) on kehittänyt indikaattoreita lapsen oikeuksien turvaamiseksi, kunnioittamiseksi ja edistämiseksi. Indikaattorit on muotoiltu suoraan YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen pääperiaatteista, joita CRC on kommentoinut. Indikaattorit koostuvat siten lapsen oikeuksien sopimuksen neljästä pääperiaatteesta eli osallistumisesta, yhdenvertaisuudesta, lapsen edusta ja oikeudesta elämään sekä henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytyksiin. Indikaattorit muodostuvat muodollisista indikaattoreista, prosessi indikaattoreista sekä lopputuloksesta. Muodolliset indikaattorit heijastavat lainkäyttöä ja perusinstitutionaalaisia ja taloudellisia mekanismeja, joilla helpotetaan tietyn lapsen oikeuden toteutumista. Prosessi indikaattorit puolestaan heijastavat kansallista, paikallista tai alueellista yritystä implementoida muodollisia säännöksiä. Toisin sanoen prosessi indikaattorit sisältävät kansallisia strategioita, politiikkaohjelmia, kampanjoita jne., joilla yritetään toteuttaa tiettyä lapsen oikeutta. Lopputulosindikaattorit heijastavat yksilöllistä ja kollektiivista saavutusta tietyssä lapsen oikeuden toteutumisessa kuin myös sitä laajuutta missä lapset ovat hyötäneet väliintulosta tai toiminnasta.¹⁴

Office of the United Nations high commissioner for refugees eli UNHCR on antanut vuonna 1997 “Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children seeking Asylum”. Ohjeissa UNHCR mainitsee yleisenä periaatteena, että kaikessa lapsen huollossa ja suojelussa johtavana periaatteena on lapsen etu. Ohjeissa mm. kielletään lasten säilössä pito, käsitellään lapsen oikeutta terveydenhoitoon, koulutukseen, oikeudenmukaiseen ja nopeaan päätöksentekoon sekä käsitellään lapsen sijoittamista yhteiskuntaan ja yhteisöön sekä perheenyhdistämistä ja lapsen pitkäaikaista hoitoa ja huolenpitoa.

YK:n ihmisoikeusvaltuutetun mukaan ihmisoikeuslähtöinen ihmiskaupan vastainen toiminta tarkoittaa muun muassa sitä, että valtiot eivät salli kahdenvälisen, alueellisten tai kansainvälisten yhteistyösopimusten tai muiden ihmiskauppaa koskevien lakien vaikuttaa niihin oikeuksiin ja velvolli-

¹³ CRC/GC/2005/6, s.10.

¹⁴ European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union. Summary report- FRA- March 2009.

suuksiin, joita ihmisoikeussopimusten kunnioittaminen ja kansainvälinen pakolais- tai humanitaarinen oikeus valtioille asettaa.¹⁵ YK:n ihmisoikeusvaltuutetun mukaan ihmiskaupan piirteet ovat ajoittain hyvin selvästi nähtävissä, mutta joissakin tapauksissa ihmiskauppa ei tule esiin ilman aktiivista tutkintaa. Valtiot ovat velvollisia varmistamaan, että tunnistaminen on erilaisissa viranomaiskäytännöissä mahdollista - ja että sitä myös tapahtuu.¹⁶

4. Yhteenveto

Sekä lapsen oikeudet että lapsen edun periaate ankkuroituvat selvästi Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Suomi on sitoutunut takaamaan lapsille näiden hyvinvoinnille välttämättömän suojelun ja huolenpidon sekä laajan joukon erilaisia oikeuksia. Suomi on velvollinen takaamaan lapsille mm. oikeuden elämään, henkiinjäämisen ja kehittymisen edellytyksiin, oikeuden saada asianmukaista suojelua tai humanitaarista apua anoessaan pakolaisasemaa, oikeuden tasa-arvoon, koulutukseen, yksityiselämään, henkilöllisyyteen, perheeseen ja turvallisuuteen. Suomi on sitoutunut lisäksi estämään mm. kaiken lapsen hyväksikäytön, orjuuden, kidutuksen sekä syrjinnän. Suomi on sitoutunut ihmiskaupan vastaiseen työhön ja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen myös turvapaikanhakijoiden joukosta. Kaikki nämä lasten oikeudet koskevat kaikkia Suomessa oleskelevia lapsia, eivätkä ole sidoksissa lapsen oleskelulupaan tai kansalaisuuteen.

Lapsen edun periaate vaatii aktiivisia toimia lasten oikeuksien turvaamiseksi. Kaikessa yksittäisessä lasta koskevassa päätöksenteossa tulee arvioida päätöksen vaikutus kyseisen lapsen elämään. Lapsen edun arvio tulee sisällyttää kaikkeen kansalliseen päätöksentekoon, joka koskee lapsia. Valtio ei voi evätä keneltäkään lapselta lapsen oikeuksien sopimuksessa tai muissa Suomea sitovissa kv-sopimuksissa taattuja oikeuksia valtion omalla tulkinnalla lapsen edusta.

¹⁵ OHCHR 2002, 7.

¹⁶ OHCHR 2002, 8.

III LAPSEN OIKEUDET JA LAPSEN ETU SUOMEN KANSALLISESSA POLITIIKASSA JA LAINSÄÄDÄNNÖSSÄ

1. Maahanmuuttopoliittinen ohjelma

Hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman 19.10.2006 tavoitteena on määritellä ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittavat maahanmuuttopoliitiikan arvot, vahvista hyvää hallintokulttuuria sekä torjua maahanmuuttoon liittyviä uhkia. Ohjelman tavoitteita edistetään mm. vahvistamalla kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvaa pakolaissopimuksen hengessä samalla, kun varmistetaan turvapaikkahakemusten tehokas käsittely ja varmistetaan turvallinen ja ihmisarvoinen paluu ja palauttaminen, varmistamalla turvapaikanhakijoiden toimintakykyä ylläpitävä vastaanotto sekä vahvistamalla kaikkien maahanmuuttajien mahdollisuuksia hyvän hallinnon mukaiseen kohteluun hallinnon asiakkaana, erityisesti mahdollisuutta viivytyksettömmään ja joustavaan hakemusten käsittelyyn.¹⁷ Maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaan maahanmuuttopoliitiikan arvoja ovat mm. oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen edistäminen, rasismien ja syrjinnän torjuminen, tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen, lapsen edun periaate ja hyvän hallinnon periaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet, kuten avoin toimintatapa.¹⁸

Politiikkalinjauksina ja toimenpiteinä maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa turvapaikkapolitiikan kehittämisen osalta mainitaan, että toimiva turvapaikkamenettely on keskeinen osa pakolaisten suojelua ja että turvapaikkamenettelyssä tulee säilyttää riittävät oikeusturvan takeet ja turvapaikanhakijoille tulee turvata asiantunteva oikeusapu.¹⁹ Alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta ohjelmassa mainitaan erikseen politiikkalinjauksena, että otetaan huomioon lapsen edun periaate läpileikkaavana periaatteena turvapaikka ja pakolaispolitiikassa. Toimenpiteiksi on kirjattu, että seurataan lapsen asemaan ja etuun liittyvien kysymysten toimivuutta ja soveltamista, lapsen etua selvitetäessä turvaututaan lastensuojelutyön asiantunteemukseen ja parannetaan eri ammattiryhmien asiantuntemusta lapsen edun arviointiin liittyvissä kysymyksissä sekä selvitetään mahdollisuus liittää lapsen palauttamiseen seurantamahdollisuus. Lisäksi valmistellaan eri hallinnonalojen kanssa yhteiset ohjeet sen varmistamiseksi, että tuetaan yksin tulleen alaikäisen lapsen arvokas ja lapsen etua turvaava paluu perheensä luo sekä kehitetään yhteistyötä ja tiedonkulkua viranomaisten ja turvapai-

17 Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 19.10.2006, s. 2.

18 Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 19.10.2006, s. 3.

19 Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 19.10.2006, s. 29-30.

kanhakijoiden vastaanottokeskusten välillä alaikäisten lasten edun turvaamiseksi²⁰ Turvapaikanhakijoiden vastaanoton osalta ohjelmassa linjataan parannuksesta eri ryhmien erilaisten tarpeiden huomioimista järjestettäessä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa. Toimenpiteiden osalta ohjelma kirjaa, että vahvistetaan yhtenäiset perusteet vastaanottoyksiköille paluun tukemisessa, kehitetään neuvontaa, kuntoutusta ja mielenterveyspalveluita traumatisoituneiden turvapaikanhakijoiden ja erityisesti erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten tarpeisiin, muutetaan kotouttamislakia siten, että turvapaikanhakijoina yksin tulleiden lasten jälkihuolto turvataan, selvitetään opetusministeriön toimialalla mahdollisesti tarvittavia toimenpiteitä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun neuvoston direktiivin kansallisen täytäntöönpanon edellytysten toteutumiseksi sekä selvitetään maahanmuuttajien perusopetuksen lainsäädännöllinen pohja tavoitteena täsmentää muuttajien oikeuksia²¹

2. Lapsen oikeudet ja lapsen etu kansallisessa lainsäädännössä

Perustuslaki

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731) määrittää 2 luvussa perusoikeudet. Lapsia lähinnä koskevat perusoikeudet ovat yhdenvertaisuus (6 §), oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7§), liikkumisvapaus (9§), yksityiselämän suoja (10§), uskonnon ja omantunnon vapaus (11§), sananvapaus ja julkisuus (12§), omaisuuden suoja (15§), sivistykselliset oikeudet (16§), oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17§), oikeus sosiaaliturvaan (19§) ja oikeusturva (21§). Lapsia koskeva erityismaininta on perustuslain 2 luvun 6 §:n 2 momentissa, jossa säädetään että lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Hallintolaki

Hallintolaissa (6.6.2003/434) säädetään mm. hyvän hallinnon perusteita, hallintoasian vireilletulosta, asian käsittelyä koskevista yleisistä vaatimuksista sekä asian ratkaisemisesta, jotka koskevat myös lapsia. Hallintolain 14 §:ssä säädetään erikseen vajaanvaltaisen puhevallasta. Kyseisen lainkohdan

20 Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 19.10.2006, s. 31-32.

21 Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 19.10.2006, s. 34-35.

mukaan vajaavaltaisen puolesta puhevaltaa käyttää hänen edunvalvojansa, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa. Vajaavaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta. Viisitoista vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. Lain 35 §:ssä säädetään lisäksi, että edunvalvojan, huoltajan tai muun laillisen edustajan käyttäessä puhevaltaa on kuultava hänen päämiestään ja vastaavasti päämiehen käyttäessä puhevaltaa on kuultava edunvalvojaa, huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, jos kuuleminen on tarpeen päämiehen edun vuoksi tai asian selvittämiseksi.

Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaislain (30.4.2004/301) 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä ja tämä koskee myös lapsia. Lain 6 §:ssä määritellään lain soveltamisesta alaikäisiin. Kyseisen pykälän mukaan alle kahdeksantoistavuotiaasta lasta koskevassa päätöksenteossa on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lisäksi kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta on kuultava ennen päätöksen tekemistä, 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.

Ulkomaalaislaissa ei ole määritelty, mitä lapsen etu on, eikä sitä voidakaan määritellä tyhjentävästi. Myös hallituksen esityksessä Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28 - 2003 vp) todetaan, että viranomaisten tehtävänä on valvoa lapsen edun toteutumista. Hallituksen esityksessä viitataan perustuslain 6 §:n 3 momenttiin ja siihen, että lapsen edun periaate on kirjattu lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja kaikkiin keskeisiin lapsia koskeviin kansallisiin lakeihin. Hallituksen esityksessä todetaan, että yhtä yhtenäistä määritelmää siitä, mitä lapsen etu tarkoittaa, ei ole, mutta lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. Päätöksen tekijän on selvítettävä, mikä ratkaisu yksittäisessä tapauksessa on kyseisen lapsen edun mukainen.

Lastensuojelulaki

Lastensuojelulain (13.4.2007/417) tarkoituksena on turvata lapsen oikeus turvalliseen kasvuympäristöön, tasapainoiseen ja monipuoliseen kehitykseen sekä erityiseen suojeluun. Kunnat vastaavat lastensuojelusta ja lastensuojelun piiriin kuuluvat kaikki kunnassa asuvat lapset, siis myös yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat. Lastensuojelun keskeisinä periaatteina on lasten suotuisan kehityksen ja hyvinvoinnin edistäminen. Ensisijaisesti lastensuojelun tulisi ennaltaehkäistä ongelmia ja vasta toiseksi puuttua lapsen ja tämän perheen elämään. Tarvittavien tukitoimien tulisi ensisijaisesti olla avohuollon tukitoimia ja huostaanotto sekä laitoshuoltona järjestettävässä sijaishuollossa käytettävät rajoitustoimenpiteet kuten erilaiset rajoitukset, tarkastukset, kiinnipitämiset jne. ovat äärimmäisiä henkilön vapautteen kohdistuvia keinoja, joita ei tule käyttää kevyesti eikä ensisijaisina keinoina.

Lastensuojelulain mukaan lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapsen:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon;
- 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen;
- 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;
- 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen;
- 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omissa asioissaan; sekä
- 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta

Laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (9.4.1999/493) (jatkossa kotolaki) tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnanvapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista sekä turvata turvapaikanhakijoiden ja joukkopaon vuoksi tilapäistä suojelua saavien toimeentulo ja huolenpito järjestämällä vastaanotto.

Lain tavoitteena on myös auttaa ihmiskaupan uhreja. Lain 5 §:n mukaan tämä laki ei estä muun lainsäädännön nojalla järjestettävien tukitoimien, palvelujen ja toimeentuloturvan saamista, ellei 3 luvussa toisin säädetä. Lain 3 luvussa on säännöksiä lähinnä toimeentuloon liittyvistä muista säädöksistä.

Kotolain 4 luvussa säädetään turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanotosta, jonka järjestää vastaanottokeskus. Vastaanottona järjestetään majoitus, toimeentulotuki, välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut, tulkkipalvelut ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen. Vastaanotossa on otettava huomioon lapsen etu. Vastaanottona voidaan järjestää myös työ- ja opintotoimintaa. Opintotoimintaan voi kuulua suomen tai ruotsin kielen opetusta sekä perustietoutta suomalaisesta yhteiskunnasta, oikeusjärjestyksestä ja maassa oleskelevien ulkomaalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Perustarpeiden turvaamiseen liittyy myös sellaista tiedon antamista, jota tarvitaan turvapaikan hakemisessa ja arkielämässä selviytymisessä. Vastaanotossa on otettava huomioon lapsen etu ja erityisen tuen tarpeessa olevalle lapselle on annettava neuvontaa, kuntoutusta ja soveltuvia mielenterveyspalveluja. Majoituksen osalta laissa määritellään, että perheenjäsenien tulee voida asua yhdessä. Turvattomasta asemasta ja fyysisestä ja psyykkisestä tilasta johtuvat erityistarpeet on otettava huomioon majoituksen ja muun vastaanoton järjestämisessä. Turvapaikanhakijoilla on oikeus terveydenhuoltopalveluihin samoin kuin henkilöillä, joilla on kotikunta Suomessa.

Kotolaissa määritellään erikseen alaikäisten vastaanoton järjestämisestä siten, että vailla huoltajaa tulevan alaikäisen turvapaikanhakijan tai tilapäistä suojelua saavan vastaanottoa varten voidaan perustaa ryhmäkoti. Kotolain mukaan lapselle, joka on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja ja vailla huoltajaa olevalla alaikäiselle ihmiskaupan uhrille tulee aina määrätä huoltaja. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevista asioista, määrää lapsen asumisesta sekä hoitaa lapsen varallisuutta. Edustajan tulee pitää huolta lapsen edusta ottaen huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta. Edustajan on keskusteltava lapsen kanssa ja otettava tämän mielipiteet huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Edustajan tehtäviin ei kuulu lain mukaan huolehtia lapsen välittömästä päivittäisestä hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta. Edustajaksi voidaan määrätä käräjäoikeuden päätöksellä sopiva täysivaltainen henkilö, joka kykenee hoitamaan tehtävänsä lapsen etua silmällä pitäen. Edustajan tehtävä päättyy, kun lapsi täyttää 18 vuotta, lapsi muuttaa pysyvästi pois Suomesta tai lapselle määrätään Suomessa huoltaja tai muu

laillinen edustaja. Edustaja voidaan myös vapauttaa tehtävästään muiden syiden johdosta.

3. Vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet

Sisäasiainministeriö toteutti hallituksen päätöksen mukaisesti ja luovitti 2.6.2009 maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thorsille selvityksen koskien Suomen turvapaikkapolitiikkaa. Selvityksessä ”Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan - Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua” ehdotetaan useita tiukennuksia Suomen turvapaikkapolitiikkaan. Turvapaikkaprosessin tehostamisen lisäksi selvityksessä ehdotetaan muun muassa turvapaikanhakijoille myönnettävän toimeentulon tarkastamista ja iänmääritysten ja kielianalyysien käytön yhtenäistämistä. Perheenyhdistämispolitiikan tarkastamisen osalta selvitys ehdottaa mm. kasvattilasten osalta tarkempaa selvitystä perheen kanssa yhdessä asumisesta, perheenkokoajana toimimisen rajoittamista tilanteissa, joissa hakija on oman hakemuksensa yhteydessä antanut vääriä tietoja, toimeentuloedellytyksen asettamista kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneelle, kun tällaisen henkilön perhe on perustettu Suomeen tulon jälkeen ja asumisaikaedellytyksen asettamista kansainvälistä suojelua saaneiden toimimiselle perheenkokoajina. Selvityksen jälkeen Sisäasiainministeriössä on aloitettu selvityksessä ehdotetuista muutoksista useita eri lainsäädäntöhankkeita.

Selvityshankkeen ehdotusten pohjalta sisäasiainministeriö valmisteli nopealla aikataululla hallituksen esityksen Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja esitys kävi läpi nopean lausuntokierroksen elokuussa 2009. Esityksessä ehdotettiin ulkomaalaislain muutoksia liittyen oikeuslääketieteelliseen iän selvittämiseen, perheenyhdistämiseen ja kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuteen tarkoituksena karsia sellaisia vetoajia, jotka houkuttavat Suomeen perusteettomien turvapaikkahakemusten jättäjiä. Lakiehdotuksessa ehdotettiin oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemistä hakijan iän selvittämiseksi. Pyynnön ikätutkimuksen tekemisestä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteen laitokselle voisi tehdä poliisi, rajavartiolaitos tai Maahanmuuttovirasto. Hakijalle ei ehdotuksessa anneta mahdollisuutta vaatia iänmääritystä, tosin vähemmistövaltuutettu ja useat muut toimijat toivat lausunnoissaan esille hakijan oikeusturvan edellyttävän, että hakijallakin olisi oikeus pyytää iänmääritystä. Muutoksena ehdotettiin lisäksi sitä, että perhesiteen perusteella haettu oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, mikäli perheenkokoajan voidaan epäillä saaneen oleskeluluvan maahantulota tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Esityksen mukaan jatkossa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saanut henkilö voisi hakea perheenjäsentään tai muuta omaistaan Suomeen vasta asuttuaan Suomessa vähintään yhden vuoden oleskeluluvalla. Tästä asumisaikaedellytyksestä on esityksessä kuitenkin luovuttu. Esityksessä on kuitenkin tiukennus perheenyhdistämisiin. HE esitetään, että mikäli alaikäinen toimii perheenko-koajana, on perheenkokoajan oltava alaikäinen myös siinä vaiheessa, kun hänen perheenjäsenilleen tehdään ratkaisu oleskelulupahakemukseen. HE on annettu eduskunnalle marraskuussa 2009.

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta on parhaillaan kokonaisuudistuksen kohteena.

4. Yhteenveto

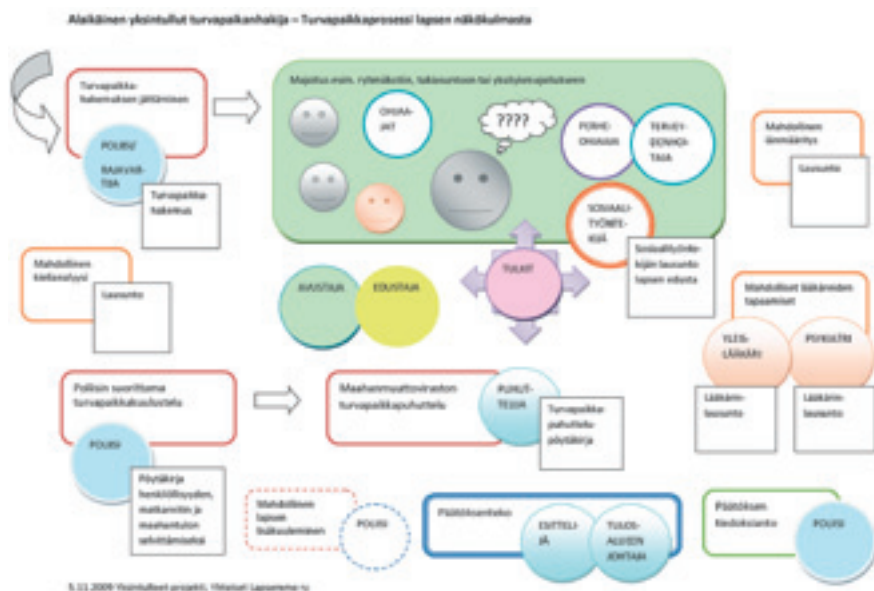
Suomen maahanmuuttopoliittisen ohjelman yhtenä arvona on lapsen etu ja politiikkalinjauksena lapsen edun periaatteen huomioon ottaminen läpileikkaavana periaatteena turvapaikka ja pakolaispolitiikassa. Erityisinä toimenpiteinä ohjelma kirjaa mm. mielenterveyspalveluiden kehittäminen traumatisoituneiden turvapaikanhakijoiden ja erityisesti erityisen tuen tarpeessa olevien lasten ja nuorten tarpeisiin, turvapaikanhakijoina yksin tulleiden lasten jälkihuollon turvaamisen sekä maahanmuuttajien perusopetuksen lainsäädännöllisen pohjan selvittäminen tavoitteena täsmentää muuttajien oikeuksia. Käytännössä mikään näistä toimenpiteistä ei ole vielä toteutunut.

Kansallisella lainsäädännöllä on turvattu lapsille useita oikeuksia kuten mm. yhdenvertaisuus, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yksityiselämän suoja. Ulkomaalaislain nojalla tehtävässä päätöksenteossa on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun. Lapsen etua on avattu lastensuojelulaissa, joka antaa viitteitä lapsen edun arvioimisesta kaikessa kansallisessa lasta koskevassa päätöksenteossa. Suomen kansallinen lainsäädäntö on kansainvälisiä veloitteita suppeampi lasten oikeuksia ja lapsen edun periaatetta arvioitaessa.

Suomen kansallisessa viranomaistoiminnassa, kuten lainsäätämässä tai lapsiin vaikuttavissa budjettipäätöksissä, ei pääsääntöisesti arvioida päätösten vaikutuksia lapsiin. Nyt vireillä oleva ulkomaalaislain muutos on esimerkki siitä, että lainsäädäntöä muutetaan tai säädetään poliittisten ja taloudellisten intressien perusteella, ilman että päätöksen vaikutusta lapsiin arvioidaisiin.

IV ILMAN HUOLTAJAA MAAHAN SAAPUNEEN ALAIKÄISEN TURVAPAIKANHAKIJAN TURVAPAIKKAPROSESSI

Suomeen saapuu alaikäisiä turvapaikanhakijoita vanhempiensa tai muiden perheenjäsenten kanssa, mutta viimeisen kahden vuoden aikana maahan saapuneiden vanhemmistaan ja perheestään eroon joutuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä on moninkertaistunut. Ilman huoltajaa Suomeen saapunut alaikäinen turvapaikanhakija käy läpi turvapaikkaprosessin aivan kuten huoltajansa kanssa Suomeen tullut lapsikin. Prosessissa on kuitenkin joitakin eroavaisuuksia siitä syystä, että lapsella ei ole Suomessa huoltajaa. Alla on kaaviokuva, joka kuvastaa alaikäisen ilman huoltajaa Suomeen saapuneen turvapaikanhakijan turvapaikkaprosessia lapsen näkökulmasta.



Tässä IV jaksossa on tarkoitus kuvata kuinka turvapaikkaprosessi etenee käytännössä ja mitä nykyinen käytäntö on. Turvapaikkaprosessi on jaettu eri vaiheisiin, jotta monimutkaista ja useiden eri toimijoiden muodostama kokonaisuus pystytään käsittelemään selkeästi ja jokaisen prosessin vaiheen käytäntöihin voidaan tutustua paremmin. Käytännön tilanteen avaaminen selventää sitä, kuinka lainsäädäntöä sovelletaan ja kuinka lapsen etua arvioidaan kussakin eri prosessin vaiheessa. Selvityksessä esitetyt esimerkkitapaukset perustuvat selvityksessä käytettyyn materiaaliin, vähemmistövaltuutetun toimistoon tulleisiin yhteydenottoihin sekä alaikäis-

ten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden kertomuksiin. Tässä jaksossa tuodaan esiin prosessin eri vaiheissa ilmeneviä haasteita, mutta tarkemmat huomiot ja suositukset esitetään jaksossa VI.

1. Hakemuksen jättäminen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä ulkomaalaislain mukaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Maahanmuuttovirasto on myös tehnyt turvapaikkaohjeen (Dnro 109/032/2008), jossa annetaan ohjeet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä ja ohjeessa käsitellään myös turvapaikkahakemuksen vastaanottamista. Käytännössä hakemukset jätetään Suomessa sisämaassa paikallispoliisille. Suomessa rajavartiolaitoksen tarkastukset ovat poistuneet satamista. Lentoasemilla rajatarkastuksia tehdään vain Schengen rajan ulkopuolelta tuleville matkustajille. Suomen ja Venäjän välisillä raja-asemilla suoritetaan rajatarkastuksia normaalisti. Vuonna 2008 alaikäisten yksintulleiden kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia jätettiin lentoasemilla yhteensä vain 4 kappaletta²². Loput 702 alaikäisen yksintulleen hakijan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta on jätetty siis paikallispoliiseille ympäri Suomea. Noin puolet kaikista ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikkahakemuksista jätetään Helsingin poliisille.

16-vuotias tyttö:

Tyttö kertoi nähneensä ensimmäisen kerran elämänsä aikana poliisin, kun hän jätti turvapaikkahakemuksen poliisille Suomessa.

Poliisi tai rajavartiolaitoksen edustaja eli turvapaikkahakemuksen vastaanottava viranomainen, pyytää hakijaa täyttämään Migrin turvapaikkahakemuslomakkeen, kun henkilö ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa. Viranomainen rekisteröi hakijan henkilötiedot ja henkilötuntemerkit sekä ottaa sormenjäljet turvapaikkahakemuksen vastaanottamistoimenpiteiden yhteydessä. Mikäli hakijalla on matkustus- tai muita asiakirjoja, tarkastetaan henkilötiedot asiakirjoista. Pääsääntöisesti alaikäisillä turvapaikanhakijoilla ei kuitenkaan ole mitään matkustusasiakirjoja, koska yleensä heidän matkansa järjestävät tahot vaativat tai informoivat lapsia hävittämään kaikki asiakirjat ennen turvapaikan hakemista. Tällöin lapsen henkilötiedot merkitään lapsen oman ilmoituksen mukaan. Henkilötietoina kerätään mm. hakijan nimi, ikä, syntymävaltio, kansalaisuus, etninen ryhmä, uskonto, kieli sekä perhetausta ja perheenjäsenet. Rekisteröintivaiheessa

²² Janne Ryönänkoski, Suomenlahden merivartiosto, Helsinki-Vantaan rajatarkastusyksikkö.

hakijalta, myös alaikäisiltä, otetaan sormenjäljet, joita verrataan Eurodac sormenjälkirekisteriin. Eurodac sormenjälkirekisteriin rekisteröidään EU:n jäsenvaltioissa rekisteröidyt vähintään 14-vuotiaat turvapaikanhakijat²³. Suomessa sormenjäljet otetaan myös alle 14-vuotiailta. Mikäli hakija on hakenut turvapaikkaa aikaisemmin jossakin toisessa jäsenvaltiossa, hänen sormenjälkensä löytyvät yleensä Eurodac rekisteristä. Tällainen ns. Dublin hitti merkitään hakijan rekisteritietoihin ja hakemuksen käsittely siirtyy Dublin- menettelyyn.

14-vuotias tyttö:

Tyttö kertoi pelänneensä poliisilaitokselle mennessään. Poliisi huomasi tämän ja sanoi tytölle, että tämän ei tarvitse pelätä.

Turvapaikkahakemuksen vastaanoton jälkeen poliisi tai rajavartiolaitos lähettää turvapaikkahakemuksen käännettäväksi ja antaa hakijalle tiedot turvapaikkamenettelystä sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Mikäli henkilön sormenjälkiä vastaavat tiedot löytyvät Eurodac-rekisteristä, ei hakijan omakätisesti kirjoittamaa turvapaikkahakemusta lähetetä käännettäväksi. Kaikkien tarvittavien tietojen katsotaan löytyvän poliisin tai rajavartiolaitoksen käyttämästä ja täyttämästä lomakkeesta. Mikäli hakemus otetaan aineelliseen käsittelyyn Suomessa, omakätinen turvapaikkahakemus lähetetään käännettäväksi. Alaikäiselle ilman huoltajaa tullee turvapaikanhakijalle määrätään edustaja vasta hakemuksen jättämisen jälkeen.

