



LAUSUNTO

20.11.2020

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Viite: Suuri valiokunta / perjantai 20.11.2020 klo 13.30 / E 125/2020 vp / Lausuntopyyntö

Asia: E 125/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus

Pelastakaa Lasten lausunto EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta (E 125/ 2020)

Pelastakaa Lapset kiittää mahdollisuudesta lausua suurelle valiokunnalle EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta (E 125/ 2020) ja siihen liittyvästä valtioneuvoston selvityksestä.

Pelastakaa Lasten työssä on viime vuosina yhä enemmän painottunut toiminta pakolais- ja maahanmuuttajataustaisten lasten ja perheiden parissa. Kehitämme ja toteutamme toimintoja Suomeen muuttaneiden lasten suojelemiseksi ja tueksi. Seuraamme lasten muuttoliikettä ja nostamme keskusteluun siihen liittyviä ilmiöitä yhdessä muiden Pelastakaa Lasten jäsenjärjestöjen kanssa Euroopassa ja maailmanlaajuisesti.

Järjestön kotimaan kriisivalmiutta olemme vuodesta 2015 lähtien kehittäneet muun muassa laajamittaisen maahantulon varalle. Toimintamme perustuu YK:n lapsen oikeuksien sopimukseen ja muihin lapsen oikeuksien kannalta keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin. Maailmalla toteutamme kehitysyhteistyöhankkeita Afrikassa, Aasiassa ja Venäjällä. Humanitaarinen työmme auttaa katastrofien uhreiksi joutuneita lapsia ja heidän perheitään ympäri maailmaa.

1. Pelastakaa Lasten huomiot valtioneuvoston selvitykseen ja Suomen kantoihin

Valtioneuvoston selvityksessä esitellään komission 23.9.2020 antama kokonaisvaltainen tiedonanto EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta sekä Suomen kannat tiedonantoon liittyen. Selvityksessä Suomi ilmaisee sitoutuneisuutensa yhteisiin eurooppalaisiin ratkaisuihin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi ja ilmaisee olevansa valmis avoimiin ja kompromissihakuihin keskusteluihin.

Ihmisoikeusperustaisuus näkyy läpi valtioneuvoston selvityksen. Pelastakaa Lapset näkee erittäin myönteisenä sen, että Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista kaikessa toiminnassa sekä kansainvälisen oikeuden velvoitteiden noudattamista. **E erityisen myönteistä on, että Suomi erikseen lupaa edistää lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista uudistuksen yhteydessä.** On myös sinällään myönteistä, että Suomi on valmis avoimeen ja kompromissihakuihin keskusteluun muiden jäsenmaiden kanssa. On kuitenkin tärkeää, että tässä joustavassa ja avoimessa keskustelussa Suomi pystyy jatkossakin painottamaan ihmisoikeuksien ja oikeusturvan merkitystä kestävä ja ihmisarvoisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan taustalla. **Kompromissihakuisuus ei saa johtaa**



oikeusturvan tai ihmisoikeuksien toteutumisen heikennyksiin kansallisesti jo toimivaksi havaituissa menettelyissä.

Suomen korostama kansainvälistä oikeutta kunnioittava maahanmuuttopolitiikka ja sen vahvistaminen niin EU:n sisällä kuin myös EU:n kumppanimaissa on Pelastakaa Lasten mielestä keskeisen tärkeä lähtökohta inhimilliselle ja turvalliselle muuttoliikkeelle. **Pelastakaa Lasten näkemys on, että EU:n tulisi aina kolmannen maan valtio- tai muiden toimijoiden kanssa toimiessaan ja näille tukea antaessaan arvioida ensin ihmisoikeuksien ja lapsen oikeuksien kunnioittamisen toteutumista.** EU:n ei pidä lähteä tukemaan toimintaa, joka saattaa johtaa lapsen oikeuksien ja ihmisoikeuksien rikkomuksiin.

