

LASTEN SUOJELU MUUTTOLIIKKEEN YHTEYDESSÄ EU-JÄSENVALTIOISSA JA NORJASSA – TILANNEKATSAUS VUODELTA 2019

EMN INFORM

2021

Vuonna 2017 Euroopan komissio julkaisi *tiedonannon lasten suojelusta muuttoliikkeen yhteydessä*.¹ Tiedonannossa esitetään toimia EU:n ulkopuolelta tulevien maahanmuuttajalasten suojelun vahvistamiseksi maahanmuuton kaikissa vaiheissa heidän muuttaessaan EU:hun ja EU:n sisällä. Toimia ehdotetaan niin EU:n tasolle kuin jäsenvaltioillekin. Tämä EMN Inform -tiivistelmä sisältää yhteenvedon synteisiraportista, joka koskee lasten

suojelusta muuttoliikkeen yhteydessä annetun tiedonannon täytäntöönpanon tilannetta vuodelta 2019. Raportissa kartoitetaan EU:n jäsenvaltioiden ja Norjan edistymistä tiedonannossa suositeltujen toimien suhteen. Raportti perustuu EMN:n yhteyspisteiden keräämiin tietoihin. Kansalaisjärjestöt toimittivat lisääaineistoa² raporttiin Euroopan komission pyynnöstä ja olennaisten aiheiden viimeaikaisen tutkimuksen perusteella.



KESKEISIMMÄT KOHDAT

- Vuoden 2017 tiedonannon mukaisesti Euroopan unionin (EU) jäsenvaltiot ja Norja ovat ottaneet käyttöön sääntöjä sen varmistamiseksi, että alaikäisten henkilöllisyyden selvittämisen ja rekisteröinnin aikana on läsnä virkailija, jolla on riittävä koulutus lasten kanssa toimimisesta, ja että rajavartijoille/poliisiviranomaisille annetaan erityiskoulutusta alaikäisten ja ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta.
- Useimmat jäsenvaltiot ja Norja majoittavat turvapaikkaa hakevia lapsiperheitä turvapaikanhakijoiden yleisiin vastaanottotiloihin. Ilman huoltajaa olevat lapset majoitetaan yleensä erityisiin vastaanottokeskuksiin.
- Useimmissa jäsenvaltioissa on säädetty huoltajan tai edustajan nimittämisestä ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille. Puolessa jäsenvaltioista on säädetty myös edustajan nimittämisestä ilman huoltajaa oleville alaikäisille, jotka eivät hae turvapaikkaa, mutta jotka kirjataan muihin maahanmuuttoon liittyviin menettelyihin.
- Ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja perheen kanssa tulleiden alaikäisten säilöönotto on lain mukaan sallittua useissa EU:n jäsenvaltioissa, mutta sitä tulee käyttää vasta viimeisenä keinona ja lapsen hyvinvointia turvaavien vahvojen suojauskeinojen avulla.
- Useimmilla jäsenvaltioilla ei ole erityistä politiikkaa tai strategiaa maahanmuuttajataustaisten alaikäisten kotouttamiseksi. Joissakin jäsenvaltioissa toteutetaan kuitenkin kansallisia ohjelmia, joilla edistetään maahanmuuttajalasten kotoutumista urheilun, muun vapaa-ajan toiminnan tai kulttuuritoiminnan avulla, ja vuonna 2019 raportoitiin alaikäisten kotouttamiseen liittyvistä uusista kehityssuuntauksista.
- Jäsenvaltiot keräävät erityyppisiä tietoja maahanmuuttajalapsista. Kaikki jäsenvaltiot ja Norja keräävät tietoja turvapaikkaa hakevien lasten määrästä sekä heidän iästään ja kansallisuudestaan. Kaikissa jäsenvaltioissa ei ole saatavilla eriteltyjä tietoja siitä, ovatko lapset tulleet huoltajan kanssa vai ilman huoltajaa ja mikä heidän sukupuolensa ja majoituspaikkansa on.
- Vuonna 2019 alle puolet jäsenvaltioista käytti EU-rahoitusta (lähinnä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta) ilman huoltajaa olevien lasten ja/tai lapsiperheiden suojelua edistäviin ohjelmiin.
- Kansalaisjärjestöjen tekemän tutkimustyön perusteella muuttoliikkeessä olevien lasten suojelemiseksi laaditun lainsäädännön ja politiikan käytännön toteutuksessa on edelleen haasteita ja puutteita kaikkialla EU:ssa (esim. huoltajuus sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja alaikäisten ihmiskaupan uhrien tunnistaminen).

