

Ulkoministeriö
PCOTMWM8-26

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto ulkoministeriölle Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen Suomen seitsemännen määräaikaisraportin laatimisesta

Lastensuojelun Keskusliitto (LSKL) kiittää ulkoministeriötä mahdollisuudesta lausua liittyen Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen Suomen seitsemännen maaraportin laatimiseen.

Määräaikaisraportin laatimisen tausta

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus tuli Suomessa voimaan 1976. Sopimuksen täytäntöönpanoa valvoo ihmisoikeuskomitea. Suomi valmistelee nyt seitsemättä raporttiansa. Suomi on hyväksynyt yleissopimuksen osalta uuden, yksinkertaistetun raportointimenettelyn. Tässä menettelyssä määräaikaisraportti muodostuu sopimuspuolen vastauksista komitean esittämiin kysymyksiin. Lastensuojelun Keskusliiton lausunto muodostuu keskusliiton huomioista liittyen komitean kysymyslistan kysymyksiin¹ ja kysymyksiä tarkastellaan lausunnossa lasten ja heidän oikeuksiensa toteutumisen näkökulmasta.

Lastensuojelun Keskusliiton lausunto

A. Yleistietoa kansallisesta ihmisoikeustilanteesta, muun muassa kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevat uudet toimet ja kehityskulut

Valtion viivyttely vesittää määräaikaisraportoinnin asemaa valvonnan keinona

Ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportointi on niiden keskeinen valvonnan keino. Lastensuojelun Keskusliitto esitti yhdessä Lapsiasiavaltuutetun ja Suomen UNICEFin kanssa jo helmikuussa 2019 huolensa siitä, ettei Suomen valtion yhdistettyä 5. ja 6. määräaikaisraporttia

¹ List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Finland. Human Rights Committee 2019.

koskien YK:n yleissopimusta lapsen oikeuksista oltu vieläkin jätetty YK:n lapsen oikeuksien komitealle. Raportti jätettiin lopulta heinäkuussa 2019, kaksi vuotta myöhässä.

Suomi on perinteisesti sitoutunut vahvasti lapsen oikeuksien sopimukseen ja halunnut olla myös lapsen oikeuksien mallimaa. Raportoinnin osalta tästä tavoitteesta ollaan kuitenkin kaukana. Viivyttely raportoinnissa heikentää määräaikaishavainnointin tehoa valvonnan välineenä ja kertonee jotain myös siitä, miten Suomi suhtautuu sopimusvelvoitteisiinsa – eli viime kädessä lapseen.

B. Erityiset tiedot yleissopimuksen 1–27 artiklan täytäntöönpanosta, myös komitean edellisiin suosituksiin liittyviltä osin

Hallituksen esitysten sekä politiikkaohjelmien vaikutusten arviointi ja seuranta puutteellista

Lastensuojelun Keskusliitto pitää ongelmana sitä, että lapsivaikutusten arviointi on vähäistä kaikilla päätöksenteon ja toiminnan tasoilla, niin politiikassa ylipäätään kuin lapsi- ja perhepolitiikassa erityisesti. Näin on useista hallitusohjelmakirjauksista huolimatta². Myös lainsäädännön toimeenpanon seuranta on puutteellista ja koskee laajemmin myös muita lapsi- ja perhepoliittisia ohjelmia ja toimenpiteitä, joilla pyritään vastaamaan lasten oikeuksia ja hyvinvointia koskeviin haasteisiin.

Syrjinnän kokemukset yleisiä lasten ja nuorten keskuudessa

Lastensuojelun Keskusliitto on huolissaan vihapuheen ja syrjintäkokemusten yleisyydestä. Kyselytutkimukset osoittavat, että syrjinnän kokemukset ovat yleisiä lasten arjessa. Vuoden 2014 Nuorisobarometrin kyselyssä yli puolet (55 %) nuorista ilmoitti kokeneensa syrjintää jossain vaiheessa elämäänsä. Erityisesti vähemmistöön kuuluminen näyttää nuorisobarometrin aineiston perusteella altistavan lapsia syrjintäkokemuksille; muun muassa sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin identifioituneilla nuorilla oli merkittävästi enemmän syrjintäkokemuksia kuin otoksessa keskimäärin. Myös maahanmuuttajataustaiset nuoret olivat kyselyn mukaan kokeneet syrjintää muita nuoria useammin.³ Kouluterveyskyselyn (2017) mukaan ulkomaalaistaustaiset nuoret kokevat kiusaamista useammin kuin suomalaistaustaiset nuoret ja sateenkaarinuorilla, erityisesti pojilla, kiusaamis-, uhkailu- ja väkivaltakokemukset ovat moninkertaisesti yleisempiä kuin heteronuorilla.⁴

Kohderyhmäkokemusten mukaan vihamielinen puhe ja käytös on muuttunut sallitummaksi, eikä siihen puuttumisen kulttuuri ole kasvanut samanaikaisesti. Esimerkiksi yli 60 prosenttia 13–24-

² Ks. esim. Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin. Rantala ym. 2019.