Viranomaisen, eli poliisin ja rajavartiolaitoksen, on huolehdittava tulkitsemisesta ja tulkin järjestämisestä, jos turvapaikanhakija ei osaa suomea tai ruotsia tai ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi. Pääsääntöisesti poliisit järjestävät tulkin siinä vaiheessa, kun alaikäinen jättää turvapaikkahakemuksen. Käytännössä poliisi ei ole aina kutsunut tai saanut paikalle tulkkia ja hakemus on saatettu täyttää sekä poliisin että alaikäisen hakijan vajavaisella englanninkielellä.

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolla on meneillään hallinnon keskittämistä koskeva selvitys. Tarkoituksena on luultavimmin tehostaa turvapaikkamenettelyä ja parantaa hakijoiden oikeusturvaa siten, että turvapaikkahakemukset olisi jatkossa mahdollista jättää mille tahansa poliisilaitokselle, mutta itse hakijan kuuleminen suoritettaisiin vain tietyillä poliisilaitoksilla, joissa on turvapaikkatutkinnan erityisasiantuntemusta. Tämä käytännön muutos ei edellyttäisi lainmuutosta, ja siitä luultavasti tullaan säätämään sisäasiainministeriön asetuksella lähitulevaisuudessa.

²³ Asetus Eurodac-järjestelmän perustamisesta, 4 artikla 1 kohta.

14-vuotias tyttö:

Salakuljettaja oli kertonut tytölle vievänsä tämän Englantiin, koska tyttö puhui vähän englantia. Salakuljettaja jätti tytön Suomeen.

17-vuotias poika:

Poika oli kuullut matkansa aikana, että turvapaikkahakemus tulee jättää poliisilaitokselle.

2. Vastaanotto

Sisäasiainministeriö suunnittelee ja koordinoi ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden vastaanottoa yhteistyössä TE-keskusten kanssa. Sisäasiainministeriö vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton kehittämisestä, suunnittelusta, ohjauksesta ja seurannasta ja työvoimaja elinkeinokeskukset ohjaavat ja seuraavat alueensa vastaanottotoimintaa. Vastaanotosta säädetään laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanottamisesta (493/1999). Järjestelmä on muuttumassa vuoden 2010 alussa, jolloin vastaanoton ohjaus siirtyy Maahanmuuttovirastolle.

Alaikäisten ilman huoltajaa tulevien turvapaikanhakijoiden vastaanotto on osa normaalia turvapaikanhakijoiden vastaanottoa, jonka järjestää vastaanottokeskus. Vastaanottokeskuksia sijaitsee eri puolilla Suomea ja niitä ylläpidetään valtion, Suomen punaisen ristin sekä kuntien toimesta. Marraskuussa 2009 alaikäisille ilman huoltajaa tulleille turvapaikanhakijoille oli varattu 752 henkilöpaikkaa vastaanotossa, joista vapaina oli 122 paikkaa. Vastaanottokeskuksissa on johtaja, sosiaalityöntekijä, terveydenhoitaja, paikallisohjaaja ja muita työntekijöitä.

Vastaanottokeskusten yhteydessä toimii ryhmäkoteja, joihin majoitetaan alaikäisiä ilman huoltajaa tulleita turvapaikanhakijalapsia. Ryhmäkoteihin majoitetaan myös ns. Dublin-hitti lapset sekä ulkomaalaislain 51 §:n mukaisesti tilapäisen oleskeluluvan saaneet alaikäiset turvapaikanhakijat. Kuntaan sijoitetuille alaikäisille ilman huoltajaa tulleille turvapaikanhakijoille, joille on myönnetty oleskelulupa, perustetut yksiköt ovat nimeltään ryhmäperhekoteja. Osassa vastaanottokeskuksia ryhmä- ja perheryhmäkodit toimivat yhdistettyinä yksiköinä. Tällaisesta yksiköstä lapsen ei tarvitse muuttaa saatuaan oleskeluluvan Suomeen, vaan lapsi jatkaa asumistaan samassa paikassa kuntalaisena. Ryhmä- ja perheryhmäkodit on tarkoitettu kouluikäisille ja sitä nuoremmille lapsille. Yhdistetyistä yksiköistä ollaan

kuitenkin luopumassa vuoden 2010 aikana samalla, kun vastaanoton ohjausvastuu siirtyy Migrille.

Nuoret 16-17-vuotiaat, jotka ovat saaneet oleskeluluvan tai odottavat oleskelulupaa, sijoitetaan tukiasuntoyksiköihin. Näitä tukiasuntoaikoja on tällä hetkellä n. 422 nuorelle ja yksiköt sijaitsevat yleensä ryhmä- ja perheyhmäkotien läheisyydessä. Viimeisen parin vuoden aikana on kokeiltu myös kansanopistomallia, jossa nuori opiskelee ja asuu kansanopistossa. Kokeilu päättyi vuoden 2009 lopussa.

Turvapaikanhakijoille järjestetään peruspalvelut turvapaikkahakemuksen käsittelyajaksi siinä vastaanottokeskuksessa, jonka kirjoilla hän on. Keskeisiä palveluita ovat majoitus, toimeentulon varmistaminen sekä välttämättömät sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Tarvittaessa annetaan hakemuksen käsittelyyn liittyvää oikeusapua ja tulkkauspalveluja. Keskukset järjestävät myös opinto- ja työtoimintaa ja peruskouluikäiset lapset sijoittuvat kunnan peruskouluun. Lasten harrastustoimintaa ja omaa kulttuuria pyritään tukemaan. Samoin heidän yhteydenpitoaan vanhempiensa tuetaan, mikäli lapsella on yhteys vanhempaisensa. Palveluiden tarjoamisella on tarkoitus tukea turvapaikanhakijoiden toimintakykyä ja ehkäistä syrjäytymistä hakuprosessin aikana.

Alaikäisten (0-15-vuotiaiden) vastaanoton sisältö ja järjestäminen on osittain rinnastettavissa lastensuojelulaitosten toimintaan. Asetuksessa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (511/1999) on viittaus lastensuojeluasetukseen, jossa määritellään mm. lapsiryhmän koko ja henkilökunnan koulutus ja määrä.²⁴ Vastaanottokeskusten henkilökunnalla ei ole kuitenkaan samoja toimivaltaoikeuksia, kuin lastensuojelulaitosten henkilökunnalla.

2.1. Vastaanotto ryhmäkodeissa sekä tukiasunnoissa

Alaikäiset turvapaikanhakijat sijoitetaan aina ensin heitä varten vastaanottokeskusten yhteyteen perustettuihin ryhmäkoteihin. Ryhmäkoteja on eri puolilla Suomea, ja niiden tehtävänä on huolehtia lapsen majoituksesta, kasvatuksesta ja hoidosta. Vastaanotossa huomioidaan myös kielteisen päätöksen mahdollisuus.

Käytännössä poliisi tai rajaviranomainen, jolle alaikäinen on jättänyt turvapaikkahakemuksensa, on yhteydessä transit-keskuksena toimivaan Es-

²⁴ Alaikäisten vastaanotto (20.5.2009): SM/MMO/KV-suojelun yksikkö, s. 2.

poon ryhmäkotiin. Transit- keskuksen tarkoituksena on ollut, että yksin tullut lapsi sijoitettaisiin ensivaiheessa lyhytaikaisesti (2-8 viikkoa) transit- keskukseen, jossa lapsi oleskelisi siihen saakka, kunnes poliisi kuulee hakijan ja Maahanmuuttovirasto tekee turvapaikkapuhuttelun hakijalle. Tarkoitus on ollut, että transit- keskuksessa vietetty aika olisi lyhyt, jonka jälkeen lapsi voitaisiin sijoittaa päätöksen odottamisajaksi pitempiaikaisesti toiseen ryhmäkotiin. Hakijamäärien lisääntymisen johdosta myös Ouluun on perustettu transit-yksikkö.

Käytännössä Espoon transit- keskus on lisääntyneiden hakijamäärien johdosta ollut niin täynnä, että lapsia sijoitetaan suoraan myös muihin ryhmäkoteihin. Toisaalta ne lapset, jotka sijoitetaan transit- keskukseen, saattavat asua siellä useita kuukausia odottamassa poliisin kuulemistä ja/tai Maahanmuuttoviraston puhuttelua. Suuri osa lapsista siirretään toiseen ryhmäkotiin heti poliisin kuulemisen jälkeen. Nykyisillä hakijamäärillä Maahanmuuttoviraston puhutteluun pääsy on venynyt reiluun puoleen vuoteen. Lapset, erityisesti nuoremmat lapset, saattavat kiintyä pitkien odotusaikojen aikana ryhmäkotiyhteisöön, niin työntekijöihin kuin asuintovereihinsa. Moni lapsi aloittaa koulun ja solmii ystävyyssuhteita. Oma sosiaalityöntekijä, edustaja ja mahdollinen avustaja käyvät lapselle tutuiksi.

Migrin puhuttelun jälkeen, ja joissakin tapauksissa siis jo poliisin kuulemisen jälkeen, lapsi siirretään toiseen vastaanottokeskukseen, jossa on tilaa. Pahimmillaan siirto on tapahtunut välittömästi puhuttelun jälkeen, eikä lapsi ole ehtinyt hyvästellä edustajaansa tai purkaa puhuttelukokemuksiaan kenenkään tutun aikuisen kanssa. Lapsen koulunkäynti voi keskeytyä majoituksen siirron takia ja hän ei välttämättä pääse uuteen kouluun useisiin kuukausiin. Kaikissa vastaanottokeskuksissa ei ole koulunkäyntimahdollisuutta lainkaan. Lasta saatetaan siirtää majoituspaikasta toiseen useitakin kertoja turvapaikkaprosessin aikana. Lapsi joutuu luomaan uudet suhteet ja uuden luottamuksen uusiin ihmisiin aina uudestaan uudessa vastaanottopaikassa ja kertomaan samat traumaattiset kokemukset taas uusille ihmisille. Mikäli lapsen uusi sijoituspaikka on hyvin kaukana edellisestä sijoituspaikasta, aiheuttaa tämä vaikeuksia edustajan ja lapsen yhteydenpidolle ja edustajan toiminnalle. Edustajan vaihtaminen on mahdollista pitkien välimatkojen johdosta, ja tätä myös tapahtuu jonkun verran.

Monilla lapsilla on erilaisia psyykkisiä ja psykosomaattisia häiriöitä. He ovat joutuneet näkemään sotaa, ja kokemaan tai näkemään itseensä tai läheisiinsä kohdistunutta väkivaltaa. Lapset ovat voineet joutua eroon perheestään pakomatalla, matkan aikana on voinut tapahtua hyväksikäyttöä ja väkivaltaa ja lapsi on voinut joutua jopa ihmiskaupan uhriksi. Turvapaik-

kapäättösten pitkät odotusajat koettelevat näiden lasten ja nuorten kärsivällisyyttä ja aiheuttavat lisää masennusta ja levottomuutta. Paha olo ilmenee aika-ajoin väkivaltaisena tai muuna häiriökäyttäytymisenä, sekä mielen-terveyspalvelujen tarve lisääntyy. Ryhmäkoteihin tulee jatkuvasti uusia lapsia, uusien tuoreiden traumakokemusten kanssa. Tämä on kuormittavaa ryhmäkodissa jo asuville ja elämässä jo ehkä eteenpäin päässeille nuorille. Lapset joutuvat elämään jatkuvasti uudestaan samoja traumoja ja kohtamaan pahasti traumatisoituneita kohtalotovereitaan. Tämä saattaa hidastaa lapsen omaa toipumista ja vaarantaa hyvinvointia.

Alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden määrän suuri kasvu on aiheuttanut vastaanottokeskuksissa resurssipulaa siinä määrin, että aikaa ei jää riittävästi lasten kasvatukseen ja hoitoon. Majoitustiloihin saatetaan majoittaa lapsia yli ryhmäkoon ja erityisesti tukiasuntojen asukasmäärät ovat joissakin paikoissa moninkertaistuneet useisiin kymmeneen asukkai-siin. Ryhmäkokojen kasvaessa yksiköissä on koettu, että resurssit kuluvat pääasiassa lasten sijoituspaikkojen järjestämiseen ja lapsen hyvinvoinnista huolehtimiseen ja lapsen edun arvioimiseen ei jää riittävästi aikaa. Käytännössä alaikäisiä ilman huoltajaa maahan tulleita 16-17-vuotiaita on siirretty joissakin vastaanottokeskuksissa ryhmäkodista aikuisten vastaanoton puo-llelle. Syynä siirtoihin on voinut olla tilan puute ryhmäkodissa tai alaikäisen häiriökäyttäytyminen.

Joidenkin ryhmäkotien ja perheryhmäkotien yhteydessä tai niiden läheisyydessä toimii tukiasuntoja, joihin 16-17 vuotiaita nuoria voidaan sijoittaa asumaan. Näissä lähinnä asumispalvelua tarjoavissa yksiköissä ryhmäko-ko, henkilöstön määrä ja pätevyys voi poiketa, ja käytännössä pääsään-töisesti myös poikkeaa, ryhmäkotien mitoituksesta. Näille nuorille mak-setaan toimeentulotuki kokonaisuudessaan ja he hoitavat itse ostoksensa ja ruokailunsa. Tukiasumisen tarkoituksena on opettaa nuoria itsenäiseen asumiseen, jotta he oppisivat taitoja selvitä itsenäisesti sitten, kun muuttavat tukiasunnosta pois. Yleensä tukiasunnoissa tulisi olla aina yksi aikuinen läsnä. Käytännössä toistakymmentä 16-17 vuotiasta nuorta saatetaan majoittaa keskenään tukiasuntoon, jossa käy yksi ohjaaja päivän aikana. Vaikka yöaikaan tulisi olla ohjaaja läsnä, ei tätä kuitenkaan käytännössä kaikkialla ole voitu järjestää. Alaikäiset jätetään pahimmillaan selviämään keskenään ja oppimaan erilaisia selviytymiskeinoja vieraassa kulttuurissa, eivätkä nämä nuorten toisiltaan oppimat keinot aina ole pitkällä tähtäimellä rakentavia selviytymiskeinoja. Suomalaisia alaikäisiä ei missään olosuh-teissa jätetä selviytymään yksin ilman aikuisen valvontaa.

16-vuotias poika:

Poika oli saapunut laivalla Turkuun, jossa jätti turvapaikkahakemuksensa poliisille noin 10 kuukautta ennen haastattelua. Poika majoitettiin ensin Turkuun n. 2 kuukaudeksi. Turusta poika siirrettiin toiseen paikkaan ja sieltä taas toiseen paikkaan. Poliisi haki pojan vastaanottokeskuksesta ja piti poikaa muutaman tunnin poliisin säilöönottotiloissa, josta hänet siirrettiin pojan kuvauksen mukaan ”vankilantapaiseen paikkaan”. Kyseessä oli säilöönottoyksikkö, jossa poika oli noin 2 viikkoa ja josta hänet siirrettiin taas uuteen ryhmäkotiin. Haastatteluhetkellä poika oli asunut tässä uudessa ryhmäkodissa noin 5 kuukautta, eikä tiennyt missä vaiheessa hänen turvapaikkaprosessinsa oli.

2.2. Yksityismajoitus

Pääsääntöisesti ilman huoltajaa tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat asuvat vastaanottokeskusten yhteydessä olevissa ryhmäkodeissa ja perheryhmäkodeissa. Ryhmäkotiin rekisteröitymisen jälkeen lapsi voi kuitenkin sijoittua yksityismajoitukseenkin. Lapselle voidaan yksityismajoituksessa tarjota vain osa turvapaikanhakijoille tarkoitetuista palveluista, lähinnä neuvonta, toimeentulotuki asumiseen sekä terveydenhoito.

Yksityismajoituksessa perhe huolehtii ja vastaa lapsesta aivan kuin omasta lapsestaan. Usein ehdotus lapsen muuttamisesta perheeseen tulee perheeltä, jossa on lapsen Suomessa olevia sukulaisia. Sukulaiset esittävät pyynnön ryhmäkodin sosiaalityöntekijälle. Lapsi sijoitetaan aina alkuselvitysten ajaksi ryhmäkotiin ja hän pysyy ryhmäkodin kirjoilla yksityismajoituksen aikanakin siihen saakka, kunnes lapselle myönnetään oleskelulupa. Alkuselvityksen aikana ryhmäkodin sosiaalityöntekijä ja perheohjaaja vierailevat perheen luona noin 5-6 kertaa. Tapaamisten aikana selvitetään perusasioita yksityismajoituksesta, perheenjäsenten perustiedot, perheen yhteydenpito perheeseen sijoitettavaan lapseen, perheen elämäntapa, voimavarat, sosiaalinen tukiverkosto, mahdolliset tuen tarpeet sekä kasvatuskulttuuri. Tapaamisista tehdään lopuksi yhteenveto. Mikäli lapsen ikä ja hänen kehitystasonsa huomioiden on mahdollista, lapsen mielipide ja toivomukset selvitetään. Lapsi voi siirtyä yksityismajoitukseen sukulais- tai tuttavaperheeseen alkuselvitysten jälkeen, mikäli ryhmäkodin sosiaalityöntekijä, perheen kotipaikan sosiaaliviranomaiset sekä lapsen edustaja antavat puoltavan lausunnon sijoituskodista.

Yksityismajoitusperhettä ja lasta pyritään tukemaan. Yksityismajoituksen aikana ryhmäkodin sosiaalityöntekijä ja lapsen edustaja tekevät kotikäyntejä ja selvittävät mm. sitä kuinka hyvin perhe ja lapsi tuntevat toisensa ja kuinka perhe pystyy tukemaan ja huolehtimaan lapsesta. Sijoitusperheen on oltava valmis huolehtimaan lapsesta monen vuoden ajan. Tehtävä on vaativa, kun otetaan huomioon lapsen traumat ja vaikeatkin kokemukset. Joissain tilanteissa lapsi alkaa oirehtia kokemiaan kauheuksia vasta turvallisessa ympäristössä eli perhesijoituksen jälkeen. Joissakin tilanteissa sijoitusperhe voi itse lapsen ottaessaan olla tilanteessa, jossa perheen omat traumakokemukset ovat vielä pinnalla ja käsittelyssä. Lapsen murrosikä ja uuteen perheeseen sopeutuminen ei ole aina ongelmaton ja joissakin yksittäistapauksissa sijoitusperhe on laiminlyönyt lapsen huolehtimisen. Pääsääntöisesti yksityismajoitus on kuitenkin pienelle lapselle paras mahdollinen ratkaisu, koska perheen luona asuminen on pienen lapsen kehityksen ja kasvun kannalta suotuisampaa ja lasta tukevampaa kuin laitossijoitus. Oman kielen, kulttuurin ja uskonnon ylläpitäminen on helpompaa yksityiskodissa, jossa muu perhe kuuluu samaan kansalliseen ryhmään. Yksityismajoituksia tehdään lähinnä pääkaupunkiseudulla, jossa vuonna 2009 heinäkuun loppuun mennessä oli yhteensä 40 yksityismajoitusasiakasta.

Kun lapselle myönnetään oleskelulupa, haetaan hänelle kuntapaikka siitä kunnassa, jossa hän asuu. Lapsi siirtyy kuntapäätöksen tultua sosiaali- ja terveystalvelujen osalta sen kunnan maahanmuuttoyksikköön, mistä hän on saanut kuntapaikan. Edustaja jatkaa tehtävässään lapsen saatua oleskeluluvan, mutta ryhmäkodin sosiaali- ja perhetyöntekijöiden työskentely lapsen ja perheen kanssa päättyy oleskeluluvan saamiseen.

Nykyisestä edustajajärjestelmästä ja turvapaikanhakijalapsia koskevasta lainsäädännöstä johtuen edustaja yksin voi estää lapsen perheeseen muuttamisen. Vaikka kaikki muut lapsen asioihin perehtyneet asiantuntijat suosittaisivat lapsen muuttamista yksityiseen perheeseen, on käytännössä ollut tilanteita, joissa edustaja on kieltänyt tämän.

Sellaisen turvapaikkaa hakevan ja tilapäistä suojelua saavan lapsen osoite, joka ei majoitu vastaanottokeskuksessa tai ryhmäkodissa, ja tiedot henkilöistä, joiden luona lapsi asuu, ilmoitetaan lapsen oleskelupaikkakunnan määräämälle monijäseniselle toimielimelle. Ilmoituksen tekee vastaanottokeskus. Jos lapsi on vailla huoltajaa, edellä tarkoitettuun ilmoitukseen on liitettävä selvitys siitä, sopiiko yksityiskoti olosuhteiltaan lapsen hoitoon ja kasvatukseen ja kykeneekö lapsen luokseen ottava huolehtimaan lapsen hoidosta ja kasvatuksesta.

2.3. Kansanopistot

Sisäasiainministeriö asetti joulukuussa 2008 pilottihankkeen ajalle 1.12.2008-30.6.2009 ryhmäkodeissa asuvien turvapaikkaprosessissa olevien sekä oleskeluluvan saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten koulutuksesta kansanopistoissa. Hankkeen tavoitteena oli selvittää kansanopistojen mahdollisuudet osallistua ilman huoltajaa tulevien turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden nuorten vastaanottoon ja tehtävänä oli kokeilla uutta vastaanoton mallia 16 vuotta täyttäneille turvapaikanhakijoille. Tarkoitus oli järjestää näille nuorille turvapaikkaprosessin aikana käynnistyvä vuoden mittainen yleissivistävä koulutus, jossa jatkettiin Euroopan pakolaisrahaston tuella toteutetussa Nutukka (nuoret turvapaikanhakijat kansanopistossa) -projektissa aloitettua opetussuunnitelmien ja opetusmateriaalien kehittämistä. Opetuksen kehittämisessä keskeistä oli turvapaikanhakijoiden elämänhallinnan vahvistaminen ja oleskeluluvan saaneiden osalta menetelmien kehittäminen siten, että nuoret kiinnittyvät yhteiskuntaan, suuntautuvat ja motivoituvat opiskeluun ja ammatin hankkimiseen. Nuorten kannustamisella opiskeluun ja tulevaisuuden suunnitteluun voidaan myös ehkäistä syrjäytymistä.²⁵ Kansanopistojen vastaanottoon osallistuminen on päättymässä vuoden 2010 alussa Lieksan vielä voimassa olevaa sopimusta lukuun ottamatta.

Sisäasiainministeriön projektia edeltänyt Settlementiliiton vuosina 2006-2008 koordinoima Nutukka (nuoret turvapaikanhakijat kansanopistoissa) projekti ei ollut osa varsinaista vastaanottoa. **Nutukka-** hankkeen tavoitteena oli yksin Suomeen tulleiden nuorten turvapaikanhakijoiden ja pakolaisnuorten itsenäistymisen ja aikuistumisen tukeminen ja toimintamallien kehittäminen tähän työhön. Tässä tarkoituksessa kehitettiin koulutus- ja yhteistyömallia kansanopistojen ja vastaanottokeskusten yhteistyöhön. Koulutukset järjestettiin joko kansanopiston päiväopetuksena tai sisäoppilaitosopetuksena.²⁶ Koulutuksen tarkoituksena on ollut tukea nuoren turvapaikanhakijan yksilöllistä kehitystä tasavertaiseen osallistumiseen yhteiskunnan taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen elämään oman kielen ja kulttuurinsa säilyttäen, tukea opiskelijan henkilökohtaista kasvua ja kehitystä, auttaa hankkimaan taitoja selviytyä erilaisissa elämäntilanteissa, edistää nuorten turvapaikanhakijoiden sopeutumista suomalaiseen yhteiskuntaan, parantaa yleisiä jatko-opintovalmiuksia ja yleistiedollisia valmiuksia, laajentaa jatkokoulutusmahdollisuuksien ja työelämän tunte-

25 Sisäasiainministeriö, Pilottihanke ryhmäkodeissa asuvien turvapaikkaprosessissa olevien sekä oleskeluluvan saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten koulutus kansanopistoissa, Asettamis päätös SMDnro 2008/1037.

26 www.settlementiliitto.fi

musta²⁷ Opinnoissa opiskeltiin suomen kieltä, arjen taitoja, ilmaisutaitoja, tietotekniikkaa sekä perehdytty suomalaiseseen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Tavoitteena on ollut, että nuori pystyy selviytymään suomen kielellä myös koululuokan ulkopuolella erilaisissa viestintätilanteissa ja että hän oppii toimimaan suomalaisessa kulttuuriympäristössä.²⁸

2.4. Mielensterveys- ja lastensuojelupalvelut

Turvapaikanhakijoiden vastaanottona järjestetään välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen. Lapselle, joka on erityisen tuen tarpeessa, on annettava soveltuvaa neuvontaa ja kuntoutusta sekä soveltuvia mielensterveyspalveluita. Lapsilla on oikeus terveyspalveluihin ja terveyspalvelut antaa vastaanottokeskuksen terveydenhoitaja ja se terveyspalveluita tuottava taho, jolta vastaanottokeskus ostaa terveyspalvelut. Hoitava lääkäri päättää hoidosta. Lasten terveydenhoito annetaan laajempaan kuin aikuisten turvapaikanhakijoiden välttämättömät terveyspalvelut. Oleskeluluvan saaneet lapset saavat terveyspalvelut kunnasta.

Käytännössä suurin osa yksin tulleista alaikäisistä turvapaikanhakijalapsista on kokenut väkivaltaa, aseellisia selkkauksia, nähnyt lähiomaiseensa kohdistettua väkivaltaa ja väkivaltaista kuolemaa joko kotimaassaan tai matkalla Suomeen. Monella on vakavia traumakokemuksia, suuri osa oireilee fyysisesti ja psyykkisesti jollakin tasolla ja osa erittäin vakavasti. Ongelmana lasten osalta on se, että Suomessa ei ole lasten traumaperäisiin kokemuksiin ja mielensterveysasioihin erikoistuneita mielensterveystai terapiapalveluja. Suomessa on aikuisille Kidutettujen kuntoutuskeskus (KITU), joka on erikoistunut auttamaan kidutuksen uhreja. KITUssa ei kuitenkaan hoideta lapsia ja vastaavaa palvelua ei ole saatavilla lapsille. Kidutetut, hyväksikäytetyt ja karmeuksia kotimaassaan ja matkalla kokeneet lapset jonottavat muutoinkin liian pienillä resursseilla varustettuja kunnan tarjoamia mielensterveyspalveluja suomalaisten lasten kanssa. Yksin maahan saapuneet turvapaikanhakijalapset tarvitsisivat kuitenkin erityispalveluita. Käytännössä lapset pääsevät mielensterveyspalvelujen käyttäjiksi kiireellisissä psykoosi tmv. tilanteissa. Pitkäkestoista terapiaa traumatisoituneen lapsen on vaikea saada.

Lastensuojelulaki koskee kaikkia Suomessa olevia lapsia, siis myös yksin ilman huoltajaa tulleita turvapaikanhakijalapsia sekä siinä vaiheessa kun

27 www.nutukka.fi, Materiaalipaketti nuoreten turvapaikanhakijoiden opettajille.

28 www.turunkristillinenopisto.fi.

he vasta hakevat turvapaikkaa Suomeen että sen jälkeen kun hakemukseen on tehty päätös. Mikäli ilmenee lastensuojelutarvetta, kuntien on annettava sitä alueellaan oleville turvapaikanhakijalapsille. Käytännössä kuntien toiminta vaihtelee paikkakunnittain. Joillakin paikkakunnilla kunta ei pääsääntöisesti ota turvapaikanhakijalapsia lastensuojelutoimenpiteiden piiriin, eikä esimerkiksi ota vastaan lastensuojelulain mukaista ilmoitusta, joka koskee turvapaikanhakijaa. Perusteluina kunnat ovat käyttäneet sitä, että lapsi joka tapauksessa siirtyy transit- keskukselta toiselle paikkakunnalle tai että lapsella ei ole oleskelulupaa eikä siten kotikuntaa Suomessa. Toisaalla taas toinen kunta ottaa turvapaikanhakijalapsen lastensuojelutoimenpiteiden piiriin tarvittaessa. Tämä kuntien toiminnan eroavaisuus on johtanut myös siihen, että joillakin paikkakunnilla vastaanottokeskusten työntekijät eivät tee lastensuojelulain mukaisia ilmoituksia lastensuojeluviranomaisille, kun toisissa kunnissa näitä ilmoituksia tehdään. Vaikka lapsi tarvittaessa pääsisikin lastensuojelutoimenpiteiden piiriin, ei lastensuojelulaki kuitenkaan takaa turvapaikanhakijalapsille minkäänlaista jälkihuoltoa lapsen tultua täysi-ikäiseksi. Jälkihuollosta ja sen puuttumisesta lisää kappaleessa 9.2..