1 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Lasten suojelu muuttoliikkeen yhteydessä (COM(2017) 211 final), saatavilla suomeksi osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52017DC0211>

2 Tätä raporttia varten aineistoa toimittivat seuraavat kansalaisjärjestöt: Missing Children Europe, European Network on Statelessness, Punaisen Ristin EU:n toimisto, Tanskan pakolaisneuvosto (DRC), Defence for Children International -järjestön Belgian osasto, Project Play, PICUM sekä Refugee Rights Europe.



TUTKIMUKSEN LAAJUUS JA TAVOITTEET

EMN:n raportissa³ kartoitetaan EU:n jäsenvaltioiden ja Norjan edistymistä niissä toimenpiteissä, joita suositeltiin vuonna 2017 Euroopan komission tiedonannossa lasten suojelusta muuttoliikkeen yhteydessä⁴. Tämä raportti kattaa vuoden 2017 tiedonannossa määriteltyihin luokkiin kuuluvat maahanmuuttajalapset:

- huoltajan kanssa tulleet alaikäiset / lapsiperheet⁵ (*accompanied minors/families with children*)
- huoltajasta erilleen joutuneet lapset⁶ (*separated children*)
- ilman huoltajaa olevat alaikäiset (*unaccompanied minors*), jotka⁷
 - hakevat turvapaikkaa

- eivät hae turvapaikkaa, mutta jotka kirjataan muihin maahanmuuttoon liittyviin menettelyihin
- eivät hae turvapaikkaa ja jäävät turvapaikka-/maahanmuutto-/(lasten)suojelujärjestelmän ulkopuolelle.

Termit 'huoltajasta erilleen joutuneet lapset' ja 'ilman huoltajaa olevat alaikäiset' ovat osittain päällekkäisiä ja käytetään joskus toistensa synonyymeinä. Suomessa ei käytetä termiä huoltajasta erilleen joutuneet lapset, vaan myös muiden aikuisten perheenjäsenten kanssa hakevaa lasta pidetään ilman huoltajaa olevana alaikäisenä.

Raportissa kuvataan jäsenvaltioissa ja Norjassa 1.1.–31.12.2019 voimassa ollutta lainsäädäntöä, politiikkaa ja käytäntöjä.



MENETELMÄ JA ANALYYSI

Raportti laadittiin Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) 26 yhteispisteen keräämien kansallisten tietojen perusteella⁸. Tiedot kerättiin EMN:n ja Euroopan komission yhdessä laatimaan kyselylomakkeeseen. Kyselylomake kehitettiin parantamaan osallistuvilta kansallisilta viranomaisilta kerättävien tietojen vertailukelpoisuutta. Jäsenvaltioiden ja Norjan antamat kansalliset tiedot perustuvat pääasiassa

nykyisen lainsäädännön ja politiikka-asiakirjojen sekä kansallisten viranomaisten antamien tietojen analysointiin.

Kansalaisjärjestöt toimittivat lisäaineistoa⁹ Euroopan komission pyynnöstä ja olennaisten aiheiden viimeaikaisen tutkimuksen perusteella. Nämä aineistot havainnollistavat joitakin muuttoliikkeessä olevien lasten suojelemiseen liittyviä haasteita ja näiden haasteiden vaikutuksia lapsiin.



NOPEA JA KATTAVA HENKILÖLLISYYDEN SELVITTÄMINEN JA SUOJELU

Kuten vuoden 2017 tiedonannossa todetaan, maiden rajoja maahanmuuttotarkoituksessa ylittävät lapset voivat olla yhteydessä jäsenvaltioiden eri viranomaisiin, ja heidät on aina merkittävä rekisteriin lapsina. Heidät olisi asetettava etusijalle kaikissa rajanylitykseen liittyvissä menettelyissä, ja heidän olisi saatava riittävästi tukea erikoiskoulutusta saaneelta henkilökunnalta. Biometrisiä tietoja kerättyä olisi noudatettava lapsiystävällisiä menettelyjä, joissa otetaan huomioon lapsen sukupuoli. Kaikkiin lapsiin sovellettavien erityisten suojatoimien lisäksi tiedonannossa todetaan, että jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä erityistä huomiota ilman huoltajaa olevien ja huoltajasta erilleen joutuneiden lasten erityiseen haavoittuvuuteen ja suojelun tarpeeseen, sillä heillä saattaa olla suurempi riski joutua hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhreiksi. Henkilön tunnistaminen

alaikäiseksi on ratkaisevan tärkeää, koska se voi vaikuttaa myöhempiin menettelyihin ja kohteluihin, kuten tarjottavaan tukeen, ylimääräisiin menettelyllisiin takeisiin ja vastaanotto-olosuhteisiin.