Tärkeää on myös Suomen mainitsemat tasaveroiset kumppanuudet muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. **Pakotetun muuttoliikkeen taustasyihin vaikuttamisessa Pelastakaa Lapset haluaa muistuttaa humanitaarisen työn ja pitkäjänteisen kehitysyhteistyön merkityksestä.** Tämä työ ei saa hukkaa muuttoliikkeen säätelyyn liittyvän toiminnan alle. **Kumppanimaihin kohdennettua rahoitusta ei pidä ehdollistaa ja sitoa muuttoliikkeen rajoittamiseen ja turvallisuustavoitteisiin.**

Pelastakaa Lapset on vahvasti samaa mieltä laillisten väylien kehittämisen tärkeydestä kestäväen maahanmuuttopolitiikan varmistamiseksi. **Laillisten väylien joukossa muun muassa perheenyhdistämisen helpottaminen on erityisesti lasten ja perheiden kannalta keskeinen keino turvallisen muuttoliikkeen ja samalla lapsen oikeuksien toteutumisen edistämiseksi.** Merkittävää onkin, että uuden muuttoliikkeen hallinnan asetuksen alaisuudessa perheenyhdistämisen edellytyksenä olevasta todentamisen vaatimuksesta ollaan tekemässä joustavampaa ja perheen käsitettä ollaan laajentamassa. Mikäli uudistus siirtyy paperilta käytännöksi, perheenyhdistäminen saattaa helpottaa monessa Euroopan valtiossa, myös Suomessa. Haavoittuvimmassa asemassa olevien pakolaisten uudelleensijoittaminen on myös Pelastakaa Lasten näkökulmasta yksi tärkeä keino auttaa vaikeimmassa asemassa olevia ihmisiä.

Uuden yhteisvastuumekanismin osalta **suositamme, että sisäisten siirtojen painoarvo tulee olemaan vahvempi verrattuna muihin vaihtoehtoihin yhteisvastuun osoittamisen tapoihin, kuten palautusten tukemiseen.** Erityisen maininnan arvoinen myönteinen piirre suunnitelmissa on haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden saama huomio ja jäsenvaltioille annettava kannustin ilman huoltajaa liikkeellä olevien lasten sisäisiin siirtoihin. Valitettavaa kuitenkin on, että tämä mekanismi on jatkossakin riippuvainen pitkälti jäsenvaltioiden omasta halukkuudesta sen toteuttamiseen.

Pelastakaa Lapset myös jakaa huolen uusien nopeutettujen rajamenettelyjen ja seulontamekanismin käytännön toteutuksesta. **On ehdottoman tärkeää varmistaa, että uudet järjestelyt eivät johda yksilöllisen arvioinnin heikkenemiseen tai turvapaikkaa hakevan henkilön oikeusturvan vaarantumiseen.** Muun muassa seulontaan liittyvien tiedonhankintatapojen ja eri menettelyihin ohjaamisen taustalla olevien päätösten tulee olla selkeitä, läpinäkyviä ja ihmisoikeuksia ja lapsen etua kunnioittavia. Tuemme näkemystä siitä, että jokaisella tulee olla oikeus muutoksenhakuun ja että haavoittuvassa asemassa olevien tarpeet huomioidaan riittävällä tavalla.



Korkean muuttoliikepaineen tilanteissa ja kriiseissä tai ylivoimaisen esteen (*force majeure*) tilanteissa toteutettavat toimenpiteet eivät myöskään saa vaarantaa ihmisoikeuksien ja lapsen oikeuksien toteutumista. **Laajamittaisessa maahantulotilanteessa ja muissa mahdollisissa kriisi- ja häiriötilanteissa tulee huomioida lapsen etu sekä oikeus koulunkäyntiin ja perheen kanssa yhdessä pysymiseen.** Kaikissa maahantulon vaiheissa viranomaisilla tulee olla riittävät resurssit ja osaaminen perheestään eroon joutuneiden lasten tunnistamiseen ja erityiseen suojeluntarpeeseen vastaamiseen. Jos perustetaan järjestelykeskuksia, hätämajoitusta tai väliaikaisia turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia, tulee niissä olla myös **lapsiystävällisiä tiloja ja lapsille sopivaa toimintaa.**

Ilman huoltajaa liikkeellä oleville lapsille ja nuorille perustettavissa alaikäisyksiköissä tulee kiinnittää huomiota yksiköissä asuvien lasten ja työntekijöiden määrään sekä riittävään resursointiin, jonka tulisi vastata mahdollisimman hyvin lastensuojelulaitosten toimintaperiaatteita.