2.5. Toimeentulotuki

Turvapaikanhakijalle ja tilapäistä suojelua saavalle sekä ihmiskaupan uhriin voidaan myöntää toimeentulotukea toimeentulotuesta annetun lain mukaan, jollei laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta toisin säädetä. Toimeentulotuen myöntää hakemuksesta vastaanottokeskus. Perustoimeentulotukea myönnettäessä otetaan huomioon perusosalla katettavat menot (*perusosa*) sekä muut perusmenot. Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, televisioluvasta, puhelimen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Alaikäisille ilman huoltajaa tulleille turvapaikanhakijoille maksetaan toimeentulotukea, mutta menoja ei oteta huomioon toimeentulotukeen oikeuttavina siltä osin kuin ne korvataan tai niitä vastaava etuus saadaan muulla perusteella. Tällä perusteella alaikäisen turvapaikanhakijan toimeentulotuki on alennettu 15 %:lla asumisyksiköstä saatujen palvelujen vastineeksi. Yksiköissä, joissa hoidetaan pieniä lapsia, annetaan täysi ylläpito, jolloin lapsen toimeentulon perusosasta vähennetään 49 %. Nuorilta, jotka hankkivat ruokansa itse, ei vähennetä tätä ravinnon osuutta. Nuoren toimeentulotuesta vähennetään ruoan omakustannushinta niissä

tapauksissa, joissa nuoret saavat osan aterioistaan yksikössä. Toimeentulotuen perusosa kuukautta kohti on yksin asuvalla henkilöllä ja yksinhuoltajalla 361,86 euroa ja alaikäisen yksintulleen turvapaikanhakijan osalta toimeentulotuki vaihtelee siten saadun majoituksen ja ruoan mukaan edellä mainitun mukaisesti.

Ajankohtaisessa keskustelussa esiintyy voimakkaita mielipiteitä siitä, että korkea toimeentulotuen taso houkuttelisi turvapaikanhakijoita Suomeen. Sisäasiainministeriössä selvitetään parhaillaan mm. erinäisiä seikkoja, jotka lisäävät Suomen houkuttavuutta turvapaikanhakumaana ja kuinka näitä ns. ”vetotekijöitä” voitaisiin vähentää. SM:ssä arvioidaan näistä lähtökohdista myös toimeentulotuen myöntämistä ja sitä, voitaisiinko toimeentulotukena annettavan rahan määrää pienentää annettavien hyödykkeiden määrää suurentamalla.

Nykyisellään myönnettävä toimeentulotuki on minimitoimeentulotaso, joka on suhteutettu Suomen hintatasoon. Nykyisellä hintatasolla ja toimeentulotuella perushyödykkeiden hankkiminen on erittäin haastavaa, erityisesti, jos nuori vastaa kaikista kuluistaan itse. Pelkän rahan antaminen on johtanut toki joissakin tapauksissa siihen, että lapsen tai nuoren perheenjäsenet ovat vaatineet lasta lähettämään rahaa kotimaahan perheelleen, vaikka toimeentulotuki juuri ja juuri riittää kasvavan nuoren ruokaan ja perustarpeisiin, eikä siitä riitä ylimääräistä perheelle. Nuorella on kuitenkin oikeus käyttää rahansa itse, vaikka nuoren liialliseen ruosta säästämiseen on voitu yksittäistapauksissa puuttua nuoren ravinnon tarpeen varmistamiseksi.

2.6. Perusopetus

Perusopetuslain (21.8.1998/628) mukaan oppivelvollisia ovat Suomessa vakituisesti asuvat lapset. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta ja päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisille kunnassa asuville lapsille perusopetusta sekä esiopetusta oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna. Kunta voi järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta ja lisäopetusta. Valmistavan opetuksen painopiste on suomen kielessä, mutta lapsille tulisi opettaa koulussa myös omaa äidinkieltä. Kunta itse päättää perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille. Vastaanotto-keskusten vastuulle kuuluu käytännössä avustaa lasta esikouluun ja kouluun osallistumisessa.

Turvapaikkaa hakeva lapsi, jolla ei ole vielä pysyväisluonteista oleskelulupaa Suomessa, ei ole maassa vakituisesti asuva, ja tästä syystä lapsi ei ole oppivelvollinen perusopetuslain mukaan. Kunnalla ei siten ole perusopetuslain mukaan velvollisuutta järjestää oleskelulupaa vailla olevalle turvapaikanhakijalle perusopetusta. Kunnalla ei myöskään ole velvollisuutta järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta tai valmistavaan opetukseen osallistuvalla tämän oman äidinkielen opetusta. Lapsen oppivelvollisuus päättyy hänen täytettyä 17 vuotta, eikä kunta ole velvollinen järjestämään perusopetusta 17 vuotta täyttäneille turvapaikanhakijoille.

Lapsen siirtyessä vastaanottokeskuksesta toiseen, saattaa koulun käynti keskeytyä pitkäksi ajaksi, erityisesti mikäli siirto ajoittuu keskelle kouluvuotta. Käytännöt ja mahdollisuudet vaihtelevat suuresti eri paikkakunnilla. Joissakin tapauksissa koulupaikkaa ei järjesty kesken kouluvuotta, kun luokat on jo täytetty, kaikki kunnat eivät tarjoa perusopetukseen valmistavaa opetusta ja oman äidinkielen opettaminen voi riippua opettajan löytymisestä tai kunnan halukkuudesta järjestää oman äidinkielen opetusta.

Vuonna 2005 erään kunnan sivistystoimi kieltäytyi ottamasta vastaanottokeskuksessa asuvia alaikäisiä lapsia oppilaaksi perusopetukseen, koska jokaisen hakijan oppivelvollisuus olisi päätynyt ennen kuin perusopetuksen oppimäärä olisi suoritettu olemassa olevalla koulutaustalla loppuun. Kolmen lapsen osalta asiasta tehtiin selvityspyynnöt Lääninhallitukseen. Lääninhallitus hyväksyi kaikki kolme valitusta ja palautti asiat kuntaan uudelleen ratkaistaviksi. Näiden tapausten tiimoilta vähemmistövaltuutettu pyysi Euroopan komissiota ryhtymään toimiin, koska katsoi, että Suomi ei ole täyttänyt alaikäisten turvapaikanhakijoiden koulunkäyntiin ja opetukseen liittyviä direktiivin (32003L0009) velvollisuuksia. Kannanotossaan vähemmistövaltuutettu katsoo, että Suomessa lasten oikeus perusopetukseen on sidoksissa vakituisen asumiseen. Turvapaikanhakijan ja tilapäisluonteisella (B-status) oleskeluluvalla Suomessa asuvat lapset eivät ole oppivelvollisia, eikä kunnalla ole velvollisuutta järjestää perusopetusta näille lapsille. Lapsilla on kuitenkin perustuslain ja Neuvoston direktiivin 32003L0003 mukaan oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi vähemmistövaltuutettu kiinnitti huomiota siihen, että edellä mainitun direktiivin mukaan jäsenvaltiot eivät voi kieltää henkilöä jatkamasta keskiasteen opetuksen seuraamista, koska tämä on tullut täysi-ikäiseksi. Valtuutettu on katsonut, että Suomen lainsäädäntöön tulisi tehdä lisäys, jonka mukaan kunnalla on velvollisuus järjestää perusopetusta myös täysi-ikäiselle, jos tämä on aloittanut perusopetuksen seuraamisen Suomessa ennen täysi-ikäisyyden saavuttamista. Myös 17-vuotiaiden tulisi olla oikeutettuja osallistumaan perusopetukseen valmistavaan opetukseen sekä perusopetukseen.

3. Edustaja

Kotolaissa määritellään vailla huoltajaa saapuneiden lasten edustamisesta, edustajan hakemisesta ja määräämisestä sekä tehtävästä vapauttamisesta. Pakolaislapselle, tilapäistä suojelua saavalle lapselle, oleskelulupaa tai turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Vailla huoltajaa olevalle alaikäiselle ihmiskaupan uhrille tulee aina määrätä edustaja viivytyksettä. Edustajan tehtävänä on käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevissa asioissa, määrätä lapsen asumisesta sekä hoitaa lapsen varallisuutta siten kuin muussa lainsäädännössä säädetään. Edustajan on pidettävä huolta lapsen edusta ja otettava huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta. Edustajan tulee myös pääsääntöisesti kuulla lasta hänen asioista päätöksiä tehdessään ja kiinnitettävä lapsen mielipiteisiin huomiota.

Käytännössä vastaanottokeskus, jossa lapsi asuu, on yhteydessä sopivaksi katsomaansa henkilöön ja pyytää tätä lapsen edustajaksi. Edustajalle ei ole määritelty erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, mutta käytännössä edustajiksi on valikoitu henkilöitä, joilla on kokemusta sosiaalialan työstä, lastensuojelusta sekä tietämystä maahanmuuttajiin liittyvistä asioista. Vastaanottokeskus tekee hakemuksen lapsen oleskelupaikkakunnan käräjäoikeudelle edustajan määräämisestä ja käräjäoikeus vahvistaa määräyksen.

Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijamäärien moninkertaistuessa pula uusista edustajista on käytännössä johtanut siihen, että edustajiksi on valittu henkilöitä, joilla osalla ei ole ollut kosketuspintaa sosiaali- tai lastensuojelutyöhön eikä välttämättä edes käsitystä turvapaikkaprosessista. Koska edustajuudessa ei ole kyse työsuhteesta, ei edustajaksi ehdotettavan rikostaustaa ole velvollisuus tarkastaa, vaikka muutoin lasten kanssa työskenteleviltä on selvítettävä heidän rikostaustansa. Edustajan itsenäisyyttä hämärtää hieman se, että häntä ehdottaa vastaanottokeskus, joka huolehtii käytännössä lapsen vastaanotosta. Mikäli edustajan käsitykset lapsen edusta vastaanotto toiminnassa eroavat vastaanottokeskuksen työntekijöiden käsityksistä, voi tilanne johtaa pahimmillaan konfliktiin edustajan ja VOK:n kanssa. Vuonna 2009 on ainakin yksi edustaja vapautettu tehtävistään käräjäoikeuden päätöksellä vastaanottokeskuksen hakemuksesta.

Edustajan tehtävistä säädetään kotolaissa ja SM on antanut heinäkuussa 2009 ohjeen (SMDno/2009/2369) edustajille koskien edustajien tehtäviä ja palkkioita sekä kulujen korvaamista. Edustajan tehtävät on määritelty melko yleisellä tasolla, ja uusien edustajien myötä epäselvyydet ja ristiriidat

siitä mitä edustajan tehtäviin kuuluu, ovat lisääntyneet. Edustajan tehtävänä on kuitenkin käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lasta koskevissa asioissa ja valvoa siten lapsen etua. Edustajan tulee olla lapsen mukana poliisin tekemässä puhuttelussa ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelussa. Edustajan kantaa on kysyttävä lasta koskevien asumisjärjestelyjen suhteen, lastensuojelullisissa kysymyksissä sekä kuntaan sijoittamisessa ja koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Edustajan tehtävä ei sisällä päivittäistä huolenpitoa tai hoivaa, vaan tästä huolehtivat vastaanottokeskukset tai perhe, jossa lapsi asuu yksityismajoituksessa. Käytännössä edustajille on järjestetty kerran tai kaksi vuodessa vapaaehtoisia koulutustilaisuuksia mm. työministeriön (siinä vaiheessa kun turvapaikka- ja vastaanottoasiat kuuluivat työministeriölle), sisäasiainministeriön, Lastensuojelun keskusliiton, ja Maahanmuuttoviraston yhteistyönä. Edustajille suunnattu koulutus ei ole kuitenkaan pakollista ja tehtäviin voi ryhtyä suoraan käräjäoikeuden päätöksellä.

Edustajan tehtävät on määritelty hyvin yleisellä tasolla. Käytännössä edustajat toimivatkin hyvin eri tavoin, mikä taas herättää ihmetystä lapsissa. Edustajalla on mahdollisuus käyttää jonkin verran aikaa lapseen tutustumiseen, mutta varsinaisesta ystävänä tai tukihenkilönä olemisesta edustajan tehtävässä ei ole kyse. Edustajan täytyy kuitenkin tutustua ja luoda luottamuksellinen suhde lapseen. Tämä on erittäin tärkeää edustajan työn kannalta mm. siksi, että hän voi valvoa lapsen etua turvapaikkaprosessissa siltä osin, että kaikki tarpeellinen lasta koskeva tieto tulee ilmi ja kerrotuksi turvapaikkaprosessin aikana. Mikäli edustajalla ja lapsella ei ole yhteistä kieltä, on edustajan vastaanottokeskuksen avustuksella tilattava vierailuihin tulkki, mikä omalta osaltaan hidastuttaa tutustumisprosessia.

Edustajien toimintaa ei varsinaisesti valvo kukaan. Edustajista pidetään rekisteriä Uudenmaan TE-keskuksessa, mutta tämä rekisteri ei ole ajantasainen. Rekisterissä ovat kaikki joskus edustajana toimineet henkilöt, vaikka nämä eivät enää toimisikaan edustajina, eikä esim. edustajien yhteystietoja päivitetä rekisteriin. Edustajille maksetaan tuntiperusteista korvausta tehdystä työstä. Hakijamäärien lisääntyttyä tuntiperusteinen maksujärjestelmä on kallus ylläpitää ja edustajien palkkioistakin on syntynyt erimielisyyksiä. Edustajalla voi olla rajoittamaton määrä edustettavia, joista osa voi olla hyvinkin kaukana edustajan kotipaikasta.

Edustajien opastusta ollaan kehittämässä eri toimijoiden toimesta. Lastensuojelun keskusliitto on kokoamassa edustajille opaskansiota yhdessä SM:n kanssa. Lisäksi Pakolaisneuvonta ry ja Migri jatkoivat vuonna 2009 ERF:n rahoittamaa Turvapaikkamenettelyn kehittämishanketta, jossa yhtenä ta-

voitteena on tuottaa ohjeistusta edustan roolista, oikeuksista ja velvollisuuksista turvapaikkatutkinnassa.

16-vuotias poika:

Poika oli ollut Suomessa 4 kuukautta. Hänellä oli edustaja, jonka poika oli tavannut 3 kertaa. Poika kertoi, että edustaja oli kertonut ensimmäisellä tapaamisella siitä, mikä edustajan tehtävä on, mutta poika ei enää muistanut eikä tiennyt mikä hänen edustajansa tehtävä on tai miksi hänellä on edustaja.

4. Avustaja

Ulkomaalaislain mukaan hallintoasia, mikä turvapaikkahakemuskin on, on pantava vireille henkilökohtaisesti. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianosainen saa kuitenkin käyttää avustajaa. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyttää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilöllisyytensä varmistamiseksi. Turvapaikkahakemuksen vireillepanossa ja käsittelyn aikana hakijaa neuvoo ja avustaa lakimies ja tätä kutsutaan alkuvaiheen neuvonnaksi. Koska vastaanottokeskus vastaa turvapaikanhakijan palveluista, tarkastaa vastaanottokeskus alkuvaiheen neuvonnasta aiheutuneet lakimiehen kulut. Lakimiehen alkuvaiheen neuvonnasta aiheutuvat kulut korvaa kuitenkin Sisäasiainministeriö.

Alkuvaiheen neuvonta päättyy siihen, kun hakija saa turvapaikkapäätöksen. Turvapaikkapäätöstä koskevan muutoksenhakuasian vireillepanossa tai käsittelyssä asianosainen saa edelleen käyttää avustajaa tai asiamiestä. Avustajan ja asiamiehen kelpoisuudesta sekä salassapitovelvollisuudesta säädetään erikseen. Muutoksenhakuasian osalta avustajan kustannusten maksaminen määräytyy oikeusapulain (257/2002) mukaan, jossa säädetään ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua. Turvapaikka-asiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Tuomioistuimien voi myöntää alaikäiselle turvapaikanhakijalle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Alaikäisellä turvapaikanhakijalla on siten oikeus käyttää avustajaa ja asiamiestä turvapaikkahakemuksensa vireillepanossa, käsittelyssä sekä muutoksenhaussa. Käytännössä alaikäinen ei yleensä ole itse tietoinen tai

kykenevä vaatimaan omia oikeuksiaan. Avustajan tai asiamiehen tarpeen harkitsee ja hankkii käytännössä lapsen huoltajan tehtäviä hoitava edustaja. Edustajan rooliin ei kuulu eikä heillä monesti ole valmiuksia toimia oikeudellisena avustajana lapselle. Edustajalla ei kuitenkaan ole velvollisuutta hankkia avustajaa tai asiamiestä lapselle, ainoastaan harkita oikeusavun tarve. Käytännössä on ollut yksittäisiä tapauksia, joissa edustaja ei ole ollut tietoinen lapsen oikeudesta tai tarpeesta oikeusapuun.

17-vuotias poika:

Poika oli haastatteluhetkellä ollut Suomessa n 1½ kuukautta. Hänellä oli edustaja, mutta ei lakimestä. Edustaja oli kertonut järjestävänsä tapaamisen lakimiehen kanssa.

5. Poliisin suorittama kuulustelu

Kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos. Alaikäisen hakijan kuulustelussa tulee olla läsnä myös edustaja ja tarvittaessa avustaja sekä tulkki. Joskus kuulusteluun osallistuu myös lapsen sosiaalityöntekijä. Hakijan henkilöllisyyttä selvitetessä kerätään henkilötiedot myös hakijan perheenjäsenistä ja muista omaisistaan. Alaikäisen hakijan omat henkilötiedot on rekisteröity jo heti hakemuksen jättövaiheessa joko poliisissa tai rajavartiolaitoksella ja kuulustelussa tarkastetaan hakijan ilmoittamat henkilötiedot.

Käytännössä kuulustelukäytännöt vaihtelevat poliisipiireittäin. Toisilla paikkakunnilla, kuten Helsingissä, kuulusteluja tehdään paljon, ja kokemus ja osaaminen keskittyvät tällaisiin poliisipiireihin. Joissakin pienissä poliisipiireissä kuulusteluja voidaan tehdä satunnaisesti eikä poliisilla ole välttämättä juurikaan kokemusta turvapaikka-asioista. Se, suorittaako poliisi lapsen kuulustelun siviiliasussa vaihtelee paikkakunnasta riippuen.

Mikäli hakijan sormenjäljet ovat löytyneet Eurodac rekisteristä ja hakija on hakenut turvapaikkaa toisesta EU maasta ennen Suomeen tuloaan tai ylittänyt jäsenvaltion rajan luvottomasti, eli kyseessä on ns. Dublin hitti, poliisi kuulee hakijaa pääsääntöisesti matkareitin osalta vain siltä osin, kuin se koskee matkaa Suomeen toisesta EU valtiosta. Myös ns. Dublin hitti-lasten kuulemisten välillä on suuria paikkakuntaeroja. Joissakin paikoissa lasta kuullaan hyvin perusteellisesti myös ns. Dublin hitti-tapauksissa, kun taas toisilla paikkakunnilla aikaa voidaan käyttää hitistä johtuen huomattavasti

vähemmän. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla yhteen hitti-lapsen kuulemiseen voi mennä useita tunteja, kun toisaalla maakunnassa yhden päivän aikana voidaan kuulla jopa 8 hitti-lastaa.

Poliisikuulustelun päätteeksi pöytäkirja tulkitaan hakijalle ja hakija allekirjoittaa kuulustelupöytäkirjan. Ulkomaalaisen maahantulon, matkareitin ja henkilöllisyyden selvittäminen on poliisitutkintaa, joten siihen sovelletaan poliisitutkintaa koskevia säännöksiä mm. sitä, että henkilöiden oletetaan lähtökohtaisesti kertovan totuus. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että pöytäkirja tulkitaan kokonaisuudessaan hakijalle kuulustelun päätteeksi. Yksittäisissä tapauksissa on käynyt niin, että pöytäkirjaa ei ole tulkittu hakijalle kokonaisuudessaan eikä kokematon edustajakaan ole osannut vaatia pöytäkirjan tulkaamista kokonaisuudessaan.

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakijamäärien lisääntyminen on johtanut siihen, että hakijan pääsy poliisin kuulusteluun on pitkittynyt. Kuulusteluun pääsyä voi joutua odottamaan useita kuukausia. Kuulustelujen järjestämistä voi hidastaa myös edustajan kiireet ja joissain tapauksissa myös tulkin saanti kuulusteluun on voinut olla hankalaa. Mikäli kuulusteluun tulee mukaan lisäksi avustaja tai sosiaalityöntekijä, on usean henkilön aikataulujen yhteensovittaminen joskus hyvinkin haasteellista ja tämä voi viivästyttää itse kuulustelun järjestämistä.

16-vuotias poika:

Poliisin kuuleminen oli ollut erittäin mukava, poliisi kyseli millainen pojan elämä kotimaassa oli ollut ja mikä hänen matkareittinsä oli.

Kuuleminen kesti arviolta noin kaksi tuntia.

6. Iänmääritys

Lapsen oikeuksien sopimuksen ja Suomen kansallisen lainsäädännön mukaan alle 18-vuotias henkilö on lapsi. Se, määritetäänkö hakija ala- vai täysi-ikäiseksi on ratkaiseva siltä osin, tuleeko lapsen etua arvioida hakijaa koskevissa päätöksissä lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti. Hakijan ikä määrittää myös mm. sen, määrätäänkö hänelle edustaja, miten hänen majoituksensa järjestetään, millaisia tukitoimia hän saa koulun ja terveydenhoidon suhteen, kuinka hänen hakemustaan arvioidaan ja onko hänen mahdollista hakea myöhemmin perheenjäseniään Suomeen.

Tällä hetkellä iänmäärityksestä ei ole kansallista lainsäädäntöä. Turvapaikkamenettelydirektiivin 17 artikla 5 kohta mahdollistaa lääketieteel-

listen tutkimusten teon ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijoiden iän arvioinnissa. Alaikäisillä ilman huoltajaa tulleilla turvapaikanhakijoilla ei yleensä ole passia tai muuta henkilöasiakirjaa, jolla heidän henkilöllisyytensä voitaisiin luotettavasti varmistaa. Osa turvapaikanhakijalapsista ei tiedä oikeaa ikäänsä. Osa hakijoista ei uskalla kertoa oikeaa ikäänsä erinäisistä syistä johtuen. Poliisi tekee ratkaisun siitä, uskooko se hakijan ilmoittaman iän oikeaksi vai ei. Mikäli poliisi ei usko alaikäisen ilmoittamaa ikää oikeaksi, pyydetään hakijalta ja hänen edustajaltaan suostumus iänmäärityksen tekemistä varten. Lapset eivät yleensä ymmärrä iänmäärityksen tosiasiallista merkitystä turvapaikka-asialleen ja oikeuksiinsa. Lapset kokevat, että iänmääritys on pakko tehdä, jotta heitä uskotaan muutoinkin, eivätkä he ymmärrä, että heillä on tosiasiallisesti oikeus kieltäytyä iänmäärityksestä. Vaikka lapsille kerrotaan pääsääntöisesti, että heillä on oikeus kieltäytyä iänmäärityksestä, he kokevat silti, että määritykseen on suostuttava uskottavuussyistä. Vuonna 2008 iänmäärityksestä kieltäytyi yksi hakija, jota kohdeltiin tämän jälkeen täysi-ikäisenä. Vuonna 2009 ei kukaan ole tietävästi kieltäytynyt iänmäärityksestä. Yksittäisissä tapauksissa poliisit ovat arvioineet itse silmämääräisesti hakijan iän ja kohdelleet hakijaa oman arvionsa mukaisesti täysi-ikäisenä, vaikka hakija olisi kertonut olevansa alaikäinen.

16-vuotias tyttö:

Tyttö kertoi suostuneensa poliisin vaatimaan iänmääritysteistiin, koska hän koki, ettei häntä muutoin uskota. Hänellä ei ollut mitään asiakirjoja, joilla todistaa ikänsä. Tyttö ilmoitti tietävänsä, että hänellä olisi ollut oikeus kieltäytyä iänmäärityksestä. Haastattelun lopussa tyttö kuitenkin halusi tietää mitä tapahtuisi, jos joku ei suostuisi iänmääritykseen ja keskustelusta kävi selvästi ilmi, että tyttö koki, ettei hänellä ollut muuta mahdollisuutta, kuin suostua iänmääritykseensä. Tyttö ei tiennyt mitä hänen tulisi tehdä, jos hänet määriteltäisiin nuoremaksi tai vanhemmaksi, kuin hän oikeasti oli. Hän itse tiesi minkä ikäinen oli ja koki tärkeäksi pitää oman henkilöllisyytensä syntymäaikansa osalta.

Iänmääritys tehdään Suomessa röntgenkuvauksen ja kliinisen tutkimuksen avulla lähinnä hampaisto- ja luustotutkimuksina. Tutkimus toteutetaan siten, että Helsingin Yliopiston oikeuslääketieteellinen laitos pyytää hakijan olinpaikkakunnan tai sitä lähinnä olevan terveydenhuoltopiirin alueella olevaa oikeushammaslääkärinä suorittamaan hakijan puhuttelun sekä ottamaan röntgenkuvat sekä hampaista että käden luista. Oikeushammaslääkäri tekee oman arvionsa hakijan iästä. Tämä arvio ja tutkimustulokset lähetetään Helsingin yliopiston oikeuslääketieteenlaitokselle, jossa toinen oikeushammaslääkäri antaa oman arvionsa hakijan iästä arvioimalla tutki-

mustuloksia, mutta siten, että hän ei katso ensimmäisen lääkärin lausuntoa. Näitä kahden erillisen oikeushammaslääkärin lausuntoa verrataan keskenään ja tehdään yksi yhteinen iänmäärityslausunto. Helsingin yliopiston oikeuslääketieteenlaitos on ainoa laitos Suomessa, jolla on oikeus tehdä säteilyä vaativia toimenpiteitä, kun kyse ei ole lääketieteellisestä hoidosta. Tästä huolimatta yksittäisiä iänmäärityksiä on tehty muuallakin kuin Helsingin oikeuslääketieteen laitoksella.

Suomessa oikeuslääketieteellisiä ikätutkimuksia on tehty turvapaikanhakijoille vain satunnaisesti ennen vuotta 2009. Vuoden 2008 aikana iänmäärityksiä tehtiin Helsingin yliopiston oikeuslääketieteenlaitoksella vain kuusi, joiden lisäksi kahdessa tapauksessa hakija ei saapunut tutkimukseen tai ei halunnut osallistua tutkimukseen. Näistä kuudesta iänmäärityksestä kolmessa tapauksessa hakijan iäksi arvioitiin vähintään 18 vuotta ja kolmessa hakijan ilmoittaman iän ja tutkimustulosten välillä ei ollut ristiriitaa (yksi näistä jälkimmäisistä tapauksista oli sellainen, jossa hakija itse ilmoitti olevansa 22-vuotias ja kaksi sellaista, joissa hakija ilmoitti olevansa alaikäinen). Tammi-syyskuussa 2009 iänmäärityslausuntoja oli annettu yhteensä 92 kappaletta. Näistä tapauksista 37 oli sellaista, joissa hakijan ilmoittaman alle 18 vuoden iän ja tutkimustulosten välillä ei ollut ristiriitaa. Tapauksista 55 oli sellaista, joissa hakijan ikä määriteltiin vähintään 18-vuotiaaksi.

Suomessa käytettävillä iänmääritystesteillä voidaan arvioida henkilön luuston ja hampaiden kypsyys hyvin tarkastikin. Luuston ja hampaiden kypsyuden mittaamisella ei kuitenkaan voida saada varmuutta hakijan tarkasta syntymävuodesta tai syntymäpäivästä. Iänmääritys on arvio hakijan iästä perustuen hampaiden ja luuston kypsyteen tiettyyn vertailuryhmään verrattuna. Iänmäärityslausunto kirjoitetaan hakijan eduksi siten, että iän arviomarginaalin ollessa joitakin vuosia, hakijan ikä arvioidaan olevan vähintään sen mitä nuorimman ikäarvion mukaisesti hakija voisi olla.

Vaikka iänmääritys on arvio henkilön iästä, kohdellaan lääketieteellistä lausuntoa muissa viranomaisissa pääsääntöisesti täytenä näyttönä hakijan iästä. Turvapaikanhakijalla ei ole varsinaista valitusmahdollisuutta iänmäärityksen tai sen tulkinnan osalta. Lainsäädännön ja ohjeistuksen puuttuessa käytännöt siitä, kuinka hakijan syntymäpäivä merkitään iänmäärityksen jälkeen, vaihtelevat myös poliisipiireittäin. Joissakin tapauksissa poliisi merkitsee hakijan syntymäpäiväksi hakijan oman ilmoittaman syntymäpäivän ja vuodeksi iänmäärityksessä annetun arvion mukaisen syntymävuoden. Toisaalla taas hakijan syntymäajaksi merkitään 1. tammikuuta tai 1. heinäkuuta ja syntymävuodeksi iänmääritysarvion mukainen vuosi. Joissakin poliisipiireissä lapsen iäksi merkitään iänmäärityslausunnon päivämäärä

lausunnon mukaisella syntymävuodella. Yksittäiset poliisit ovat voineet näin ollen syntymäkuukautta muuttamalla tehdä lapsesta useita kuukausia tai jopa vajaan vuoden vanhemman, kuin lapsi itse ilmoittaa ja/tai lapsi todellisuudessa on. Se, minkä ikäiseksi ja millä päivämäärällä syntyneeksi lapsi merkitään, riippuu täysin hakijan asiaa käsittelevästä poliisipiiristä ja asian käsittelijästä.

