

7.6.2017

Dnro 2282/2/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén

PÄÄTÖS LASTEN KUULEMISTA SUOMEN ULKOMAANEDUSTUSTOISSA KOSKEVASSA OMANA ALOITTEENA TUTKITTAVAKSI OTETUSSA ASIASSA

1 ASIA

Oikeusasiamiehen kansliaan tullessa kantelussa arvosteltiin lasten kuulemismenettelyä eräässä Suomen ulkomaanedustustossa. Kantelussa oli kyse kuulemisesta tilanteesta, jossa lapsille haettiin oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Kantelussa esitettyjen väitteiden mukaan eräs edustustossa järjestetty kuulemistilaisuus oli ollut erityisen raskas asianomaisille lapsille. Pienimmät lapset tulivat kantelun mukaan kuulemisesta itkien. Huoltajan tai kenenkään muunkaan aikuisen tukihenkilön mukanaoloa ei ollut sallittu, eikä lasten hyvinvoinnista ollut huolehdittu. Mukana olleen yhden sairaan lapsen osalta ei ollut suostuttu haastattelun lykkäämiseen, vaikka käytettävissä oli ollut lääkärintodistus, jonka mukaan lapsen terveydentila ei ollut tarpeeksi hyvä haastateltavana olemiseen. Haastattelut kestivät kantelun mukaan useita tunteja. Kantelussa kyseenalaistettiin myös paikalla olleen tulkin objektiivisuus ja pätevyys. Tulkin aggressiivinen käytös perheenkokoajaa kohtaan oli kantelun mukaan myös pelottanut lapsia.

Kantelun kohteena olleessa asiassa oli lisäksi hallinto-oikeudessa väitetty, ettei lapsilla ollut edustustossa pidetyssä puhuttelutilanteessa ketään aikuista tukenaan eikä myöskään käyttämässä lasten puhevaltaa. Kantelua koskeva asia on ratkaistu tuomioistuimen päätöksellä, joka on lainvoimainen.

Saapuneen kantelun johdosta päätin ottaa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani selvitettäväksi, toteutuvatko niiden lasten oikeudet, joita kuullaan tai puhutellaan Suomen ulkomaanedustustoissa oleskelulupaa tai mahdollisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vuoksi, ja ovatko he kuulemistilanteessa yhdenvertaisessa asemassa niiden lasten kanssa, joiden puhuttelut ja kuulemiset tapahtuvat Suomessa poliisin tai maahanmuuttoviranomaisen toimesta.

Selvityspyynnössä kiinnitin huomiota siihen, että alustavien havaintojen perusteella jää epäselväksi, miten huoltajan tehtävä lapsen puhevallan käytössä toteutuu haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Tämä koskee yhtä hyvin tilanteita, joissa lapsella on oikeus käyttää yksin lapsen puhevaltaa kuin niitäkin, joissa lapsella on oikeus itse käyttää puhevaltaansa huoltajan rinnalla. Epäselväksi on jäänyt myös, miten menetellään tilanteissa, joissa huoltaja ei voi edustaa lasta huomattavan eturistiriidan vuoksi tai huoltajan henkilöstä on epäselvyyttä.

Samaan aikaan Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliassa on ollut tutkittavana kantelu liittyen lasten kuulemisiin yhdessä edustustossa. Kantelija pyytää oikeusasiamiestä selvittämään onko iältään 5 v, 7v, 9v ja 17 vuotiaiden lasten kuuleminen ilman huoltajan tai muun laillisen edustajan läsnäoloa lain mukaista (EOAK 1088/4/16).