Kaikki jäsenvaltiot ja Norja edellyttävät, että alaikäisten henkilöllisyyden selvittämisen ja rekisteröinnin aikana on läsnä virkailija, jolla on riittävä koulutus lasten kanssa toimimisesta.

Useimmissa jäsenvaltioissa¹⁰ rajavartijoille/poliisiviranomaisille annetaan erityiskoulutusta alaikäisten ja ihmis-kaupan uhrien tunnistamisesta. Yleensä nämä viranomaiset selvittävät alaikäisen henkilöllisyyden, rekisteröivät hänen saapumisensa maahan ja saattavat hänet lastensuojeluviranomaisten huostaan.

3 Euroopan komissio pyysi Euroopan muuttoliikeverkostoa laatimaan raportin muuttoliikkeessä olevista lapsista (Children in Migration) ensimmäistä kertaa vuonna 2019. Kahden viime vuoden aikana tiedonannon täytäntöönpanon edistymistä kartoitti kaksi epävirallista asiantuntijaryhmää Euroopan komission muuttoliike- ja sisäasioiden pääosastossa sekä oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosastossa.

4 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Lasten suojelu muuttoliikkeen yhteydessä (COM(2017) 211 final), saatavilla osoitteesta: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FI/COM-2017-211-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF>

5 Huoltajan kanssa tullut alaikäinen: Alaikäinen, joka saapuu sellaisen aikuisen kanssa, joka huolehtii hänestä tosiasiallisesti ja on hänestä vastuussa joko lain tai asianomaisen jäsenvaltion käytännön mukaan. Lapsiperhe: Alaikäiset, jotka saapuvat toisen tai kummankin vanhempansa kanssa tai juridisen/vakiintuneen ensisijaisen huoltajansa kanssa (lähde: aseman määrittelyä koskeva direktiivi 2011/95/EU – johdettu 'ilman huoltajaa olevan alaikäisen' määritelmästä 2 artiklan 1 kohdassa – ks. jäljempänä).

6 Huoltajasta erilleen joutunut lapsi: Alle 18-vuotias lapsi, joka on alkuperä-/lähtömaansa ulkopuolella ja joka on joutunut erilleen kummastakin vanhemmastaan tai aiemmasta juridisesta/vakiintuneesta ensisijaisesta huoltajastaan. Määritelmä kattaa myös muiden aikuisten perheenjäsenten kanssa saapuvat lapset (lähde: EMN-sanasto, versio 7).

7 Ilman huoltajaa oleva alaikäinen: Alaikäinen, joka saapuu EU:n jäsenvaltion alueelle ilman hänestä joko lain tai asianomaisen EU:n jäsenvaltion käytännön mukaan vastuussa olevaa aikuista, niin kauan kuin hänellä ei tosiasiallisesti ole tällaista aikuista huolehtimassa hänestä, tai alaikäinen, joka on jäänyt ilman huoltajaa EU:n jäsenvaltion alueelle tultuaan (lähde: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU (direktiivi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle) 2 artiklan 1 kohta, EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9–26).

8 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugal, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

9 Tätä raporttia varten aineistoa toimittivat seuraavat kansalaisjärjestöt: Missing Children Europe, European Network on Statelessness, Punaisen Ristin EU:n toimisto, Tanskan pakolaisneuvosto (DRC), Defence for Children International -järjestön Belgian osasto, Project Play, PICUM sekä Refugee Rights Europe.

10 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Norja, Portugal, Puola, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

Jäsenvaltioiden mukaan alaikäisten henkilöllisyyden selvittämistä ja rekisteröintiä hoitavien virkamiesten on kerättävä biometriset tiedot lapsiystävällisellä tavalla, jossa otetaan huomioon lapsen sukupuoli. EU:n nykyisen säännösten ja erityisesti Eurodac-asetuksen mukaisesti¹¹ jäsenvaltiot eivät ota sormenjälkiä kansainvälistä suojelua hakevilta, jos he ovat alle 14-vuotiaita, eivätkä jotkut jäsenvaltiot ota valokuvia alle 14-vuotiaista lapsista. Jotkut jäsenvaltiot

raportoivat erityisistä pyrkimyksistä luoda lapsiystävällinen ilmapiiri henkilöllisyyden selvittämisen ja rekisteröinnin aikana esimerkiksi niin, että poliiseilla on univormujen sijaan tavalliset vaatteet tai että lapsille annetaan aikaa tottua ympäristöönsä.¹² Raja-/poliisiviranomaiset ottavat yleensä biometrisiä tietoja kerätessään lapsihakijoiden haavoittuvuuden ja sukupuolen huomioon esimerkiksi varmistamalla, että paikalla on sekä nais- että miespuolista henkilöstöä.