Eduskunnan oikeusasiamies on vastannut sisäasiainministeriön lausuntopyyntöön koskien iänmääritysten tekemistä. EOA:n 5.5.2009 antaman (Dnro 1209/5/09) lausunnon mukaan turvapaikanhakijan iänmääritykseen liittyvät toimivaltasäännökset ovat epäselvät. Koska iänmääritys on vapaaehtoista ja perustuu suostumukseen, on suostumuksen aina oltava todellinen ja nimenomainen. EOA suosittaa iänmäärityksestä säädettävän lailla erityisesti siitä syystä, että nuorempien hakijoiden kohdalla on vaikea varmistua siitä, että hakija on kyennyt arvioimaan iänmääritystä varten antamansa suostumuksen merkitystä. Lainsäädännön tulisi koskea iänmääritykseen liittyvistä toimivaltuuksista, iänmäärityksen suorittamisesta sekä iänmääritykseen liittyvistä oikeusturvanäkökohdista, kuten valitusmahdollisuudesta tai testistä kieltäytymismahdollisuudesta. EOA kiinnittää lausunnossaan lisäksi huomiota siihen, että perustuslain 7 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua ilman laissa säädettyä perustetta.

16-vuotias poika:

Poika ei tiennyt, mikä merkitys hänen iällään on turvapaikkaprosessiin tai hänen oikeuksiinsa Suomessa.

Sisäasiainministeriö on antanut hallituksen esityksen Eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta, jossa ehdotetaan ulkomaalaislakiin kahta uutta pykälää, joissa säädetään oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekemisestä iän selvittämiseksi. Lakiehdotuksen mukaan iän määrittämisen tekeminen edellyttäisi kansainvälisen suojelun tai muulla perusteella oleskelulupaa hakevan hakijan kirjallista suostumusta, ja alaikäisen hakijan osalta hakijan lisäksi huoltajan tai muun edustajan kirjallista suostumusta. Esityksen mukaan tutkimuksesta kieltäytyminen voitaisiin ottaa huomioon ratkaistaessa hänen vireillä olevaa asiaansa. Tutkimuksesta kieltäytymisellä olisi erityisesti vaikutusta arvioitaessa hakijan henkilöllisyyden uskottavuutta. Kansainvälistä suojelua hakevalle ulkomaalaiselle olisi lisäksi ilmoitettava, että tutkimuksesta kieltäytyminen ei kuitenkaan yksinään olisi peruste hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa hylkäämiselle. Ehdotuksen mukaan ikätutkimusta voi pyytää poliisi, rajavartiolaitos tai

Maahanmuuttovirasto, mutta ei hakija itse. Laissa ei olla antamassa valitsemahdollisuutta iänmäärityksen osalta. Lainmuutoksen on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2010 aikana.

16-vuotias poika:

Poliisi oli kysynyt pojan ja tämän edustajan suostumusta iänmääritystestiin. Edustaja vastusti iänmääritystestiä ja ilmoitti, että pojan ikä on se minkä poika on ilmoittanut. Poliisi oli pojan mukaan kertonut, että mikäli hakija ja edustaja eivät allekirjoita suostumusta iänmääritystestiin, niin hakemus lähetetään Migriin ratkaistavaksi ja poliisi ilmoittaa Migrille epäilevänsä hakijan olevan täysi-ikäinen ja päätös tehdään tällä perusteella. Poika ja edustaja suostuivat iänmääritystestiin, koska kokivat, ettei ole muuta vaihtoehtoa. Iänmäärityksen tuloksesta ei haastatteluhetkellä ollut vielä tietoa. Sama poika ei ollut tietoinen, että hänen iällään voi olla vaikutuksia mm. hänen koulunkäyntioikeuteensa tai turvapaikkahakemuksen käsittelyyn.

7. Turvapaikkahakemuksen käsittely

Suomessa turvapaikkahakemus tutkitaan ja käsitellään Maahanmuuttovirastossa (Migri). Migrin pyynnöstä poliisi voi suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jos hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt tai erityisestä syystä muulloinkin. SUPO voi suorittaa puhuttelun Migrin lisäksi, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet sitä edellyttävät. Puhuttelussa on erityisesti tiedusteltava miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen turvalliseen turvapaikka- tai alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseksi. Käytännössä poliisi tai SUPO ei ole tehnyt alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkapuhutteluja, vaan puhuttelut hoitaa Migri. Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden hakemusten käsittely on keskitetty Migrissä Helsinki 2 tulosalueelle ja ns. Dublin tapaukset käsitellään Dublin tulosalueella.

17-vuotias poika:

Pojan sormenjäljet olivat löytyneet Italiasta ja hänet oltiin käännättämässä takaisin Italiaan. Poika oli ollut säilöönottoyksikössä 8 päivää, josta hänet kuitenkin vapautettiin ja hänet majoitettiin ryhmäkotiin. Pojan käsityksen mukaan hänen asiansa oli EU tuomioistuimessa. Hän ei kuitenkaan tiennyt oliko hänen käännätyspäätöksestään valitettu tai mitä hänen turvapaikkapäätökselleen tai -hakemukselleen tapahtuu.

7.1. Turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättäminen

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ulkomaalaislain nojalla jättää aineellisesti tutkimatta, jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta tai hänet voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on vastuunmäärittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 määrittää kolmannen maan kansalaisen jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion. Asetuksen mukaan vain yksi jäsenvaltio käsittelee turvapaikkahakemuksen. Kukin jäsenvaltio voi käsitellä turvapaikkahakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se tässä asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tällöin hakemuksen käsittelyyn ottamisesta on ilmoitettava aiemmin vastuussa olleelle jäsenvaltiolle. Hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio määräytyy sen tilanteen mukaan, joka on, kun turvapaikanhakija ylittää ensimmäisen kerran jäsenvaltion rajan luvottomasti tai tekee ensimmäisen turvapaikkahakemuksen jossakin jäsenvaltiossa. Esimerkiksi ilman huoltajaa tulevan alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittelystä on ensisijaisesti vastuussa se jäsenvaltio, jossa joku hänen perheenjäsenensä laillisesti oleskelee, mikäli tämä on alaikäisen edun mukaista. Jos alaikäisellä ei ole perheenjäsentä, hakemuksen käsittelystä vastaa se jäsenvaltio, jossa alaikäinen teki turvapaikkahakemuksen tai jonka rajan hän ensimmäisenä ylitti. Jos turvapaikanhakijalla on oleskelulupa tai viisumi toisessa jäsenvaltiossa, on vastuu turvapaikankäsittelystä kyseisellä jäsenvaltiolla. Asetuksen IV luvussa määritellään humanitaarisesta lausekkeesta, jonka mukaan jäsenvaltio voi saattaa erityisesti perhesyihin tai kulttuuriin näkökohtiin perustuvista humanitaarisista syistä yhteen perheenjäsenet sekä muut hakijasta riippuvaiset sukulaiset, vaikka jäsenvaltio ei olisi vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Tämä jäsenvaltio käsittelee ko. turvapaikkahakemuksen toisen jäsenvaltion pyynnöstä, mikäli kyseessä olevat henkilöt antavat asiaan suostumuksensa. Mikäli ilman huoltajaa tulleella alaikäisellä on sukulainen toisessa jäsenvaltiossa, alaikäinen on

saatettava yhteen sukulaisensa kanssa mikäli mahdollista. Jos jäsenvaltio jonka puoleen käännytään, suostuu pyyntöön, siirtyy vastuu hakemuksen käsittelystä tälle valtiolle.

Suurin osa ilman huoltajaa tulevista alaikäisistä turvapaikanhakijoista tulee tällä hetkellä Somaliasta, Irakista ja Afganistanista. Tästä syystä alaikäisten kohdalla hakemuksen aineellinen tutkimatta jättäminen koskee lähinnä tapauksia, joissa lapsen perheenjäsen on pakolaisena toisessa EU maassa, Norjassa tai Islannissa, lapsella on viisumi tai oleskelulupa toisessa edellä mainituista maista, lapsi on tullut laittomasti Suomeen edellä mainitun maan kautta tai lapsi on hakenut turvapaikkaa toisessa jäsenvaltiossa, Norjassa tai Islannissa ennen Suomeen saapumistaan. Vuoden 2009 hakemusten perusteella näyttää siltä, että käytännössä aineellisesti tutkimatta jää tapaukset, joissa vähintään 14-vuotias lapsi on hakenut turvapaikkaa tai hänellä on viisumi tai oleskelulupa toisessa jäsenvaltiossa ja hänen sormenjälkensä löytyvät Eurodac- rekisteristä. Suomi palauttaa kategorisesti tällaiset lapset siihen valtioon, jossa lapsella on perheenjäsen, viisumi tai oleskelulupa tai lapsi on ensin hakenut turvapaikkaa. Kyseinen valtio on direktiivin nojalla velvollinen tutkimaan turvapaikkahakemuksen aineellisesti. Maahanmuuttovirasto tekee ensin tiedustelun vastuussa olevaan valtioon hitin osalta ja palautuksesta sovitaan. Kun lapsen palautuksesta on sovittu, Maahanmuuttovirasto tekee vastuunmäärittämisasetuksen perusteella turvapaikkahakemukseen tutkimattajättämispäätöksen ja käännyspäätöksen, jolla käännäyttää lapsen hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon.

Maahanmuuttovirastossa on tehty sisäinen linjaus, jonka mukaan alaikäisenä Kreikassa ensimmäisen kerran rekisteröity ja myös Suomessa alaikäisenä rekisteröity turvapaikanhakija katsotaan sellaiseksi haavoittuvassa asemassa olevaksi henkilöksi, jonka hakemus otetaan aineelliseen käsittelyyn Suomessa. Migrin linjaus perustuu siihen, että alaikäisiä ilman huoltajaa olevia turvapaikanhakijoita ei voida lähettää vastuunmäärittämisasetuksen mukaan takaisin Kreikkaan, koska vastaanotto-olosuhteet Kreikassa ovat huonot eikä lasten hyvinvointia voida turvata. Migrin sisäisen linjauksen mukaan vastaavissa tapauksissa, joissa alaikäinen on hakenut turvapaikkaa tai rekisteröity laittoman maahantulon yhteydessä ensin Maltalla ja tämän jälkeen Suomessa, yksin tulleen alaikäisen turvapaikkahakemus tutkitaan pääsääntöisesti aineellisesti Suomessa. Mikäli alaikäisellä on Maltaan myöntämä oleskelulupa, palautetaan hakija kuitenkin takaisin Maltalle vastuunmäärittämisasetuksen perusteella. Migrin palauttaa kuitenkin joissakin tapauksissa lähellä täysi-ikäisyyttä olevia alaikäisiä nuoria vastuunmäärittämisasetuksen perusteella Maltalle, vaikka hakijalla ei olisi Maltaan myöntämää oleskelulupaa.

Mikäli alaikäinen hakija oli merkitty täysi-ikäiseksi toisessa jäsenvaltiossa, jossa hän oli hakenut turvapaikkaa ennen Suomeen tuloa, pidettiin häntä täysi-ikäisenä Suomessa, vaikka lapsi ilmoitti olevansa alaikäinen. Lapsella ei ole mitään oikeusturvakeinoja ikänsä todistamiseksi tai toisen valtion viranomaisen merkitsemän virheen korjaamiseksi. Näissä tapauksissa Migri yksiselitteisesti tulkitsee toisen jäsenvaltion viranomaisen merkinnän oikeaksi, eikä hakijalla ole oikeutta vaatia tai saada iänmäärittäystä tai muutoin riitauttaa häntä koskeva ikämerkintä. Monen hakijan kertomuksen mukaan heidän ikänsä oli merkitty väärin, koska paikalla ei ollut tulkkia, tai viranomaiset olivat merkinneet aivan sattumanvaraisen iän hakemukseen tai hakija oli itse ilmoittanut virheellisen iän salakuljettajien tai muiden vastaavien henkilöiden painostuksesta tai ohjeesta.

7.2. Turvapaikkahakemuksen käsittely ja turvapaikkapuhuttelu

Mikäli vastuunmäärittämisasetuksen kriteerit eivät täyty tai jos vastuuta ei pystytä määrittelemään, vastaa ensimmäisen hakemuksen vastaanottanut jäsenmaa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Suomessa turvapaikkahakemus tutkitaan ja käsitellään Maahanmuuttovirastossa (Migri). Migri puhuttelee kaikki yksin tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat heidän ikänsä huomioon ottaen. Aivan pienimpien lasten osalta tämä voi tarkoittaa vain lyhyttä tapaamista ja yli 15-vuotiaiden osalta melko kattavaa puhuttelua. Migrillä on omat sisäiset ohjeet alaikäisten turvapaikanhakijoiden kuulemiseksi ja erilliset haastattelulomakkeet alle 15-vuotiaille sekä 15- vuotta täyttäneille. Migrin alaikäisten haastatteluohjeissa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, miten asioita lapselle ilmaistaan ja kuinka lapseen otetaan kontaktia ja luodaan luottamuksellista ilmapiiriä. Migrin puhuttelussa puhuttelija yrittää selvittää myös lapsen kokemaa väkivaltaa tai muita seikkoja, joka viittaisi mahdolliseen ihmiskauppaan tai uhriutumisen vaaraan.

Puhuttelussa on oltava läsnä hakijan lisäksi hänen edustajansa sekä tulkki. Avustaja voi olla mukana puhuttelussa, mikäli edustaja katsoo tämän tarpeelliseksi. Käytännössä avustaja on usein läsnä, mutta on myös tapauksia, joissa edustaja ei ole edes ymmärtänyt mikä avustajan rooli on tai että hakijalla on oikeus avustajaan. Migri järjestää puhutteluja pääsääntöisesti Helsingissä. Pitkien matkojen johdosta Migri on suorittanut myös videoyhteyden kautta etäpuhutteluja, joissa puhuttelija ja yleensä tulkki ovat Helsingissä ja hakija ja hänen avustajansa ja edustajansa videoyhteydenpäässä. Etäpuhuttelut on kuitenkin pääsääntöisesti päätetty, koska Oulun vastaanottokeskuksessa on aloitettu puhuttelujen pitäminen.

Puhuttelun alkaessa lapsi ei aina ymmärrä miksi häntä jälleen kerran kuullaan uuden viranomaisen toimesta ja miksi hänen täytyy kertoa moneen kertaan kertomansa asiat taas uudestaan. Lapset ovat yleensä erittäin väsyneitä huonosti nukutun yön jälkeen ja mahdollisen pitkänkin matkan johdosta. Heitä myös jännittää puhuttelussa. Migrissä alaikäisille puhutteluja tekevät virkamiehet ovat saaneet ohjausta ja opastusta lasten puhutteluista ja heidän toimintansa nähdään asiantuntevana. Ongelmana etäpuhuttelussa on kuitenkin kontaktin saaminen puhuteltavaan ja empatian tai sympatian ilmaiseminen sekä lapsen tulkitseminen videokuvan välityksellä. Puhuttelut kestävät muutamasta tunnista jopa koko päivän kestävään puhutteluun. Välillä pidetään taukoja ja pitkän puhuttelun aikana myös ruokatauko. Taukoja on myös mahdollista pitää aina lapsen niin halutessa. Puhuttelun päätteeksi tulkki tulkkaa puhuttelusta tehtävän pöytäkirjan hakijalle ja pöytäkirjaan tehdään tarvittavat korjaukset. Hakijan tulee allekirjoittaa vielä kaikki puhuttelupöytäkirjan sivut hyväksymisen merkiksi. Puhuttelu myöskin nauhoitetaan, jotta esimerkiksi valitusvaiheessa nauhat voidaan tarkistaa epäselvyyksien tarkastamiseksi.

Migri ja Pakolaisneuvonta ry ovat tehneet vuonna 2008 yhteistyössä suosituksen turvapaikkapuhuttelujen kehittämiseksi. Suosituksissa on ehdotettu alaikäisten lasten haastatteluista siten, että hakijan ei tarvitsisi matkustaa kohtuuttomia matkoja haastatteluun ja että alaikäisille ei tulisi käyttää etätulkkauksia. Suositusten mukaan alaikäisen puhuttelussa tulisi käyttää alaikäistulkkausperheeseen perehtyneitä tulkkeja ja tukille tulisi varausta tehtäessä ilmoittaa, että tulkattava on alaikäinen. Vuonna 2009 Migri ja Pakolaisneuvonta ry ovat jatkaneet yhteistyötään ja kehittäneet mm. tulkkien ja edustajien ohjeistusta. Nämä ohjeet ja suositukset julkaistaan vuoden 2010 alussa.

Puhuttelun jälkeen Migrin on tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö viipymättä. Jäljittämisen tarkoituksena on lapsen edun tavoite, lapsen vanhempien ja/tai tosiasiallisten huoltajien olinpaikan selvittäminen ja yhteyden luominen lapsen ja vanhemman tai huoltajan välille. Jäljittäminen edesauttaa myös Migrin päätöksentekoa tosiasioiden selvittämisen osalta sekä antaa hyödyllistä tietoa mahdollista perheenyhdistämistä varten. Jäljittämisestä saadut tiedot välitetään edustajalle ja loppuraportti myös sosiaalityöntekijälle. Jäljittäminen ei estä myöntämästä lapselle turvapaikkaa tai oleskelulupaa suojelun perusteella eikä jäljittäminen saa vaarantaa hakijan tai hänen omaisensa turvallisuutta. Jäljittämiseen tarvitaan aina hakijan ja edustajan suostumus.

Migri on solminut yhteistyösopimuksen International Social Service'n kanssa jäljittämisestä. Käytännössä jäljittämisiä ei ole voitu suorittaa loppuun yhdessäkään tapauksessa. Tämä on johtunut siitä, että esimerkiksi Somaliassa jäljittämistä ei tämänhetkisen tilanteen johdosta voida suorittaa ja niistäkin maista mistä tietoa on saatavilla, jäljittäminen ei onnistu aikarajoitusten johdosta. Turvapaikkaprosessille on asetettu käsittely- ja päätösaikataulutavoitteet ja jäljittämistä ei kyetä tekemään näissä määräajoissa. Lapsella on mahdollisuus, ja käytännössä näin usein tehdäänkin, jatkaa itse sukulaistensa etsintää kansainvälisen Punaisen Ristin välityksellä. Jotkut lapset saavat yhteyden perheeseensä itse mm. internetin välityksellä.

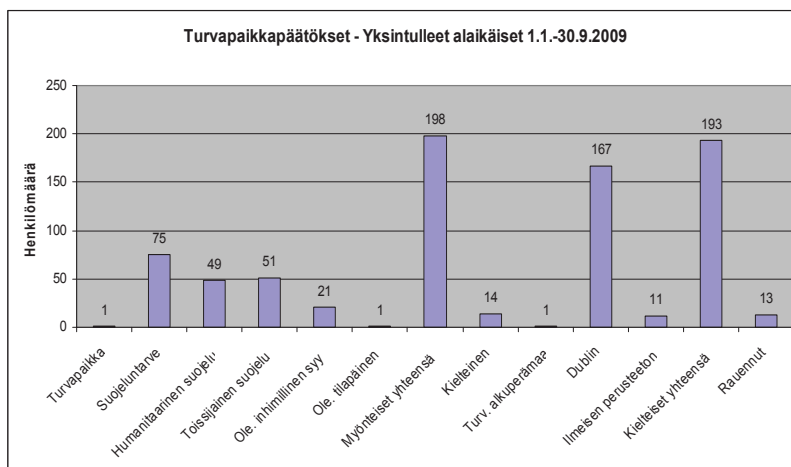
Käytännössä hakijamäärien lisääntyminen on johtanut siihen, että hakija joutuu tällä hetkellä odottamaan Migrin turvapaikkapuhuttelua muutamasta kuukaudesta jopa vajaan vuoteen hakemuksen jättämisestä. Puhutteluun pääsemistä hidastuttaa mm. poliisin kuulemisten viivästyminen, edustajien kiireet ja tulkkien saatavuus. Mikäli puhutteluun mukaan tulee avustaja tai sosiaalityöntekijä, on usean henkilön aikataulujen yhteensovittaminen joskus haasteellista ja tämä voi viivästyttää puhuttelun järjestämistä. Lasten turvapaikka-asiat ja -tutkinta ovat myöskin aikaa vievempiä kuin aikuisten vastaavat asiat.

Päätöksen tekoa on Migrin mukaan viivästyttänyt viimeaikoina myös se, että hakemuksen liitteeksi tarvitaan sosiaalityöntekijän lausunto lapsen tilanteesta. Koska sosiaalityöntekijöistäkin on pulaa tai he ovat kiireisiä hakijamäärien kasvettua, joutuu Migri joskus odottamaan sosiaalityöntekijän lausuntoa viikkoja tai jopa kuukausia. Toisaalta esille on tuotu myös näkemyksiä siitä, että joissakin tapauksissa edustajat ovat vaatineet nähdä ja hyväksyä sosiaalityöntekijän lausunnon ennen Migrille lähettämistä. Edustajalla on oikeus saada kopio sosiaalityöntekijän lausunnosta, mutta ei oikeutta tarkastaa lausuntoa tai kyseenalaistaa sosiaalityöntekijän arvioita. Toki virheet edustajalla on mahdollisuus itse korjata ilmoittamalla esim. kirjoitus- ja asiavirheistä. Esille nousi myös tapauksia, joissa sosiaalityöntekijä oli antanut lasta koskevia salassapidettäviä tietoja, esim. terveystietoja, ilman lapsen edustajan suostumusta toisille viranomaisille.

8. Turvapaikkapäätös ja päätöksen tiedoksianto

Alaikäisten yksin tulleiden turvapaikanhakijoiden hakijamäärien lisääntyminen on johtanut myös päätösten hidastumiseen ja päätöstä joutuu tällä hetkellä odottamaan useita kuukausia puhuttelun jälkeen. Turvapaikkapäätösten kokonaiskäsittelyaika, joka sisältää kaikkien viranomaisten käsitte-

lyn, on normaalimenettelyssä ratkaistavan hakemuksen osalta ollut vuonna 2009 yhteensä 235 vuorokautta ja nopeutetussa menettelyssä (joka sisältää Dublin- tapaukset sekä ilmeisen perusteettomat turvapaikkahakemukset) 155 vuorokautta.²⁹ Lasten turvapaikkapäätöksistä yli 90% on pääsääntöisesti vuosittain myönteisiä. Tosin oleskeluluvan perusteena on pääsääntöisesti ollut suojelun tarve tai inhimilliset syyt ennen 1.6.2009 myönnetyissä oleskeluluvissa sekä kesäkuusta 2009 lähtien humanitaarinen suojelu tai toissijainen suojelu ja vain muutama lapsi vuodessa saa turvapaikan Suomessa.



Lähde: Maahanmuuttovirasto

Huom. Oleskelulupia humanitaarisen- ja toissijaisen suojelun perusteella on myönnetty 1.6.2009 alkaen. Oleskelulupia suojelutarpeen perusteella myönnettiin 31.5.2009 asti.

Lapsen edun arviointi päätöksessä koetaan hankalaksi erityisesti, koska ei ole olemassa yksittäistä tahoa, joka voisi antaa arvion yksittäisen lapsen edusta. Yksityiset psykologit eivät anna ko. lausuntoja eikä lapsille ole omaa KITU:n tapaista palvelua. Tällä hetkellä lapsen oma sosiaalityöntekijä arvioi lapsen tilannetta ja etua. Sosiaalityöntekijällä on paras tuntemus lapsen tilanteesta ja mikä kyseiselle lapselle olisi paras ratkaisu. Sosiaalityöntekijöiden lausunnot kuitenkin vaihtelevat suuresti eivätkä kaikki ole tietoisia siitä, kuinka lapsen etua tulisi lausunnossa avata tai arvioida, jotta päätöksen tekijä pystyisi arvioimaan kyseisen lapsen tilannetta ja kyseisen lapsen edun mukaisesti. Yhteiset Lapsemme ry:llä on kuitenkin parasta aikaa meneillään projekti, jossa kehitetään lapsen edun huomioon ottamista

²⁹ www.migri.fi, yksintulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkapäätösten keskimääräiset käsittelyajat 1.1.-30.9.2009.

turvapaikkaprosessissa. Hankkeessa on tarkoitus tarjota koulutusta lapsen kohtaamisesta puhuttelussa, kehittää erilaisia toimintamalleja lapsen edun arvioinnin helpottamiseksi ja tehdä hankkeen lopuksi julkaisu sekä oma esite alaikäisille turvapaikanhakijalapsille siitä, miten turvapaikkaprosessi etenee. Projekti keskittyy myös sosiaalityöntekijöille annettavaan koulutukseen ja ohjeistukseen, jolla autettaisiin sosiaalityöntekijöitä tekemään yhdenmukaisia ja laadukkaita arvioita ja lausuntoja yksittäisen lapsen edusta.

1.1.-30.9.2009 tehtyjen alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden lasten turvapaikkapäätöksissä näkyy lapsen edun arvioimisen vaikeus tai lapsen edun arvion puuttuminen. Dublin- menettelyssä Migri pääsääntöisesti jättää turvapaikkahakemuksen aineellisesti tutkimatta ja käännyttää vastuunmäärittämisasetuksen perusteella lapsen takaisin toiseen jäsenvaltioon, missä lapsi on ensimmäisen kerran jättänyt turvapaikkahakemuksen, eikä tätä päätöstä valmistellessa pääsääntöisesti arvioi lapsen etua. Päätösteksteissä viitataan vain siihen, että ”Maahanmuuttovirasto on käännättämisestä päättäessään ottanut huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan” tai että vastaanotto-olosuhteissa olevat eroavaisuudet eivät ole peruste hakemuksen aineelliseen käsittelyyn ottamiselle ja lapsen etuun viitataan päätöksissä vain satunnaisesti ja silloinkin pääsääntöisesti vain että ”Maahanmuuttovirasto on käännättämisestä päättäessään ottanut huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan, kuten hakijan oleskelun pituuden ja tarkoituksen, hakijan siteet Suomeen sekä lapsen edun”. Parhaimmillaan lapsen etua on arvioitu vain yksittäisissä tapauksissa esimerkiksi siten, että on katsottu olevan lapsen edun mukaista, että hakijat varttuvat tutussa ympäristössä, jossa he olivat asuneet jo kaksi vuotta ennen Suomeen tuloaan. Tilanteissa, joissa alaikäinen lapsi vetoaa siihen, että hän on joutunut rikoksen tai hyväksikäytön kohteeksi aikaisemmassa EU valtiossa, Migri on katsonut, että hakijan on otettava yhteyttä kyseisen maan viranomaisiin, eikä tämä ole ollut peruste hakemuksen aineelliseen käsittelyyn ottamiseen Suomessa. Pääsääntöisesti fyysiset tai psyykkiset oireet tai asunnottomuus ja toimeentulon puute eivät ole peruste hakemuksen aineelliseen käsittelyyn ottamiselle Suomessa, koska Migri katsoo lapsen voivan saava kyseisiä palveluja hakemuksen käsitteystä vastuussa olevasta EU valtiosta. Hakemusten joukossa oli mm. lapsia, jotka olivat asuneet kadulla, joutuneet pahoinpitelyn kohteeksi, tai heillä oli fyysisiä tai psyykkisiä ongelmia, ja heidät palautettiin takaisin toiseen EU jäsenvaltioon. Suomessa ei ole olemassa mitään seurantajärjestelmä, jolla voitaisiin seurata lasta ja tämän tilannetta, kun lapsi palautetaan toiseen valtioon.

Suurin osa normaalissa turvapaikkamenettelyssä olevista ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä turvapaikanhakijoista saa oleskeluluvan Suomeen. Ilman huoltajaa olevien lasten hakemusten liitteiksi pyydetään lapsen oman sosiaalityöntekijän lausunto lapsen edusta ja tällä on suuri merkitys lapsen edun arvioinnissa. Tässä selvityksessä käytetyssä aineistossa ei ollut mukana yhtään ilmanhuoltajaa saapunutta alaikäistä, joka olisi saanut kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen normaalissa turvapaikkamenettelyssä.

Koska lapsi voidaan käännättää Dublin- menettelyssä heti käännätyspäätöksen tekemisen jälkeen hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon, ei hakija aina ehdi tehdä valitusta päätöksestä. Toisaalta lapsia on palautettu toiseen jäsenvaltioon valituksesta huolimatta, jolloin valitus on monesti jäänyt tarkemmin käsittelemättä tai se on palautuksen johdosta peruttu.