2 SELVITYS

Maahanmuuttovirasto toimitti 22.9.2015 siltä pyydetyn selvityksen ja lausunnon, joiden liitteenä oli ulkoasiainministeriön selvitys eräissä Suomen ulkomaanedustustoissa noudatettavasta menettelystä lasten kuulemisessa tai puhuttelussa. Lisäksi olen perehtynyt seuraaviin Maahanmuuttoviraston antamiin ohjeisiin:

- Oleskelulupa perhesiteen perusteella (MIG/2012/161)
- Hakijan suullinen kuuleminen, 19.11.2013 annettu ohje
- Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa (MIG/2013/1037)
- Alaikäisen hakijan haastatteluohje edustustoille 25.7.2016

3 RATKAISU

3.1

Perheenyhdistäminen ja sitä koskeva sääntely

Perhe-elämä kuuluu perustuslain 10 §:ssä suojatun yksityiselämän piiriin. Perhe-elämän suoja taataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, jonka 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa

kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset eivät artiklan 2 kappaleen mukaan saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa tunnustetaan sama, yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista koskeva oikeus. Tätä määräystä on vakiintuneen tulkinnan mukaan luettava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa todetun, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa ja ottaen huomioon 24 artiklan 3 kohdassa ilmaistu lapsen tarve ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä kumpaankin vanhempansa säännöllisesti.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 10 artiklan mukaan on lapsen ja hänen vanhempiansa hakemukset, jotka koskevat sopimusvaltioon saapumista tai sieltä lähtemistä perheen jälleenyhdistämiseksi käsiteltävä myönteisesti, humanisti ja kiireellisesti. Sopimusvaltiot takaavat lisäksi, että tällaisen hakemuksen esittämisestä ei ole epäedullisia seurauksia hakijoille eikä heidän perheenjäsenilleen.

Euroopan unionin oikeudessa perheenyhdistämisen käsite määritellään neuvoston direktiivissä 2003/86/EY oikeudesta perheenyhdistämiseen (annettu 22.9.2003). Direktiivin 2 artiklan d-kohdassa määritellään perheenyhdistäminen seuraavasti: "perheenyhdistämisellä" [tarkoitetaan] jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen perheenjäsenten maahantuloa ja oleskelua jäsenvaltiossa perheyhteyden säilyttämistä varten riippumatta siitä, ovatko perhesuhteet muodostuneet jo ennen perheenkokoajan maahantuloa vai vasta sen jälkeen".

Direktiivin 2 perustelukappaleessa korostetaan, että perheenyhdistämistä koskevat toimenpiteet olisi hyväksyttävä perheen suojelua ja perhe-elämän kunnioittamista koskevan veloitteen mukaisesti, joka on kirjattu useisiin kansainvälisen oikeuden säädöksiin. Perheiden yhdistäminen on 4 perustelukappaleen mukaan tarpeen, jotta perhe-elämä olisi mahdollista. Edelleen todetaan, että "[s]e edistää sellaisen sosiaalisen ja kulttuurisen vakauden muodostumista, joka helpottaa kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista jäsenvaltioissa. Se myös lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta."

Euroopan unionin tuomioistuin on korostanut asiassa Euroopan parlamentti v. Euroopan unionin neuvosto (C-540/03), että jäsenvaltioiden on sovellettava direktiivin määräyksiä niin, etteivät ne ole ristiriidassa perusoikeuksien, erityisesti perhe-elämän suojan sekä lapsen edun periaatteen kanssa. Parlamentti korosti kanteessaan, että yksi tärkeimmistä keinoista alaikäisen lapsen kotouttamisen onnistumiseksi on hänen yhdistäminen perheeseensä.

3.2.Lapsen kuuleminen

Suomen perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti.

Perustuslain 21 §:n sisältämän oikeusturvan takaavan säännöksen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimusvaltiot takaavat lapselle, joka kykenee muodostamaan omat näkemyksensä, oikeuden vapaasti ilmaista nämä näkemyksensä kaikissa lasta koskevissa asioissa. Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on 2 kappaleen mukaan annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimituksissa joko suoraan tai edustajan tai asianomaisen toimielimen välityksellä kansallisen lainsäädännön menettelytapojen mukaisesti.

Ulkomaalaislain 6 § :n 1 momentin nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Ulkomaalaislain 6 § :n 2 momentin ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

Ulkomaalaislaissa ei ole tarkkaan määritelty kuinka pientä lasta voidaan kuulla. Yli 12-vuotiasta lasta on kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Alle 12-vuotiasta lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.

