

Ulkoasiainministeriö
kirjaamo.um@formin.fi; krista.oinonen@formin.fi
[Kutsu/lausuntopyyntö HEL7M0598-62]

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto ulkoasiainministeriölle luonnokseen Suomen kolmanneksi maaraportiksi YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmalliseen määräaikaistarkasteluun (UPR)

Esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset

- Hallituksen lapsiperheiden palveluihin ja etuuksiin kohdistuvat leikkaukset ja korotetut maksut vaikuttavat lasten elämään laajasti. Samaan aikaan SOTE- ja maakuntauudistus jättää paljon avoimia kysymyksiä lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. UPR-raporttiluonnos sivuuttaa tästä huolimatta TSS-oikeudet.
- Suomessa lapsilla ei ole riittävän tehokkaita oikeusturvakeinoja. Oikeusturvaongelmana voidaan pitää myös lastensuojelun sijaishuollon riittämätöntä valvontaa sekä lastensuojelun edunvalvojajärjestelmän hajanaisuutta ja puutteellista sääntelyä.
- Kuntien vammaispalveluja koskevat soveltamiskäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja tämä saattaa rajoittaa lakisääteisten palvelujen saamista. Vammaisten lasten tulkkauksen, kuljetuspalveluiden ja henkilökohtainen avun saamisessa on puutteita. Myös viittomakielen opetus on vielä riittämätöntä.
- Kansainvälisen suojelun saaminen on vaikeutunut Suomessa, ja perheenyhdistäminen tyrehtynyt lähes olemattomiin. Tämä koskee erityisen kipeästi ilman huoltajaa tulleita lapsia. Näiden lasten vastaanottojärjestelmässä on puutteita ja edustajajärjestelmä edelleen kehittymätön. Lapsia voidaan myös edelleen ottaa säilöön.
- Ihmiskaupan uhrien tunnistamisessa on edelleen puutteita, eivätkä kaikki uhrit uskalla hakeutua auttamisjärjestelmän pariin, sillä ulkomaalaislain soveltaminen uhrien kohdalla on osin epä johdonmukaista ja ennakoimatonta. Lapsiuhrien asemaan tulisi paneutua erikseen.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

Raportti tuo esille, että sen laatiminen yhtä aikaa toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman valmistelun kanssa antoi mahdollisuuden Suomen ihmisoikeustilanteen kattavaan arviointiin sekä avoimeen keskusteluun kansalaisyhteiskunnan kanssa. Keskusliitto kiittääkin ulkoasiainministeriötä siitä, että se

kutsui kansalaisjärjestöt kommentoimaan UPR-raporttiluonnosta. Sen sijaan perus- ja ihmisoikeustoiminta-ohjelma laadittiin oikeusministeriössä siten, ettei luonnosta ollut mahdollista kommentoida, eli järjestöjen tarjoamaa asiantuntemusta ei hyödynnetty valmistelussa. Kansalaisjärjestöissä nähdään viime vuosien kehityksen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta olevan sen suuntaista, että vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa olisi entistäkin tärkeämpää. Nykyisen hallituksen aikana on toteutettu monia uudistuksia, joiden ihmisoikeusvaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta myöhemmin, mutta joiden osalta on syytä olla huolissaan.

Suomen ensimmäinen kansallinen perus- ja ihmisoikeusohjelma sai osakseen sekä kiitoksia että kritiikkiä. Se hahmotti tietyllä tavalla kansallista ihmisoikeusarkkitehtuuria ja avasi keskustelua aiheesta. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusyhdyshenkilöiden verkostolle on asetettu varsin kunnianhimoiset tavoitteet, kun sen tulisi mm. seurata Suomen perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpanoa. Myös UPR-raporttiluonnoksessa verkosto nostetaan merkittävään asemaan. Keskusliitto huomauttaa, että verkoston olemassaolo sinänsä on edistysaskel, muttei vielä takaa ihmisoikeuksien toteutumista tai edistämistä. Raporttiluonnoksessa myös todetaan ykskantaan, että virkamiesten ja eri ammattiryhmien perus- ja ihmisoikeuskosaaminen on parantunut Suomessa (sivu 11). Väite tarvitsisi tuekseen enemmän kuin viittauksen hallituksen pyrkimykseen lisätä ihmisoikeussisältöjä uusien virkamiesten perehdytyskoulutuksiin etenkin, kun edellä oli juuri todettu Ihmisoikeuskeskuksen laajan selvityksen löytäneen suuria puutteita virkamiesten ja viranhaltijoiden koulutuksessa suhteessa ihmisoikeusasioihin.