ASIANMUKAISTEN VASTAANOTTO-OLOSUHTEIDEN TARJOAMINEN

Vuoden 2017 tiedonannossa todetaan, että vastaanotto-olosuhteiden tulisi olla EU:n säännösten mukaisia: vastaanotto-olosuhteisiin kuuluu paitsi turvallisen ja asianmukaisen majoituksen tarjoaminen myös kaikkien tarvittavien tukipalvelujen tarjoaminen lapsen edun ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. Tällaisia palveluja ovat muun muassa puolueeton edustus, pääsy koulutuksen, terveydenhuollon ja psykososiaalisen tuen piiriin, vapaa-ajanviettomahdollisuudet sekä kotoutumiseen liittyvät toimenpiteet.

Käytännöt ja kehykset, joiden tarkoituksena on tarjota riittävä vastaanotto lapsiperheille ja ilman huoltajaa oleville alaikäisille, vaihtelevat. Useimmat jäsenvaltiot ja Norja majoittavat turvapaikkaa hakevia lapsiperheitä

turvapaikanhakijoiden yleisiin vastaanottotiloihin,¹³ kun taas ilman huoltajaa olevat alaikäiset majoitetaan yleensä erityisiin vastaanottokeskuksiin.¹⁴ Useimmat jäsenvaltiot kuitenkin edellyttävät, että haavoittuvuus arvioidaan nopeasti, varmistetaan lapsen etu ja otetaan käyttöön tarvittavat suojatoimet lapsen hyvinvoinnin takaamiseksi.¹⁵ Kaikki jäsenvaltiot pyrkivät varmistamaan, että henkilöstöä koulutetaan asianmukaisesti ja että palvelujen ja tilojen laatua seurataan jatkuvasti. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot ilmoittivat, että toteutetut toimet ovat lapsen tilanteen, iän, sukupuolen ja haavoittuvuuden mukaisia ja mahdollistavat vastaanotto-olosuhteiden ja kotouttamisstrategioiden joustavuuden, jolloin voidaan vastata lapsen kasvun myötä muuttuviin tarpeisiin.



ASEMAN MÄÄRITTÄMISTÄ KOSKEVAT MENETTELYT JA MENETTELYLLISET TAKEET

Vuoden 2017 tiedonannossaan komissio suositteli, että jäsenvaltiot muun muassa vahvistaisivat edunvalvontajärjestelmää sen varmistamiseksi, että kaikille ilman huoltajaa oleville lapsille nimetään nopeasti edustaja. Lisäksi komissio suositteli, että jäsenvaltiot panisivat täytäntöön luotettavat, monitieteelliset iänmäärittämenettelyt, jotka eivät ole invasiivisia / henkilöön kajoavia. Lisäksi komissio korosti, että on tärkeää varmistaa nopea ja tehokas perheenjäsenten jäljittäminen sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella hyödyntämällä täysimääräisesti nykyisiä rajat ylittäviä yhteistyökanavia. Komissio suositteli myös, että etusijalle asetettaisiin alaikäisiä koskevien tapausten (esim. turvapaikkahakemusten) käsittely kiireellisyysperiaatteen mukaisesti¹⁶ sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten siirtäminen Kreikasta ja Italiasta muihin jäsenvaltioihin.

Jäsenvaltioiden lainsäädännössä säädetään joko huoltajan¹⁷ tai edustajan¹⁸ nimittämisestä ilman huoltajaa oleville alaikäisille. Useimmissa jäsenvaltioissa on säädetty huoltajan tai edustajan nimittämisestä ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille. Lisäksi puolessa jäsenvaltioista on säädetty myös edustajien nimittämisestä ilman huoltajaa oleville alaikäisille, jotka eivät hae turvapaikkaa mutta jotka kirjataan muihin maahanmuuttoon liittyviin menettelyihin.¹⁹

Menettelyllisten takeiden osalta useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat toteuttavansa menettelyjä sen varmistamiseksi, että lapsille annetaan tietoa lapsiystävällisellä tavalla.²⁰ Useimmat jäsenvaltiot ja Norja priorisoivat²¹ ja/tai nopeuttavat²² ilman huoltajaa olevien alaikäisten kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.