1.1.- 31.6.2009 käsitellyistä turvapaikkahakemuksista käy ilmi lisäksi se, että Migri ei pääsääntöisesti arvioi tai tunnista ihmiskaupanuhreja yksintulleiden alaikäikäisten hakijoiden joukosta, erityisesti jos lapsi on hakenut turvapaikkaa jo ennen Suomeen tuloaan toisesta EU jäsenvaltiosta. Alkuvuoden 2009 turvapaikkahakemusten joukossa oli useita alaikäisiä yksintulleita hakijoita, jotka olivat joutuneet väkivallan uhriksi, asuneet kaduilla ilman minkäänlaista vastaanottoa, sosiaaliturvaa tai ruokaa, tai joutuneet rikollisten uhkailujen tai pakottamisen kohteeksi siinä valtiossa jossa olivat hakeneet turvapaikkaa ensimmäistä kertaa. Hakemusten joukossa oli myös alaikäinen, jota oli yritetty pakottaa sotilaaksi omassa kotimaassaan. Tästä huolimatta kyseiset lapset oltiin palautettu tai heitä oltiin palauttamassa takaisin vastuunmääritysasetuksen mukaan turvapaikkahakemuksesta vastuussa olevaan valtioon ilman hakemuksen aineellista käsittelyä tai ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan harkintaa tai uhriutumisen riskin arviointia. Jos asiassa ilmenee vahvoja viitteitä siihen, että hakija on mahdollisesti joutunut ihmiskaupan uhriksi, Migri käsittelee turvapaikkahakemuksen Suomessa aineellisesti, erityisesti jos oleskelulupahakemuksen tutkimiselle Suomessa on katsottu olevan painavia syitä ihmiskaupparikokseen liittyvän tutkinnan johdosta. Jos epäilty uhriuttaja ei ole Suomessa eikä myöskään vastaanottavassa Dublin-maassa, niin hakijalle voidaan tehdä myös Dublin-päätös ja käännättää hakija vastuussa olevaan jäsenvaltioon. Migri katsoo, että hakijalla on mahdollisuus päästä vastaanottavan valtion ihmiskaupan uhreille tarkoitettujen tukipalvelujen piiriin, mikäli niin haluaa.

Migrin turvapaikkapäätös lähetetään paikallispoliisille, joka antaa päätöksen tiedoksi hakijalle. Hakijamäärien kasvun sekä paikallispoliisien

resurssien johdosta päätösten tiedoksiantoajat ovat pidentyneet. Joissakin poliisipiireissä päätöksen tiedoksianto voi kestää useita kuukausia, eikä päätöstä koskeva valitusaika ala kulua ennen kuin päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Yksittäisissä tapauksissa hakija on ehtinyt täyttää 18- vuotta päätöksen tekemisen jälkeen, kun päätös on odottanut poliisilaitoksella. Tämä voi taas johtaa siihen, että nuori ei voi hakea vanhempiaan Suomeen perheenyhdistämisen kautta, vaikka muut edellytykset perheenyhdistämiselle täytyisivät.

9. Päätöksen jälkeinen tilanne

9.1. Sijoittuminen oleskeluluvan saamisen jälkeen

Oleskeluluvan saaneet alaikäiset, lähinnä kouluikäiset tai sitä nuoremmat, sijoitetaan kuntien ylläpitämiin perheryhmäkoteihin. Osa ryhmäkodeista ja perheryhmäkodeista toimii yhdistettyinä yksikköinä, joissa lapset voivat jatkaa asumistaan oleskeluluvan saatuaan. Kuntaan sijoitettaessa otetaan huomioon alaikäisen mahdollisuudet pitää yhteyttä Suomessa oleviin omaisiinsa ja saman etnisen ryhmän jäseniin sekä kunnassa tarjolla olevat opiskelumahdollisuudet ja tarvittaessa terveydenhoidon palveluiden saatavuus. Perheryhmäkodissa lapsen kasvatuksen ja hoidon tavoitteena on lapsen kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan omaa kulttuuriaan säilyttäen ja ylläpitäen.

Nuorille, pääsääntöisesti 16-17-uoitiaille, tarjotaan majoituksena tukiasuntoja. Edustaja avustaa tarvittaessa nuorta, mutta nuoren täyttäessä 18 vuotta edustajan toiminta päättyy. Tällöin nuori jää täysin yksin ilman tukiverkostoa tai apua. Osa nuorista eristäytyy ympäröivästä yhteiskunnasta, kokee yksinäisyyttä ja pahimmillaan tämä voi johtaa syrjäytymiseen. Mikäli nuori ei pääse riittävän nopeasti kielikurssille ja opi suomen tai ruotsin kieltä, syrjäytymisvaara kasvaa ja kotoutuminen hidastuu.

Jos lapsi on asunut turvapaikkamenettelyn ajan perheessä ja saa myönteisen turvapaikkapäätöksen tai oleskeluluvan, hän voi jatkaa perheessä asumista. Tämä tapahtuu kuitenkin vain, jos se on hänen etunsa mukaista. Lapset aloittavat koulunkäynnin tai jatkavat jo aloittamaansa koulunkäyntiä oleskeluluvan saamisen jälkeen. Lapsen saadessa oleskeluluvan, hän ei ole enää vastaanottokeskuksen kirjoilla, vaan siirtyy asuinpaikkakuntansa kunnan palvelujen piiriin.

Marraskuussa 2009 vastaanottojärjestelmän piirissä olevista 752 lapsesta 162 lapselle oli jo myönnetty oleskelulupa pysyväisluonteista maassa oleskelua varten. Näistä 162 lapsesta 147 asui keskuksissa (ryhmäkodeissa, perheryhmäkodeissa, tukiasunnoissa ja kansanopistoissa) ja 2 yksityismaajoituksessa. Ryhmäkodeissa asui n. 20 lasta odottamassa kuntapaikkaa.

Kuntiin sijoittaminen on vaikeutunut vuosi vuodelta ja moni aiemmin pakolaisia vastaanottanut kunta on kieltäytynyt vastaanotosta. Kunnissa voi olla heikko asuntotilanne ja myös sosiaali- ja terveystalvelujen entistä niukempi resursointi on pidentänyt sijoittamista koskevia aikatauluja tai estänyt vastaanoton. Voimavarojen niukkuus näkyy muun muassa työntekijöiden suurena työtaakkana. Kuntien edustajat ovat tuoneet esille huolensa valtion maksamien korvausten riittävydestä. Kuntapaikkojen vähyys hidastaa oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden siirtymistä vastaanottokeskuksista kuntiin. On epätarkoituksenmukaista jatkaa vastaanottokeskuksessa asumista sen jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty, koska kotoutumiseen tähtäävät toimet pitäisi voida aloittaa mahdollisimman pian. Kuntiin sijoittaminen ja vastaanottokeskusten epätarkoituksenmukainen käyttö oleskeluluvan saaneiden henkilöiden väliaikaisesti sijoituksiin kytkeytyy voimavaroista käytyyn keskusteluun.

Hallitus on päättänyt nostaa valtion kunnille maksamaa korvausta vastaanotetuista pakolaisista. Tämän on tarkoitus parantaa kuntien halukkuutta ottaa vastaan pakolaisia kuntaan. Korvausta korotetaan kuitenkin vain 10 % vuoden 1993 tasosta, joten korotuksen määrä ei välttämättä ole riittävä. Sisäasiainministeriö aloittaa lisäksi Euroopan pakolaisrahaston (ERF) rahoituksella hankkeen, jonka tavoitteena on tukea haavoittuviin ryhmiin kuuluvien kiintiöpakolaisten kuntiin sijoittamista ja heidän tarvitsemiensa erityispalveluiden tuottamista kunnissa. Suomi on saanut vuosille 2009-2011 Euroopan pakolaisrahastosta noin 1592000 euroa rahoitusta haavoittuvassa asemassa olevien kiintiöpakolaisten sijoittamiseen. Haavoittuviksi ryhmiksi lasketaan mm. lapset ja naiset, jotka ovat joutuneet henkisen, ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan tai hyväksikäytön uhreiksi, sekä henkilöt, joilla on vakavia terveydenhoitoon liittyviä tarpeita. Nyt saadulla rahoituksella voidaan helpottaa em. ryhmien kuntiin sijoittamista kehittämällä ja järjestämällä heille terveys-, mielenterveys-, ja kuntoutuspalveluja. Hankkeessa luodaan ja testataan uusia palveluja ja palvelukokonaisuuksia. Erityisesti panostetaan kuntien henkilöstön kouluttamiseen ja esim. hoito- ja terapiamenetelmien kehittämiseen. Hankkeen puitteissa on myös mahdollista tukea suoraan rahallisesti erityispalvelujen järjestämisestä kunnassa. Hanke pyrkii siihen, että erityisesti ns. hätätapausten ja muiden vaikeassa asemassa olevien pakolaisten kuntiin sijoittaminen nopeutuisi ja helpottuisi.

si. Hanke toimii tiiviissä yhteistyössä TE-keskusten kanssa kuntapaikkojen lisäämiseksi. Hanke käynnistyy syksyllä ja jatkuu vuoden 2011 loppuun. Tarvittaessa sitä voidaan jatkaa vuoden 2013 loppuun. Sisäasiainministeriö toteuttaa hankkeen yhteistyössä TE-keskusten ja haavoittuviin ryhmiin kuuluvia kiintiöpakolaisia vastaanottavien kuntien kanssa. Hankkeessa hyödynnetään myös järjestöjen asiantuntemusta.³⁰

Viimeaikaisessa keskustelussa maahanmuuttoministeri Thors on tuonut esille ajatuksen siitä, että kunnat veloitettaisiin vastaanottamaan pakolaisia.

9.2. Jälkihuolto

Oleskeluluvan saanut lapsi, joka täyttää 18- vuotta, jää täysi-ikäistyessään vastaanottojärjestelmän palveluiden ulkopuolelle. Nuorelle ei myöskään tarjota lastensuojelullisia tukipalveluja. Koska yksin tulleita alaikäisiä turvapaikanhakijalapsia ei ole sijoitettu lastensuojelulain nojalla, he eivät ole oikeutettuja lastensuojelulaissa tarkoitettuun jälkihuoltoon, kuten suomalaiset sijaishuollossa itsenäistyvät nuoret, jotka saavat jälkihuoltoa 21 ikävuoteen saakka.

Käytännössä suurin osa alaikäisistä yksin tulleista turvapaikanhakijoista on 15-17-vuotiaita. He ehtivät asua Suomessa vain muutaman vuoden ennen täysi-ikäistymistään. Monella on traumaattisia kokemuksia kotimaastaan ja matkaltaan, heillä on usein vajavainen suomenkielentaito, puutteellinen koulutus, osa on jopa luku- ja kirjoitustaidottomia. Heillä ei ole valmiuksia toimia itsenäisesti yhteiskunnassa, jota he eivät tunne vielä kunnolla. Somalialainen, irakilainen ja afganistanilainen kulttuuri, joista suurin osa alaikäisistä ilman huoltaja tulevista hakijoista tulee tällä hetkellä, ovat hyvin yhteisöllisiä kulttuureja, kun taas Suomessa kannustetaan hyvin itsenäiseen ja individualistiseen elämään. Tällaisella yhteisöllisyyteen oppineella nuorella ei ole välttämättä valmiuksia selviytyä yksin Suomessa. Nuoret sijoitetaan kuitenkin asumaan yksin kielitaidottomana vieraassa kulttuurissa ja selviämään yksin vieraassa yhteiskunnassa. Lapsella olleen edustajan toiminta päättyy nuoren tullessa täysi-ikäiseksi. 18- vuotta täyttänyt nuori ei pääse kotoutumistoimenpiteiden piiriin, voi joutua odottamaan pitkään suomen tai ruotsin kielen kurssille pääsyä ja pahimmillaan yksin jääminen johtaa syrjäytymiseen.

30 SM:n ulkoinen tiedote 17.8.2009.

10. Perheenyhdistäminen

Ulkomaalaislain 37 §:n mukaan perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Jos Suomessa oleva henkilö on alaikäinen lapsi, perheenjäsen on hänen huoltajansa. Ulkomaalaislain 38 §:ssä taas määrätään edellytyksestä lapsen alaikäisyydestä. Hallituksen esityksessä HE 28/2003 avataan kyseisen 38 §:n sisältöä siten, että oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella alaikäiselle naimattomalle lapselle edellyttäisi, että lapsi on alaikäinen sinä päivänä, jolloin lapsen oleskelulupahakemus on tullut vireille. Samalla edellytettäisiin, että edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle perhesiteen perusteella olisivat täyttyneet tuona vireilletulopäivänä. Tämä tarkoittaa sitä, että perheenkokoajalla olisi oleskelulupa Suomeen. Jos esimerkiksi Suomessa turvapaikkaa hakenut ulkomaalainen hakee jo turvapaikkaprosessin aikana oleskelulupaa perhesiteen perusteella ulkomailla olevalle alaikäiselle lapselleen, lapsen tulee olla alaikäinen päivänä, jolloin vanhemman turvapaikkahakemus ratkaistaan. Tätä ennen ei ole olemassa edellytyksiä oleskeluluvan myöntämiselle perheenjäsenelle perhesiteen perusteella. Tällä hallituksen esityksen perustelulla on siten johdettu yhdenmukainen linja siitä, että alaikäisen ilman huoltajaa tulleen turvapaikanhakijan mahdollisuus hakea huoltajaansa Suomeen perheenyhdistämisen kautta edellyttää, että lapsi on ensin saanut oman oleskelulupansa Suomeen ja vielä oleskeluluvan saatuaan ja perhesideperusteista oleskelulupaa vanhemmalleen jättäessään on itse alaikäinen.

Käytännössä nykyinen ulkomaalaislain linjaus on johtanut pidentyneiden käsittelyaikojen johdosta siihen, että yhä harvempi ilman huoltajaa Suomeen saapunut lapsi saa perheensä Suomeen perheenyhdistämisen kautta. Suurin osa nuorista 16-17 vuotiaista turvapaikanhakijoista ehtii nykyisen käsittelyajan johdosta täyttää 18 vuotta ennen kuin he saavat oman oleskelulupapäätöksensä. Käytännössä tapahtuu myös sitä, että lapsen oleskelulupapäätös on tehty lapsen vielä ollessa alaikäinen, mutta päätöksen tiedoksiannon viivästyessä lapsi ehtii täyttää 18 vuotta eikä siten enää voi hakea vanhempiaan tai sisaruksiaan Suomeen.

Mikäli nyt vireillä oleva ulkomaalaislain muutos, koskien vaatimusta perheenkokoajan alaikäisyydestä vielä siinä vaiheessa, kun perheenjäsenille tehdään oleskelulupapäätökset, saatetaan voimaan, tulee perheenyhdistyminen entistä vaikeammaksi. Käytännössä tämä tulee tarkoittamaan sitä, että viranomaistoiminnan viivästymisten ja hakemuskäsittelyjen pitkittyessä, alaikäisten turvapaikanhakijoiden on entistä vaikeampaa saada van-

hempiaan Suomeen. Tämä mahdollistaa myös tilanteet, joissa hakemuksen käsittelyä pitkittämällä saadaan perheen yhdistämishakemuksia hylättyä.

11. Säilöönottaminen

Mikäli lapsi saa kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen tai Dublin tapauksissa hakemusta ei oteta aineelliseen käsittelyyn Suomessa ja lapselle tehdään käännytyspäätös tai lapsi muulla tavoin menetellen estää tai huomattavasti vaikeuttaa päätöksentekoa, voidaan hänet ottaa säilöön. Ennen alle 18-vuotiaan säilöön ottamista on kuultava sosiaaliviranomaisen edustajaa. Säilöönottoyksikkö voidaan perustaa valtion tai kunnan ylläpitämän vastaanottokeskuksen yhteyteen.

Säilöön ottamisesta päättää poliisissa kihlakunnan poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin tai liikkuvan poliisin päällystöön kuuluva virkamies ja rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään majurin arvoinen rajavartiomies sekä raja- tai merivartioalueen päällikkö ja rajatarkastusosaston päällikkö. Säilöön otetulle tai hänen lailliselle edustajalleen on ilmoitettava säilöön ottamisen peruste. Edellä mainittu virkamies voi päättää säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saa poliisin pidätystiloissa kestää enintään neljä vuorokautta tai henkilö voidaan poikkeuksellisesti sijoittaa poliisin pidätystilojen sijasta rajavartiolaitoksen pidätystiloihin, kuitenkin enintään 48 tunniksi. Alle 18-vuotias voidaan sijoittaa poliisin ja rajavartiolaitoksen pidätystiloihin vain, jos myös hänen huoltajansa tai muu täysi-ikäinen perheenjäsenensä on otettu säilöön poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin.

Säilöön ottamisesta ja poikkeuksellisesta sijoittamisesta päättäneen virkamiehen on viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä ilmoitettava asiasta säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin käräjäoikeudelle. Ilmoitus voidaan tehdä puhelimitse tai sähköisesti. Puhelimitse tehty ilmoitus on viipymättä toimitettava kirjallisena käräjäoikeudelle. Käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista ja poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Säilöön ottamista koskevaan viranomaisen ja käräjäoikeuden päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Säilöön otettu saa kannella käräjäoikeuden päätöksestä.

Käytännössä voi tapahtua niin, että sosiaalityöntekijälle ilmoitetaan lapsen säilöönottamisesta, mutta sosiaalityöntekijällä ei ole mahdollisuutta ottaa asiaan kantaa, ennen kuin säilöönnotosta on jo päätetty. Sosiaalityöntekijälle voidaan soittaa ja ilmoittaa säilöönnotosta, mutta sosiaalityöntekijän nimeä ei välttämättä merkitä mihinkään, eikä kukaan jälkikäteen siten voi tarkastaa kenen kanssa lapsen säilöönnotosta on keskusteltu. Tämä mahdollistaa virheiden ja väärinkäytösten esiintymisen ja sosiaalityöntekijän kannanoton huomiottajättämisen, jolloin todellista arviota lapsen edusta säilöönottamisessa ei välttämättä tehdä ollenkaan.

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaisesti myös lasten säilöönottoa koskevilla päätöksillä tulisi arvioida lapsen etu. Lapsia kuitenkin sijoitetaan säilöönottoyksiköihin ja poliisin pidätystiloihin, joissa oleskelee myös rikoksista tuomittuja ja maasta poistettavia henkilöitä sekä pääsääntöisesti täysi-ikäisiä henkilöitä. Lapsella ei ole säilöönottoyksikössä mahdollisuutta osallistua kouluun tai ulkoilla. Alaikäisiä ilman huoltajaa tulleita lapsia on myöskin pidetty poliisin pidätystiloissa, kun poliisi on itse silmämääräisesti arvioinut lapsen olevan täysi-ikäinen. Käytännössä käräjäoikeuksien käsittely koskien säilöönottoa on yleisen kokemuksen mukaan pääsääntöisesti ratkaistu hakemuksen mukaisesti.

16- vuotias poika:

Poika oli otettu joiksikin tunneiksi poliisin pidätystiloihin, koska hänen sormenjälkensä oli löytynyt jostain toisesta maasta ja poliisi sanoi, että poika palautetaan takaisin siihen maahan mistä tämä oli tullut. Poliisi oli kertonut pojalle, ettei häntä voida pitää poliisin tiloissa, koska hän on alaikäinen. Poika siirrettiin säilöönottoyksikköön, jossa hän oli kaksi viikkoa. Pojan kuvauksen mukaan paikka oli ”vankilanoloinen”, koska siellä ei ole oikeutta mennä ulos. Pojan edustaja oli mukana, kun häntä vietiin säilöönottoyksikköön, mutta poika ei tiennyt oliko sosiaalityöntekijältä pyydetty lausuntoa hänen säilöönottamisestaan.

12. Yhteenveto lasten haastatteluista

Suurin osa Suomeen tulevista turvapaikanhakijalapsista tulee köyhistä maista, joissa on sodittu useita vuosia. Lapset tulevat suurperheistä, heidän perheenjäseniään on kuollut tai kadonnut, he ovat joutuneet eroon perheestään joko ennen pakomatkaa tai sen aikana, osa on ollut matkalla muualle kuin Suomeen, osa nimenomaisesti Suomeen ja osa ei ole tiennyt minne he ovat menossa.³¹

Ilman huoltajaa matkustavien lasten matkan järjestää yleensä salakuljettaja, joka jättää lapsen sattumanvaraisesti jonnekin Eurooppaan ja ohjaa ja neuvoo lasta turvapaikkahakemuksen jättämisessä. Jotkut lapsista eivät ole koskaan aikaisemmin nähneet poliisia ja monesti heitä pelottaa asioida poliisin kanssa. Nuoret ovat Suomeen tultuaan asuneet ryhmäkodeissa tai tukiasunnoissa ja osa on muuttanut useaan kertaan paikasta toiseen ennen Maahanmuuttoviraston kuulemista.

Monella lapsella ei ole asiakirjoja, joilla he voisivat todistaa henkilöllisyytensä tai ikänsä. Suuri osa lapsista lähetetään lääketieteelliseen iänmäärittystestiin poliisin toimesta. Lapsilta ja heidän edustajiltaan pyydetään suostumus, ja kaikki lapset ovat suostuneet iänmäärittelyyn vuoden 2009 aikana. Lapset eivät kuitenkaan tosiasiallisesti ymmärrä iänmäärittelyn merkitystä ja kokevat ettei heillä ole muuta vaihtoehtoa kuin suostua iänmäärittelyyn. Lapsilla ei myöskään ole käsitystä siitä mihin kaikkeen heidän ikänsä vaikuttaa (esim. koulunkäynti ja majoitus.)

Lapset ja nuoret asuvat ryhmäkodeissa, tukiasunnoissa, yksityisperheissä ja perheryhmäkodeissa. Osa viihtyy laitoksissa ja osa perheissä. Laitoksissa asuvat saavat enemmän suomalaisia ystäviä ja kontakteja, kun taas perheissä asuvat saavat enemmän perheen tukea ja heidän on helpompi ylläpitää omaa kulttuuria, kieltä ja uskontoa.³²

Melkein kaikki nuoret kokivat, että edustajasta oli heille apua. Nuorilla oli erilaisia suhteita edustajiinsa; toisille edustaja oli läheinen henkilö, ja toisille kaukainen, virallinen henkilö. Selvitystä varten haastatteluista lapsista kaikilla oli edustaja. Nuoret puhuvat tärkeistä asioista mm. ryhmäkotien ohjaajien, edustajan ja ystäviensä kanssa.

Pitkät käsittelyajat turvapaikkahakemusten ja perheenyhdistämisen suhteen aiheuttavat epätietoisuutta ja huolta lapsille. Kaikki lapset ikävöivät

31 Helander, Mikkonen, Ikävä äitiä... Ilman huoltajaa tulleet pakolaislapset Suomessa, s.121.

32 Helander, Mikkonen, Ikävä äitiä... Ilman huoltajaa tulleet pakolaislapset Suomessa, s.123-126.

perheitään ja erityisesti äitiään. Lähes kaikkien nuorten toive on saada perheensä Suomeen. Perheen saaminen Suomeen onkin lapselle ”elämän onnellisin päivä” ja kielteinen perheenyhdistämispäätös aiheuttaa surua ja ahdistusta.³³

Nuoret kävivät koulua, mikäli se oli mahdollista. Kaikissa asumisyksiköissä koulunkäyntiin ei ollut ollut mahdollisuutta. Lähes kaikilla nuorilla on opintoihin ja koulutukseen liittyviä tulevaisuuden suunnitelmia³⁴. Nuoret halusivat oppia suomen kielen, kouluttautua mm. insinööriksi, lääkäriksi ja juristiksi ja hankkia tulevaisuudessa tätä koulutusta vastaavaa työtä.

33 Helander, Mikkonen, Ikävä äitiä... Ilman huoltajaa tulleet pakolaislapset Suomessa, s.121-122.

34 Helander, Mikkonen, Ikävä äitiä... Ilman huoltajaa tulleet pakolaislapset Suomessa, s. 127.

V HUOLTAJAN MUKANA SUOMEEN SAAPUNEEN ALAIKÄISEN TURVAPAIKANHAKIJAN TURVAPAIKKAPROSESSI

1. Turvapaikkahakemus ja turvapaikkaprosessi

Suomen turvapaikkaprosessi alaikäisten huoltajan mukana maahan tulleiden turvapaikanhakijoiden kohdalla on pääpiirteissään samanlainen kuin aikaisemmin kuvattu prosessi ilman huoltajaa tulevien turvapaikanhakijalasten kohdalla. Prosessit eroavat hieman toisistaan mm. siten, että perhe majoitetaan yhdessä ja Migri puhuttelee puoliset erikseen sekä 15 vuotta täyttäneet lapset turvapaikkaperusteiden ja muiden syiden osalta. Mikäli lapsi saa oleskeluluvan yhdessä perheensä kanssa, koko perheelle haetaan kuntapaikkaa ja perhe muuttaa yhdessä kyseiseen kuntaan asumaan. Huoltajien kanssa Suomeen tulleelle alaikäiselle turvapaikanhakijalle ei määrätä edustaa. Lapselle määrätään lastensuojelulain mukaan edunvalvoja vain, jos on perusteltu syy olettaa, että huoltaja ei voi puolueettomasti valvoa lapsen etua asiassa. Lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä voi avustaa lasta puhevallan käytössä ja sosiaalityöntekijä voi saapua puhutteluun ainakin, jos huoltajan ja lapsen edut ovat ristiriidassa tai lapsen hoidossa on ongelmia.

2. Vastaanotto

Turvapaikanhakijan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanoton järjestää vastaanottokeskus. Perheet majoitetaan yhdessä. Turvapaikanhakija ja tilapäistä suojelua saava voidaan siirtää toiseen vastaanottokeskukseen, jos se on perustellusta syystä hänen itsensä taikka vastaanottokeskuksen toiminnan tai turvapaikka-asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Vastaanottokeskus järjestää vastaanottopalvelut, mutta aivan kuten yksin tulleiden lasten osalla, niin myös huoltajien kanssa tulleilla lapsilla on sama ongelma terveyspalvelujen saamisen suhteen. Lapsille ei ole olemassa mielenterveys- tai terapiapalvelua, joka tukisi traumatisoituneita lapsia ja heidän toipumistaan (katso jakso 2.3.). Koulun osalta tilanne on sama kuin ilman huoltajaa tulleiden lasten osalta (katso jakso 2.5.).

3. Poliisin kuulustelu ja Maahanmuuttoviraston turvapaikkatutkinta

Usean perheenjäsenen hakiessa yhtä aikaa turvapaikkaa, puoliset kuullaan ja puhutellaan erikseen. Myös alaikäisiä hakijoita kuullaan. Maahanmuut-

tovirasto kuulee lähtökohtaisesti 15 vuotta täyttänyttä alaikäistä tekemällä tälle oman turvapaikkapuhuttelun. Alle 15-vuotiaiden osalta Migri kysyy lapselta jommankumman huoltajan turvapaikkapuhuttelun yhteydessä molempien tai toisen huoltajan läsnä ollessa, onko lapsella seikkoja, joita hän haluaa tuoda esille. Alle 15-vuotiaallekin voidaan pitää turvapaikkapuhuttelu lapsen ikä ja kypsyystaso huomioon ottaen. Alaikäisen kuuleminen voidaan jättää tarpeettomana tekemättä, mikäli lapsen huoltajaa on kuultu kattavasti eikä lapsi itse kykene tai halua kuultavaksi.³⁵ Huoltajiensa mukana tulleiden lasten osalta ei pyydetä sosiaalityöntekijän lausuntoa, ellei lapsen ja vanhemman etujen välillä vallitse ristiriitaa.

4. Päätös

Maahanmuuttovirasto käsittelee perheenjäsenten hakemukset yhdessä ja tekee heille päätökset yhtäaikaaisesti. Turvapaikkahakemus voidaan käsitellä myös nopeutetussa menettelyssä, jota on käsitelty tarkemmin vähemmistövaltuutetun valtioneuvostolle tekemässään selvityksessä ”Vähemmistövaltuutetun selvitys nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista - Nopeus, tehokkuus vai oikeudenmukaisuus?”. Alaikäinen voi joutua nopeutettuun turvapaikkamenettelyyn saapuessaan maahan yhdessä vanhempiensa tai huoltajiensa kanssa, kuten tapahtui mm. Slovakian romanilapsille. Nopeutettua menettelyä ei kuitenkaan pääsääntöisesti sovelleta yksin tulleisiin turvapaikanhakijalapsiin. Laki on tässä mielessä ristiriidassa Separated Children in Europe Programme:n (SCP) antamien suositusten kanssa, minkä mukaan alaikäisten tulisi aina päästä normaaliin käsittelyyn.

Selvityksen aineistossa oli mukana huoltajiensa mukana Suomeen saapuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden päätöksiä ajalta 1.6.-30.9.2009. Näistä päätöksistä käy ilmi se, että turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua arvioidaan vanhempien osalta, mutta lapsen etua ei arvioida millään tavalla kyseisissä päätöksissä. Pääsääntöisesti näissä päätöksissä ei edes mainita lapsen etua saati sen arviointia ja yksittäisissä ratkaisuisissa päätöksessä ainoastaan mainitaan, että lapsen etu on otettu päätöksenteossa huomioon, mutta sitä miten asiaa on arvioitu tai huomioitu, ei ole avattu. Näiden lasten edun arvioimista varten ei pyydetä sosiaalityöntekijän lausuntoa, ellei lapsen ja vanhempien intressit ole ristiriidassa. Hakemusta varten kuitenkin on pyydetty pääsääntöisesti selvitys perheen toimeentulosta ja toimeentulotukeen turvautumisesta. Taloudelliset seikat näyttäisivät olevan ensisijaisia hakemuksen arvioinnissa, erityisesti EU kansalaisten osalta, mutta lapsen etua ei näissäkään pääsääntöisesti arvioida.

35 Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohje Dnro 109/032/2008, s. 33-35.