Näiden yleisten huomioiden lisäksi liitto tuo seuraavassa esille joitain lapsiin ja lapsiperheisiin sekä turva-aikahakijoihin liittyviä huomioita. Liitto on myös toimittanut yhdessä Mannerheimin Lastensuojeluliiton ja Pelastakaa Lapset -järjestön kanssa näkemyksiään suoraan ihmisoikeusneuvostolle.

Hallituksen leikkausten ja rakenneuudistuksen vaikutukset lapsiperheisiin huomioitava

Suomessa on menossa mittava rakennemuutos, joka vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteutuminen on vuorovaikutuksessa muiden oikeuksien toteutumisen kanssa; esimerkiksi oikeus riittävään elintasoon, sosiaaliturvaan ja terveydenhuoltoon vaikuttaa muiden oikeuksien toteutumiseen. Lasten oikeuksien toteutumisen kannalta SOTE-uudistus jättää auki paljon kysymyksiä¹. SOTE-uudistuksen laajuudesta ja vaikuttavuudesta huolimatta UPR-raporttiluonnos sivuuttaa TSS-oikeudet.

Keskusliitto haluaa tuoda esille, että Lapsen oikeuksien komitea esitti viimeisimmissä päätelmissään Suomelle vuonna 2011 huolensa siitä, että köyhien lasten ja lapsiperheiden määrä on yli kaksinkertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Lapsilisät ja vanhempien etuudet ovat tosiasiallisesti vähentyneet määrällisesti.² Tässä tilanteessa nykyinen hallitus on kuitenkin johdonmukaisesti leikannut lasten ja perheiden palveluita ja etuuksia edelleen sekä korottanut maksuja. Lapsiperheitä koettelevat etenkin kouluun ja varhaiskasvatukseen kohdistuvat leikkaukset.

¹ Esa Iivonen ja Kirsi Pollari. 20.10.2016. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja maakuntauudistuksen lapsivaikutusten ennakkoarviointi. http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lapsen-oikeuksien-sopimukseen-pohjautuva-ennakkoarvio-sote-uudistuksesta-on-valmistunut

² CRC/C/FIN/CO/4 (7.9.2011), kohta 49.

Lasten oikeusturvakeinot riittämättömät – lastensuojelun sijaishuollon valvonta ja edunvalvonta puutteellista

Keskusliitto haluaa tuoda esille myös, että lapsilta Suomessa puuttuvat tosiasiallisesti lapsen oikeuksien komitean edellyttämät riittävän tehokkaat ja lasten tarpeisiin soveltuvat oikeusturvakeinot.³ Lapsiasiavaltuutettu kiinnitti tähän huomiota lausunnossaan toista kansallista perus- ja ihmisoikeusohjelmaa laadittaessa. Käytettävissä olevat oikeusturvakeinot ovat puutteellisesti lasten ja lapsiperheiden tiedossa ja saatavilla. Myöskään monet lasten kanssa toimivat viranomaiset ja yksityiset toimijat eivät ole riittävästi tietoisia lasten ja nuorten oikeusturvakeinoista eivätkä osaa ohjata ja tukea lapsia ja nuoria käyttämään niitä.⁴ Oikeusturvakeinoja tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti Euroopan neuvoston lapsiystävällisen oikeudenkäytön suuntaviivojen ohjeistamina⁵.

Lasten oikeusturvakeinojen puutteellisuus näkyy esimerkiksi lastensuojelussa. Sijaishuollon valvontamekanismit ovat riittämättömät: lasten oloja ei valvota eikä seurata riittävän tehokkaasti ja systemaattisesti. Perhehoidon valvontaa koskeva sääntely on niin ikään puutteellista, ja tehokkaan valvonnan keskeisenä esteenä on riittävien resurssien puute⁶. YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositannut Suomea varmistamaan perhe- ja laitoshoitoon sijoitettujen lasten tilanteen asianmukaisen valvonnan ja seurannan sekä riippumattomat ja puolueettomat valitusjärjestelmät⁷.

