

KIRJALLINEN KYSYMYS 556/2012 vp

Suomeen yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten oikeuksien toteutuminen

Eduskunnan puhemiehelle

Viimeisten 20 vuoden aikana Suomeen on tullut yksin yli 4 000 turvapaikkaa hakevaa lasta. Vuositasolla määrä on vaihdellut alle sadasta noin 700 lapseen vuodessa. Esimerkiksi vuonna 2010 Suomeen saapui 329 turvapaikanhakijalasta yksin, ja vuonna 2009 määrä oli 557. Käytännössä kaikki lapset saapuvat aseellisten konfliktien keskeltä mm. Somaliasta, Afganistanista ja Irakista. He ovat usein kokeneet taisteluja ja aseellisia hyökkäyksiä, he ovat joutuneet pakenemaan kodeistaan ja menettäneet läheisiään tai joutuneet eroon vanhemmistaan.

Lapsiturvapaikanhakijoita kuuluu suojella paitsi pakolaisina myös ensisijaisesti lapsina. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsilla on oikeus valtioiden antamaan erityiseen suojeluun ja tukeen. Tällä hetkellä Suomessa ei kuitenkaan yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten edustajajärjestelmä vastaa lasten tarpeita. Mikään tahon ei vastaa järjestelmästä kokonaisvaltaisesti. Edustajien koulutuksessa on puutteita, lapsia siirrellään paikasta toiseen eikä edustajien riippumattomuutta voida taata. Tämä käy ilmi mm. Lastensuojelun Keskusliiton 30.5.2012 julkaistusta Ei omainen eikä viranomainen -selvityksestä.

Käräjäoikeus määrää jokaiselle yksin tulleele turvapaikanhakijalapselle edustajan, joka valvoo, että lapsen etu tulee huomioiduksi ja hän saa asianmukaisen kohtelun Suomessa. Edustajan tehtäviin kuuluu mm. yhteistyö viranomaistahojen kanssa, ja hän on mukana lapsen turvapaikkapuhuttelussa.

Vaativasta ja tärkeästä tehtävästä huolimatta edustajan tehtävälle ei ole erityisiä vaatimuksia. Edustajan tehtävistä säädetään laissa hyvin yleisellä tasolla, mikä ei ohjaa käytännön työtä tarpeeksi. Edustajat ovat yksityishenkilöitä, jotka ovat kiinnostuneita toimimaan turvapaikanhakijalasten hyväksi ja tuntevat suomalaista yhteiskuntaa ja viranomaiskäytäntöjä. Edustajien koulutustausta vaihtelee, eikä mikään tahon vastaa heidän perehdyttämisestään tai valvonnastaan. Toiset edustajat käyvät esimerkiksi koulujen vanhempainilloissa huoltajien tapaan. Toiset edustajat puolestaan pidättäytyvät muista kuin virallisten asioiden hoidosta. Joissakin alaikäisyksiköissä edustaja pyydetään mukaan neuvotteluihin sosiaaliohjaajien kanssa. Toisissa yksiköissä tämän ei katsota kuuluvan edustajan tehtäviin.

Myös edustajien riippumattomuus on vaarassa edustajien rekrytointi- ja palkkionmaksutapojen vuoksi. Edustajan rekrytoinnista vastaa se alaikäisyksikkö, jossa lapsi asuu. Palkkion edustajalle maksaa puolestaan turvapaikkaprosessin ajalta Maahanmuuttovirasto, joka päättää lapsen oleskeluluvasta. Edustajan tehtävän hoitoa vaikeuttaa myös se, että alaikäisten vastaanoton koordinointi on jakautunut Maahanmuuttovirastolle, sisäasiainministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, ELY-keskuksille ja kunnille. Tämän vuoksi lapset joutuvat ennen itsenäisen elämän aloittamista muuttamaan useita kertoja ja jopa toiselle puolelle Suomea. Muuton seurauksena koulu ja asuinympäristö sekä edustaja yleensä

vaihtuvat, kuten myös muut ihmiset lapsen ympärillä. Turvapaikkamenettelyn aikana lapsia saatetaan siirtää ryhmäkodista toiseen eri puolille Suomea. He eivät ehdi kiintyä heistä huolehtiviin aikuisiin. Myös edustaja saattaa vaihtua kesken menettelyn. Useat hylkäämiskokemukset traumatisoivat lapsia.