11 Eurodac-asetus N:o 603/2013.

12 Alankomaat, Irlanti, Malta ja Viro.

13 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Portugal, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

14 Alankomaat, Belgia (vain alkuvaiheessa ilman huoltajaa oleville alaikäisille tarkoitetuissa tarkkailu- ja ohjauskeskuksissa), Espanja, Italia, Kreikka, Kroatia (vain yli 16-vuotiaat ilman huoltajaa olevat alaikäiset, jotka hakevat kansainvälistä suojelua ja jotka voidaan majoittaa kansainvälistä suojelua hakevien yleisiin tiloihin; kaikki muut lapset majoitetaan lastensuojelujärjestelmän kautta), Kypros, Liettua, Luxemburg, Norja, Portugal, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Tšekki.

15 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Luxemburg, Malta, Norja, Portugal, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

16 Euroopan neuvoston esittämässä lapsiystävällisen oikeuden suuntaviivoissa todetaan, että lasten aseman määrittelyä koskevat menettelyt olisi asetettava etusijalle (kiireellisyysperiaate). Lisätietoja on saatavilla osoitteesta: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804b2cf3

17 Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Portugal, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi (ilman huoltajaa olevat alaikäiset, jotka hakevat oleskelulupaa), Tšekki ja Viro.

18 Bulgaria, Irlanti, Kreikka, Latvia, Luxemburg, Portugal, Suomi ja Unkari.

19 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Tšekki, Viro.

20 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Norja, Portugal, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Viro.

21 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi ja Viro.

22 Belgia (koskee hakemusten rekisteröintiä), Luxemburg, Portugal, Puola ja Slovenia.

Mitä tulee iän määrittämiseen, useimpien maiden lain-säädännössä säädetään iänmäärittämistarkoituksessa tehtävästä terveystarkastuksesta vasta, kun kaikki muut

menetelmät ja menettelyt on käytetty eikä yksilön ikää ole vielä kukaan pystytty määrittämään.²³



SÄILÖNOTTO ILMAN HUOLTAJAA OLEVIENTEN ALAIKÄISTEN JA LAPSIPERHEIDEN PALAUTTAMISEKSI

Vuoden 2017 tiedonannossa korostetaan, että lasten hallinnollista säilöönottoa maahanmuuttoon liittyvissä tilanteissa tulisi aina käyttää EU:n lainsäädännön mukaisesti viimeisenä vaihtoehtona ainoastaan poikkeustilanteissa, joissa se on ehdottoman välttämätöntä. Lisäksi säilöönoton olisi oltava mahdollisimman lyhytaikainen eikä säilöön otettua lasta saisi koskaan majoittaa vankilaan. Silloin kun säilöönnotolle on perusteita, on kaikin mahdollisin tavoin pyrittävä varmistamaan, että maahanmuuttajalasten säilöönnotolle on tarjolla toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja.

Ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja perheen kanssa tulleiden alaikäisten säilöönotto on lain mukaan sallittua useissa EU:n jäsenvaltioissa, mutta monet kertovat sitä toteutettavan vasta viimeisenä keinona.²⁴ Jäsenvaltiot ilmoittivat, että lapsen hyvinvoinnin turvaamiseksi käytössä

on vahvoja suojatoimia, kuten alaikärajan asettaminen alaikäisten säilöönnotolle, oikeusavun ja tuen saatavuuden varmistaminen sekä säilöönnotolle vaihtoehtoisten turvaamistoimien toteuttaminen. Esimerkkejä vaihtoehtoisista turvaamistoimista ovat velvollisuus pysyä tietyssä paikassa tai velvollisuus ilmoittautua säännöllisesti vastaanottokeskukseen, maahanmuuttoviranomaisille tai poliisille.

Vapaaehtoinen paluu on mahdollista lähes kaikissa jäsenvaltioissa²⁵ ja Norjassa, ja valtiot ilmoittivat toimenpiteistä sen varmistamiseksi, että vapaaehtoinen paluu on lapsen edun mukaista. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten pakkopalautus on lain mukaan sallittua kymmenessä EU:n jäsenvaltiossa ja Norjassa,²⁶ mutta vain aivan viimeisenä keinona ja erityisolosuhteissa.



KESTÄVIEN RATKAISUJEN VARMISTAMINEN

Vuoden 2017 tiedonannossa todetaan, että kestävien ratkaisujen²⁷ löytämiseksi olisi selvitettävä kaikki mahdolliset vaihtoehdot, mukaan lukien kotouttaminen vastaanottavaan maahan ja uudelleensijoittaminen mutta myös perheen yhdistäminen ja palauttaminen lähtömaahan.

Vuoden 2017 tiedonannossa korostetaan myös varhaisen kotoutumisen merkitystä lasten kehityksen tukemiseksi aikuisuuteen asti erityisesti koulutuksen, neuvonnan ja tuen avulla. Siinä myös suositellaan, että jäsenvaltiot käyttäisivät nykyistä enemmän uudelleensijoittamista ja muita vastaavia keinoja silloin, kun on kyse lapsista ja etenkin haavoittuvassa asemassa olevista lapsista, kuten ilman huoltajaa olevista alaikäisistä tai huoltajasta erilleen joutuneista lapsista.