Lastensuojelun edunvalvonnan valtakunnallinen koordinaatio ja pysyvät rakenteet puuttuvat edelleen⁸. Koordinaation puutteen ja laintulkintaa koskevien säädösten ohjeistuksen puutteiden vuoksi jo lastensuojelun edunvalvojan hakemisessa ja tarpeen määrittelyssä on suurta vaihtelua alueittain ja kunnittain. Puutteellinen sääntely on johtanut myös käytännön ongelmiin lastensuojelun edunvalvojan määräämisessä. Edunvalvojan määräämiseen sovelletaan holhoustoimilain edunvalvojan sijaisen määräämistä koskevia pykäläiä, jotka eivät täysin sovellu lapsen henkilöä koskevaan edunvalvontaan lastensuojeluasiassa.

Vammaisten lasten ja viittomakielisten asemassa kohennettavaa

Suomi ratifioi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (ja siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan) vuonna 2016, ja lainsäädännössä on tehty tämän johdosta vammaisten aseman parantamiseen tähtääviä muutoksia. Tästä huolimatta vammaisten lasten oikeuksien toteutumisessa on edelleen puutteita.

³ Belgian UPR-suositus nro 89.36.

⁴ Lapsiasiavaltuutetun lausunto valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkostolle valtioneuvoston toisen kansallisen perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelman laatimiseksi, 25.1.2016. http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2016/01/LAPS_lausunto_kansallisen-perus-ja-ihmisoikeustoimintaohjelman-laatiminen_25012016.pdf

⁵ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice <http://www.coe.int/en/web/children/child-friendly-justice>

⁶ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, 87, 33.

⁷ CRC/C/FIN/CO/4 (7.9.2011), kohdat 32 ja 33 c.

⁸ Lapsiasianeuvottelukunta. Aloite LAPS/193/2011.

Vammaisille lapsille ja heidän perheilleen tarkoitettujen palveluiden ja tuen saatavuutta vaikeuttaa lainsäädännön monimutkaisuus ja viranomaisten välisen yhteistyön puutteellinen koordinointi. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kuntien vammaispalveluja koskevat soveltamiskäytännöt ovat epäyhtenäisiä ja tämä saattaa rajoittaa lakisääteisten palvelujen saamista. Tulkkauksen, kuljetuspalveluiden ja henkilökohtainen avun saamisessa on puutteita.⁹ Viittomakielen opetusta ei tarjota riittävästi, eivätkä viittomakieliset lapset saa riittävässä määrin äidinkielen opetusta omalla äidinkielellään¹⁰.

Kansainvälisen suojelun saaminen on vaikeutunut – käännättämiset riski perheille

Liitteenä olevassa välikausiselvityksen päivitetystä versiossa otetaan esille hallituksen turvapaikkapoliittinen ohjelma joulukuulta 2015 (vastauksena Nepalin suositukseen 89.10, ihmisoikeuksien edistäminen ja maahanmuuttajat). Kyseisen ohjelman ei voida sanoa sisältävän toimenpide-ehdotuksia, jotka kohentaisivat tai turvaisivat turvapaikanhakijoiden oikeuksia. Päinvastoin, ohjelma sisältää lukuisia ehdotuksia, jotka heikentävät turvapaikanhakijoiden asemaa. Niitä hallitus on myös toimeenpannut järjestelmällisesti. Suojelun saaminen on vaikeutunut ja esimerkiksi mahdollisuus oikeusapuun on heikentynyt. Etenkin oikeus perheen yhdistämiseen on kaventunut niin, että se on tullut viimeisten kiristysten myötä monelle lähes mahdottomaksi.

Em. liitteessä myös tuodaan esille, miten Maahanmuuttovirasto seuraa aktiivisesti turvallisuus- ja ihmisoikeustilannetta lähtömaissa (vastauksena Ruotsin suositukseen kriteerien evaluoinnista koskienturvapaikanhakijoiden lähtömaiden tilannetta ja riskinarviointia, 89.46). Maahanmuuttovirasto totesi vuonna 2016 turvallisuustilanteen parantuneen kolmessa lähtömaassa, joista Suomeen tulee eniten turvapaikanhakijoita. Virasto sai paljon kritiikkiä asiasta, sillä useat asiantuntijat ja jopa viraston omat työntekijät esittivät, että uudet turvallisuusarviot eivät perustu tietoon todellisesta tilanteesta¹¹. Maahanmuuttovirasto saattaa joutua päivittämään esimerkiksi Irakin turvallisuusarviota pian, sillä Ruotsin maahanmuuttovirasto totesi loppuvuodesta Irakin turvallisuustilanteen heikenneen¹².¹³ Kun arviolta puolet hakijoista näyttäisi saavan kielteisen päätöksen, on todellinen vaara, että lapsiperheitäkin käännytetään turvattomiin olosuhteisiin.