Laajamittaisessa maahantulotilanteessa kolmannen sektorin sosiaali- ja terveystieteiden järjestötoimijoiden ja järjestöjen vapaaehtoisten, uskonnollisten yhteisöjen sekä ns. spontaanien vapaaehtoisten rooli voi olla merkittävä, kuten vuosina 2015-16 Suomessa nähtiin. Onkin tärkeää, että **viranomaisten varautumisessa tuleviin laajamittaisiin maahanmuuttotilanteisiin huomioidaan aikaisemmat opit ja tiivistetään yhteistyötä kolmannen sektorin kanssa jo etukäteen.**

2. Yleiset huomiot maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus (*The New Migration and Asylum Pact*) ja siitä annettu Euroopan komission tiedonanto sisältää kolme uutta lainsäädäntöehdotusta, jotka koskevat muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden hallintaa, seulontamenettelyä ulkorajoilla sekä kriisitilanteita. Lisäksi tiedonannossa ehdotetaan uudistuksia muun muassa turvapaikkamenettelyyn, johon sisällytetään uusi rajamenettely.

Vaikka **uudistukseen sisältyy monia erityisesti ilman huoltajaa liikkeellä olevien lasten suojelun kannalta myönteisiä muutoksia, ei uudistus kuitenkaan kykene takaamaan liikkeellä olevien lasten edun ja oikeuksien toteutumista Euroopassa.** Uudistuksen pääpaino on maahanmuuton hallinnassa muun muassa palautusten ja kriisitoimien kautta sen sijaan että se keskittyisi ratkaisujen löytämiseen nykyisille pakotettua muuttoliikettä aiheuttaville tekijöille tai aitoon vastuunjakoon Euroopan sisällä.

Pelastakaa Lapset on huolestunut siitä, miten jotkut suunnitelluista uudistuksista tulevat käytännössä vaikuttamaan liikkeellä oleviin ihmisiin, lapsiin ja perheisiin. Nämä huolet kohdistuvat erityisesti ulkorajoille suunniteltuun **seulontaan ja rajamenettelyyn, jotka voivat pahimmillaan johtaa lapsen oikeuksien rikkomuksiin.**

Maahantuloa edeltävä seulonta ja rajamenettely saattavat johtaa lasten pitkittyneeseen säilöönottoon.



Uudessa järjestelmässä kaikki henkilöt, joiden luvallista rajanylitystä ei kyetä varmistamaan, ohjataan seulontamenettelyyn. Tämä koskee niin rajalle saapuvia kuin jo Schengen-alueen rajan ylittäneitä henkilöitä. Seulontamenettelyn aikana henkilöllä ei ole pääsyä rajojen sisäpuolelle, ja seulontamenettelyyn liittyvän asetusehdotuksen¹ mukaan jäsenvaltion tulee kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa estää henkilön pääsy alueelle. Yhtenä toimenpiteenä tässä voi olla säilöönotto. Käytännössä tämä tarkoittaa, että myös EU-alueelle saapuvat lapset, joiden luvallista rajanylitystä ei ole kyetty varmistamaan, voitaisiin ottaa säilöön enintään kymmeneksi päiväksi seulontaprosessin ajaksi. **Pelastakaa Lasten huoli on, että ensimmäistä kertaa lapsen säilöönotosta saattaa tulla normaali käytäntö sen sijaan että se olisi viimeinen keino**, kuten kansainvälinen ja eurooppalainen laki on lapsen säilöönoton tähän asti määritellyt.

Kun henkilö siirtyy seulonnasta rajamenettelyyn ja mahdolliseen palautusprosessiin, **yli 11-vuotiaiden perheensä kanssa liikkeellä olevien lasten säilöönotto voi pitkittyä jopa kuukausien mittaiseksi**. Lisäksi lasten kohtelemisen eriarvoisesti riippuen siitä, onko lapsi yli vai alle 12-vuotias, on ongelmallista tiedostaen, että virallisen lapsen määritelmän mukaan **kaikki alle 18-vuotiaat henkilöt ovat lapsia**. Myös pienet tai ilman huoltajaa liikkeellä olevat lapset voidaan ottaa säilöön turvallisuussyihin vedoten. Uusi asetus mahdollistaisi henkilöiden vapauden rajoittamisen jopa puoleksi vuodeksi.