Suurimmalla osalla jäsenvaltioista ei ole erityistä politiikkaa tai strategiaa maahanmuuttajataustaisten alaikäisten kotouttamiseksi. Jotkut jäsenvaltiot²⁸ kertoivat, että vastaanottotilat, hoitajat ja edustajat tekevät suuren osan maahanmuuttajalasten kotouttamiseen liittyvästä työstä. Kotouttamistyötä tehdään muun muassa kansallisten ohjelmien kautta, joilla edistetään kotoutumista urheilun, muun vapaa-ajan toiminnan tai kulttuuritoiminnan avulla. Kuusi jäsenvaltiota raportoi erityisesti alaikäisten

kotouttamiseen liittyvistä uusista kehityssuunnauksista vuonna 2019. Nämä liittyivät esimerkiksi kielikoulutuksen järjestämiseen sekä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja alaikäisten suojelusta vastaavien elinten perustamiseen tai uudistamiseen.²⁹

Kaksitoista jäsenvaltiota ja Norja priorisoivat ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja lapsiperheiden uudelleensijoittamista.³⁰ Monet ilmoittivat asettaneensa kiintiöitä lasten uudelleensijoittamiselle, vaikka niiden käsittelyä ei aina nopeutettu.³¹ Muut jäsenvaltiot eivät soveltaneet kiintiöitä tunnistaessaan uudelleensijoitettavia pakolaisia, vaikka käytännössä ne saattavat asettaa etusijalle lapsiperheiden saapumisen (esimerkiksi Suomi). Joka kolmas jäsenvaltio ei priorisoinut tai toteuttanut ilman huoltajaa olevien alaikäisten tai lapsiperheiden uudelleensijoittamista vuonna 2019.³²

23 Alankomaat, Bulgaria, Italia, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi, Tšekki, Unkari ja Viro.

24 Alankomaat, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovenia, Suomi ja Tšekki.

25 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

26 Alankomaat, Itävalta, Kroatia, Latvia, Luxemburg, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Suomi ja Viro.

27 Kaikki keinot, joilla pakolaisten tilanne voidaan ratkaista tyydyttävästi ja pysyvästi niin, että he voivat elää normaalia elämää (lähde: EMN-sanasto, versio 7).

28 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Kreikka, Portugali, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Tšekki.

29 Bulgaria, Italia, Kreikka, Kypros, Latvia ja Viro.

30 Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Kroatia, Latvia, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi ja Viro.

31 Belgia, Norja ja Ruotsi.

32 Espanja, Itävalta, Kreikka, Kypros, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia ja Tšekki.

AIKUISUUTEEN SIIRTYMINEN

EU:n oikeudessa tai kansainvälisessä oikeudessa ei ole lainsäädännöllistä kehystä, joka kattaisi erityisesti sen tilanteen, kun ilman huoltajaa oleva alaikäinen täyttää 18 vuotta. Komission vuoden 2017 tiedonannossa kannustettiin jäsenvaltioita tarjoamaan neuvontaa, tukea ja mahdollisuuksia yleissivistävään ja ammatilliseen jatkokoulutukseen kyseisessä siirtymävaiheessa oleville lapsille, erityisesti viranomaisten huollossa oleville maahanmuuttajalapsille.

Yleensä ilman huoltajaa olevien lasten on täysi-ikäisiksi tultuaan poistuttava lastensuojelujärjestelmästä (eli lastenhoitolaitosten ja holhousjärjestelmän piiristä). Jotkut jäsenvaltiot kuitenkin antavat 18 vuotta täyttäneiden jäädä laitospaikkaan tai lapsille tarkoitettuun majoitukseen

lukuvuoden päättymiseen saakka ja joissakin tapauksissa ammatillisen koulutuksen tai korkeakouluopintojen päättämiseen saakka.³³

Kaksikymmentä jäsenvaltiota ja Norja tarjoavat aikuisuuteen siirtymiseen liittyvää tukea turvapaikanhakijoina maahan tulleille ilman huoltajaa oleville lapsille³⁴. 13 jäsenvaltiota tarjoaa sitä myös muiden maahanmuuttoon liittyvien menettelyjen piirissä oleville ilman huoltajaa oleville lapsille, jotka oleskelevat maassa laillisesti.³⁵ Tarjottavan tuen kesto ja tyyppi vaihtelevat jäsenvaltiotain, mutta useimmiten tarjotaan asunnon ja koulutuksen järjestämiseen liittyvää tukea, psykososiaalista tukea ja taloudellista tukea.