Turvapaikkamenettely on raskas prosessi yksin tulleelle lapselle. Heidän ikäänsä epäillään ja heille teetetään iänmääritystestejä, esimerkiksi luusto- ja hammastutkimuksia, vaikka tarkkaa kalenteri-ikää on erittäin vaikea selvittää millään menetelmällä. Epävarmoissa tapauksissa asia tulisi aina ratkaista hakijan edun mukaisesti, mutta näin ei kuitenkaan tehdä, vaan usein hakija katsotaan aikuiseksi, mikäli testit siihen viittaavat. Päätöksen odottaminen on raskasta, ja lapset pelkäävät palauttamista kotimaahan. Päätöksen saaminen kestää usein kohtuuttoman kauan. Vaikka lain mukaan lasten asiat tulisi käsitellä kiireellisinä, päätöksenteko ei ole juurikaan nopeampaa verrattuna aikuisten hakemuksiin.

Lastensuojelun Keskusliitto on vedonnut sosiaali- ja terveysministeriöön, työ- ja elinkeinoministeriöön sekä sisäasiainministeriöön, jotta edustajajärjestelmä arvioitaisiin uudelleen lap-

sen edun näkökulmasta ja havaitut puutteet korjattaisiin. Ilman huoltajaa tulleiden lasten vastaanottoon tarvitaan keskusliiton mielestä selkeämpää lastensuojelullista näkemystä. Lastensuojelun Keskusliitto vetoaa siihen, että lasten vastaanoton organisoinnin tulee lähteä lapsen edusta eikä byrokratian tarpeista. Sen mukaan pitäisi tehdä selväksi, milloin esimerkiksi turvapaikanhakijalapsen voivat saada lastensuojelun palveluja tai milloin ja miten voidaan tehdä lastensuojeluilmoitus. Ilman huoltajaa tulleille lapsille kuuluvat samat palvelut kuin niille pysyvästi maassa asuville, jotka eivät saa omilta vanhemmiltaan riittävää turvaa. Tällaiseen suuntaan on jo menty muissa Pohjoismaissa. Esimerkiksi Norjassa alle 16-vuotiaiden vastaanotosta säädetään lastensuojelulailla.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Mihin toimenpiteisiin hallitus aikoo ryhtyä Suomeen yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten oikeuksien turvaamiseksi?

Helsingissä 21 päivänä kesäkuuta 2012

Eeva-Johanna Eloranta /sd

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Eeva-Johanna Elorannan /sd näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 556/2012 vp:

Mihin toimenpiteisiin hallitus aikoo ryhtyä Suomeen yksin tulleiden turvapaikanhakijalasten oikeuksien turvaamiseksi?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa koskevan lain (746/2011) mukaan kansainvälistä suojelua (turvapaikkaa) hakevalle lapselle, jolla ei ole oleskelulupaa, määrätään viivytystä edustaja, jos lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa. Edustajaksi määrätään tehtävään sopiva täysivaltainen henkilö, joka antaa siihen suostumuksensa ja joka kykenee hoitamaan tehtävänsä moitteettomasti. Edustajan määrää käräjäoikeus. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevista asioista sekä hoitaa lapsen varallisuutta.

Maahanmuuttovirasto tekee turvapaikkapäätökset ulkomaalaislain (301/2004) perusteella. Viraston päätöksestä on muutoksenhakuoikeus hallintotuomioistuimeen, viime kädessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten päätösten oikeellisuus on hyvin varmistettu. Päätösten tekeminen kestää ilman huoltajaa olevien lasten kohdalla erityisesti sen vuoksi, että lapsen oikeusturva halutaan varmistaa. Kaikissa tapauksissa noudatetaan kuitenkin ulkomaalaislain säännöstä, jonka mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat käsitellään kiireellisesti. Ulkomaalaislakia sovel-

lettaessa noudatetaan myös pakolaisoikeuden periaatetta, jonka mukaan epäselvissä tapauksissa asia ratkaistaan hakijan eduksi.

Edustajajärjestelmä toimii hyvin, kun yhteistyö edustajan ja vastaanottokeskuksen välillä on suunniteltu ja toteutettu huolella. Kun alaikäisten määrä nousi äkillisesti vuonna 2010, mukaan tuli paljon uusia edustajia, joiden perehdytys jäi monista syistä vähäiseksi. Tästä johtuen yhteistyössä edustajan ja vastaanottokeskuksen välillä on saattanut olla ongelmia. Vastaavan tilanteen syntymistä pyritään välttämään suunnittelemalla konkreettisesti, miten yhteistyökäytäntöjä vakiinnutetaan. Yhteistyön merkitystä korostetaan vastaanottokeskusten laatutyössä. Vastaanottokeskuksissa on vuonna 2011 käynnistetty laatutyö, jonka tuloksena toteutetaan jokaiselle keskukselle sähköinen laatukäsikirja, jota päivitetään kulloisenkin tarpeen mukaan.