Lyhytaikaisenkin lasten säilöönoton erityisesti suurissa säilöönottokeskuksissa on havaittu olevan lapselle traumatisoivaa. Näkemyksemme on, että lapsen siirtolaisperustainen säilöönotto ei ole koskaan lapsen edun mukaista. Tähän on tarvetta kiinnittää erityistä huomiota uudessa menettelyssä.

Pelastakaa Lapset toivookin, että Euroopan komissio määrittelee selkeästi ne järjestelyt, joilla jäsenvaltion on estettävä henkilön pääsy alueelle, kun luvallista rajanylitystä ei kyetä varmistamaan. Tärkeää on varmistaa, että **lapsille ja heidän perheilleen on olemassa vaihtoehtoinen majoituksen muoto, johon lapset ja perheet aina ensisijaisesti ohjataan seulonnan tai rajamenettelyn ajaksi**. Lapsia ja perheitä ei pidä ottaa säilöön prosessin ajaksi.

Turvapaikkajärjestelmien laadun yhteneväisyyttä ja korkeita suojelun standardeja on kyettävä tukemaan, ylläpitämään ja seuraamaan eri jäsenvaltioissa. **Uusien järjestelyjen ei pidä johtaa tilanteeseen, jossa olemassa olevat hyvät suojelutoimet tai turvapaikkajärjestelmän laadukkuus kärsivät jossain jäsenvaltiossa**.

Epäselvää on myös, miten seulontamenettelyssä kyetään havaitsemaan esimerkiksi henkilön haavoittuvuus ja miten tehdään päätös siitä, minkälaiseen jatkotoimenpiteeseen henkilö ohjataan. Esimerkiksi lapsen kertomus saattaa nopeassa seulonnassa jäädä vajaaksi, jolloin eteenpäin ohjaaminen saatetaan tehdä väärin perustein tai liian vajaalla tiedolla. **Lapsella onkin oltava mahdollisuus riittävään tukeen, kuten edustajaan ja oikeusapuun, jo seulontavaiheessa**.

¹ Ehdotus asetukseksi kolmansien maiden kansalaisten seulonnan käyttöönotosta ulkorajoilla, a, COM(2020) 612, 23. syyskuuta 2020. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e922ce2-ff62-11ea-b31a-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF



Pelastakaa Lasten näkökulmasta tärkeää on riittävien resurssien varmistaminen lasten suojelemiseen rajoilla, mukaan lukien lasten riittävän tiedonsaannin varmistaminen lapsiystävällisin menetelmin. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi rajoille jalkautettujen lasten suojeluun keskittyvien tiimien avulla sekä kansalaisjärjestöjen tukemana. **Keskeisillä kansalaisjärjestötoimijoilla pitäisikin olla pääsy tiloihin, joissa seulonta- ja rajamenettelyjä toteutetaan.**

Rajamenettely saattaa heikentää suojelun tarpeessa olevien lasten mahdollisuutta saada suojelua Euroopasta.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan uudessa järjestelmässä komission tavoitteena on saumaton prosessi luvattomasta rajanylityksestä joko turvapaikkamenettelyyn tai paluuseen. Rajamenettelyssä turvapaikkahakemus ratkaistaan nopeutetusti hakijan ollessa vielä rajalla tai sen läheisyydessä. Valtioneuvoston selvityksen mukaan tähän mennessä rajamenettely on ollut vapaaehtoinen, eikä esimerkiksi Suomessa menettely ole ollut käytössä. Osana muutettua turvapaikkamenettelyasetusta komissio ehdottaa rajamenettelystä tietyissä tilanteissa pakollista.