³ Ihmisarvoinen nuoruus. Nuorisobarometri 2014. Nuorisotutkimusseura.

⁴ Wikström ym. (2017): Kiusaaminen ja fyysisen uhan kokemukset ulkomaalaistaustaisilla nuorilla ja Luopa ym. (2017): Toisella asteella opiskelevien sateenkaarinuorten hyvinvointi 2017: Kouluterveyskyselyn tuloksia.

vuotiaista vähemmistöön kuuluvista nuorista raportoi oikeusministeriön vihapuhetta ja häirintää koskeneessa selvityksessä (2016) kokeneensa sanallisia loukkauksia ja häirintää⁵.

Translain uudistamistarve ja intersukupuolisten lasten asema

Vaatimuksia Suomen translain uudistamiseksi ovat esittäneet paitsi järjestöt myös kansainväliset ihmisoikeuselimet. YK:n ihmisoikeustarkastelussa (UPR) Suomi sai useita suosituksia asiassa. Suurimpana ongelmana näyttäytyy, että sukupuolen juridisen vahvistamisen ehtona on lisääntymiskyvyttömyys. Monet ihmisoikeuselimet ovat todenneet tämän vaatimuksen olevan ihmisoikeuksien vastainen.⁶ Lääketieteellinen sukupuolen korjaukseen tähtäävä prosessi ja juridinen prosessi ovat nyt kiinteässä yhteydessä, mutta ne tulisi esimerkiksi Ihmisoikeusvaltuuskunnan mukaan erottaa toisistaan. Prosessia pidetään itsemääräämisoikeutta loukkaavana; ihmisellä pitäisi olla oikeus päättää sukupuolestaan ilmoitusmenettelyllä.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että translakia uudistettaessa mietitään kysymystä siitä, miten sukupuoltaan pohtiville lapsille ja nuorille taattaisiin riittävä osallistuminen omaa kehoa koskevaan päätöksentekoon. Ikärajan laskeminen täysi-ikäisyydestä on tullut ajankohtaiseksi keskustelun aiheeksi monessa maassa. Suomessa mm. Ihmisoikeusvaltuuskunta on sanonut kannanotossaan, että täysi-ikäisyyden kriteeriä tulisi selvittää ja harkita sen laskemista. Keskusliitto korostaa, että lapset ja nuoret, jotka ovat epävarmoja sukupuolestaan, ovat erityisen herkässä vaiheessa ja tarvitsevat ennen kaikkea tukea identiteettinsä muodostamisessa.

Intersukupuolisten lasten hoitokäytänteisiin ovat kiinnittäneet huomiota Euroopan perusoikeusvirasto, Euroopan neuvosto, useat YK:n ihmisoikeusmekanismit ja toimielimet sekä Suomessa lapsiasiainvaltuutettu. Ruotsi antoi YK:n ihmisoikeustarkastelussa suosituksen, jonka mukaan intersukupuolisille lasten hoitotoimenpiteet tulisi tehdä lapsen etu huomioon ottaen. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE suositteli kannanotossaan vuonna 2016⁷, ettei intersukupuolisten lasten ulkoisia sukupuoliominaisuuksia muokkaavia toimenpiteitä toteutettaisi ennen kuin lapsi itse voi määritellä sekä sukupuolensa että ottaa kantaa omaan seksuaalisuuteensa. Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että valtio antaa määräaikaisraportissaan kattavat tiedot hoitokäytänteiden nykytilasta.

⁵ ”Usein joutuu miettimään, miten pitäisi olla ja minne olla menemättä”. Selvitys vihapuheesta ja häirinnästä ja niiden vaikutuksista eri vähemmistöryhmiin. Oikeusministeriön julkaisu 7/2016 (s. 120 ja s. 134).

⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi keväällä 2016 tuomiossa A.P., Garçon ja Nicot vs Ranska, että todistuksen vaatiminen lisääntymiskyvyttömyydestä transihmisten sukupuolen vahvistamisen edellytyksenä loukkaa Euroopan ihmisoikeusjulistuksen kahdeksatta artiklaa, oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta.

