

Lausunto hallituksen eduskunnalle antamasta esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp)

ETU – edustajat turvapaikanhakijalapsille ry (jatkossa ETU) haluaa kiinnittää huomiota eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen, vaikka lausuntoaika päättyi jo 15.6.2019. ETU katsoo, että siltä olisi pitänyt pyytää lausunto asiasta.

ETUa kiinnostava asia liittyy esityksen yksityiskohtaisten perustelujen kohtaan 1. Lakiehdotusten perustelut ja siinä erityisesti kohtaan 1.2. Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. Kohdassa ehdotetaan voimassa olevan lain 5. luvun, Ilman huoltajaa olevan lapsen edustaminen, 39 pykälän muuttamista siten, että pykälään lisättäisiin uusi 4. momentti. Momentissa säädettäisiin, että edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluvat Maahanmuuttovirastolle ja että vastaanotto- tai järjestelykeskus, jonka asiakkaaksi lapsi on rekisteröity, vastaa edustajatoiminnan käytännön hallinnoinnista. Hallituksen esityksen mukaan lisäys seuraa tarpeesta varmistaa viranomaisille riittävät toimivaltasäännökset myös jatkossa. Asiasta on säädetty vain voimassa olevan vastaanottolain 46 §:n 2 momentissa rekisterinpitotarkoituksena. Kyseinen momentti esitetään kumottavaksi osana vastaanottolain 6 lukua eikä rekisterisäännöksiä sisällytetä tämän kyseessä olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen, koska rekisteristä säätämisestä luovutaan osana käyttötarkoitussidonnaista sääntelytekniikkaa. Selkeyden vuoksi toimivaltasäännöksistä tulisi säätää toimivaltaa luovassa lainsäädännössä. Muutoksella on käytännössä tarkoitus säilyttää voimassa oleva tosiasiallinen nykytila. Sanamuotoa muutettaisiin kuitenkin niin, että **seuranta-sana korvattaisiin valvonta-sanalla**. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi kanteluiden tutkimisen.

ETU suhtautuu kriittisesti muutokseen ja on epätietoinen mitä sana valvonta tässä yhteydessä tulisi edustajan työn kannalta tarkoittamaan ja tuo samalla esille niitä käytännön ristiriitoja, joita lakipykälän hyväksyminen tässä muodossaan tuottaa. Puolueettoman valvontatahon puuttuminen tuottaa nykyisenkin lain voimassa ollessa edustajien työn ohjauksen ja koordinoinnin osalta ongelmia. Ohjausta ja koordinoitua ovat hoitaneet Maahanmuuttovirasto turvapaikkaprosessin aikana ja työ- ja elinkeinoministeriö sekä Ely -keskukset kotoutumisvaiheessa. Edustajan nimittää käräjäoikeus vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän ehdotuksesta. Edustajien näkökannalta molemmissa virastoissa koordinoitiin, ohjaukseen ja seurantaan on osoitettu aivan liian vähän resursseja.

ETU pitää myös ristiriitaisena tilannetta, jossa turvapaikkaa hakevien lasten lupaviranomainen toimii samalla turvapaikkaa hakevien lasten edustajien työn ohjaajana, suunnittelijana ja sama viranomainen vielä ehdotetun lakimuutoksen mukaan valvoisi edustajien työtä. Maahanmuuttovirasto ei ole Euroopan perusoikeusviraston suositusten mukaisesti riippumaton viranomainen ohjaamaan, koordinoimaan ja valvomaan edustajien työtä. Edustajan yksi tehtävä on olla alaikäisen turvapaikkaa hakevan lapsen mukana turvapaikkapuhutteluissa ja huolehtia, että lapsen etu toteutuu turvapaikkapuhuttelussa ja koko turvapaikkaprosessissa. Ongelmana pidetään erityisesti sitä, että sama viranomainen (Maahanmuuttovirasto), jonka kuultavana lapsi on ja joka päättää lapsen oleskeluluvasta ja jonka toimia edustaja valvoo turvapaikkaprosessissa, maksaa myös edustajan palkkion. Palkkionmaksajan roolissa virasto voi vaikuttaa edustajan riippumattomuuteen valvoa lapsen etua, silloin kun viraston ja edustajan näkemykset ovat ristiriidassa. Edustajat ovat