Hakijan ja perheenkokoajan oikeudesta tulla kuulluksi oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi, ellei hakemusta hylätä heti perusteettomana, säädetään ulkomaalaislain 62 §:ssä.

Ulkomaalaislain 64 §:n 1 momentin mukaan haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella hakijaa, perheenkokoajaa tai muuta omaista voidaan kuulla suullisesti maahantulon tai oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan kuulemisen suorittaa poliisi tai Suomen edustuston virkamies. Maahanmuuttovirasto voi suorittaa kuulemisen, jos asian selvittäminen sitä edellyttää.

3.3 Lapsen ikä ja kehitystaso

Ulkomaalaislaissa ei ole tarkkaan määritelty kuinka pientä lasta voidaan kuulla.

Maahanmuuttoviraston selvityksen perusteella yleisenä lähtökohtana on, ettei aivan pieniä lapsia kuulla henkilökohtaisesti ja näin Maahanmuuttovirasto käytännössä toimiikin.

Selvityksessä ei tarkenneta sitä, minkä ikäisiä lapsia pidetään ”aivan pieninä lapsina”.

Myös pienempiä lapsia kuullaan Maahanmuuttoviraston pyynnöstä erityisesti silloin kun kyse on kasvattilapsista, asiakirjoissa tai asiassa on epäselvyyttä ja kuuleminen katsotaan tärkeäksi.

Maahanmuuttovirasto on minulle antamisensa selvitysten jälkeen tehnyt uuden ohjeen alaikäisen hakijan haastattelua varten edustustoille. Ohjeen mukaan, jos alaikäinen henkilö hakee oleskelulupaa yksin tai muiden alaikäisten sisarustensa kanssa Suomessa olevan huoltajansa luokse (= perheenkokoaja), kuullaan 11-vuotiaita tai sitä vanhempia alaikäisiä hakijoita aina suullisesti. Maahanmuuttovirasto voi pyytää myös nuorempien hakijoiden haastattelemista, etenkin jos he eivät ole muiden sisarusten biologisia täyssisaruksia. Uudessa ohjeessa ei myöskään täsmennetä kuinka pieniä lapsia voidaan haastatella.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa on säädetty lapsen oikeudesta ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa tulkitaan artiklaa seuraavalla tavalla: Lapsen kehitystaso tarkoittaa kykyä ymmärtää ja arvioida jonkin asian seurauksia, ja siksi sitä on arvioitava lapsen yksilöllisiä valmiuksia määriteltäessä. Kehitystasoa on vaikeaa määritellä. Sillä tarkoitetaan lapsen valmiutta ilmaista järkevästi ja itsenäisesti näkemyksiään asioista. Myös käsiteltävän asian vaikutus lapseen on otettava huomioon. Mitä suurempi vaikutus lopputuloksella on lapsen elämään, sitä tärkeämpää on arvioida lapsen kehitystaso oikein (Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentti, nro 12, kohta 30. 2009).

Perheenyhdistämistä koskevalla oleskelulupahakemuksella on erittäin suuri merkitys lapsen

elämään. Päätöksellä on usein lopullisia vaikutuksia lapsen elämän kannalta.

Tämän oman aloitteen ja toisen kanteluasian selvitysten perusteella edustustot ovat kuulleet ja kuulevat jatkuvasti myös alle 12 vuotiaita lapsia. Käytännössä on selvitysten perusteella epäselvyyttä siitä, kuinka pieniä lapsia voidaan kuulla ilman huoltajan tai muun laillisen edustajan läsnäoloa.

Lapsen oikeuksien kannalta ei voida asettaa tarkkaa ikärajaa sille minkäikäisiä lapsia voidaan kuulla. Lapsella on oikeus tulla kuulluksi. On kuitenkin huomattava, että lapsen oikeus voi toteutua vain, jos kuuleminen on tehty oikein ja luotettavasti. Mitä pienemmästä lapsesta on kysymys, sitä vaativampaa lapsen haastattelemine on.