Ilman huoltajaa olevien, Suomesta kansainvälistä suojelua hakeneiden alaikäisten määrä on laskenut selvästi ja on nyt erittäin alhaisella tasolla. Kuluvana vuonna kesäkuun puoleen väliin mennessä kansainvälistä suojelua on hakenut 58 ilman huoltajaa olevaa alaikäistä. Vuonna 2011 heidän määränsä oli 150. Hakijoiden määrä on suhteessa siihen, paljonko on tarvetta rekrytoida uusia edustajia.

Lapsille tarkoitetut vastaanottokeskukset eli ryhmäkodit ja tukiasumisyksiköt esittelevät uusille edustajille toimintaansa ja perehdyttävät heitä edustajan työhön ja edustettavan lapsen tilanteeseen. Ne vastaavat myös siitä, että edustajille annetaan ajan tasalla oleva aineisto edustajien palkkioista ja muista mahdollisista edustajia koskevista ohjeista. Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö on 12.6.2012 julkaissut edustajille tarkoitetun sähköisen koulutuspaketin "Il-

man huoltajaa olevan lapsen edustaminen — tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta". Koulutuspakettia päivitetään ja tarvittaessa kehitetään jatkuvasti.

Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikkö on järjestänyt vuosittain ainakin yhden valtakunnallisen edustajakoulutuksen. Tilaisuudet on yleensä teemoitettu ja asiantuntijoina on ollut muun muassa Maahanmuuttoviraston, poliisin, lastensuojelun ja terveydenhuollon viranomaisia. Vastaanottoyksikkö on suositellut, että vastaisuudessa järjestettäisiin enemmän vastaanottokeskusten sekä Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yhteistyönä alueellisia koulutuksia edustajille. Edustajille korvataan valtakunnallisten ja alueellisten koulutusten matka- ja majoittumiskustannukset. Maahanmuuttoviraston suostumuksella edustajille voidaan korvata myös yksittäisten koulutusten matka-, majoittumis- ja osallistumiskustannuksia.

Edustajajärjestelmän käytännön hallinto on toteutettu siten, että edustajien riippumattomuus ei lupaprosessin tai edustajien rekrytoinnin näkökulmasta vaarannu. Edustajien palkkiolaskujen asiataarkastus, hyväksyminen ja maksuunpano on toukokuun 2012 alusta siirretty Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköltä viraston hallintoyksikölle, joka myös pyytää tarvittavat lisäselvitykset laskuista. Edustajien rekrytoinnista vastaavilla vastaanottokeskuksilla eikä Maahanmuuttoviraston millään muulla yksiköllä ei ole toimivaltaa palkkiolaskuihin liittyvissä asioissa. Virasto ei voi hakea edustajan vapauttamista tehtävästään.

Alaikäiset sijoitetaan ensin kauttakulkukeskuksiin ja puhuttelujen jälkeen odotusajan keskuksiin. Tavoitteena on ollut, että kauttakulkukeskuksissa asutaan enintään muutama viikko. Käytännössä tämä tavoite ei ole yleensä toteutunut ja kauttakulkukeskusvaihe on voinut kestää useita kuukausia. Lapsen ottaminen pois tutusta ympäristöstä ja siirtoon liittyvä edustajan vaihtaminen saattaa joskus hämmentää lapsen tunne-elämää. Koska lasten sijoittaminen kauttakulkukeskuksiin ei välttämättä lisää turvapaikkaprosessin joustoa, Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä selvitetään mahdollisuutta luopua

alaikäisten sijoittamisesta kauttakulkukeskukseen, jolloin tulijoille pyritään löytämään alusta alkaen pysyvä sijoitus vastaanottokeskukseen.

Vastaanottokeskuksissa suhtaudutaan vakavasti lastensuojelulaissa (417/2007) olevaan velvollisuuteen ilmoittaa kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, jos lapsen hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää lastensuojelun tarpeen selvittämistä. Varhaisen puuttumisen periaatetta ja psykososiaalisen tuen antamista sekä siihen liittyvää verkostoitumista kunnan lastensuojeluviranomaisten kanssa korostetaan mm. Oulun vastaanottokeskuksen laatimassa alaikäisyksiköiden psykososiaalisen tuen käsikirjassa. Käsikirja on jaettu tiedoksi myös muille vastaanottokeskuksille hyödynnettäväksi niiden omassa työssä.