Pelastakaa Lasten huoli on, että **uusi rajamenettely kaventaa muuttoliikkeen hallintoa tarjoamalla henkilölle vain kahta vaihtoehtoa: turvapaikkaa tai paluuta.** Nykyisessä järjestelmässä monella valtiolla on useampia suojelun tai laillisen oleskelun muotoja tarjolla erityisesti haavoittuville ryhmille kuten lapsille. Mikäli nämä muut suojelun tai oleskelun laillistamisen keinot poistuvat, uuden menettelyn myötä yhä harvemmalla lapsella on mahdollisuus saada suojelua EU:n alueelta. **Uudessa järjestelyssä on tärkeää harkita turvapaikan lisäksi muiden suojeluun tai oleskeluun liittyvien lupien myöntämistä erityisesti haavoittuville ryhmille kuten lapsille.**

Ehdotettu uuden rajamenettelyn pakollisuus koskisi turvallisuushakasi luokiteltujen henkilöiden lisäksi myös niitä, jotka tulevat maista, joista tuleville henkilölle ei yleensä myönnetä turvapaikkaa. Pakollisen rajamenettelyn pääsee kuitenkin ohittamaan tietyissä tilanteissa, kuten jos henkilö on ilman huoltajaa liikkeellä oleva lapsi tai perheensä mukana liikkeellä oleva alle 12-vuotias lapsi. Vaikka tämä on ilman huoltajaa liikkeellä olevien ja pienten lasten ja heidän perheidensä näkökulmasta myönteinen asia, **on lasten kohtelemisen eriarvoisesti riippuen siitä, onko lapsi yli vai alle 12-vuotias, ongelmallista niin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan kuin kaikkien turvapaikkasäädösten muodostavien oikeudellisten instrumenttien näkökulmasta, joiden mukaan lapsia ovat kaikki alle 18-vuotiaat.**

Lisäksi Pelastakaa Lasten huolena niin seulonnan kuin nopeutetun rajamenettelyn osalta ovat monet suunniteltuihin toimintoihin vielä sisältyvät epäselvyydet liittyen eri toimijoiden rooleihin ja käytössä oleviin toimintamalleihin muun muassa eri menettelyihin ohjattavien lasten määrittelemisessä, lapsen saatavilla olevan tiedon jakamisessa ja lasten mahdollisuuksissa saada prosessin eri vaiheissa tuekseen esimerkiksi lakineuvoja, edustaja tai sosiaalityöntekijä. **Nopeutetussa menettelyssä on myös kasvanut riski väärin perustein tehdyille turvapaikkapäätöksille ja palautuksille, mikäli esimerkiksi iänmääritysprosessi on epäonnistunut tai lapsi ei ole osannut tai kyennyt kertomaan olennaisia asioita suojelutarpeestaan.** Muun muassa iänmääritys on ollut keskeinen pullonkaulakysymys



turvapaikkaprosessissa jo pitkään. Useimmilla tulijoilla ei ole mukanaan matkustusasiakirjoja tai muuta henkilöllisyystodistusta, eivätkä usein käytetyt hammas- ja luuröntgenkuvat ole yksin ilman muiden arvioiden tukea luotettava keino iänmäärittämiseen. Mikäli ikä määritetään väärin, lapsi saatetaan luokitella aikuiseksi ja palauttaa kotimaahan väärin perustein.

Lisäksi on tärkeää jo valmiiksi miettiä, että miten toimitaan henkilöiden kanssa, joiden henkilöllisyyttä ei kyetä rajoilla todentamaan ja joita ei kuitenkaan kyetä palauttamaan. Heille pitää olla mietittynä jokin valmis malli, jolla varmistetaan, että palauttamatta jääneet henkilöt eivät tipahda kokonaan yhteiskunnan ulkopuolelle.

Lasten palautuksissa on varmistettava, että niihin ei liity voimankäyttöä ja että niitä edeltää aina lapsen parhaan edun arviointi. Palautettavilla lapsilla tulee olla uudelleenkotouttamissuunnitelma. Palautusten toteutuksessa lapsen saattajana tulee olla siihen erikoistunut lastensuojeluviranomainen. Hyvä vastaanotto kotimaassa tulee varmistaa jo ennen palautuksen toimeenpanoa.