Maahanmuuttoviraston päätöksistä ei aina käy ilmi, miten lasten kehitystasoa on arvioitu. Nähdäkseni erityisesti silloin, kun päädytään kuulemaan alle 12 vuotiaita lapsia olisi syytä arvioida ja myös perustella ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet haastattelijan ja päätöksentekijän arviointiin lapsen kehitystasosta. Ainoastaan näin voidaan jälkikäteen varmistua siitä, että lapsen kehitystaso on arvioitu oikein.

Lapsen kehitystaso on arvioitava ja otettava huomioon sekä kuulemista valmisteltaessa, että päätöksentekovaiheessa. Arvion tekijällä tulee olla riittävät tiedot ja taidot lapsen kielellisestä ja kognitiivisesta kehityksestä ja eri-ikäisten lasten muistin kehittymisestä. Traumaattisilla kokemuksilla, mahdollisella kaltoinkohtelulla tai stressillä voi olla merkittävä vaikutus lapsen muistiin ja sen normaaliin kehittymiseen. Erityisesti heillä saattaa olla enemmän muistiin liittyviä virheitä. Toisaalta lapsen kertomus voi olla hyvinkin luotettava, jos kuuleminen on toteutettu oikein. Se miten ja missä vaiheessa lapsen kehitystasoa on arvioitu, tulee voida myös jälkikäteen todentaa. Siitä miten lapsen kehitystasoa arvioidaan ja mitkä tekijät vaikuttavat lapsen kehitystasoon olisikin hyvä kirjoittaa lasten haastattelua ja päätöksentekoa koskevassa ohjeessa.

3.4.1 Lapsen kuulemisesta

3.4.1. Lapsi kuultavana perheenyhdistämisasiassa

Suomalaisessa käytännössä perheenyhdistämällä tarkoitetaan prosessia, jossa Suomessa asuvan henkilön ulkomailla oleskelevat perheenjäsenet hakevat Suomeen oleskelulupaa. Suomessa asuvaa henkilöä, jonka kanssa on tarkoitus viettää perhe-elämää Suomessa, nimitetään perheenkokoajaksi. Perheenkokoaja voi olla syntyperäinen suomalainen tai hän voi olla oleskeluluvan Suomeen saanut henkilö tai henkilö, joka saa kansainvälistä suojelua. Perheenkokoaja voi olla myös alaikäinen lapsi.

Perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen päätöksellä päätetään lapsen asumisesta ja muutosta mahdollisesti hänelle vieraaseen maahan. Päätöksellä lapsi voi päästä omien perheenjäsentensä luokse, joista hän on joutunut eroon. Yhdistyminen lapselle tuttujen ja läheisten sukulaisten luo voi myös estyä. Toisaalta hakemuksen huolellisella tutkimisella pyritään estämään lapsen lähettäminen toiseen valtioon sellaisten henkilöiden huoltoon, jotka tosiasiasiassa eivät ole vastanneet lapsen huollosta tai ole hänen sukulaisiaan. Virheellisellä päätöksellä oli se sitten kielteinen tai myönteinen on merkittäviä ja lopullisia vaikutuksia lapsen elämään. Perheenyhdistämistä koskevan hakemusasian kuuleminen on tärkeä osa hakemusasian käsittelyä ja asian selvittämistä. Kuulemisella on lapsen elämän kannalta erittäin suuri merkitys ja hakemusasiaan annettavalla päätöksellä voi olla lopullisia vaikutuksia lapsen elämän kannalta.