Lasten säilöönotto on edelleen mahdollista Suomessa

Sisäministeriössä valmisteltiin ulkomaalaisten säilöönottoon liittyviä lakimuutoksia vuodesta 2011 lähtien. Kataisen hallitusohjelman mukaan ilman huoltajaa tulleiden lasten säilöönotto oli tarkoitus kieltää kokonaan. Tätä ei kuitenkaan toteutettu seuraavienkaan hallitusten toimesta, vaan lakiin jätettiin mahdollisuus ottaa säilöön myös lapsia. UPR-välikausiselvityksen päivitetystä versiossa (Uruguay suositus 89.48 säilön

⁹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, <http://www.oikeusasiamies.fi/dman/Document.phx?documentId=gr15516141502858&cmd=download>

¹⁰ Hei kato mua! Vuorovaikutus ja hyvinvointi kuurojen ja huonokuuloisten lasten elämässä” Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisu 2012:3. <http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/04/hei-kato-mua.pdf>

¹¹ HS.fi 4.9.2016, <http://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000002919099.html>

¹² HS.fi 19.11.2016, <http://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000004875719.html>

¹³ Virasto itse toteaa myöhemmin, että turvallisuusarviot ovat samanlaiset, erot ovat lainsäädännössä. http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/suomen_ja_ruotsin_nakemykset_irakin_tilanteesta_samanlaiset_lain-saadannoissa_kuitenkin_eroja_70935

vaihtoehtojen kehittämisestä) tuodaan esille, että ilman huoltajaa tulleiden turvapaikanhakijalasten säilöönotto olisi kokonaan kielletty. Ilmaus on harhaanjohtava, sillä kiello koskee vain turvapaikkaprosessin alkuvaihetta. Väite perustuu ajatukseen, ettei henkilö ole enää turvapaikanhakija kielteisen päätöksen saatuaan. Säilöönottoa on ennenkin käytetty ennen kaikkea maasta poistamisen yhteydessä. Tässä yhteydessä on edelleen sallittua ottaa säilöön ilman huoltajaa tulleet 15 vuotta täyttänyt kielteisen päätöksen saanut turvapaikanhakija, yhteensä kuudeksi vuorokaudeksi.

Uusi lakimuutos, jolla oli tarkoitus luoda vaihtoehtoja säilöönnotolle, puolestaan saattaa osoittautua hyvin ongelmalliseksi. Käytännössä harva alaikäisyksikön ylläpitäjä pystyy tai suostuu toimeenpanemaan uutta ulkomaalaislain pykälää, joka merkitsee liikkumisvapauden rajoittamista. Lapsen asumisvelvollisuuden toimeenpano johtaakin todennäköisesti lasten siirtämiseen tiettyyn yksikköön, joka toimisi käytännössä pitkälti kuten säilöönottoyksikkö. Todettakoon myös, että Eduskunta pudotti lapsen asumisvelvollisuuden maksimikeston puoleen hallituksen esityksestä.

Huomionarvoista on myös, että Suomessa on tänä vuonna tuhansia, joiden käännytyspäätös on toimeenpantavissa. Säilöönottoyksiköiden kapasiteetti ei tule riittämään näihin tilanteisiin, joten on todennäköistä, että joudutaan turvautumaan poliisin pidätystiloihin (Norjan suositus säilöön otettujen kohtelusta ja säilön kapasiteetista, 90.24). Muiden kuin ilman huoltajaa tulleiden kohdalla asumis- ja ilmoittautumisvelvollisuuden käyttöönotto ei edellytä, että säilöönoton kriteerit täytyisivät. Näin ollen säilöönoton vaihtoehdoksi tarkoitettu asumisvelvollisuus voikin johtaa turvaamistoimien yleistymiseen. Voidaan kysyä, muutetaanko tietyt vastaanottokeskukset sellaisiksi, että niissä voidaan valvomaan asumisvelvollisuuden toteutumista. Näin ne käytännössä olisivat hyvin lähellä säilöönottokeskuksia.