joutuneet valitettavan usein myös tilanteeseen, jossa Maahanmuuttoviraston edustajien ohjaamiseen osoittaman vähäisten resurssien vuoksi viraston talousyksikön yksittäinen työntekijä päättää palkkiota maksaessaan viime kädessä mikä on edustajan työtä lapsen edun toteutumiseksi.

Euroopan Unionin perusoikeusviraston käsikirjassa (2015) todetaan hyvin selkeästi, että ”Edunvalvontaviranomainen kansallisessa lainsäädännössä olisi nimettävä riippumaton viranomainen, joka vastaa edunvalvonnasta. Edunvalvonnasta vastaavan viranomaisen olisi oltava riippumaton esimerkiksi valtion viranomaisista, jotka päättävät lapsen oleskeluoikeudellisesta asemasta, lapsen huostaanotosta tai lapsen sijoittamisesta sijaishuoltoon. Sen olisi vastattava lapsille nimettyjen edunvalvojien toimista. Lisäksi tekstissä todetaan, että ”Valtioiden on vahvistettava viralliset prosessit ja tiukat menettelylliset takeet lapsen edun arviointiin ja määrittelyyn lasta koskevista päätöksistä, mukaan lukien mekanismit tulosten mittaamiseen. Valtioiden on kehitettävä avoimet ja tasapuoliset prosessit lainsäätäjien, tuomioistuimien ja hallintoviranomaisten päätöksentekoon, erityisesti sellaisilla aloilla, jotka vaikuttavat suoraan lapseen tai lapsiin. YK:n lapsen oikeuksien komitea, yleiskommentti nro 14.” (Vanhempien huolenpitoa vailla olevien lasten edunvalvonta. Käsikirja edunvalvontajärjestelmien vahvistamisesta ihmiskaupan lapsiuhrien erityistarpeiden täyttämiseksi. Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2015, 37-39.)

Euroopan perusoikeusvirasto on myös kirjannut suosituksensa edunvalvontajärjestelmien peruseräkkeistä liittyen alaikäisen, ilman vanhempiensa suojaa olevan turvapaikanhakijalapsen edustajista ja edunvalvonnasta (Vanhempien huolenpitoa vailla olevien lasten edunvalvonta. Käsikirja edunvalvontajärjestelmien vahvistamisesta ihmiskaupan lapsiuhrien erityistarpeiden täyttämiseksi. Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2015, 23-25) seuraavasti:

”2. Riippumattomuus ja puolueettomuus: Lapsille nimettyjen edunvalvojien ja oikeudellisten edustajien on voitava tehdä riippumattomia ja puolueettomia päätöksiä, arvioita ja toimia ja edustaa lasta lapsen edun mukaisesti. Organisaatioilta, toimielimiltä ja/tai yksityishenkilöiltä, joiden edut ovat tai voivat olla ristiriidassa lapsen edun kanssa, olisi estettävä mahdollisuus hoitaa edunvalvojan ja/tai oikeudellisen edustajan tehtäviä.

4. Vastuuvollisuus: Kansallisessa lainsäädännössä olisi vahvistettava oikeusperusta edunvalvonnalle ja määriteltävä siitä vastaava viranomainen. Tämän viranomaisen olisi oltava vastuussa lapselle nimetyn edunvalvojan toimista. Edunvalvonta- ja muiden edustustehtävien olisi oltava säännöllisen ja riippumattoman valvonnan kohteena. Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvässä edunvalvonnan oikeusperustassa olisi säädettävä riittävän selkeästi edunvalvojan velvollisuudet ja tehtävät.” Näitä edellä mainittuja suosituksia Maahanmuuttovirasto ei täytä suhteessa edustajien työn ohjaukseen, koordinointiin ja valvontaan.”