Lapsen kuulemiseen edustustoissa oleskelulupahakemusta varten liittyy monia erityispiirteitä. Lapsi muun muassa joutuu kohtaamaan vieraan valtion viranomaisen hänelle oudoissa viranomaisen tiloissa. Hän joutuu kertomaan seikkaperäisesti arkipäiväisistä asioista ja vaikeista kokemuksista, joista hänellä ei välttämättä ole selkeää muistikuvaa tai edes kovin selkeää käsitystä. Ero perheenkokoajasta on voinut olla pitkä ja muistikuvat sen vuoksi hataria. Tilanne kotona on voinut olla sekasortoinen. Lapsi ei välttämättä ole tottunut ilmaisemaan itseään vapaasti, eikä sen vuoksi osaa tai uskalla tuoda esille kaikkia merkityksellisiä näkökohtia. Lapsella ei myöskään aina ole selkeää käsitystä edes siitä, minkä vuoksi häntä kuullaan. Kuulemista on voinut myös edeltää pitkä ja uuvuttava matka jopa oman kotimaan ulkopuolelle.

Kuulemisessa selvitetään oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Perhesiteen perusteella haettavan oleskeluluvan kohdalla selvitetään mm seuraavia kysymyksiä: ketkä ovat lapsen tosiasiallisia huoltajia tai perheenjäseniä, kenen kanssa lapsi on asunut ja viettänyt perhe-elämää, kuka on huolehtinut lapsesta sen jälkeen, kun hän on joutunut eroon huoltajastaan/perheenjäsenestään. Selvityksen kohteena ovat lapsen perhe- ja sukulaissuhteet. Kuulemisessa voidaan kysyä tietoa myös hyvin traumaattista tapahtumista, kuten esimerkiksi niistä tapahtumista, jotka ovat johtaneet perheen hajoamiseen, mahdollisista väkivaltakokemuksista ja lapsen olosuhteista kotimaassaan. Lisäksi lapsilta tiedustellaan sitä, haluaisivatko he muuttaa Suomeen.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että ”lapsen kuulemisen tavoitteena on varmistaa lapsen edun toteutuminen päätöksenteossa. Kyse on hallintolain mukaisesta asian selvittämisestä. Lapsella on oikeus tulla kuulluksi ennen häntä koskevan päätöksen tekemistä ja ilmaista vapaasti mielipiteensä. Alaikäisiä lapsia kuullaan lähtökohtaisesti suullisesti.”

Lapsen kuuleminen missä tahansa viranomaisprosessissa on haastavaa. Tämä tosiseikka tunnustetaan myös Maahanmuuttoviraston lapsen asian käsittelyä koskevassa ohjeessa. Lapsi on yleensä jo lähtökohtaisesti aikuista heikommassa asemassa itsensä ilmaisemisessa ja omien etujensa ja oikeuksiensa valvomisessa. Lapsen ikä, kehitystaso sekä hänen kulttuurillinen asemansa luonnollisesti vaikuttavat tähän kykyyn, mutta lähtökohtaisesti kyse on kuitenkin aina henkilöstä, jolla on lapsuutensa perusteella oikeus saada erityistä suojaa erilaisissa viranomaisprosesseissa. Lapsen kyky ymmärtää oikeudellisia ja muita viranomaisprosesseja ja niihin liittyviä monimutkaisia syy-seuraussuhteita on rajallinen. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Tämä asettaa viranomaiselle velvollisuuden kuulemistilanteessa kohdata lapsi ikätasoisesti, jotta hänen antamansa informaatio olisi mahdollisimman luotettavaa ja sillä olisi merkitystä päätöksenteossa.

3.4.2 Lapsen valmistelu kuulemiseen

Lasta kuultaessa tai lapsen mielipidettä selvitetessä on varmistuttava siitä, että lapsi voi aidosti ja vapaasti ilmaista käsityksensä asiasta. Lapsen täytyy tietää aina, miksi ja missä

asiassa häntä kuullaan sekä mihin tarkoitukseen kerättyjä tietoja käytetään. Lapsen on oltava tietoinen myös eri ratkaisuvaihtoehdoista asiassa ja siitä, mitä niiden valinnasta käytännössä seuraisi.