⁷ https://etene.fi/artikkeli/-/asset_publisher/etene-ja-intersukupuolisten-lasten-hoito

Riittävien tukipalveluiden tarjoaminen väkivallan (ml. perheväkivalta ja seksuaalinen väkivalta) uhreille joka osassa maata, mukaan lukien turvakodit

Lastensuojelun Keskusliitto esittää huolensa siitä, ettei rahoitus ole riittävä kaikkien uhrien auttamiseen eri puolilla maata. Lisäksi, vaikka turvakotipaikkojen määrä on noussut tasaisesti, on niitä edelleen tarpeeseen nähden liian vähän, eikä alueellinen peittävyys ja saavutettavuus toteudu. Edelleen Keskusliitto on huolissaan siitä, ettei rikoksiin syyllistyneille ole olemassa velvoittavia ohjelmia väkivaltateon jälkeen.

Alaikäisten vankien erottaminen aikuisvangeista

Suomi on saanut ihmisoikeuselimiltä huomautuksia siitä, että alaikäisiä pidetään aikuisten vankiloissa⁸. Yleensä asia on sivuutettu Suomessa sillä, että tapaukset ovat harvinaisia, minkä vuoksi ei ole mahdollista luoda erityistä nuorisovankijärjestelmää eikä nuorisotuomioistuinta. Suomessa 15-20-vuotiaita rikoksen tehneitä kohdellaan aikuisia lievemmin, ja yleensä rangaistukset ovat sakkoja, ja nuori huostaanotetaan. Ehdottomaan vankeuteen voidaan tuomita vain vakavista rikoksista. Vuosittain ehdottomia tuomioita on jaettu noin 30, ja noin 10 nuorta on vuosittain suorittamassa tuomiotaan vankilassa. Tutkintavankeudessa oli kuitenkin esim. vuonna 2016 jopa 34 nuorta.

Lain mukaan alle 18-vuotias vanki on pidettävä erillään aikuisista vangeista, jollei hänen etunsa muuta vaadi. Rikosseuraamuslaitos on 2017 antanut alaikäisiä vankeja koskevan ohjeen. Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä, että valtio selvittää määräaikaissäraportissaan, onko pääsäännöstä poikettu ja mikäli on, millä tavoin lapsen etua on tällöin harkittu.

Turvapaikanhakijoiden oikeusturva heikentynyt

Viime hallituskaudella Suomen turvapaikkapolitiikka kiristyi. Samaan aikaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvassa tapahtui suuria muutoksia: sekä oikeusavun määrä että laatu heikentyivät. Merkittävä muutos oli vuoden 2016 alusta voimaan astunut oikeusapu-uudistus, jonka yhteydessä siirrettiin vastuu turvapaikanhakijoiden avustamisesta pääosin julkisille oikeusaputoimistoille. Julkinen oikeusapu on osoittautunut hyvin vaihtelevaksi laadultaan, sekä siksi ettei siellä ole riittävästi asiantuntemusta turvapaikka-asioissa että riittämättömien resurssien vuoksi. Lakimiesten osallistumista turvapaikkapuhutteluihin rajoitettiin: avustajan saa mukaan vain, jos avustajan läsnäolo on erityisen painavista syistä tarpeen tai hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen. Myös valitusaikoja lyhennettiin.⁹

⁸ Sekä YK:n lapsen oikeuksien komitea että kidutuksen vastainen komitea ovat kiinnittäneet tähän huomiota. Viimeisimpänä huomautettiin asiasta YK:n ihmisoikeustarkastelussa vuonna 2017 (Universal Periodic Review).

⁹ Lepola, Outi (2018). Turvapaikanhakijat oikeusavun asiakkaina. Kohti yhdenvertaisia ja laadukkaita oikeusapupalveluita. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta, Policy brief 33/2018.

Yksityiset lakimiehet saattavat edelleen olla avustamassa valitusvaiheessa. Laatuun kuitenkin on vaikuttanut se, että turvapaikanhakijoille myönnettävän oikeusavun palkkioperusteet muutettiin tuntilaskutuksen sijaan asiakohtaisiksi vuonna 2016. Tämä johti epätasaiseen laatuun, kun vähemmän aikaa vaativista voi saada aiempaa suuremman korvauksen ja enemmän aikaa vaativien avustamisesta saatu korvaus taas jäi aiempaa pienemmäksi. Osa avustajista tekee asiat hutiloiden, ja osa kokeneista ja vastuullisista avustajista tekee työtä osittain ilman korvausta, pro bono -periaatteella.¹⁰