YLEISET TOIMET

Vuoden 2017 tiedonannossa painotetaan, että maahanmuuttajalapsia koskevat tiedot ovat erittäin hajanaisia eivätkä aina vertailukelpoisia, mikä hankaloittaa lasten tarpeiden tunnistamista. Komissio kannusti jäsenvaltioita keräämään yksityiskohtaisempia ja eritellympiä tietoja maahanmuuttajalapsista politiikan kehittämisen pohjaksi ja lasten tukipalvelujen hyödyntämisen tehostamiseksi.

Maahanmuuttajalapsista kerättävien tietojen tyyppi vaihtelee jäsenvaltioittain ja lapsiryhmittäin. Esimerkiksi kaikki jäsenvaltiot ja Norja keräävät tietoja turvapaikkaa hakevien lasten määrästä, mutta vain 18 jäsenvaltiota ja Norja keräävät eriteltyjä tietoja siitä, saapuvatko lapset maahan huoltajan kanssa vai ilman huoltajaa.³⁶ Vastaavasti useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat keräävänsä tietoja iästä³⁷ ja kansallisuudesta³⁸, kun taas sukupuolta³⁹ ja jäsenvaltiossa

järjestettyä vastaanotto- tai sijoituspaikkaa koskevia tietoja kerättiin vähemmän.⁴⁰ Yksitoista jäsenvaltiota kerää tietoja niiden lasten lukumäärästä, jotka katoavat tai karkaavat vastaanottotiloista tai sijoituspaikoista.⁴¹ Viisi jäsenvaltiota⁴² on ottanut käyttöön keskitetyn järjestelmän tietojen keräämiseksi ilman huoltajaa olevista lapsista.

Vuonna 2019 alle puolet jäsenvaltioista käytti EU-rahoitusta (lähinnä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahoitusta) ohjelmiin, joissa asetettiin etusijalle ilman huoltajaa olevien lasten ja/tai lapsiperheiden suojelu.⁴³ EU-rahoitusta käytettiin muun muassa kotouttamiseen, vastaanottoon, mielenterveyden tukemiseen ja koulutuksen tarjoamiseen maahanmuuttajalasten parissa työskenteleville ammattilaisille.

KOKO JULKAISU

Euroopan muuttoliikeverkosto (2021). Children in Migration: Report on the state of implementation in 2019 of the 2017 Communication on the protection of children in migration. Bryssel: Euroopan muuttoliikeverkosto.

https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies_en

33 Irlanti, Italia, Puola, Slovakia, Tšekki ja Viro.

34 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Liettua, Malta, Norja, Portugalit, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Viro.

35 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Kroatia, Kypros, Ranska, Saksa, Slovakia, Tšekki ja Viro.

36 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Itävalta, Kroatia, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugalit, Puola, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Viro.

37 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

38 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Puola, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

39 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Ruotsi, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Viro.

40 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Irlanti, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Puola, Ruotsi, Suomi, Tšekki ja Viro.

41 Alankomaat, Belgia, Irlanti, Italia, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Ruotsi, Suomi, Tšekki ja Viro.

42 Espanja, Italia, Ranska, Ruotsi ja Suomi.

43 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Kreikka, Kypros, Puola, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Suomi ja Viro.