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa koskevaa lakia sovellettaessa on otettava huomioon erityistarpeet, jotka johtuvat kansainvälistä suojelua hakevan haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Tällä perusteella lapselle on annettava kaikki hänen tarvitsemansa lastensuojelupalvelut.alvelujen kustannuksista vastaa vastaanottokeskus. Lastensuojelutarpeen arvioimisesta ja lastensuojelun asiakkaaksi ottamisesta vastaa kuitenkin lapsen oleskelukunnan lastensuojeluviranomainen. Tehostamalla ja kehittämällä kunnan ja vastaanottokeskuksen välistä yhteistyötä lastensuojeluasioissa huolehditaan siitä, että lapsen etu toteutuu paikkakunnasta riippumatta.

Lapsi kuuluu edustamisen näkökulmasta kansainvälistä suojelua hakevan vastaanottoa koskevan lain soveltamisalaan siihen saakka, kunnes hänelle myönnetään oleskelulupa, jolloin edustaja määrätään viivytyksettä kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) nojalla. Lapsen oikeusturvan toteutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että edustamiseen ei tule lain säädännöstä johtuvaa katkosta, kun hän siirtyy vastaanottopalveluiden piiristä kunnan asukkaaksi.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on esittänyt, että sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö pyrki-

sivät yhteistyössä löytämään ratkaisun asianmukaisen ohjeistuksen ja neuvonnan järjestämiseksi kuntien lastensuojeluviranomaisille niitä tilanteita varten, joissa lasten asema määräytyy samanaikaisesti sekä kansainvälistä suojelua hake-

van vastaanottoa ja maahanmuuttajien kotoutumisen edistämistä koskevan lainsäädännön että lastensuojelulain ja muun sosiaalihuollon lainsäädännön perusteella. Asian työstäminen on tarkoitus aloittaa syksyllä 2012.

Helsingissä 16 päivänä heinäkuuta 2012

Sisäasiainministeri Päivi Räsänen

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 556/2012 rd undertecknat av riksdagsledamot Eeva-Johanna Eloranta /sd:

Vilka åtgärder tänker regeringen vidta för att tillgodose ensamkommande asylsökande barns rättigheter?

Som svar på detta spörsmål anför jag följande:

Enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) ska det för barn som söker internationellt skydd (asyl) och som inte har uppehållstillstånd utan dröjsmål utses en företrädare om de befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. Till företrädareförordnas en för uppdraget lämplig myndig person som ger sitt samtycke och som har förmåga att sköta sitt uppdrag på ett oklanderligt sätt. Personen förordnas av tingsrätten. Företrädaren för vårdnadshavarens talan i frågor som gäller barnets person och förmögenhet och förvaltar barnets förmögenhet.

Migrationsverket fattar asylbesluten på grundval av utlänningslagen (301/2004). Besluten får överklagas hos förvaltningsdomstolen, och i sista hand hos högsta förvaltningsdomstolen. Det är således väl försäkrat att besluten är riktiga. När det gäller barn utan vårdnadshavare drar besluten ut på tiden i synnerhet av den anledningen att man vill försäkra sig om barnets rättssäkerhet. I samtliga fall följs dock den bestämmelse i utlänningslagen som föreskriver att frågor som gäller minderåriga barn ska behandlas skyndsamt. Samtidigt följs också den flyktingrättsliga principen att oklara ärendet ska avgöras till den sökandes fördel.

Systemet med företrädare fungerar bra om samarbetet mellan företrädaren och förläggningen planeras och genomförs omsorgsfullt. År 2010 anlände det plötsligt ett stort antal minderåriga asylsökande till vårt land, och då kom det till många nya företrädare som av flera skäl fick bristfällig introduktion. Därför har det kunnat förekomma problem i samarbetet mellan företrädaren och förläggningen. För att undvika sådana situationer försöker man konkret planera in fasta former för samarbetet, och i kvalitetsarbetet understryker förläggningarna vikten av samarbete. Förläggningarna startade sitt kvalitetsarbete 2011 och det resulterar i att varje förläggning får en elektronisk kvalitetshandbok som uppdateras allt efter behov.

Det är nu betydligt färre ensamkommande minderåriga som söker internationellt skydd i Finland och de är i dagsläget mycket få. Fram till mitten av juni i år sökte 58 minderåriga barn utan vårdnadshavare internationellt skydd. I fjol var de 150. Hur många nya företrädare det behöver rekryteras, beror på hur många sökande det kommer.