5. Säilöönottaminen

Mikäli lapsi ja hänen huoltajansa saavat kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen ja käännytyspäätöksen tai he muulla tavoin menetellen estävät tai huomattavasti vaikeuttavat päätöksentekoa, voidaan heidät ottaa säilöön. Ennen alle 18-vuotiaan säilöön ottamista on kuultava sosiaaliviranomaisen edustajaa. Katso jaksossa IV kohta 11. jossa on tarkemmin avattu säilöönottamista yleensä.

Käytännössä perheenjäseniä säilöön otettaessa sosiaalityöntekijälle ilmoitetaan lapsen säilöönottamisesta, jolloin sosiaalityöntekijällä ei ole mahdollisuutta ottaa asiaan kantaa, ennen kuin säilöön otosta on jo päätetty. Katso jakso IV kohta 11.

Käytännössä on esiintynyt tapauksia, joissa hyvinkin pieniä lapsia on pidetty säilöönottoyksikössä perheenjäsentensä kanssa useita kuukausia ilman, että lapsella olisi mahdollisuutta osallistua kouluun, ulkoilla, olla ikäistensä seurassa ja pahimmissa tapauksissa lapset ovat eristäytyneet huoneeseensa perheenjäsentensä kanssa, kokiessaan säilöönottoyksikön muut asukkaat pelottaviksi.

Äiti ja hänen kaksi alaikäistä lastaan otettiin säilöön maaliskuussa ja heidän turvapaikkapuhuttelunsa pidettiin huhtikuussa. Perhe sai kielteisen turvapaikkapäätöksen ja käännytyspäätöksen. Perheen maasta poistaminen ei kuitenkaan onnistunut, ja äiti ja lapset vapautettiin heinäkuussa. Äiti, 15-vuotias ja 2-vuotias lapsi pidettiin säilöönottoyksikössä yhteensä 4 kuukautta. Lapsilla ei ollut tänä aikana mahdollisuutta käydä koulua tai edes ulkoilla.

6. Kuntaan sijoitus ja kotoutuminen

Mikäli lapselle myönnetään oleskelulupa yhdessä perheenjäsentensä kanssa, perheelle haetaan ns. Kuntapaikkaa. Kuntapaikan saatuaan perhe sijoitetaan vuokra-asuntoon ja heidän palveluistaan vastaa kunta. Ongelmana tällä hetkellä on se, mikä on ongelma myös yksin tulleiden alaikäisten kohdalla, eli kuntapaikkoja ei ole riittävästi eikä kunnilla ole tarjota riittävästi asuntoja oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille. Kuten aikaisemmin on mainittu, kuntien vastaanotto on vaikeutunut taloudellisista syistä johtuen. Tästä syystä kunnille maksettavaa korvausta ollaan nostamassa, minkä tarkoituksena on parantaa kuntien halukkuutta vastaanottaa oleskeluluvan saaneita turvapaikanhakijoita. Maahanmuuttoministeri Thors on lisäksi

avannut keskustelun siitä, tulisiko kunnat velvoittaa ottamaan pakolaisia vastaan.

Oleskeluluvan saatuaan lapsesta tulee oppivelvollinen ja hän aloittaa tai jatkaa koulunkäyntiä, kunnes saavuttaa oppivelvollisuuden tai 17 vuoden iän.

VI LAPSEN ETU TURVAPAIKKAPROSESSISSA

1. Lapsen etu

Suomi on sitoutunut sekä kansainvälisten sopimusten että kansallisen lainsäädännön nojalla takaamaan lapsille tiettyjä oikeuksia sekä suojelua ja huolenpitoa. Lapsen edun voidaan katsoa olevan, että lapsille taatut oikeudet toteutuvat myös yksittäisen turvapaikanhakijalapsen osalta ja lasta koskeva päätös edesauttaa oikeuksien toteutumisessa. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artikla velvoittaa ottamaan huomioon ensisijaisesti lapsen edun kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten ja lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lasta. Ulkomaalaislain mukaan ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun. Lapsen edun ja sen toteutumisen tulisi olla keskeinen arviointiperuste kaikessa turvapaikka-prosessiin liittyvässä päätöksenteossa, joka kohdistuu lapseen. Lapsen etu tulisi huomioida ja arvioida niin lainsäädäntövalmistelussa kuin yksittäisessä lasta koskevassa viranomaispäätöksessä. Lapsen edun arvioinnissa tulisi siten arvioida sitä kuinka päätös vaikuttaa lapsille taattujen oikeuksien toteutumiseen kyseessä olevan lapsen osalta.

Yksittäisen turvapaikkaa hakevan lapsen edun arvioinnissa tulisi huomioida myös lastensuojelulaki, jota sovelletaan kaikkiin Suomessa oleskeleviin lapsiin. Lastensuojelulain 4 §:ssä määritellään lastensuojelun keskeiset periaatteet. Lainkohdan mukaan lastensuojelun on edistettävä lapsen suotuisaa kehitystä ja hyvinvointia. Lastensuojelun on tuettava vanhempia, huoltajia ja muita lapsen hoidosta ja kasvatuksesta vastaavia henkilöitä lapsen kasvatuksessa ja huolenpidossa. Lastensuojelun on pyrittävä ehkäisemään lapsen ja perheen ongelmia sekä puuttumaan riittävän varhain havaittuihin ongelmiin. Lastensuojelun tarvetta arvioitaessa ja lastensuojelua toteutettaessa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen etua arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, miten eri toimenpidevaihtoehdot ja ratkaisut turvaavat lapselle:

- 1) tasapainoisen kehityksen ja hyvinvoinnin sekä läheiset ja jatkuvat ihmissuhteet;
- 2) mahdollisuuden saada ymmärtämystä ja hellyyttä sekä iän ja kehitystason mukaisen valvonnan ja huolenpidon;
- 3) taipumuksia ja toivomuksia vastaavan koulutuksen;
- 4) turvallisen kasvuympäristön ja ruumiillisen sekä henkisen koskemattomuuden;

- 5) itsenäistymisen ja kasvamisen vastuullisuuteen;
- 6) mahdollisuuden osallistumiseen ja vaikuttamiseen omilla asioissaan; sekä
- 7) kielellisen, kulttuurisen ja uskonnollisen taustan huomioimisen.

Lastensuojelussa on toimittava mahdollisimman hienovaraisesti ja käytettävä ensisijaisesti avohuollon tukitoimia, jollei lapsen etu muuta vaadi. Kun sijaishuolto on lapsen edun kannalta tarpeen, se on järjestettävä viivytyksettä. Sijaishuoltoa toteutettaessa on otettava lapsen edun mukaisella tavalla huomioon tavoite perheen jälleenyhdistämisestä. Turvapaikanhakija- ja pakolaislapsia koskevien päätösten osalta lapsen etua tulisikin tarkastella lastensuojelulain kriteerien nojalla.

Lapsen etu käsitteenä ei itsessään ilmaise mitään, eikä sitä voida tyhjentävästi määritellä, vaan se saa sisältönsä riippuen lapsen iästä, kehitystasosta sekä siitä elämäntilanteesta, jossa lapsi on³⁶. Lapsen etua määriteltäessä, huomiota on kiinnitettävä lapsen omiin mielipiteisiin ja käsityksiin. Lapsen etua toteutettaessa onkin varmistettava, että lapsella on riittävästi tietoa eri toimenpidevaihtoehdoista. Muussa tapauksessa lapsen etu ei ole löydettävissä.³⁷ Turvapaikkaprosessissakin on siis varmistettava, että lapsi on tietoinen vaihtoehdoista ja hänen esittämiinsä mielipiteisiin ja käsityksiin kiinnitetään riittävästi huomiota.

Kuten lastensuojelussa, myös turvapaikkaprosessin eri päätöstilanteissa, lapsen edun arvioimisessa on kyse ennusteen tekemisestä siitä, miten viranomaisten käytettävissä olevat ratkaisuvaihtoehdot tai ratkaisut tosiasiasa vaikuttavat lapsen edun toteutumiseen nyt ja tulevaisuudessa³⁸. Lapsen etua voidaan arvioida myös arvioimalla sitä, mikä ei ainakaan ole lapsen edun mukaista. Tällöin erotellaan seikat, jotka vaarantavat lapsen hyvinvointia ja ne seikat, jotka suojaavat lasta tai edesauttavat lapsen hyvinvointia. Negatiivisia seikkoja lapsen kannalta voi olla esimerkiksi huolenpidon puuttuminen, lapsen henkinen tai fyysinen kaltoin kohtelu, koulutuksen järjestämisen laiminlyönti tai köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen. Positiivisia seikkoja taas voi olla esimerkiksi hyvät ja lämpimät ihmissuhteet, hyvä hoito ja huolenpito, oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen sekä fyysisen ja henkisen itsemääräämisoikeuden loukkaamattomuuteen. Viranomaisen on lasta koskevassa päätöksenteossa punnittava kaikkia lapsen etuun vaikuttavia seikkoja ja päätöksentekijän vastuulla on ratkaista mitkä seikat ovat merkityksellisiä ja millä on eniten painoarvoa³⁹. Päätöksenteki-

36 Tapio Rätty, Uusi lastensuojelulaki, s. 24.

37 Tapio Rätty, Uusi lastensuojelulaki, s. 25.

38 Tapio Rätty, Uusi lastensuojelulaki, s. 26.

39 Tapio Rätty, Uusi lastensuojelulaki, s. 27.

jän on kuitenkin otettava huomioon lapsen ikä ja kehitystaso, joilla on vaikutus lapsen etuun. On erittäin tärkeää ottaa huomioon, että ilman huoltajaa tulleiden lasten turvapaikkaprosessissa kaikki tieto lapsesta itsestään ja hänen kokemuksistaan saadaan vain lapselta itseltään ja tästä syystä lapsen kuuleminen on oleellista koko prosessin ajan.

2. Yleisiä huomioita ja suosituksia

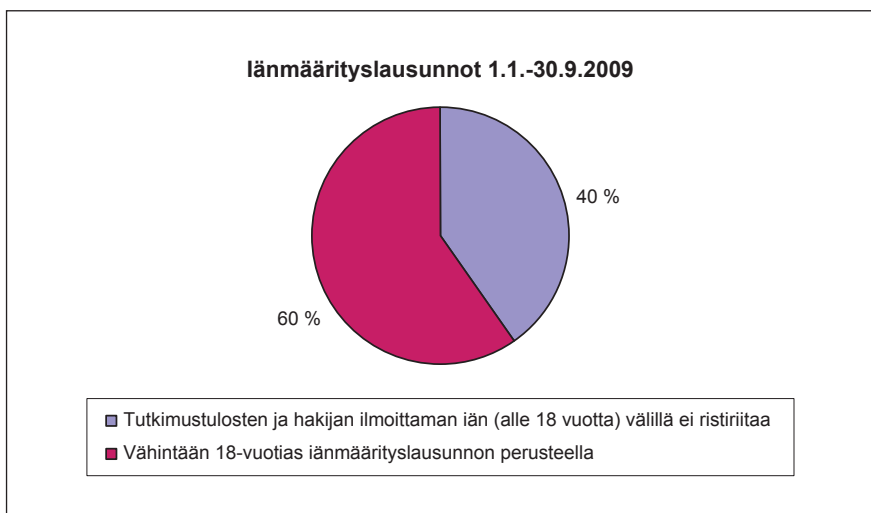
2.1. Yleistä

Turvapaikka- ja ulkomaalaislainsäädännön kehitystä on määritelty halu rajoittaa hakijamääriä ja kontrolloida maahanmuuttoa, eikä lapsen etua ole erikseen arvioitu lainmuutoksia tehtäessä. Suomessa tulisikin kiinnittää enemmän huomiota Lapsen oikeuksien yleissopimuksen velvoitteeseen siitä, että myös kaikessa lainsäädäntötyössä, joka koskee lapsia, tulisi ensisijaisesti ottaa huomioon lapsen etu ja lapsen edun arviointi tulisi kirjata lainvalmistelussa. Tällä hetkellä Suomessa lapsia kohdellaan turvapaikkapolitiikassa ja turvapaikkapäätöksissä ensisijaisesti turvapaikanhakijoina yhdessä aikuisten turvapaikanhakijoiden kanssa ja vasta toiseksi lapsina. Lapset tarvitsevat kuitenkin erityistä suojelua ja huomiota ja lapsen etu tulee aina ottaa huomioon ensisijaisesti. Ilman huoltajaa maahan saapuvat turvapaikanhakijalapset ovat vielä haavoittuvammassa asemassa, kuin huoltajiensa kanssa saapuvat lapset ja vaativat erityistä suojelua ja huomiota pelkästään tästä syystä.

Vuoden 2008 aikana alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrät moninkertaistuivat. Tämä on voimistanut Suomen poliittisessa keskustelussa, lainsäädännössä sekä käytännön työssä vallitsevaa epäilyksen ilmapiiriä. Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen turvapaikanhakijan ikä ja turvapaikkaperusteet ovat lisääntyneen epäilyksen kohteena ja lasten ikää ja kertomuksia kyseenalaistetaan enenevässä määrin. Epäselvissä tapauksissa lasta ei monesti uskota, vaan hänen kertomuksensa kyseenalaistetaan asiakirjojen puuttuessa. Viranomais- ja poliittinen keskustelu on keskittynyt paljolti siihen, kuinka suuri osa alaikäisistä hakijoista on täysi-ikäisiä ja siten turvapaikkaprosessin väärinkäyttäjiä. Hakijamäärien lisääntyminen ja taloustilanteen aiheuttamat ongelmat ovat lisänneet entisestään lapsiin kohdistuvaa epäilyä.

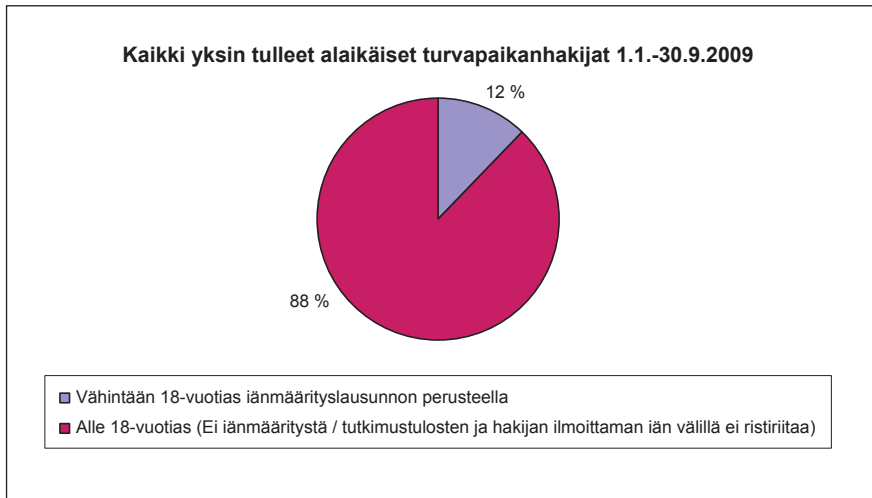
2.2. Iänmääritykset osoituksena epäilyksen lisääntymisestä

Lasten epäilemisestä ja epäilyksen kulttuurin leviämisestä voidaan esimerkkinä esittää iänmääritysten huomattava lisääntyminen eli lasten ilmoittaman iän riitauttaminen. Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrä noin seitsenkertaistui vuodesta 2007 vuoteen 2008. Vuonna 2009 hakijoita tulee olemaan arviolta vähemmän kuin edellisvuotena, mutta noin viisinkertainen määrä vuoteen 2007 verrattuna. Iänmääritysten teko on kuitenkin lisääntynyt vuoden 2008 pyydetystä 8 iänmäärityksestä vuoden 2009 syyskuun loppuun mennessä tehtyihin 92 iänmääritykseen. Iänmääritykset ovat siten lisääntyneet yli kymmenkertaisesti. Tämä ei kuitenkaan ole osoitus lisääntyneestä väärinkäytöksestä, jossa aikuiset esiintyisivät lapsina, vaikka tällaista tietoa julkisuudessaakin esitetään. Vuoden 2009 syyskuun loppuun mennessä Helsingin yliopiston oikeuslääketieteellinen laitos on antanut 92 iänmäärityslausuntoa. Näistä 92 lausunnosta 37 lausuntoa arvioi, että hakijan ilmoittaman alle 18-vuoden iän ja tutkimustulosten välillä ei ollut ristiriitaa. Toisin sanoen 40 % annetuista iänmääritysarvioista lausui, että tutkimustulos oli yhdenmukainen sen kanssa, että hakija on alaikäinen, kuten tämä oli ilmoittanut. Näistä 92 lausunnosta 55:ä arvio oli, että hakija oli vähintään 18-vuotta täyttänyt henkilö. Toisin sanoen 60 %:ssa lausunnoista hakijan arvioitiin olevan täysi-ikäinen, vaikka hän oli itse ilmoittanut olevansa alaikäinen. On kuitenkin otettava huomioon, että nämä iänmääritykseen lähetetyt hakijat ovat olleet niitä, jotka poliisin arvion mukaan olisivat olleet täysi-ikäisiä. Iänmäärityslausuntojen perusteella voidaan nähdä, kuinka vaikeaa henkilön iän arviointi silmämääräisesti on ja että jopa 40 % poliisin täysi-ikäisinä pitämistä henkilöistä on osoittautunut iänmäärityslausuntojen mukaan alaikäisiksi.



Syyskuun loppuun mennessä vuonna 2009 Suomesta oli hakenut turvapaikkaa 448 ilman huoltajaa tullutta alaikäistä. Kun iänmäärityslausuntoja verrataan hakijamääriin, vuonna 2009 syyskuun loppuun mennessä vain 12 % alaikäisistä ilman huoltajaa tulleista turvapaikanhakijoista oli iänmäärityksen perusteella määritelty täysi-ikäiseksi. Suurin osa eli 88 % alaikäisistä turvapaikanhakijoista on siten ollut vuonna 2009 alaikäisiä. Tältä osin voitaneen todeta, että julkinen keskustelu ja kommentit turvapaikanhakijalasten täysi-ikäisyydestä on osoitus siitä, että toimijoiden piirissä esiintyy voimakas asenneilmapiiri ja epäilyksen kulttuuri lapsia kohtaan. Julkinen keskustelu on lisäksi näiden tilastotietojen valossa ollut virheellistä. Tässä kohtaa on kuitenkin otettava huomioon se, että ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikkahakemukset sisältävät myös kaikki Dublin- menettelyssä käsiteltävät hakemukset. Dublin- menettelyssä joitakin hakemuksia siirretään aineelliseen käsittelyyn Suomeen, osa hakijoista täyttää prosessin aikana 18 vuotta, osa hakijoista katsotaan täysi-ikäiseksi muun selvityksen perusteella ja suuri osa hakijoista palautetaan toiseen jäsenvaltioon eikä näiden lasten osalta pääsääntöisesti tehdä iänmääritystä. Osa Dublin- tapauksista on myös kiistatta alaikäisiä. Mikäli alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden joukosta jätetään Dublin- menettelyyn kuuluvat hakemukset pois nousee täysi-ikäisiksi arvioitujen osuus hieman. Tarkkaa lukua siitä, kuinka moni 448 hakemuksesta siirtyi Dublin- menettelyyn, ei ole saatavilla. Ajalla 1.1.-30.9.2009 Suomeen ilman huoltajaa tulleille alaikäisille turvapaikanhakijoille oli syyskuun loppuun mennessä tehty yhteensä 52 Dublin päätöstä ja marraskuun loppuun mennessä oli tehty jo 180 päätöstä. Dublin menettelyyn kuuluvia hakemuksia kyseessä olevalla ajanjaksolla on ollut siten 52-180. Ilman Dublin- menet-

telyyn kuuluvia tapauksiakin (448-52) 396 hakijasta 14 % tai (448-180) 268 hakijasta 21 % on iänmäärityslausuntojen perusteella täysi-ikäisiä ja 79-86 % alaikäisiä. Tarkkaa tilastotietoa siitä, kuinka moni Dublin tapaus on katsottu täysi-ikäiseksi, ei ole saatavissa Maahanmuuttovirastosta.



Iänmäärityskeskustelussa on nostettu esille myös se, että ei ole alaikäisten lasten etu, että täysi-ikäisiä majoitetaan samoissa vastaanottotiloissa alaikäisten kanssa turvallisuusriskin vuoksi. On toki totta, että täysi-ikäisiä ei tulisi sijoittaa samoihin tiloihin erityisen haavoittavassa asemassa olevien lasten kanssa. Keskustelua ei kuitenkaan käydä siitä, että lapsen etu ei voi olla se, että lapsi sijoitetaan aikuisten puolelle virheellisen iänmäärityksen johdosta. On vielä suurempi oikeusturva- ja turvallisuusriski, jos alaikäinen sijoitetaan aikuisten pariin. Lasten majoitustiloissa lapsia tuetaan ja valvotaan enemmän, jotta he olisivat mahdollisimman turvassa. Mikäli aikuinen laitetaan lasten majoitustiloihin, on turvallisuusriski edellä mainitusta syystä pienempi, kuin silloin kun lapsi sijoitetaan aikuisten majoitustiloihin, jossa vastaavaa tukea ja valvontaa ei ole. Keskustelun ja riskin esiintuominen aikuisten sijoittumisesta lasten vastaanottoon korostaa sitä, että taustalla on taloudellisten intressien suojeleminen sekä mielikuva siitä, että maahanmuuttosäännöksiä yritettäisiin kiertää. Keskustelu ei tosiasiasa kohdistu lasten edun turvaamiseen.

2.3. Syyllistäminen

Voimistuva epäily lasten kertomuksia kohtaan ja lasten syyllistäminen näkyy myös termin ”ankkurilapsi” käytön vakiintumisessa poliittisessa

ja julkisessa keskustelussa sekä median kielenkäytössä. Kyseistä termiä käytetään kuvaamaan ja identifioimaan kaikkia yksintulleita alaikäisiä turvapaikanhakijoita. ”Ankkurilapsi” termin käyttäminen on kyseenalaista, koska se leimaa lapsen ja antaa kuvan siitä, että lapsi on hakeutunut turvapaikanhakijaksi vain saadakseen perheensä Suomeen tai hänen vanhempansa on lähettänyt lapsen Eurooppaan, jotta koko perhe pääsisi lapsen avulla myöhemmin Eurooppaan. Keskustelu leimaa myös kaikki ilmanhuoltajaa tulevat lapset ja heidän turvapaikkaperusteensa. Tosiasiasa alaikäisiä turvapaikanhakijoita tulee tällä hetkellä maista, joissa on ollut pitkään aseellinen selkkkaus, sotatila tai muutoin epävakaat ja vaaralliset olot, joita lapset pakenevat. Lapsi ei pääsääntöisesti itse tee päätöstä matkalle lähdöstä, saati valitse päämääräänsä. Pääsääntöisesti alaikäisen lähettää matkaan tämän vanhempi tai muu perheenjäsen, ja päämääräkin on monesti sattumanvarainen riippuen siitä, mihin salakuljettaja lapsen lopulta jättää. Kaikkien lasten vanhemmat eivät myöskään halua itse jättää kotimaataan, ja joissain tapauksissa kieltäytyvät perheenyhdistämisestä Suomeen. ”Ankkurilapsi” termin leimaavuus lisää yhteiskunnassa väärityneitä asenteita kaikkia ilman huoltajaa tulleita turvapaikanhakijalapsia kohtaan ja stigmatsoi lapset. Tämän voidaan katsoa olevan CRC:n tulkinnan mukaan jopa Lapsen oikeuksien sopimuksen vastaista syrjintää. Yhteiskunnassa tulee säilyttää sanavapaus ja maahanmuuttoon liittyvistä asioista tulee voida puhua myös kriittisesti. Sananvapaus ja maahanmuuttokriittisyys eivät kuitenkaan oikeutta syrjintään, kunnian loukkaukseen tai lapsia halventavien ja stigmatsoivien termien käyttämiseen. Tulisikin keskustella siitä, miksi vanhemmat lähettävät alaikäisiä yksin vaaralliselle matkalle hakemaan turvapaikkaa, kuinka lasten lähettämistä voitaisiin ehkäistä lähtömaissa ja kuinka näitä lapsia tulisi suojella.

Julkinen ja poliittinen keskustelu on osittain lasta syyllistävää ja syyllistäminen kohdistuu erityisesti nuoriin poikiin. Alaikäisten poikien oletetaan selviytyvän itsenäisesti, vain koska he ovat poikia ja lähellä täysi-ikäisyyttä. Erityisesti poikien osalta viranomaiset kommentoivat aika ajoin sitä, että 16-17- vuotiaita ”nuoria miehiä” ei tulisi kohdella enää lapsina. Suomen lainsäädännön mukaan alle 18- vuotias on kuitenkin alaikäinen. Lainmukaista alaikäisyyden rajaa ei voida määrittää mielivaltaisesti tai alen-taa tiettyjen ryhmien, kuten turvapaikanhakijoiden, tai toisen sukupuolen kohdalla. Näin meneteltäessä kyseessä voi olla syrjintä ja perusoikeuksien loukkaus.

2.4. Lopuksi

Kaikessa turvapaikanhakijalapsia koskevassa päätöksenteossa lapsia olisi kohdeltava ensisijaisesti lapsina, lapsen etu tulisi ottaa päätöksiä tehtäessä ensisijaisesti huomioon ja lapsen edun arviointi tulee kirjata kaikkeen päätösvalmisteluun ja päätöksiin. Julkisessa keskustelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, millaista termistöä turvapaikanhakijalapsista käytetään ja välttää lapsia leimaavien ja stigmatisoivien termien käyttämistä. Julkisen keskustelun tulisi olla avointa ja rehellistä ja keskittyä ongelmien ratkaisemiseen ja lasten suojelemiseen kaikelta hyväksikäytöltä ja kaltoinkohtelulta. Turvapaikanhakijalapsia koskeva informaatio ja julkinen keskustelu tulee olla totuudenmukaista ja lapsen ikää ei tulisi kyseenalaistaa vain siitä syystä, että lapsi hakee turvapaikkaa.

3. Yksityiskohtaisia huomioita ja suosituksia

Tässä jaksossa on koottu yhteen tärkeimpiä huomioita lapsen edun huomiomisesta turvapaikkaprosessissa. Jaksossa käydään läpi lähinnä ne prosessin vaiheet, joissa on jotain erityistä huomioitavaa ja parannettavaa. Samalla annetaan yleisluonteisia ja periaatteellisia suosituksia sekä joissakin tapauksissa yksityiskohtaisia suosituksia tai muutosesityksiä.

3.1. Yleistä

Kansainväliset sitoumukset, niistä tärkeimpänä YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista, ovat Suomea velvoittaa säännöstöä ja ne soveltuvat suoraan myös ilman huoltajaa ja huoltajien kanssa saapuviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Näillä alaikäisillä turvapaikanhakijoilla on kansainvälisten sopimusten mukaisesti oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymisen edellytyksiin, suojeluun ja huolenpitoon, omaan henkilöllisyyteensä. Lisäksi Suomi on sitoutunut ottamaan huomioon ensisijaisesti lapsen edun kaikkia lapsia koskevassa päätöksenteossa, estämään lasten ryöstön, myynnin, kauppaamisen ja kaiken lasten hyväksikäytön muodot, edistämään lapsen henkistä ja ruumiillista toipumista, kun lapsi on joutunut väärinkäytön kohteeksi, ympäristössä joka edistää lapsen terveyttä, itsekunnioitusta ja ihmisarvoa. Lasta on lisäksi kuultava hänen ikätasonsa huomioon ottaen kaikessa lasta koskevassa päätöksenteossa.

Kaikki edellä mainitut lapsen oikeudet ja valtion velvollisuudet voivat toteutua vain jos turvapaikanhakijalasta kuullaan hänen turvapaikkaproses-

sisään. Lisäksi lapselle tulee antaa riittävästi tietoa eri toimenpidevaihtoehtoista, jotta lapsen etu olisi löydettävissä. Turvapaikkaprosessissa, jossa hakijana on alaikäinen ilman huoltajaa oleva lapsi, informaatio lapsesta itsestään, lapsen tilanteesta ja kokemuksista saadaan vain ja ainoastaan lapselta itseltään. Lapsella ei ole vanhempia vahvistamassa hänen kertomustaan tai ohjaamassa eri vaihtoehtojen valinnoissa. Turvapaikkaprosessissa tulisikin kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten alaikäinen lapsi saa ilmaistua sellaisia seikkoja, joiden perusteella hänen tulisi saada turvapaikka tai oleskelulupa muulla syyllä. Lapsen kertomusta tulisi kuunnella huolella ja se tulisi ottaa vakavasti huomioon kaikessa päätöksenteossa. Lapsen kuulemis- ja haastatteluympäristöön tulee kiinnittää erityistä huomiota ja haastattelijoiden tulisi välttää esimerkiksi poliisin tai rajavartiolaitoksen virkapuvun käyttöä lasta haastatellessaan.

Käytännön työssä tulisi muistaa, että epäselvissä tilanteissa asia tulisi hyvän hallinnon, ulkomaalaislainsäädännön sekä lapsen edun mukaisesti ratkaista aina lapsen hyväksi. Lapsen edun arviointi tulee myös kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti kirjata kaikkeen lasta koskevaan päätösvalmisteluun ja päätökseen niin lainsäädäntövalmistelussa kuin yksittäistä lasta koskevassa päätöksenteossa.