Euroopan perusoikeusviraston käsikirjan käännöksessä käsitteet edunvalvonta/edunvalvoja ja edustaminen/edustaja ovat menneet osittain sekaisin ja päällekkäin. Sekaannuksesta on ilmoitettu käsikirjan tekijöille ja pyydetty korjaamaan käsitteet oikeiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoiman yhteistyöryhmän (Lapsena ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina tulleiden vastaanoton ja kotouttamisen yhteistyöryhmä) alatyöryhmä teetti selvityksen edustajajärjestelmän kehittämistarpeista. Selvitystyöhön saatiin erillinen määräraha hallituksen Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma (LAPE) -kärkihankkeelta ja selvitys tilattiin

Turun yliopiston Brahea -keskukselta. Selvitys, Edustajat lapsen edun takaajina, valmistui vuoden 2018 lopussa. Selvityksen suositukset koskevat edustajantyön keskeisiä kehittämiskohteita kuten edustajien rekrytointi, rekisterinpito, ohjaus, palkkionmaksu ja valvonta. Suositukset perustuvat alueellisten asiantuntijaryhmien ja kohderyhmän, edustajien kuulemisiin. Ehdotukset ottavat huomioon lapsen oikeuksien toteutumisen ja kansainvälisen lainsäädännön edustajuusprosessin alusta lähtien.

Suosituksissa painotetaan, että edustajan tulee olla riippumaton maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomaisista sekä sosiaaliviranomaisista. Suositusten mukaan edustajajärjestelmän koordinointi sekä turvapaikkaprosessin että kotoutumisvaiheen ajalta on tarkoituksenmukaista siirtää yhden valtiollisen tahon alaiseksi hallinnon yksinkertaistamiseksi. Kyseiseksi tahoksi ehdotetaan tulevaa Digi- ja väestötietovirastoa. Koordinoinnin keskittäminen yhden tahon alaiseksi selventää selvityksen tekijöiden mukaan yhteistyölinjoja muihin hallinnonaloihin. Digi- ja väestötietovirasto maksaisi myös palkkiot sekä turvapaikka- että kotoutumisvaiheen ajalta. Valvonnan systematisoimiseksi tulisi edustaja- ja edunvalvontajärjestelmiä tarkastella kokonaisuutena. Suosituksissa todetaan, että yhtenäisyyden kannalta maistraatin olisi hyvä toimia nimittävänä viranomaisena sekä edustajille että edunvalvojille. Mahdollisia valvontatahoja ovat Digi- ja väestötietovirasto tai Lupa- ja valvontavirasto Luova. Myös valtakunnallisen edustajarekisterin ylläpitäjäksi suositellaan Digi- ja väestötietovirastoa, jolla on infrastruktuuri ja asiaosaaminen rekisterinpitoon valmiina. Tällöin valvonta ja seuranta olisivat selvästi yhdellä taholla.

Yhden riippumattoman tahon mallia ovat suositelleet monet selvitykset ja tahot. Esimerkiksi sisäministeriön tilaamassa ja Owl Groupin toteuttamassa Turvapaikkaprosessia koskevassa selvityksessä (2019, sivu 88-89) todetaan, että ”edustajajärjestelmän ja edustajien nähtäisiin hyötyvän siitä, että taustalla olisi yksi edustajajärjestelmää koordinoiva taho, joka voisi samalla vastata edustajien koulutuksen systemaattisesta toteutuksesta. Kahden hallinnon alan välillä toimimisen nähtiin olevan jossain määrin ongelmallista, mutta keskeisemmäksi ongelmaksi haastatteluissa tunnistettiin käytännön toiminnan koordinaation ja yhteistoiminnan puute.”

Edellä mainitussa selvityksessä todetaan Maahanmuuttoviraston riippumattomuudesta seuraavaa ja viitataan myös aikaisempaan tutkija Outi Lepolan tutkimukseen: ”Haastatteluissa on tunnistettu jossain määrin ongelmalliseksi vastaanottovaiheen tilanne, jossa sama taho (Maahanmuuttovirasto) maksaa edustajien palkan ja vastaa samalla edustettavan päätöksenteosta. Erityisesti huolta kannetaan riippumattomuudesta ja lapsen edun toteutumisesta.” (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018, Lepola 2018).