Förläggningarna för barn, det vill säga grupp-hemmen och enheterna för stödboende, presenterar sin verksamhet för de nya företrädarna och introducerar dem i arbetet och det aktuella barnets situation. De svarar också för att företrädarna får uppdaterad information om arvoden och andra nödvändiga anvisningar. Den 12 juni i år gav enheten för mottagande på Migrationsverket ut ett elektroniskt utbildningspaket för företrädare, "Ilman huoltajaa olevan lapsen edustaminen — tietoa vastaanottokeskuksen toiminnasta ja edustajana toimimisesta". Det kommer att fortlöpande uppdateras och vidareutvecklas allt efter behov.

Vidare har enheten för mottagande på Migrationsverket årligen ordnat åtminstone en landsomfattande kurs för företrädarna. Vanligen brukar utbildningen fokusera på något tema och experter från bland annat Migrationsverket, polisen, barnskyddet och hälso- och sjukvården delta. Enheten har rekommenderat att förläggningarna och närings-, trafik- och miljöcentralerna framöver ska samarbeta om fler kurser på det regionala planet för företrädare. Företrädarna får ersättning för resor och inkvartering vid rikstäckande och regionala kurser. Med samtycke från Migrationsverket kan de också få ersättning för resor, inkvartering och deltagaravgifter vid enskilda kurser.

Rent praktiskt är företrädersystemet ordnat så att företrädnarnas oberoende ställning inte äventyras vare sig i tillståndsprocessen eller vid rekryteringen. Sedan maj i år är det inte längre enheten för mottagande utan administrationsenheten på Migrationsverket som granskar och godkänner arvodesfakturorna och betalar ut arvoden. I förekommande fall begär administrationsenheten närmare information om fakturorna. Varken de förläggningar som rekryterar företrädare eller någon annan enhet vid Migrationsverket har någon behörighet i frågor som gäller arvodesfakturorna. Migrationsverket har ingen rätt att ansöka om att en företrädare ska befrias från sitt uppdrag.

Minderåriga placeras först på en transitförläggning och efter asylsamtal på förläggning under väntetiden. Målet har varit att de inte ska bo på transitförläggning längre än några veckor. Vanligen har målet inte kunnat uppfyllas och barnen har i vissa fall vistats flera månader på transitförläggning. Barnens känsloliv kan ibland rubbas av att de flyttas bort från sin invanda miljö och får en ny företrädare i samband med flytten. Asylprocessen blir inte nödvändigtvis smidigare av att barnen placeras på transitförläggning. Därför utreder enheten för mottagande på Migrationsverket om man kan sluta placera minderåriga på transitförläggning. Då kan man i stället försöka placera nykomlingar permanent på förläggning ända från början.

I barnskyddslagen (417/2007) föreskrivs det om skyldigheten att göra en anmälan till det organ som ansvarar för socialvården i kommunen, om ett barn för vars del behovet av vård och omsorg, omständigheter som äventyrar barnets utveckling eller barnets eget beteende kräver att behovet av barnskydd utreds. Förläggningarna tar denna skyldighet på allvar. Principen om tidig intervention, behovet av psykosocialt stöd och betydelsen av nätverkande med de kommunala barnskyddsmyndigheterna framhålls bland annat i en handbok om psykosocialt stöd som förläggningen i Uleåborg har utarbetat för enheter med minderåriga. Handboken har också delats ut för kännedom till andra förläggningar som kan använda den i sitt arbete.

Vid tillämpningen av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd måste de särskilda behoven på grund av de sökandes utsatta situation beaktas, exempelvis deras ålder eller fysiska eller psykiska situation. Därför måste barnen få all den barnskyddsservice som de behöver och det är förläggningarna som ska stå för kostnaderna. Däremot är det barnskyddsmyndigheterna i den kommun där barnen vistas som ska utvärdera behovet av barnskydd och ta upp barnen som klienter inom barnskyddet. Genom effektivare och bättre utvecklat samarbete mellan kommunerna och förläggningarna i barnskyddsfrågor kan barnets bästa tillgodoses oberoende av ort.

Vad gäller företrädare ingår barnen i tillämpningsområdet för lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd fram till dess att de får uppehållstillstånd och en företrädare genast förordnas enligt lagen om främjande av integration (1386/2010). För barnens rättssäkerhet är det av största vikt att lagstiftningen inte ger upphov till något avbrott i företräderskapet när de flyttas över från servicen på förläggningen till kommunal service.

Riksdagens biträdande justitieombudsman har föreslagit att inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet ska samarbeta om att ordna med behöriga anvisningar och nödvändig rådgivning till de kommunala barnskyddsmyndigheterna för de fall

då barnets ställning bestäms dels av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och lagen om främjande av integra-

tion, dels av barnskyddslagen och annan socialvårdslagstiftning. De kommer att ta itu med frågan i höst.

Helsingfors den 16 juli 2012

Inrikesminister Päivi Räsänen