3.2. Vastaanotto

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikkahakemusten lisääntyminen on tuonut vastaanottoon lisää haasteita. Esimerkiksi transit-yksikkö ei ole pystynyt täysin toimimaan sen ajatellun tarkoituksen mukaisesti. Transit yksikkö on jatkuvasti täynnä eikä henkilöstöllä ole jäänyt riittävästi aikaa paneutua lapsen etuun majoitusjärjestelyjen rinnalla. Joissakin ryhmäkodeissa, perheryhmäkodeissa ja tukiasunnoissa on jouduttu majoittamaan enemmän henkilöitä, kuin siellä on henkilöpaikkoja. Ryhmäkoot erityisesti tukiasunnoissa ovat kasvaneet moninkertaisiksi, mikä myös vähentää työntekijöiden aikaa paneutua lapsen etuun. Hakijoita saatetaan myös siirtää paikasta toiseen useitakin kertoja ennen päätöksen antamista ja pysyvemmän asumispaikan järjestämistä. Kotolaissa on säädetty vastaanotosta ja ryhmäkodeista, mutta perheryhmäkodeista tai tukiasumisesta ei ole laintasoista säädöstä. Perhemajoitukset ovat melko vähäisiä ja kansanopistomalli ollaan lopettamassa vuoden 2010 alussa yhtä kansanopistoa lukuun ottamatta. Oleskeluluvan saamisen jälkeen on edelleen ongelmia saada lapselle ns. kuntapaikkaa, ja moni lapsi joutuu asumaan pitkään vastaanottokeskuksessa luvan saamisen jälkeenkin.

Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijoiden vastaanottoa tulisi edelleen kehittää ja suunnitella kokonaisuudessaan lapsen edun näkökulmasta erillään aikuisten vastaanotosta. Vastaanottoa ja sen suunnittelua tulisi ohjata ensisijaisesti lapsen edun ajattelu huonosta taloustilanteesta huolimatta. Vastaanotossa tulisi ottaa huomioon se, että suuri osa ryhmäkodeista ja perheryhmäkodeista sijaitsee vastaanottokeskuksissa tai niiden hyvin läheisessä ympäristössä. Pitkäaikaisena ja pysyväenä järjestelynä lasten sijoittaminen aikuisille tarkoitettujen vastaanottokeskusten yhteyteen ei ole lapsen edun kannalta paras vaihtoehto lapsen kasvu- ja kehittymiselle. Lapsille tulisi myös taata mahdollisimman vakaat olot mahdollisimman nopeasti maahan saapumisen jälkeen. Useat muutot turvapaikkaprosessin aikana eivät tue lapsen toipumista tai kotoutumista. Yhtenä vaihtoehtona tulisi selvittää sitä, tulisiko alaikäisten vastaanotto siirtää kokonaisuudessaan esimerkiksi kunnille, jotta lapsen ei tarvitsisi muuttaa transit- vaiheen jälkeen, kuin kerran ja lapsen edun ja tarvitseman tuen kokonaisvaltainen arvio ja palvelujen tarjoaminen keskittyisivät yhdelle toimijalle. Mahdollisuutta kansanopistomallin luomisesta pysyväksi vastaanoton vaihtoehtoksi tulisi myös selvittää. Kansanopistomallissa nuori oppii suomen kieltä, suomalaisia toimintatapoja ja miten suomalainen yhteiskunta toimii sekä oppii toimimaan itsenäisesti, mikä puolestaan edesauttaa jatkokoulutuksen ja työnsaannin onnistumisessa ja vähentää riskiä syrjäytyä.

Koulunkäynnin osalta lainsäädäntöä tulisi ajantasaistaa siten, että kunnat velvoitettaisiin järjestämään perusopetusta ja perusopetukseen valmistavaa opetusta myös turvapaikanhakijalapsille sekä 17-vuotiaille, jotka ovat aloittaneet peruskoulun Suomessa. Koulunkäynnin aikainen aloitus ja perusopetuksen mahdollisuus nuorille auttaa turvapaikanhakijoita kotoutumisessa ja ennaltaehkäisee nuorten syrjäytymistä. Suomi on myös lasten oikeuksien sopimuksen 28 ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan 17 artiklan nojalla velvollinen järjestämään maksutonta perusopetusta kaikille maassa oleville lapsille.

Suomen tarjoaman toimeentulon tason katsotaan houkuttelevan turvapaikanhakijoita Suomeen. Tästä syystä on esitetty mm. ruoan tarjoamista osana toimeentuloa samanaikaisesti toimeentulotuen rahamäärää pienentämällä. Tämä voi johtaa kuitenkin siihen, että nuoret eivät opi rahan käyttöä tai ruoan hinnan arvoa, jos eivät enää itse hanki omaa ruokaansa. Valmiin ruoan antaminen myös passivoi nuoria, jotka tällä hetkellä tekevät itse ruokansa. Itsenäistymässä olevien nuorten on tulevaisuutta ja kotoutumista ajatellen hyödyllistä oppia huolehtimaan omasta ruoastaan sen ostamisesta ja valmistamisesta lähtien. Tämä myös mahdollistaa oman ruokakulttuurin säilyttämisen ja omien ruokailutottumusten ylläpitämisen. Aterioiden

ostaminen yksityiseltä yritykseltä on myös huomattavasti kalliimpaa, kuin toimeentulotuesta mahdollisesti vähennettävä ruoan omakustannushinta. Näin ollen valmiin ruoan ostaminen nuorille ja ruoan omakustannushinnan vähentäminen toimeentulotuesta on huomattavasti kalliimpaa, kuin toimeentulotuen määrä nykyisellään. Nykyinen toimeentulotuki on erittäin pieni suhteutettuna Suomen hintatasoon, eikä sitä tulisi entisestään pienentää.

Suuri osa ilman huoltajaa tulevista turvapaikanhakijalapsista on traumatisoitunut kotimaassaan tai matkalla Suomeen ja tarvitsee erityisiä mielenterveyspalveluja. Suomi on lisäksi velvollinen mm. Euroopan Neuvoston direktiivin 2003/9/EY nojalla antamaan kuntoutusta ja mielenterveyspalveluja lasten ollessa esimerkiksi hyväksikäytön, raiskauksen tai aseellisen selkkauksen uhrina. Suomessa tulisi kehittää Kidutettujen kuntoutuskeskusta vastaava palvelu alaikäisille traumatisoituneille turvapaikanhakijoille.

Alaikäiset turvapaikanhakijat eivät ole tasavertaisessa asemassa lastensuojelulain nojalla sijoitettujen suomalaisten lasten kanssa. Turvapaikanhakijalasten pääsy lastensuojelun piiriin vaihtelee lapsen asuinpaikkakunnan mukaan eikä turvapaikanhakijalapsilla ole oikeutta jälkihuoltoon. Lapsen täytettyä 18 vuotta hän putoaa kotoutumis- ja tukitoimien ulkopuolelle. Jälkihuollon puute voi johtaa nuorien syrjäytymiseen. Tämä on jo nyt nähtävissä Suomessakin ja voi jatkossa johtaa radikalisoitumiseen, mitä Suomen tulisi kaikin keinoin estää. Turvapaikanhakijalapsille tulee turvata yhdenvertainen kohtelu suomalaislasten kanssa, mikä tarkoittaa, että turvapaikanhakijanuorille tulee varmistaa yhdenvertainen pääsy tarvittaessa lastensuojelutoimenpiteiden piiriin ja heille tulee turvata turvata jälkihuolto. Jälkihuollon järjestäminen on taloudellisestikin edullisempaa, kuin syrjäytyneiden nuorten aiheuttamien menojen korvaaminen.

3.3. Iänmääritys

Jokaisella lapsella on YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti oikeus henkilöllisyyteensä, joka sisältää myös lapsen syntymäajan ja iän. Ulkomaalaislakiin ollaan sisällyttämässä säädöstä iänmäärityksestä. Vireillä oleva lainmuutosesitys on tehty kiireessä ilman riittävää lapsen edun arvioimista. Ennen lainsäädännön muutosta tulisi selvittää ensinnäkin se, onko lapsen edun mukaista ja ylipäätään soveliasta tehdä lääketieteellisiä testejä, joissa käytetään ionisoivaa säteilyä pelkän hallinnollisen asian selvittämisessä. Ennen lainsäädännön muutosta tulisi myös

selvittää miten iänmääritys olisi parasta tehdä ja millaisia vaikutuksia iänmäärityksellä on lapsen hyvinvointiin. Lapsen kokemuksia heidän ilmoittamansa iän kyseenalaistamisesta on saatu mm. Iso-Britanniassa⁴⁰ Lapset kokivat heidän ikänsä riitauttamisen hyvin voimakkaasti ja sillä saattoi olla vakavia vaikutuksia lapsen terveyteen. He olivat järkyttyneitä, kun heitä ei uskottu, ja heitä pidettiin valehtelijoina. Oman identiteetin kyseenalaistaminen vaikeutti heidän sopeutumistaan vieraaseen kulttuuriin ja yhteiskuntaan.

Suomessa iänmääritykset tehdään tällä hetkellä ja lainsäädäntöesityksen mukaan jatkossakin vain lääketieteellisten testien perusteella. Iänmäärityksiä tehdään Suomessa käden luiden sekä hampaiston tutkimuksilla. Iänmäärityksiä luusto ja hampaistotutkimusten perusteella on kritisoitu mm. Iso-Britanniassa⁴¹, Ruotsissa ja Yhdysvalloissa⁴². Kritiikin mukaan poikien luustonkehitys loppuu nykypäivänä jo 16-17-vuotiaana ja tytöillä 15-16-vuotiaana eivätkä luustotutkimukset ole käyttökelpoisia murrosikäisille, koska arvo menetelmässä loppuu 17 vuoden iässä. Tutkimuksilla ei myöskään koskaan saada varmuutta henkilön kronologisesta iästä, vain arvio luuston kehitysasteesta. Myös vertailuaineisto koostuu vain 1930-luvun keskiluokkaisen amerikkalaisen luustokehitysmittauksista. Tutkimusten mukaan sekä luusto että hampaisto voivat kehittyä eri maanosista tulevilla ryhmissä poikkeavilla tavoilla.⁴³ Vertailuaineistoa kolmansista maista ja niistä etnisistä ryhmistä, joista pakolaislapset tällä hetkellä tulevat, ei ole olemassa. Turvapaikka-asioita hoitavat viranomaiset pitävät kuitenkin lääketieteellisiä tutkimuksia täytenä näyttönä henkilön iästä, eikä henkilöllä itsellään ole käytännössä mahdollisuutta todistaa asiassa toisin.

Mikäli iänmäärityksiä tehdään jatkossa, tulisi se tehdä monimuotoisena tutkimuksena, joka ei nojaudu vain yhteen tutkimustulokseen. Iänmääritys tulisi tehdä laajan arvioinnin perusteella, jolloin arviointi toteutettaisiin useiden asiantuntijoiden ja lapsen kanssa työskentelevien yhteistyönä. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon lääketieteellisten arvioiden lisäksi sosiaaliset, emotionaaliset sekä psykologiset indikaattorit. Henkilölle, joka arvioitaisiin tällaisen monialaisen arvion pohjalta täysi-ikäiseksi, tulisi antaa mahdollisuus vastata niihin seikkoihin, joiden nojalla häntä pidetään täysi-ikäisenä.

40 Crawley: When is a child not a child? Asylum, age disputes and the process of age assessment.

41 Royal College of Paediatrics and Child Health: The health of Refugee Children - Guidelines for Paediatricians (1999) ; http://www.rcpch.ac.uk/doc.aspx?id_Recourse=1758

42 Letter from American leaders in dentistry, medicine, and psychology expressing concern over irresponsible age determination practices affecting the lives of young immigrants, including asylum seekers, to department of homeland security (DHS), 2.6.2004; <http://physiciansforhumanrights.org/library/documents/letters/prominent-dentists-and.pdf>

43 Pakolaisneuvonta ry: Alaikäisten turvapaikanhakijoiden iänmäärityksestä, 25.6.2009.

Iänmäärittämiseen tulisi lähettää vain henkilöt, jotka ovat ilmiselvästi erikikäisiä kuin itse kertovat. Iänmäärittäminen ei tulisi turvautua vain kaiken varalta niissä rajatapauksissa, joissa henkilö voi hyvinkin olla sen ikäinen, kuin hän itse kertoo. Lapsen ja nuoren kertomus hänen iästään tulisi pääsääntöisesti uskoa, ellei ole ilmiselviä ja vahvoja perusteita uskoa hänen olevan huomattavasti vanhempi. Tämä on perusteltua lapsen edun näkökannalta siitäkään syystä, että pelkällä lääketieteellisellä tutkimuksella ei voida saada täysin varmaa vastausta lapsen iästä.

Mikäli iänmäärittämisen tekemistä halutaan jatkaa, tulisi se tehdä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa turvapaikkaprosessia, mm. hakijan majoittamiseen ja hänen oikeuksiinsa liittyvistä syistä. Tästä syystä ei ole suositeltavaa, että iänmäärittämisen vaatiminen voitaisiin jättää niinkin myöhäiseen vaiheeseen, kuin turvapaikkapuhutteluun maahanmuuttovirastossa. Hakijan ilmoittaman iän riittävyyden turvapaikkapuhutteluvaiheessa voi lisätä riskiä sitä, että päätöksentekijä alkaa epäillä hakijan muutakin kertomusta. Päätöksenteossa tulisi erityisesti huomioida tämä seikka muutoinkin ja tiedostaa, että hakija saattaa ilmoittaa väärän iän, mutta tämä ei ole osoitus siitä, että hakija kertoisi totuudenvastaisesti muutoin turvapaikkahakemuksensa liittyvistä perusteista.

Ulkomaalaislain muutokseen iänmäärittämisestä tulisi lisätä hakijan oikeus vaatia iänmäärittämistä. Erityisesti ns. Dublin tapauksissa esiintyy tällä hetkellä vakava oikeusturvaongelma, koska lapsella ei ole oikeutta henkilöllisyyteensä eikä mahdollisuutta vaatia iänmäärittämistä. Lasten kertoman mukaan heidän iäkseen merkitään mm. Kreikassa, Italiassa ja Maltalla satumanvaraisesti viranomaisten päättämä syntymäaika siten, että paikalla ei ole ollut tulkkia tai että hakijalta olisi edes kysytty tämän syntymäaikaa. Hakijan ikänä pidetään kuitenkin Suomessa sitä, mikä toisessa EU valtiossa hakijan iäksi on merkitty, ilman että lapsella on minkäänlaista oikeusturvaa oman henkilöllisyytensä säilyttämiseen. Kun vielä huomioidaan, että henkilön ikä on vaikea arvioida silmämääräisesti ulkomuodon perusteella, tulisi hakijalla olla oikeus vaatia ja saada iänmäärittäminen oikeusturvansa varmistamiseksi.

Ulkomaalaislain muutosesitys koskien iänmäärittämistä ehdottaa, että hakijan suostumus iänmäärittämisestä varten edellyttää hakija tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksen. Alaikäisen hakijan osalta suostumusta vaaditaan lisäksi hänen huoltajaltaan tai edustajaltaan. Myös eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan korostanut hakijan vapaaehtoista suostumusta. Vaikka käytännössä tälläkin hetkellä lapsilta ja heidän edustajiltaan pyydetään suostumusta iänmäärittämiseen, on selvää että

lapset kokevat ettei heillä ole muuta vaihtoehtoa kuin suostua, eivätkä he tosiasiasa ymmärrä suostumuksensa ja iänmäärityksen merkitystä heidän turvapaikka-asialleen ja oikeuksilleen Suomessa. Tätä vahvistaa tosiasia siitä, että vuonna 2009 kukaan alaikäinen turvapaikanhakija ei ole kieltäytynyt iänmääritystestistä. Myös ulkomaalaislakiin suunniteltua lainkohtaa hakijan suostumuksen vapaaehtoisuudesta kyseenalaistaa se, että lainmuutosesityksen mukaan kieltäytyminen tutkimuksesta voidaan ottaa huomioon ratkaistaessa hakijan hakemus, vaikka kieltäytyminen ei yksinään voi olla peruste kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämiselle. Käytännössä lainmuutoksella tällaisenaan hakijat painostetaan suostumaan iänmääritykseen ja iänmäärityksestä kieltäytyminen johtaa vähintään hakijan muun kertoman kyseenalaistamiseen. Iänmäärityksestä kieltäytyminen ei kuitenkaan saa vaikuttaa hakijan suojelun tarpeen arviointiin.

Iänmäärityksen jälkeen hakijan syntymäpäivätiedot päivitetään. Siitä, kuinka syntymäpäivä merkitään, ei mainita hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamiseksi. Tällä hetkellä hakijan ikä merkitään vaihtelevasti ja viranomaisen merkintä voi muuttaa hakijan todellista ikää useita kuukausia tai tehdä hakijasta jopa melkein vuoden vanhemman kuin tämä on. Mikäli lapsen syntymävuosi muutetaan iänmäärityksen perusteella, tulisi lapsen ilmoittama syntymäpäivä ja kuukausi säilyttää ennallaan. Lapsella tulisi myös olla muutoksenhakuoikeus, kun hänen henkilötietojaan muutetaan viranomaisen toimesta.

3.4. Edustus ja oikeusapu

Nykyisen lainsäädännön mukaan lapselle ”voidaan” määrätä edustaja. Edustajan pakollisesta määräämisestä ilman huoltajaa olevalle turvapaikanhakijalapselle tulisi säätää lainsäädännön tasolla, jotta ei pääse syntymään tilannetta, jossa lapselle ei määrättäisikään edustajaa.

Edustajien tehtäviä tulisi selkeyttää ohjeistusta ja koulutusta lisäämällä ja keskittämällä. Koulutusten tulisi olla jossain määrin pakollisia ainakin uusille edustajille. Edustajien koulutuksen tulee sisältää myös ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen liittyvää tietoutta, jotta edustajat kykenisivät tunnistamaan ihmiskaupan uhreja. Edustajan tulisi kyetä aktiivisesti tuomaan esille epäilynsä edustamansa lapsen uhriutumista tai uhriutumisen riskistä ja pukea epäilynsä sellaiseen muotoon, että viranomaiset ymmärtäisivät kyseessä olevan epäilyn ihmiskaupasta. Edustajilla tulisi olla myös tietoa ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmästä ja siitä kehen ottaa yhteyttä, jotta lapsi pääsisi tarvittaessa auttamisjärjestelmän piiriin. Edustajalla tu-

lee olla mahdollisuus käyttää aikaa lapsen tutustumiseen, johon vaikuttaa mm. lapsen tausta ja tilanne. Tarkkojen tuntimäärien asettaminen lapsen tutustumiselle ei ole tarkoituksenmukaista eikä lapsen edun mukaista.

Edustajien rikostaustojen tarkastamisvelvollisuudesta tulisi säätää lailla. Turvapaikkaa hakevat ilman huoltajaa tulevat alaikäiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ikänsä, kokemuksiensa, kielitaidottomuutensa ja tietämättömyytensä johdosta ja viranomaisten tulee varmistaa, että edustajiksi hakeutuu sopivia henkilöitä.

Edustajuutta tulisi selvittää myös siltä kannalta, olisiko perustellumpaa ja toimivampaa toteuttaa edustajuus viranomaistyönä kuten esim. virkaholhojien toimet. Viranomaiset toimivat virkavastuulla ja asema muihin toimijoihin nähden olisi itsenäinen ja riippumaton, mikä puoltaisi viranomaisedustajuutta.

Lapsella on oikeus käyttää oikeusavustajaa turvapaikkaprosessissa. Käytännössä tämä toimiikin pääsääntöisesti hyvin, eikä oikeusturvaongelmia ole juuri esiintynyt, koska suurin osa ilman huoltajaa tulleiden lasten oleskelulupapäätöksistä, jotka käsitellään normaalissa turvapaikkamenettelyssä, on myönteisiä. Ilman huoltajaa tulleelle alaikäiselle turvapaikanhakijalle tulisi aina määrätä oikeusavustaja, myös ns. Dublin tapauksissa. Koska kenelläkään ei ole velvollisuutta järjestää lapselle oikeusapua, mahdollistaa se tilanteen, jossa lapsi ei saa lakimiestä, mikä puolestaan voi aiheuttaa oikeusturvariskin. Oikeusavustajan määräämisestä alaikäiselle ilman huoltajaa olevalle turvapaikanhakijalle tulisi säätää lailla.

3.5. Dublin- menettely

1.1. - 30.9.2009 välisenä aikana käsiteltyjen alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikkahakemusten perusteella näyttää siitä, että ns. Dublinmenettelyssä lapsen etua tai lapsen tilannetta ei päätöksenteon yhteydessä arvioida. Päätösteksteissä viitataan vain satunnaisesti lapsen etuun ja silloinkin pääsääntöisesti vain että ”Maahanmuuttovirasto on käännyttämisestä päättäessään ottanut huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan, kuten hakijan oleskelun pituuden ja tarkoituksen, hakijan siteet Suomeen sekä lapsen edun”. Mikäli Dublinmenettelyssä on sekä vanhempi että hänen alaikäisiä lapsiaan, ei lasten etua ole näissäkään tilanteissa pääsääntöisesti erikseen arvioitu. Tilanteissa, joissa alaikäinen lapsi vetoaa siihen, että hän on joutunut rikoksen tai hyväksikäytön kohteeksi aikaisemmassa EU valtiossa, Migri on katsonut, että

hakijan on otettava yhteyttä kyseisen maan viranomaisiin, eikä tämä ole ollut peruste hakemuksen aineelliseen käsittelyyn ottamiseen Suomessa. Pääsääntöisesti fyysiset tai psyykkiset oireet tai asunnottomuus ja toimeentulon puute eivät ole peruste hakemuksen aineelliseen käsittelyyn ottamiselle Suomessa, koska Migri katsoo lapsen voivan saava kyseisiä palveluja hakemuksen käsittelystä vastuussa olevasta EU valtiosta. Hakemusten joukossa oli mm. lapsia, jotka olivat asuneet kadulla, joutuneet pahoinpitelyn kohteeksi, tai heillä oli fyysisiä tai psyykkisiä ongelmia, ja heidät palautettiin takaisin toiseen EU jäsenvaltioon.

Neuvoston asetusta (EY) N:o 343/2003 tulkitaan Suomessa tällä hetkellä siten, että Suomi voi ottaa käsiteltäväkseen ns. Dublin tapauksia vain asetuksessa määritellyissä humanitaarisissa tapauksissa. Vaikka asetus määrittää kolmannen maan kansalaisen jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion, voi asetuksen mukaan kukin jäsenvaltio käsitellä turvapaikkahakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se tässä asetuksessa määriteltyjen perusteiden mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tällöin hakemuksen käsittelyyn ottamisesta on ilmoitettava aiemmin vastuussa olleelle jäsenvaltiolle. Toisin sanoen Neuvoston asetus ei määritä edellytyksiä milloin jäsenvaltio voi halutessaan vapaaehtoisesti tutkia hakijan hakemuksen, vaan se mahdollistaa että halutessaan jäsenvaltio voi ottaa minkä tahansa hakemuksen käsiteltäväksi, vaikka vastuunmääritysasetuksen mukaan vastuu hakemuksen käsittelystä kuuluisikin toiselle jäsenvaltiolle. Asetuksen tarkoituksena on turvata se, että yksi jäsenvaltio tutkii turvapaikkahakemuksen.

YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisesti kaikissa ratkaisuisissa, jotka koskevat alaikäistä lasta, tulee ottaa huomioon ensisijaisesti lapsen etu. Tämä tarkoittaa sitä, että Migrin tehdessä päätöstä alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen aineelliseen käsittelyyn ottamatta jättämisestä ja lapsen käännättämisestä vastuunmääritysasetuksen mukaisesti hakemuksen ratkaisusta vastuussa olevaan jäsenvaltioon, tulee Migrin arvioida päätöksen lopputulosta lapsen edun kannalta. Tämä arvio tulee myös kirjata Migrin päätösvalmisteluun ja päätökseen perusteluineen. Päätöksessä tulee kirjoittaa mikä on katsottu olevan lapsen eduksi ja minkä ei ole katsottu olevan lapsen eduksi kyseisessä tapauksessa. Lapsen edun määrittämisen vaikeus ei ole peruste olla harkitsematta lapsen etua lasta koskevissa päätöksissä tai olla kirjaamatta tehtyä harkintaa. Neuvoston asetus (EY) N:o 343/2003 ei myöskään oikeuta Migriä jättämään tekemättä lapsen edun arvioimista Dublin- menettelyssä. Asetus ei myöskään ole lasten oikeuksien yleissopimuksen vastainen eikä lapsen edun arviointi automaattisesti johda lapsen hakemuksen aineelliseen käsittelyyn Suomessa.

Lapsen edun harkinnassa turvapaikka-asiassa voidaan käyttää apuna lastensuojelulain 4 §:ä ja arvioida mm. sitä, millaisissa oloissa lapsi Suomessa on ja millaisiin olosuhteisiin lapsi joutuu käännetyksen johdosta toisessa valtiossa. Arvioinnissa voidaan käsitellä myös sitä, mikä ei ainakaan ole lapsen edun mukaista. Lapsen lähettäminen jäsenvaltioon, jossa hän joutuu asumaan kadulla, on joutunut tai on vaarassa joutua väkivallan ja hyväksikäytön kohteeksi, ei saa asuntoa eikä mahdollisuutta koulunkäyntiin, ei ole lapsen edun mukaista ja rikkoo mm. lapsen oikeutta vapauteen, kehittymisen edellytyksiin, turvallisuuteen, sosiaaliturvaan, lääkinnälliseen apuun, jotka kaikki on turvattu useissa kansainvälisissä sopimuksissa. Tällaisissa tapauksissa, lapsen hakemus on mahdollista käsitellä aineellisesti Suomessa lapsen edun mukaisesti ja asiasta tulee ilmoittaa hakemuksesta vastuussa olevalle valtiolle. Myös vanhempiensa tai muun huoltajan kanssa Suomeen tulleen lapsen osalta ns. Dublin tapauksissa tulisi aina arvioida lapsen etu palautusta harkittaessa.

Yhteiset Lapsemme ry ja Migri ovat parhaillaan kehittämässä lapsen edun arviointia. Osana Yhteiset Lapsemme ry:n vetämää Yksin tulleet- projektia on mm. sosiaalityöntekijöiden kouluttaminen. Sosiaalityöntekijä antaa lapsen etua koskevan lausunnon Migrille ennen turvapaikkapäätöstä. Koulutuksen tarkoituksena on informoida sosiaalityöntekijöitä, jotta he kykenisivät avaamaan lapsen etua mahdollisimman hyvin ja lausunnot olisivat yhdenmukaisempia. Lisäksi erillinen asiantuntijaryhmä tarjoaa tukea päätöksentekijälle lapsen edun arvioimisessa. Tämä projekti on erinomainen tapa tukea ja voimistaa voimassaolevia rakenteita ilman, että prosessiin lisättäisiin lisää toimijoita. Lapsen kanssa toimiva sosiaalityöntekijä on myös se henkilö, joka luultavasti parhaiten tuntee lapsen ja hänen tarpeensa.

Lapsen edun arvioiminen ja arvioinnin tukeminen ja kehittäminen tulisi saada pysyväksi osaksi alaikäisten lasten turvapaikkaprosessia. Tulisi myös selvittää sitä, voisiko lastensuojeluviranomaisilla olla jokin auttava rooli lapsen edun määrittämisessä erityisesti Dublin- menettelyssä, jossa lapsi saatetaan palauttaa hyvinkin nopeasti.

Suomessa tulisi myös kehittää seurantajärjestelmä, jolla voitaisiin seurata lasta ja tämän tilannetta, kun lapsi palautetaan toiseen valtioon. Tällä hetkellä lasten tilannetta ei seurata millään tavoin käännetysten jälkeen.

3.6. Normaali turvapaikkamenettely

Suurin osa ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä turvapaikanhakijoista saa oleskeluluvan Suomeen. Ilman huoltajaa olevien lasten hakemusten liitteiksi pyydetään lapsen oman sosiaalityöntekijän lausunto lapsen edusta ja tällä on suuri merkitys lapsen edun arvioinnissa. Myönteisten oleskelulupapäätösten osalta lapsen edun arvioinnin ulos kirjaaminen päätösvalmisteluun ei ole yhtä merkittävää, kuin niissä, joissa lapselle ei myönnetä oleskelulupaa Suomeen, mutta arvio tulisi kuitenkin kirjata päätökseen. Tässä selvityksessä käytetyssä aineistossa ei ollut mukana yhtään ilman huoltajaa saapunutta alaikäistä, joka olisi saanut kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen, Dublin- menettely poissulkien.