Ulkoasianministeriön selvityksen mukaan edustustoissa tiedustellaan haastattelun aluksi tietääkö lapsi, mitä haastattelu koskee. Jos lapsi ei tiedä kerrotaan hänelle mistä on kysymys ja miksi hänet on pyydetty tulemaan edustustoon sekä mitä häneltä tullaan kysymään. Toisaalta selvityksessä kerrotaan, että yksi lähetystöistä aloittaa haastattelun suoraan Maahanmuuttoviraston lomakkeen kysymyksillä. Näin ollen käytäntö eroaa selvityksen antaneissa kolmessa edustustossa.

Korostan, että lapsen oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää sitä, että lapsi ymmärtää ja tietää, mistä asiasta ja miksi häntä kuullaan. Lapsen tulee olla tietoinen kuulemisen tarkoituksesta ja siitä mihin tarkoitukseen saatuja tietoja käytetään. Lapsen tulee ymmärtää, että häntä kuullaan perheenyhdistämiseen liittyen siksi, että selvitetään ketkä hänen perheenjäseniään ovat, kuka on hänestä pitänyt huolta ja miten hän on joutunut eroon perheenjäsenistään. Lapselle täytyy kertoa, että hakemukseen voidaan tehdä myönteinen tai kielteinen päätös ja myös ne seikat, joita lapsi kertoo, arvioidaan hakemuksen käsittelyssä. Lapsen kehitystaso tulee ottaa huomioon, kun hänelle annetaan tietoa kuulemisen tarkoituksesta.

Minulle antamisensa selvitysten jälkeen Maahanmuuttovirasto on laatinut uuden alaikäisen hakijan haastatteluohjeen edustustoille. Siinä on tarkennettu niitä tietoja, joita lapselle annetaan ennen haastattelua. Ohjeen mukaan haastattelijä selvittää lyhyesti lapselle, miksi tämä on pyydetty haastatteluun. Lapselle kerrotaan, että haastattelua ei tarvitse pelätä, hän voi sanoa, ettei tiedä tai muista vastausta. Toisaalta lapselle haastattelupohjan ja ohjeen mukaan tulee kertoa totuusvelvoitteesta.

Näkemykseni mukaan on hyvä, että ohjeessa on täsmennetty niitä tietoja, joita lapselle tulee antaa ennen kuulemistä. Lapsen oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 12, joka käsittelee lapsen kuulemistä, todetaan valmistautumisesta seuraavalla tavalla: Lapsen kuulemisesta vastaavien on varmistettava, että lapselle kerrotaan hänen oikeudestaan

ilmaista mielipiteensä kaikissa häntä koskevissa asioissa ja erityisesti oikeudellisissa ja hallinnollisissa päätöksentekoprosesseissa sekä siitä, miten hänen ilmaisemansa näkemykset vaikuttavat lopputulokseen. Lisäksi lapsen on saatava tietoa myös siitä, että hän voi ilmaista näkemyksiään joko suoraan tai edustajan välityksellä. Hänen on oltava tietoinen valintansa mahdollisista seurauksista. Päätöksentekijän on valmisteltava lasta riittävästi kuulemiseen: hänen on kerrottava, missä milloin ja miten kuuleminen järjestetään ja keitä siihen osallistuu, ja otettava huomioon lapsen näkemykset asiasta.

3.4.3. Lapsen edun huomioon ottaminen lasta kuultaessa

Tilanteen, jossa lapsi käyttää oikeuttaan tulla kuulluksi, on oltava suotuista ja rohkaiseva, jotta lapsi voi olla varma siitä, että kuulemisesta vastaava aikuinen haluaa kuunnella ja ottaa vakavasti huomioon sen, mitä lapsi on päättänyt kertoa. Lapsen oikeuksien komitea on yleiskommentissa 12 todennut, että tilanteen olisi hyvä olla muodoltaan pikemminkin keskustelu kuin yksipuolinen kuulustelu. Parasta olisi, ettei lasta kuultaisi julkisessa oikeudenkäynnissä vaan luottamuksellisissa olosuhteissa