Ilman huoltajaa tulleiden lasten vastaanotto tarvitsisi laatuksiteerit

Välikausiselvityksen päivitetystä versiossa huomio kiinnittyy myös siihen, että ilman huoltajaa tulleiden vastaanottoon liittyvä suositus (89.49, vastaanoton standardit ja edustajan tapaaminen, Thaimaa) on ohitettu toteamuksella Maahanmuuttoviraston vastuusta vastaanoton suunnittelussa, ohjauksessa ja valvonnassa. Suosituksessa kuitenkin toivottiin laatustandardeja vastaanottoon. Vastaanottolain viittaukset lastensuojelulakiin koskevat lähinnä yksiköiden kokoa ja henkilökunnan määrää, eivätkä sellaisenaan vielä ole laatuksiteerejä. Todellisuudessa vastaanotossa on melkoisesti haasteita. Lapset saavat eri tasoisia palveluja yksiköstä riippuen, joutuvat siirtymään yksiköstä toiseen, eivätkä saa riittävästi esimerkiksi mielenterveyspalveluja. Pitkäjänteisyys ja kokonaiskuva palvelujen suunnittelussa puuttuu, kun yksiköitä perustetaan ja suljetaan ripeällä tahdilla hyvin erilaisten toimijoiden toimesta.

Edustajajärjestelmä on edelleen kehittämätön. Alusta lähtien olemassa olleet puutteet¹⁴ tulivat esiin erityisen selvästi nyt, kun ilman huoltajaa tulleiden lasten määrä nousi äkisti vuonna 2015. Lapset eivät ole saa-

¹⁴ Lepola, Outi (2012). Ei omainen eikä viranomainen. Selvitys ilman huoltajaa Suomeen tulleiden lasten edustajajärjestelmästä. Lastensuojelun Keskusliitto.

neet edustajaa riittävän nopeasti, edustajat ovat kokemattomia, ja monet ovat joutuneet tehtävään ilman perehdytystä. Näin edustajien osaaminen vaihtelee suuresti.¹⁵

Ihmiskaupan uhrien auttamisessa on kehitettävää

Raporttiluonnos luettelee ihmiskaupan vastaisen toimintaohjelman toimenpiteet. Toimintaohjelma sinällään ei vielä vastaa ihmiskaupan vastaisen toiminnan haasteisiin. Raportissa voitaisiinkin ehkä tuoda lyhyesti esille suurimmat haasteet. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan mukaan työperäisen ihmiskaupan tunnistaminen on kehittynyt viime vuosina, mutta seksuaaliseen hyväksikäyttöön tai kerjäämiseen ja rikolliseen toimintaan liittyvää ihmiskauppaa tunnustetaan edelleen huonosti¹⁶.

Tunnistamisen lisäksi ongelmana on, että uhrin ei uskalla hakeutua auttamisjärjestelmään, koska tästä seuraa väistämättä yhteydenotto ulkomaalaisviranomaisiin, ja todennäköisyys maasta poistamiseen on suuri. Kansallisen ihmiskaupparaporttoijan mukaan ulkomaalaislain soveltaminen tämän ihmisryhmän kohdalla on osin epäjohdonmukaista ja ennakoimatonta¹⁷. Raporttoija on esittänyt huolensa myös siitä, että Suomi kääntyy vastuunmäärittämisasetuksen perusteella turvapaikanhakijoina tulleita mahdollisia ihmiskaupan uhreja toiseen EU:n jäsenvaltioon. Erityisesti silloin, kun uhrilla on lapsia, tulisikin turvapaikka-hakemushakemus ottaa käsittelyyn Suomessa. Osa näistä uhreista on tullut alaikäisenä, ja osalla heistä voi olla vaikeuksia vakuuttaa viranomaiset siitä, että he ovat alaikäisiä. Kun valmistellaan kansallista tunnistamis- ja ohjausjärjestelmää, tulee eri viranomaisten välistä työnjakoa entisestään selkeyttää, sekä tarkastella lapsiuhrien asemaa erikseen

¹⁵ Lapsiasiavaltuutetun arviolausunto, 16.6.2016, 3. (<http://lapsiasia.fi/tata-mielta/aloitteet/2016-4/lapsiasiavaltuutetun-arvioyksen-maahan-tulleiden-turvapaikka-hakevien-lasten-oikeuksien-ja-hyvinvoinnin-toteutumisesta-2/>)

¹⁶ Kansallinen ihmiskaupparaporttoija. Kertomus 2014. Vähemmistövaltuutettu, Helsinki 2014, 111–112.

¹⁷ Nigerianlaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö. Muistio VVTdno: 2016-552. Yhdenvertaisuusvaltuutettu/Kansallinen ihmiskaupparaporttoija. https://www.syrjinta.fi/documents/10181/36404/nigeriaissaivelvitys_verkkoon_FINAL.pdf/1b136c3b-e80f-4b57-bedc-339f4a12e68b