Vuoden 2015 korkeat hakijamäärät kuormittivat eittämättä turvapaikkaprosessia ja toivat haasteita turvapaikkamenettelyyn mm. henkilöstön kokemuksen ja osaamisen suhteen¹¹. Kaikki nämä muutokset antavat aihetta kysyä, onko mahdollista, että Suomi palauttaa nyt ihmisiä palautuskiellon vastaisesti alttiiksi vainolle, kidutukselle tai muulle ihmisarvoa loukkaavalle kohtelulle kohteeksi tai jopa hengenvaaraan. Nykyinen hallitus onkin luvannut parantaa oikeusturvaa, mutta samalla se on linjannut, että tehokkaista palautuksista pidetään kiinni. Näiden kahden tavoitteen yhteensovittaminen on haasteellista. On tärkeää, että hallitus myös kiinnittää riittävästi huomiota ulkomaalaislakia tulkitsevan Maahanmuuttoviraston ohjaukseen.

Tässä tilanteessa myös ilman huoltajaa tulleille turvapaikanhakijalapsille määrättävä edustaja on erityisen tärkeä. Julkisella vallalla on erityinen velvollisuus turvata lasten, myös turvapaikanhakijalasten oikeudet. Ilman huoltajaa tulleelle lapselle määrättävä edustaja on keskeinen lapsen oikeuksia turvaava järjestelmä. Edustajamääräys ei kuitenkaan turvaa sellaisenaan oikeuksia; olennainen kysymys on, millaiseen edustajaan lapsella on oikeus. Suomalainen edustajajärjestelmä kaipaa pikaista uudistusta, jotta edustajan riippumattomuus ja pätevyys voidaan taata. Jotta edustajien rekrytointi, koulutus ja valvonta saadaan kuntoon, tarvitaan järjestelmälle yksi koordinoiva taho. Nykyjärjestelmä on sirpaleinen, eikä takaa riippumattomuutta tai laatua.¹²

Edustajan riippumattomuus on tällä hetkellä erityisen ajankohtainen, sillä Eduskuntaan juuri tulevassa esityksessä laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa on asiaa koskeva ehdotus¹³. Luonnoksessa ehdotetaan, että edustajatoiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta säädetään Maahanmuuttoviraston tehtäväksi. Henkilötietolain lisäksi samassa yhteydessä tehdään muutos vastaanottolakiin. Keskusliitto pitää ongelmallisena, että

¹⁰ Lokakuussa 2018 tehtiin muutos asetukseen, joka koskee oikeusavustajille turvapaikka-asioissa maksettavaa asiakohtaisesta palkkiota. Muutoksen jälkeen asetuksessa määritellystä asiakohtaisesta palkkiosta voidaan poiketa erityisistä syistä. Siitä, miten palkkioita on maksettu asetusmuutoksen jälkeen, ei kuitenkaan ole vielä tietoa.

¹¹ Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6.2019. Selvityksen teki Owl Group sisäministeriön toimeksiannosta.

¹² Kia Lundqvist, Virve-Maria Toivonen, Joonas Saari, Timo Halttunen, Leena-Maija Qvist, Anna Mikkonen; Elina Castrén (2018). Edustajat lapsen edun takaajina – Ilman huoltajaa turvapaikanhakijoina saapuneiden alaikäisten edustajajärjestelmä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu, Alueet, 26/2018.
<http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161040>

¹³ <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM010:00/2019>

edustajatoiminnan ohjaus ja jopa valvonta määrättäisiin lailla Maahanmuuttovirastolle ilman, että asiasta on käyty avointa keskustelua.

Perheenyhdistäminen on kohtuuttoman vaikeaa

Perheenyhdistäminen on vaikeutunut kohtuuttomasti. Edes ilman huoltajaa tulleet lapset eivät tahdo saada perheenjäseniään enää Suomeen. Sekä hakemusten että myönteisten päätösten määrä on romahtanut 2010-luvulla. Jos perheenjäsen onnistuukin jättämään hakemuksensa Suomen harvennettuun lähetystöverkostoon, on päätös usein kielteinen. Kielteisen perheenyhdistämisspätöksen perusteena on todettu usein perhesiteen katkenneen vanhempien lähetettyä lapsensa matkaan. Päätöksiin on kirjattu, että kyseessä on maahantulosäännösten kiertäminen, ja lasta käytetään maahantulon välineenä.¹⁴ Päätöksenteossa lähtökohtana näyttää pikemmin olevan kielteisen päätöksen perusteleminen kuin myönteiseen päätökseen vaadittavien tulkintojen peilaaminen lapsen edun näkökulmasta¹⁵.