Haastattelijan ja haastattelutilanteen on täytettävä kaikissa tilanteissa puolueettomuuden vaatimukset. Kyse on asian selvittämisestä. Viranomaisen on hyvä tunnistaa asiaan mahdollisesti liittyvät ennakkokäsitykset, jotka eivät saa vaikuttaa haastattelun suorittamiseen. Haastattelijan tulee olla avoin omien odotustensa ja mielipiteittensä osalta. Haastattelun lähtökohdaksi ei voi olla oletama ”lopputuloksesta” esimerkiksi siitä, onko perheenkokoaja ollut lapsen tosiasiallinen huoltaja vai ei. On tärkeää, että kaikki asiaan vaikuttava informaatio tulee mahdollisimman hyvin selvitettyksi.

Johdattelevia kysymyksiä ei tule käyttää, mutta tarkentavat kysymykset ovat mahdollisia. Kysymysten tulee olla sillä tavalla avoimia, että lapsella on mahdollisuus vastata haluamallaan tavalla. Lasta ei saa myöskään painostaa. Tyypillisenä painostuskeinona on saman kysymyksen toistaminen kunnes lapsi kyllästyy ja vastaa siten, kuin haastattelija odottaa.

Haastattelija voi viestittää myös eleillään ja ilmeillään lapselle haluamaansa vastausta. Eleillä voidaan osoittaa esimerkiksi väheksyntää tai epäuskoa, jonka lapsi hyvin helposti tunnistaa ja

huomaa. Kysymyksenasettelulla voidaan myös johdatella lasta vastaamaan siten kuin haastattelija haluaa tai odottaa. Mitä pienempi lapsi on, sitä herkemmin hän on johdateltavissa kuin vanhemmat lapset. Kysymysten muotoilulla on suuri merkitys, jotta asiassa saadaan mahdollisimman oikeaa tietoa.

Näkemykseni mukaan jokaisen lasten kuulemisia tekevän on tärkeää saada koulutusta lapsen haastattelemisesta ja siihen liittyvistä erityispiirteistä. Euroopan Unionin perusoikeusviraston raportissa suositellaan, että lasten kuulemisia suorittavien ammattilaisten tulee saada erityistä koulutusta haastattelutekniikkaan, olemassa oleviin ohjeistuksiin lasten kuulemisesta sekä sitä koskevaan lainsäädäntöön. (Child-friendly justice – Perspectives and experiences of children involved in judicial proceedings as victims, witnesses or parties in nine EU Member States. FRA 2017)

Pidän lasten oikeusturvan kannalta ongelmallisena sitä, että kuulemisista tehdyistä pöytäkirjoista ei ilmene, miten kysymykset on lapsilta kysyty ja mikä on ollut lapsen täsmällinen vastaus. Näkemykseni mukaan haastattelut olisi hyvä nauhoittaa. Tämä parantaisi sekä lapsen että haastattelun hoitaneen virkamiehen oikeusturvaa. Myös väitteet mahdollisista tulkkausvirheistä olisi mahdollista selvittää jälkikäteen. On huomattava, että myös mahdollisessa tuomioistuimen käsittelyssä lapsen kuulemista ja kehitystasoa arvioidaan hakemusvaiheen kuulemisen perusteella.

Edustustoissa haastatteluolosuhteet saattavat olla vaikeat verrattuna turvapaikkamenettelyyn Suomessa. Lapset ovat usein matkustaneet hyvinkin pitkän matkan haastattelua varten. Edustustoissa lapsia saatetaan haastatella turvalasin takaa, joka on omiaan luomaan auktoritatiivisen tunnelman. Edustustot itse toivat selvityksessä esille tilojen ahtauden ja epäkäytännöllisyyden.

Ulkomaan edustustojen tilojen soveltuvuuteen ja lapsiystävällisyyteen tulee kiinnittää enemmän huomiota. Kuulemistilanteissa tulee huolehtia myös lapsen hyvinvoinnista ja siitä, että lapsi saa nestettä ja ravintoa, erityisesti, jos päivä on pitkä.