KATSAUS SUOMEN TILANTEESEEN

- Tämä EMN Inform kattaa toimet, jotka koskevat huoltajan kanssa tai ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita sekä ilman huoltajaa Suomessa olevia alaikäisiä kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa tai jotka ovat ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän piirissä. Suomessa ei poliisin mukaan juurikaan oleskele alaikäisiä ilman huoltajaa olevia kolmansien maiden kansalaisia ilman oleskeluoikeutta.
- Tiedot on kerätty seuraavilta tahoilta: poliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto (turvapaikka-, vastaanotto- sekä lupa- ja kansalaisuusyksikkö, ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä).
- Turvapaikkahakemukset vastaanottaa poliisi tai Rajavartiolaitos. Oleskelulupahakemukset tehdään Maahanmuuttoviraston (Migri) asiakaspalvelupisteessä. Hakemusta vastaanottaessa huomioidaan lapsen ikä ja sukupuoli. Migri on vastuussa hakijoiden henkilöllisyyden selvittämisestä. Hakijoita haastattelevat virkailijat saavat koulutusta alaikäisten hakijoiden kohtaamiseen. Kaikkia viranomaisia perehdytetään myös ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen.
- Turvapaikkaa hakevat lapsiperheet majoitetaan vastaanottokeskukseen tai vuokra-asuntoon. Alaikäiset ilman huoltajaa olevat turvapaikanhakijalapsen majoitetaan yleensä ryhmäkotiin. Hakijat voivat asua myös yksityismajoituksessa esimerkiksi sukulaisten luona. Suomessa oleskelulupaa hakevat lapset tekevät useimmiten hakemuksen perhesiteen perusteella ja asuvat huoltajakseen ilmoittamansa henkilön luona. Oletetut ihmiskaupan uhrit ovat yleensä joko vastaanottopalvelujen tai lastensuojelun piirissä.
- Turvapaikanhakijalasten terveydenhoito järjestetään vastaanottokeskuksen tai ryhmäkodin toimesta. Suomessa oleskelulupaa hakevat alaikäiset ovat oikeutettuja kiireelliseen sairaanhoitoon asuinkunnassaan. Kaikilla oppivelvollisuusikäisillä lapsilla on oikeus koulunkäyntiin. Asuinkunnasta riippuen lapset, jotka eivät osaa suomea/ruotsia, voivat osallistua valmistavaan opetukseen. Turvapaikanhakijalapsille järjestetään urheilu- ja muuta vapaa-ajan toimintaa. Ilman huoltajaa tulleille alaikäisille, jotka ovat saaneet oleskeluluvan, tarjotaan myös aikuisuuteen siirtymiseen liittyvää tukea.
- Ryhmäkodit ovat vastuussa alaikäisten ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijoiden hoidosta ja kasvatuksesta. Kaikille yksin tulleille alaikäisille määrätään myös edustaja, joka käyttää alaikäisen huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa, toimii lapsen apuna tai hoitaa hänen puolestaan asioita viranomaisten kanssa. Perheen mukana hakevien turvapaikanhakijalasten hoito ja kasvatusta ovat heidän huoltajansa vastuulla.
- Maahanmuuttovirasto on tehnyt alaikäisille ilman huoltajaa oleville esitteen, jossa kerrotaan turvapaikkaprosessista lapsiystävällisellä tavalla: [Tietoa turvapaikanhakijalle, ilman huoltajaa olevat lapset](#). Perheen mukana hakevat lapset saavat tietoa prosessista lähinnä huoltajansa välityksellä.
- Maahanmuuttovirastolla on ohjeet koskien lapsen asian käsittelyä ja päätöksentekoa. Ulkomaalaislain mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti ja päätöksenteossa on kiinnitettävä huomiota lapsen etuun. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Kaikille ilman huoltajaa oleville alaikäisille järjestetään turvapaikkapuhuttelu. Puhuttelun suorittaa virkailija, joka on saanut koulutusta lasten haastatteluun ja puhuttelussa on aina mukana lapsen edustaja. Huoltajan mukana hakevat 12 vuotta täyttäneet lapset ja tarvittaessa myös nuoremmat lapset haastatellaan.
- Jos viranomaisilla on ilmeinen peruste epäillä alaikäisen hakijan iästään antamien tietojen luotettavuutta, hakijalle voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen iänmääritys.
- Turvapaikanhakijana tulleiden ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja lapsiperheiden säilöönotto on harvinaista ja sitä käytetään viimesijaisena keinona.



EMN verkossa

EMN:n verkkosivusto www.ec.europa.eu/emn

EMN:n LinkedIn-sivu <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/>

EMN:n Twitter-sivu <https://twitter.com/EMNMigration>

EMN-yhteyspisteet

Itävalta www.emn.at

Belgia www.emnbelgium.be

Bulgaria www.emn-bg.com

Kroatia <https://emn.gov.hr/>

Kypros www.moi.gov.cy

Tšekki www.emncz.eu

Tanska https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/denmark_en

Viro www.emn.ee

Suomi www.emn.fi

Ranska <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM>

Saksa www.emn-germany.de

Kreikka <http://emn.immigration.gov.gr>

Unkari www.emnhungary.hu

Irlanti www.emn.ie

Italia www.emnitalyncp.it

Latvia www.emn.lv

Liettua www.emn.lt

Luxemburg www.emnluxembourg.lu

Malta <https://homeaffairs.gov.mt/en/mhas-information/emn/pages/european-migration-network.aspx>

Alankomaat www.emnetherlands.nl

Puola www.emn.gov.pl

Portugali <http://rem.sef.pt>

Romania www.mai.gov.ro

Slovakia www.emn.sk

Slovenia www.emm.si

Espanja <http://extranjeros.empleo.gob.es/en/redeuropeamigracion>

Ruotsi www.emnsweden.se

Norja www.emnnorway.no