Uusi hallitus lupaa ohjelmassaan poistaa kansainvälistä suojelua saaneilta lapsilta toimeentuloedellytyksen, joka on ehtona vanhempien mahdollisuudelle saada oleskelulupa perhesiteen perusteella.¹⁶ Tämä ei kuitenkaan tule helpottamaan kaikkien ilman huoltajaa tulleiden lasten tilannetta. Suuri osa heistä saa oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä, joten heitä toimeentuloedellytys koskee edelleen.¹⁷

Lasten säilöönoton kieltä ei ole näköpiirissä

Lapsen vapaudenriistoon on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Lasten säilöönotto on aina lapsen edun vastaista ja maahanmuuttajastatuksen perusteella tehtävä säilöönotto tulisi lopettaa kokonaan¹⁸. Lapsen oikeuksien komitea on ottanut vielä selväsanaisemman kannan raportissaan keskustelupäivästä Day of General Discussion vuonna 2012: valtioiden tulee lopettaa maahanmuuttoon liittyvä lasten säilöönotto kokonaan¹⁹.

Suomen hallitus lupasi kieltää ilman huoltajaa tulleiden lasten säilöönoton vuonna 2011 (Kataisen hallituksen ohjelmassa). Asiaa valmisteltiin vuosia. Vuonna 2014 säilöönottoa

¹⁴ Fingerroos, Outi (2016). Mitä perheenyhdistäminen tarkoittaa. Teoksessa Fingerroos, Outi, Tapaninen, Anna-Maria ja Tiilikainen, Marja (toim.) Perheenyhdistäminen. Tampere, Vastapaino, 65-87.

¹⁵ Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa (2016). Lapsen etu ja yksin tulleiden perheenyhdistäminen. Liikkeessä yli rajojen (verkkolehti). <https://liikkeessaylirajojen.fi/lapsen-etu-ja-yksin-tulleiden-perheenyhdistaminen/>

¹⁶ Säädöshanketta ollaan asettamassa ja tarkoitus on antaa hallituksen esitys 2020 kevätistuntokaudella. <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM034:00/2019>

¹⁷ Maahanmuuttoviraston tilaston mukaan esimerkiksi vuonna 2016 kansainvälistä suojelua sai 630 lasta ja 883 sai oleskeluluvan muulla perusteella, eli käytännössä yksilöllisestä inhimillisestä syystä (52§). <https://tilastot.migri.fi>

¹⁸ LOS 37/b artikla; CRC/GC/2005/6, kohdat 61-63.

¹⁹ Committee on the Rights of the Child. Report of the 2012 Day of General Discussion the Rights of All Children in the Context of International Migration. Suositukset, kohta 78.

rajoitettiin, muttei kielletty kokonaan. 15 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa tullut kielteisen päätöksen saanut voidaan edelleen ottaa säilöön (HE 172/2014 vp). Hallitus antoi kuitenkin tuossa yhteydessä lausuman, jonka mukaan tavoitteena on edelleen täyskielto. Säilöönottoon liittyvien lakimuutosten valmistelua jatkettiin, ja lopulta vuonna 2016 tehtiin viimeiset lakimuutokset (HE 133/2016 vp). Täyskieltoa ei tullut, mutta sen sijaan uusinta lakimuutosta esiteltiin vaihtoehtona säilöönnotolle. Sen mukaan alaikäinen voidaan määrätä asumis- ja ilmoittautumisvelvollisuuteen, jos säilöönoton edellytykset täyttyvät. Tämä tarkoittaa lapsen liikkumisen rajoittamista: hän ei saa poistua yksikön alueelta. Lakimuutos ei ole kuitenkaan toteutunut käytännössä, sillä jäi epäselväksi, miten lasten asumispalveluja ja hoivaa tarjoavat vastaanottoyksiköt (ryhmäkodit ja tukiasuntolat) voisivat toteuttaa liikkumavapauden rajoittamista.

Rinteen hallitusohjelman kirjausten mukaan 15 vuotta täyttäneiden lasten säilöönottoa aiotaan jälleen selvittää. Tällä kertaa säilöönoton kieltä ei edes mainita. Lastensuojelun Keskusliitto muistuttaa kuitenkin, että säilöönotto ei ole koskaan lapsen edun mukainen ratkaisu ja siksi lapsia ei tule ottaa säilöön lainkaan, ei huoltajiensa kanssa eikä ilman.