ETU ry ehdottaa, että Lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta tehtävään muutoksen, 4. momentin lisäämisellä pykälään 39 ei säädettäisi, että Maahanmuuttovirasto valvoo edustajien toimintaa, vaan pidetään voimassa aikaisempi termi, seuranta. ETU ry myös ehdottaa eri selvityksiin perustuen, että edustajatoiminnan koordinointi ja valvonta siirretään 1.1.2020 toimintansa aloittavalle Digi- ja väestötietovirastolle. ETU ry ehdottaa, että edustajarekisteri olisi myös Digi- ja väestötietovirastossa. Rekisteri ja valvonta olisivat näin ollen samassa paikassa, jossa ovat myös muut edunvalvontaan ja holhoustoimintaan liittyvät rekisterit. Tämä virasto valvoo myös lastensuojeluun liittyvää edunvalvontaa. Lapset voisivat myös valittaa tänne edustajan toiminnasta, mikäli edustaja ei hoida

edustajan työtään. Nyt turvapaikanhakijalapsilta puuttuu valituskanava, jos edustaja laiminlyö tehtäviään.

Lähteet:

Edustajat lapsen edun takaajina, Ilman huoltajaa saapuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden edustajajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministerin julkaisuja. Alueet. 26/2018.

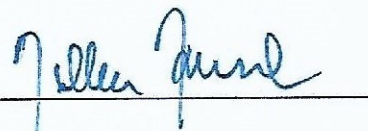
Owal Group (2019) Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019. Raportti.
<https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019/60bd290f-ffbd-2837-7f82-25fb68fe172c/Turvapaikkaprosessia+koskeva+selvitys+27.6.2019.pdf>

Vanhempien huolenpitoa vailla olevien lasten edunvalvonta. Käsikirja edunvalvontajärjestelmien vahvistamisesta ihmiskaupan lapsiuhrien erityistarpeiden täyttämiseksi. Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2015. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-guardianship_fi.pdf

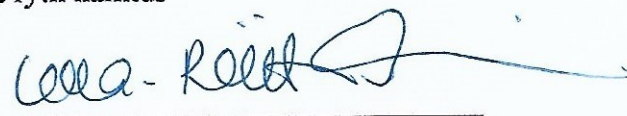
Käsikirjassa on avattu muun muassa edunvalvojien hallintoa. Tässä luvussa kuvaillaan edunvalvojia varten tarvittavaa hallinto- ja johtamisjärjestelmää. Se kattaa edunvalvojien johtamisesta vastaavan elimen tuki- ja valvontatehtävät Euroopan pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöjen neuvottelukunta (ECRE) on kehittänyt työkalun korkealaatuisen oikeusavun tarjoamiseen ilman huoltajaa oleville lapsille. Työkalun on tarkoitus tukea jäsenvaltioita oikeusapujärjestelmien parantamisessa ja auttaa lainopillisia neuvonantajia tarjoamaan tehokasta oikeudellista apua. Työkalun kehittäminen oli osa hanketta ”Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children”, jonka rahoittamiseen EU osallistui. Työkalu ja muut hankemateriaalit ovat vuoden 2014 toisesta neljänneksestä lähtien saatavilla osoitteessa: <http://ecre.org/component/content/article/63-projects/325-right-to-justice.html>.

<https://www.maistraatti.fi/fi/Ajankohtaista/Digi-ja-vaestotietovirasto-nayttaa-suunnan-digitalisaatiolle-ja-palvelee-elaman-eri-vaiheissa-/>

25.11.2019 ETU-edustajat turvapaikanhakijalapsille ry:n hallitus



Jukka Kursula, ETU ry:n varapuheenjohtaja
Vantaa



Ulla-Riitta Mikkonen, ETU ry:n sihteeri
Jyväskylän Korpilahti