Selvityksen aineistossa oli mukana huoltajiensa mukana Suomeen saapuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden päätöksiä. Näistä päätöksistä käy ilmi se, että turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua arvioidaan vanhempien osalta, mutta lapsen etua ei arvioida kyseisissä päätöksissä. Vaikka alaikäisen turvapaikanhakijan asia käsitellään yhdessä hänen vanhempiansa asian kanssa, tulisi turvapaikkapäätöksestä ja sitä koskevasta päätösvalmistelusta käydä ilmi, miten lapsen etua on arvioitu kyseisessä päätöksessä. Pääsääntöisesti näissä päätöksissä ei edes mainita lapsen etua saati sen arviointia ja yksittäisissä ratkaisuissa päätöksessä ainoastaan mainitaan, että lapsen etu on otettu päätöksenteossa huomioon, mutta sitä miten asiaa on arvioitu tai huomioitu, ei ole avattu. Näistä tapauksista käy ilmi lisäksi se, että asiaan on pyydetty pääsääntöisesti selvitys hakijoiden toimeentulosta ja toimeentulotukeen turvautumisesta, mutta ei lapsen edusta. Taloudelliset seikat ovat olleet ensisijaisia näiden hakemusten arvioinnissa erityisesti EU kansalaisten osalta, mutta lapsen etua ei arvioida. Lapsen edun tulisi kuitenkin olla aina ensisijainen arvio ennen taloudellisten seikkojen arviointia.

Turvapaikka- ja oleskeluluparatkaisuisissa, jotka koskevat alaikäistä lasta, Migrin tulisi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisesti ottaa huomioon lapsen etu, myös tilanteessa, jossa lapsen asiaa käsitellään yhdessä hänen vanhempansa hakemuksen kanssa. Tämä arvio tulisi myös kirjata Migrin päätösvalmisteluun ja päätökseen perusteluineen.

Tässä selvityksessä ei ole erikseen tutkittu sitä, millä perusteella alaikäisille ilman huoltajaa oleville turvapaikanhakijoille on myönnetty oleskelulupa. Varsinaisen turvapaikan saa Suomessa vuosittain vain muutama alaikäinen ilman huoltajaa oleva lapsi. Olisi tarpeen tehdä erillinen selvitys siitä, kuinka alaikäisiä lapsia kohdellaan pakolaissopimuksen perusteella ja millä perusteilla lapsi hyväksytään Suomessa pakolaiseksi.

3.7. Ihmiskaupan uhrien ja uhriutumisen uhan tunnistaminen

Suomi on sitoutunut YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista mukaisesti estämään lasten ryöstön, myynnin kauppaamisen sekä kaiken lasten hyväksikäytön muodot. Suomi on lisäksi sitoutunut taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä Euroopan sosiaalisen perusoikeuskirjan mukaisesti suojaamaan lapset ja nuoret taloudelliselta ja sosiaaliselta hyväksikäytöltä. Näiden lisäksi Suomi on sitoutunut turvaamaan lapset pakkotyöltä ja orjuudelta Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti. Euroopan Neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus tullaan ratifioimaan Suomessa lähitulevaisuudessa. Suomi on sitoutunut ihmiskaupan vastaiseen työhön ja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen myös turvapaikanhakijoiden joukosta.

Ihmiskaupan vastaisessa tarkennetussa toimintasuunnitelmassa kiinnitetään erityishuomiota ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen. Tarkennetussa toimintasuunnitelmassa⁴⁴ arvioidaan, että käännytettävien, maasta poistettavien ja vastuunmäärittämisasetuksella toiseen EU-maahan palautettavien henkilöiden joukossa on mahdollisesti ihmiskaupan uhreja, jotka saattavat olla vasta joutumassa varsinaisen hyväksikäytön kohteeksi. Näiden henkilöiden - erityisesti alaikäisten - informoinnista ja suojelusta huolehtimisen todetaan olevan erittäin tärkeää. Tarkennetussa toimintasuunnitelmassa sitoudutaan kiinnittämään huomiota ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen myös ns. Dublin- menettelyssä ja todetaan, että pääsääntöisesti pidättäydään uhriksi epäiltyjen palauttamisesta, ellei auttamista toisessa jäsenvaltiossa ole järjestetty ja sen toimivuutta kussakin tapauksessa selvitetty.

Myös YK:n suositusten mukaan ihmisoikeuslähtöinen lähestyminen ihmiskauppaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valtiot terveystalveluiden tarjoamisen lisäksi suojelevat uhreja uudelleen uhriutumiselta. Suojelu ja apu eivät saa olla sidottuja ihmiskaupan uhrin halukkuuteen tai kykyyn avustaa viranomaisia oikeudellisissa prosesseissa.⁴⁵

Vuonna 2009 käsiteltyjen turvapaikkahakemusten perusteella näyttää siltä, että Migri ei arvioi riittävästi alaikäisten yksin tulleiden tai huoltajiensa mukana tulleiden lasten ihmiskaupan uhriutumista tai uhriutumisen uhkaa. Yksin tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden joukossa oli lapsia, jotka olivat joutuneet väkivallan tai seksuaalisen hyväksikäytön uhriksi, olivat ilman asuntoa tai ruokaa, joutuivat kerjäämään tai mafian uhkailujen kohteeksi tai heitä oli yritetty väkisin värvätä sotilaaksi. Osa lapsis-

44 Ihmiskaupan vastainen tarkennettu toimintasuunnitelma 2008, 7.

45 OHCHR 2002, 4.

ta oli uhriutunut vastaanotto-olosuhteiden johdosta. Kuitenkin näidenkin lasten turvapaikkahakemukset olivat ns. Dublin tapauksina jääneet tai jäämässä Suomessa aineellisesti tutkimatta ja heidät palautettiin tai oltiin palauttamassa vastuunmääritysasetuksen nojalla toiseen jäsenvaltioon, jossa osa heistä oli joutunut kaltoin kohdelluiksi. Yksin matkustavien lasten uhriutumisen tai uudelleen uhriutumisen riskiä palautusten yhteydessä ei myöskään arvioitu. Migrin kantana ihmiskauppaepäilyyn tai uhriutumiskiepäilyyn arvioimisesta on, että alaikäisen turvapaikkahakemus otetaan aineelliseen käsittelyyn tällä perusteella vain, jos on selviä viitteitä ihmiskaupasta, lapsi itse vetoaa uhriutumiseensa tai oikeuksiinsa tai ihmiskaupan rikostutkinnan johdosta hakemus on aiheellista käsitellä Suomessa. Lisäksi Migrin kannan mukaan ihmiskaupan uhrit voivat hakeutua ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään myös toisessa EU-jäsenvaltiossa.

Alaikäisen ilman huoltajaa tulleen turvapaikanhakijan kohdalla ihmiskauppa- ja muiden hyväksikäyttöepäilyjen tunnistaminen on usein erityisen haasteellista. Uhri ei usein itsen tunnista olevansa ihmiskaupan uhri ja erityisesti lapsi ei osaa itse vedota uhriutumiseensa tai oikeuksiinsa. On myös hyvin tiedossa, että kestää kauan, ennen kuin lapseen saa luotua luottamuksellisen suhteen, jossa tämä uskaltaa kertoa kaiken kokemansa. Lapsia on helppo uhkailla ja pelotella hyväksikäyttäjän toimesta, mikä on myös hyvin yleistä lasten hyväksikäyttötilanteissa.

Mikäli lapsen turvapaikka-asiassa ilmenee mitään viitteitä ihmiskaupasta tai riskistä joutua ihmiskaupan uhriksi, lapsen hakemus tulee ottaa aineelliseen tutkintaan Suomessa. Aineellinen tutkinta on tarpeellista ihmiskaupan uhriutumisen tai sen riskin arvioinnin johdosta, koska tätä ei voida tehdä aineellisesta tutkinnasta erillään. Lapselta ei kuitenkaan voida edellyttää sitä, että tämä itse osaisi vedota uhriutumiseensa tai vaatia oikeuksiaan. Lapsilta ei voida myöskään edellyttää yhteistyövelvoitetta ulkomaalaislain 52 a §:n nojalla, vaan erityisen haavoittuvassa asemassa olevalle lapselle voidaan myöntää oleskelulupa yhteistyövelvoitteesta riippumatta ulkomaalaislain 52 a §:n 2 momentin nojalla. Tästä on maininta myös hallituksen esityksessä. Alaikäinen, joka ei ole oikeustoimikelpoinen, ei voi päättää yhteistyöstä itsenäisesti, vaan tällaiseen ratkaisuun tarvitaan myös alaikäisen hakijan edustajan suostumus. Se, että toisissa EU-jäsenvaltioissa on ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä, ei vapauta Suomen velvollisuutta auttaa ihmiskaupanuhreja.

Lapsen turvapaikka-asiassa ja uhriutumisessa tai sen riskissä ainoa informaatio tilanteesta saadaan lapselta. Tästä syystä yksin tulleen alaikäisen omalle kertomukselle tulee antaa suuri merkitys arvioinnissa ja ratkaista-

essa lapsen etua ja turvapaikkahakemuksen aineelliseen käsittelyyn ottamista. Lapsen kertomusta ei tulisi sivuuttaa sillä perusteella, että toinen EU jäsenvaltio ilmoittaa ko. valtion vastaanoton olevan hyvällä mallilla. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon sekä ihmiskaupan uhriutumisen että riski uhriutua. Viitteitä lapsen uhriutumisesta voi olla esimerkiksi lapsen kokemana väkivalta, rikollisten uhkailu, pakkotyö, seksuaalinen tai muu hyväksikäyttö tai väkivalta tai sotilaaksi värvääminen. Lapsi on voinut uhriutua myös vastaanotto-olosuhteiden takia, kun hänellä ei ole ollut esimerkiksi majoitusta. Uhriutumisen riskiä arvioitaessa indikaattorina voi toimia lapsen erityisen haavoittuva asema alaikäisenä, yksin matkustavana, asuntoa vailla olevana, vastaanoton piiriin pääsymahdollisuudet jne. Käytännössä alaikäisiä ilman huoltajaa olevia turvapaikanhakijoita ei tulisi tämänhetkisten tietojen nojalla palauttaa vastuunmääritysasetuksen nojalla Italiaa, Kreikkaan tai Maltalle. Kyseisissä valtioissa lapsia on uhriutunut nimenomaisesti vastaanotto-olosuhteissa olevien puutteiden takia. Tietoa Italian huonoista vastaanotto-olosuhteista ja lasten huonosta kohtelusta on esimerkiksi saatavilla Thomas Hammarbergin raportissa ”Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Followin his visit to Italy on 13-15 January 2009”. Myös Amnesty International on raportoinut Maltan huonoista vastaanotto-olosuhteista raportissa ”Amnesty International Report 2008-Malta”. Kreikkaan ei pääsääntöisesti tällä hetkellä palauteta alaikäisiä, mutta tästäkin on tehty poikkeuksia hakijan ollessa lähellä täysi-ikäisyyttä. Alle 18 vuotias on kuitenkin alaikäinen Suomen lain mukaan, ja tämä tulisi muistaa alaikäisiä koskevia päätöksiä tehtäessä.

Tietoa siitä, kuinka moni Suomeen tulleista alaikäisistä hakijoista on joutunut ihmiskaupan uhriksi, ei ole. Suomesta kuitenkin katoaa joka vuosi alaikäisiä ilman huoltajaa tulleita turvapaikanhakijalapsia. Vuonna 2009, 24.6.2009 mennessä, Suomesta oli kadonnut yhteensä 47 alaikäistä turvapaikanhakijaa, joista 36 oli ilman huoltajaa Suomeen tullutta alaikäistä. Näistä kaikista kadonneista 6 oli 0-7-vuotiaita, 6 oli 8-15-vuotiaita ja 16-18-vuotiaita katosi 35. Vuosien 2003-2009 välisenä aikana Suomesta on kadonnut vuosittain 7-22 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä.⁴⁶ Erityisesti ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kadonneiden osaltaan on perusteltua epäillä ihmiskaupan uhriutumista tai uhriutumisen riskiä. Osa kadonneista voi olla henkilöitä, jotka ovat melkein täysi-ikäisiä, tai ovat täysi-ikäisiä, ja ennakoiden kielteistä lupapäätöstä poistuvat maasta itse. Hyvin nuoret lapset eivät kuitenkaan ole kykeneviä matkustamaan omin avuin maasta toiseen ja täysi-ikäisyyttä lähellä olevien nuorten osalta on riski joutua esim. seksuaalisen hyväksikäytön ja prostituutioon pakottamisen uhriksi.

⁴⁶ Marek keskusrekisteri 24.6.2009.

Suomessa on alaikäisille ihmiskaupan uhreille oma auttamisjärjestelmänsä. Auttamisjärjestelmään pääsy on käytännössä kuitenkin erittäin vaikeaa.

3.8. Säilöönotto

Säilöönottopäätöksessä, kuten turvapaikkapäätöksessä, tulee arvioida miten säilöönottopäätös vaikuttaa lapsen etuun ja mikä on ja mikä ainakaan ei ole lapsen etu. Arvio tulee myös kirjata päätösvalmisteluun. Useiden kuukausien säilöissäpito, jolloin lapsi ei pääse kouluun, ulkoilemaan, tai edes poistumaan huoneestaan pelätessään aikuisten parissa liikkumista säilöönottoyksikössä, ei voi olla lapsen etu. Lasta koskevien säilöönottopäätösten edellytyksenä tulisi olla sosiaalityöntekijän kirjallinen arvio lapsen edusta. Myös tuomioistuinkäsittelyssä, missä käsitellään lasta koskevaa säilöönottoa, tulisi tehdä ja kirjata arvio lapsen edusta kyseisessä säilöönottopäätöksessä.

Mikäli turvapaikanhakijalapsen ilmoitusta hänen iästään ei uskota, ei hakijaa tulisi sijoittaa säilöönottoyksikköön tai poliisin säilytystiloihin, ennen kuin hakijan iänmääritys on tehty ja hakija määritelty arvioinnin perusteella täysi-ikäiseksi. Alaikäisen säilöönoton tulisi olla mahdollisimman lyhytkestoinen eikä alaikäistä ilman huoltajaa olevaa lasta tule sijoittaa poliisin pidätystiloihin.

3.9. Perheenyhdistäminen

YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen mukaan lasta ei tule erottaa vanhemmistaan lapsen tahdon vastaisesti, paitsi kun toimivaltaiset viranomaiset toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimus, YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja EU:n perusoikeuskirja takaavat lapselle oikeuden perhe-elämän kunnioitukseen.

Lapsen etu on pääsääntöisesti asua yhdessä vanhempiensa ja perheensä kanssa. Ulkomaalaislain säännökset johtavat kuitenkin nykyisellään siihen, että monet alaikäiset täyttävät prosessin aikana 18 vuotta, eivätkä he tästä syystä voi edes hakea vanhempiaan Suomeen. Hakemusten käsittelyprosessin pitkittyessä yhä useampi alaikäinen lapsi joutuu siten lopullisesti eroon perheestään. Nykyisellään perheenyhdistämistä ei arvioida kansainvälisten velvoitteiden eikä lapsen edun kannalta, vaan puhtaasti ulkomaalaisasiana samoilla kriteereillä kuin aikuistenkin perheenyhdistämistä.

Lasten oikeuksien sopimuksen 10 artiklan mukaan perheenyhdistämistä koskevat hakemukset on käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Nykyisellään turvapaikkaprosessiin ja perheenyhdistämiseen voi kulu jopa kahdesta neljään vuotta. Lapsen etu ei ole olla erossa perheestään kohtuuttoman pitkiä aikoja. On hyvin tiedossa, että mitä pidempään lapsi on asunut erossa perheestään, sitä vaikeampaa lapsen on sopeutua takaisin perheenjäseneksi. Lapset ehtivät monesti itsenäistyä ja sopeutua suomalaiseen yhteiskuntaan asuessaan Suomessa ilman vanhempiaan ja tämä voi aiheuttaa ristiriitoja maahan juuri saapuneiden vanhempien kanssa. Lapsi voi joutua myös tulkin ja avustajan rooliin auttaessaan kielitaidottomia vanhempiaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Lapsi joutuu näissä tilanteissa aikuisen asemaan huoltaessaan omia vanhempiaan. Tämä ei ole lapsen eikä yhteiskunnan etu.

Ulkomaalaislain muutosesityksessä siitä, että lapsen ollessa perheenkokoajana Suomessa, lapsen tulisi olla alaikäinen myös perheenjäsenten oleskelulupia ratkaistaessa, ei ole arvioitu lapsen etua ja kuinka muutos vaikuttaisiin lapsen oikeuteen olla perheensä kanssa. Nykyisellään perheenyhdistämiseen voi kulu useita vuosia. Käytännössä esitetty lainmuutos johtaisi siihen, että suurin osa Suomeen alaikäisenä saapuneista lapsista ei voisi hakea perhettään Suomeen ja joutuisi kokonaan eroon perheestään. Ehdotettu muutos johtaa myös siihen, että lapsen perheenyhdistäminen voi ja tulee estymään monessa tapauksessa viranomaisten toiminnan hitaudesta. Hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden sekä yleisten oikeusperiaatteiden näkökannasta katsottuna ehdotettu lainmuutos on kyseenalainen. Missään muussa hallintoprosessissa hakijasta riippumaton viranomaistoiminnan nopeus ei aseta rajoituksia hakemuksen käsittelylle tai menestymiselle.

Lainmuutoksen taustalla on ajatus siitä, että lasten lähettäminen vaaralliselle matkalle perheenyhdistämisen toivossa vähenisi. Tilanteissa, joissa lasta käytetään vanhempien toimesta maahanmuuttosäännösten kiertämiseen ja paremman elämän saamiseen, ei ole lapsen etu. Alaikäisen lapsen lähettäminen salakuljettajien mukana satunnaiseen määränpäähän Eurooppaan on vastuutonta vanhemmalta, jonka ainoa motiivi on se, että hän itse pääsisi lapsen avulla Eurooppaan. Tällaista lapsen hyväksikäyttöä tulisi pyrkiä estämään. Nyt ehdotettu lainmuutos ei kuitenkaan käytännössä estä lasten lähettämistä vanhempien kyseenalaisten motiivien perusteella eikä sillä välttämättä ole vaikutusta Suomeen tulevien alaikäisten hakijoiden määrään.

Lainsäädäntöehdotuksesta Suomessa olevan perheenkokoajan alaikäisyyden vaatimuksesta vielä perheenjäsenten lupapäätösten yhteydessä tulisi

luopua. Lainmuutos ei ole niiden lasten etu, jotka ovat paenneet kotimaastaan sodan, maan epävakaa tilanteen tai muiden syiden johdosta tai joiden vanhemmat ovat vilpittömin mielin lähettäneet lapsensa turvaan aseellista selkkausta tai muuta vaaraa. Ulkomaalaislain kiristys koskisi kuitenkin kaikkia turvapaikanhakijalapsia, mikä on vähintään ongelmallista yhdenvertaisuuden kannalta. Hyvän hallinnon, yleisten oikeusperiaatteiden, yhdenvertaisuuden ja kansainvälisten velvoitteiden mukaista olisi turvata turvapaikanhakijalapselle nopea perheenyhdistämisen mahdollisuus sekä arvioida perheenyhdistäminen yksilöllisen harkinnan perusteella ja tarvittaessa hylätä perheenyhdistäminen niille vanhemmille, jotka ovat hyväksikäyttäneet lastaan.

4. Yhteenveto

Children's Commissioner for England Professor Sir Al Aynsley-Green on lausunut, että ”A nation deserves to be judged to be civilised on the way it manages and protects its most vulnerable children and young people”. Ilman huoltajaa olevat alaikäiset turvapaikanhakijat ovat yksi haavoittuvimmista ryhmistä suomalaisessakin yhteiskunnassa. Suomessa tulisi kiinnittää enemmän huomiota ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijalasten edun ja oikeuksien toteuttamiseen ja turvaamiseen.

Turvapaikanhakijalasten edun turvaamiseksi ehdotetaan seuraavia toimenpiteitä:

- Kaikessa poliittisessa, lainsäädännöllisessä ja konkreettisessa käytännön työssä tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee turvapaikanhakijalasta, on arvioitava lapsen etu. Lapsen edun arviointi on kirjattava sekä päätösvalmisteluun että päätökseen.
- Turvapaikanhakijalasta on kohdeltava ensisijaisesti lapsena.
- Lapsen tosiasialliseen kuulemiseen turvapaikkaprosessissa on kiinnitettävä erityistä huomiota.
- Turvapaikanhakijalasten vastaanottoa tulisi arvioida ja kehittää kokonaisuudessaan lapsen edun näkökulmasta. Lapselle tulisi järjestää pysyvä asumismuoto mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen.
- Iänmääritys tulisi arvioida kokonaisuudessaan uudelleen ennen lainsäädännön muutosta. Iänmäärityksen tulisi olla moniosainen ja laaja arvio, johon osallistuisi usea asiantuntija ja lapsen kanssa työskentelevä henkilö. Iänmäärityksen ei tulisi perustua vain yhteen ja ainoaan arvioon tai menetelmään. Iänmääritystä varten vaadittava suostumus tulisi olla sekä teoriassa että käytännössä vapaaehtoinen. Lapsen iän ja syntymä-

päivän muuttamisesta iänmäärityksen jälkeen tulisi määrittää yhtenäinen käytäntö. Lapsen ikä tulisi riittää vain, jos hakija ei ilmiselvästi ole sen ikäinen mitä hän kertoo. Iänmääritykseen vaadittavan suostumuksen tulee olla tosiasiallisesti vapaaehtoinen eikä iänmäärityksestä kieltäytyminen saa vaikuttaa suojelun tarpeen arviointiin.

- Edustajasysteemi tulisi arvioida uudelleen kokonaisuudessaan. Lapselle tulisi taata sekä edustaja että oikeudellinen avustaja lainsäädännön tasolla ja edustaja ja avustaja tulisi määrätä lapselle mahdollisimman pian maahantulon jälkeen. Edustajien koulutusta tulisi lisätä ja vahvistaa ja edustajien rikostaustat tulisi tarkastaa.
- Kaikissa turvapaikkapäätöksissä, jotka koskevat lapsia, tulee arvioida lapsen etu ja arvio tulee kirjata päätösvalmisteluun ja päätökseen. Huoltajiensa mukana tulleiden lasten osalta, lapsen etu tulee arvioida päätösvalmistelussa, vaikka lapsen asia käsitellään yhdessä vanhemman asian kanssa.
- Ns. Dublin- menettelyssä tulee arvioida lapsen etu ja arviointi on kirjattava myös päätösvalmisteluun ja päätökseen. Lapsen turvapaikkahakemus tulee tutkia aineellisesti Suomessa, mikäli palautus on lapsen edun vastaista. Alaikäisiä turvapaikanhakijalapsia ei tulisi nykyoloissa ja nykyisen tiedon nojalla palauttaa Kreikkaan, Italiaan eikä Maltalle. Lapsen kertomusta hänen iästään tulisi Dublin- menettelyssä pääsääntöisesti uskoa, ellei hakija ole ilmiselvästi eri ikäinen kuin hän kertoo.
- Ihmiskaupan uhriutumisen tai uhriutumisriski tulee arvioida jokaisen alaikäisen ilman huoltajaa tulleen turvapaikanhakijan tapauksessa. Ihmiskaupan uhriutumisen ja uhriutumisriski on erityisen tärkeää arvioida ns. Dublin- menettelyssä, jotta lasta ei palauteta takaisin paikkaan, jossa hän on jo uhriutunut tai vaarassa uhriutua.
- Säilöönottopäätöksessä tulee arvioida lapsen etu ja arvio tulee kirjata päätösvalmisteluun ja päätökseen. Lapsen säilöönoton tulee olla mahdollisimman lyhytkestoinen. Alaikäistä ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa sijoittaa poliisin pidätystiloihin.
- Turvapaikanhakijalasten perheen yhdistämistä tulee nopeuttaa ja yksilöllisessä harkinnassa tulee huomioida mahdollinen lapsen hyväksikäyttö vanhempien toimesta. Ulkomaalaislainmuutoksesta, jonka mukaan Suomessa olevan alaikäisen perheenkokoajan tulee olla alaikäinen vielä perheen yhdistämisestä päätettäessä, tulee luopua.
- Alaikäisille turvapaikanhakijoille tulee kehittää mielenterveys- ja terapiapalveluita.
- Turvapaikanhakijalapsille ja nuorille, jotka ovat aloittaneet peruskoulun Suomessa, tulee turvata oikeus peruskoulun suorittamiseen.
- 18- vuotta täyttävillä, Suomeen alaikäisinä ilman huoltajaa tulleille turvapaikanhakijoille tulee taata pääsy tarvittaessa lastensuojelun piiriin

asuinpaikkakunnasta riippumatta ja järjestää jälkihuolto tai muu vastaava palvelu 21 ikävuoteen saakka.

- Kehittämishanke paikallisviranomaisten vaihtelevien käytäntöjen yhdenmukaistamiseksi tulisi toteuttaa lähitulevaisuudessa.
- Alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten osalta olisi tarpeellista ehdä jatkoselvitystä siitä, miten ja millä erusteilla lapset hyväksytään pakolaisiksi

LÄHDELUETTELO

Lainsäädäntö ja kansainväliset sopimukset

- YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista
- YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus
- Kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
- Euroopan ihmisoikeussopimus
- Euroopan sosiaalinen perussopimus
- EU:n perusoikeuskirja
- Euroopan neuvoston direktiivi 2003/9/EY
- Euroopan neuvoston direktiivi 2005/85/EY
- Euroopan neuvoston asetus N:o 343/ 2003
- Euroopan neuvoston ihmiskauppaa koskeva yleissopimus
- Perustuslaki (11.6.1999/731)
- Hallintolaki (6.6.2003/434)
- Lastensuojelulaki (13.4.2007/417)
- Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301)
- Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (9.4.1999/493)
- HE 28-2003 vp

Ohjeet, määräykset ja päätökset

- Sisäasiainministeriö, Ryhmä- ja perheryhmäkotien palvelut ja laatu (Luonnos 2008)
- Sisäasiainministeriö, Maahanmuutto-osasto, kansainvälinen suojelu-yksikkö, asettamispäätös SMDno2008/1037, Piloottihanke ryhmäkodeissa asuvien turvapaikkaprosessissa olevien sekä oleskeluluvan saaneiden ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten koulutus kansanopistoissa
- Sisäasiainministeriö, OHJE SMDno/2009/2369, Ohje kotouttamislain 5 luvussa tarkoitettujen edustajan tehtävistä sekä edustajan palkkion ja kulujen korvaamisen perusteista, 1.7.2009
- Sisäasiainministeriö, Maahanmuutto-osasto, kansainvälisen suojelun yksikkö, Alikäisten vastaanotto, 20.05.2009
- Maahanmuuttovirasto, (Yksintulleen) alikäisen turvapaikanhakijan haastatteluohjeistus (marraskuu 2001)
- Maahanmuuttovirasto, Turvapaikkaohje Dnro 109/032/2008

Kirjallisuus ja muut lähteet

- Lastensuojelulaki (417/2007) - Soveltamisopas, Sirpa Taskinen (2008)
- Reetta Helander, Anna Mikkonen, Ikävä äitiä... Ilman huoltajaa tulleet pakolaislapset Suomessa (Väestöliitto Väestöntutkimuslaitos E 13/2002)
- Implementation handbook for the convention on the rights of the child, prepared for the UNICEF by Rachel Hodgkin and Peter Newell (fully revised third edition 2007)
- Missing and sexually exploited children in the EU. Epidemiological data, G. Vermeulen and H. De Pauw (2004)
- Tapio Rätty, Uusi lastensuojelulaki (2007)
- Katarina Crause, Martin Scheinin (eds) International Protection of Human Rights: A Textbook (2009)
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of a child in the European Union. Summary report-FRA-March 2009.
- UNHCR, Guidelines On Policies And Procedures In Dealing With Unaccompanied Children Seeking Asylum (1997).
- Lastensuojelu ja ulkomaalaishallinto, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 1997:28 (ISSN 1237-0606)
- Näkökulmia turvapaikkapolitiikkaan - Kehitysehdotuksia ja pohjoismaista vertailua, Sisäasiainministeriö (2009)
- Ilman huoltajaa tulleet lapset Euroopassa- ohjelma. Toimintasuositukset (kolmas painos), Save the Children, UNHCR, Euroopan pakolaisrahasto (2005)
- Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2005/6,
- Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2003/5,
- Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/2005/7,
- Immigration Law Practitioners' Association and Heaven Crawly: Child first, immigrant second: Ensuring that every child matters, ILPA policy paper, February 2006.
- Immigration Law Practitioners' Association and Heaven Crawly: When is a child not a child? Asylum, age disputes and the process of age assessment, May 2007.
- European Migration Network, Yksintulleet - näkökulmia ilman huoltajaa maahan saapuneiden lasten asemasta Suomessa (2009)
- Pakolaisneuvonta ry, Alaikäisten turvapaikanhakijoiden iänmäärittämisestä, 25.6.2009
- Maahanmuuttovirasto, Pakolaisneuvonta ry; Suoritukset turvapaikkapuhuttelun kehittämisestä
- Espoon kaupunki, Yksityismajoituspalveluksen koulutusmalli
- Espoon kaupunki, Yksityismajoitusperheiden tietopaketti
- Venla Roth, Paritusta vai ihmiskauppaa, Defensor Legis N:o 3/2007.

Lyhenteet

YK Yhdistyneet kansakunnat

SM Sisäasiainministeriö

Migri Maahanmuuttovirasto

Vähemmistövaltuutettu
Kansallinen ihmiskaupparaportoiija

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

Vaihde: 071 878 0171

Internet: www.ofm.fi