3.4.5. Tulkkaus

Suurella osalla perhesidehaastatteluja tarvitaan haastattelijan ja hakijan välillä tulkki. Monesti tulkkaus tehdään hakijan kielestä englannin kieleen ja toisin päin. Haastattelija kääntää pöytäkirjaan mahdollisesti englannista tai muusta osaamastaan kielestä. Hyvästä kielitaidosta huolimatta, ammattitulkin lisäksi kieli- ja käännösvirheitä voi sattua haastattelun tekijälle.

Tulkilla on erittäin vastuullinen rooli perhesidehaastattelussa. Hakijan vastaukset on tulkattava toiselle kielelle täsmällisesti, jotta viranomaisella voi ymmärtää hakijan vastaukset oikein ja päätyä oikeudenmukaiseen ratkaisuun. Tulkin on oltava puolueeton ja objektiivinen. Tulkki ei saa antaa neuvoja, ilmaista omia mielipiteitään tulkkauksen osapuolille tai ottaa kantaa tulkattavaan asiaan. Mahdolliset tulkkausvirheet voivat johtaa väärinkäsityksiin, hakijan oikeusturvan vaarantumiseen ja pahimmillaan väriin päätöksiin.

Maahanmuuttovirasto kirjoittaa lausunnossaan seuraavalla tavalla tulkin roolista:

”Tulkin tehtävä on kääntää haastattelijan kysymykset ja haastateltavan vastaukset yhteisen kielen puuttuessa. Tulkki ei toimi haastattelussa haastattelijan tai haastateltavan apulaisena. Ohjeissa muistutetaan haastattelijaa siitä, etteivät haastateltavat aina ymmärrä tulkin tehtävää, he saattavat kuvitella tämän olevan haastattelussa neuvomassa ja auttamassa heitä.

Tulkkien tehtävänä ei ole tehdä kielianalyysijä, eikä kielianalyysien käyttämiselle perhesidehakemusten yhteydessä ole oikeudellista perustaa. Maahanmuuttoviraston hakijan suullista kuulemistä koskevissa koulutuksissa on alleviivattu, ettei tulkin esittämiä kommentteja saisi kirjata haastattelupöytäkirjaan, vaan korkeintaan haastattelulomakkeen viimeiselle kommenttisivulle, johon haastattelija voi kirjata omia huomioitaan haastattelun sujumisesta. Tällaisilla tulkin kommentteilla ei ole merkitystä päätöksenteossa.”

Ulkoasiainministeriön lausunnossa Maahanmuuttovirastolle on käsitelty myös tulkkaukseen liittyviä asioita. Selvityksen mukaan kolmelta edustustolta kysytty tulkkien valintakriteereistä ja mahdollisuuksista selvittää heidän taustojaan. Kaksi edustoista

ilmoitti, että he käyttävät vain kokeneita tulkkeja, joita käyttävät alueella myös muut kansainväliset toimijat. Edustustojen kokemusten mukaan tulkkien kanssa ei ollut ongelmia eikä heistä ollut tullut valituksia. Yksi edustustoista vastasi, että tulkkina käytetään edustuston arabiankielistä virkailijaa.

Tulkin ehdottoman puolueettomasta roolista ja siitä, ettei tulkkien tehtävä ole tehdä kielianalyysyjä tai ilmaista omia mielipiteitään asiasta vaikuttaa olevan hieman epäselvyyttä edustustojen käytännöissä. Selvityksen mukaan edustustoilta tiedusteltiin, miten suhtaudutaan tulkkien epävirallisiin arvioihin hakijan kielestä ja näiden huomioiden kirjaamiseen pöytäkirjaan. Yksi edustustoista vastasi kirjaavansa tulkin arvioita haastateltavan murteesta ylös haastattelupöytäkirjaan. Toinen edustusto kirjaa tulkin esittämät arviot pöytäkirjaan ja haastateltava voi kommentoida arvioita.

Pidän tärkeänä, että edustustojen henkilöstön osaamista työskennellä tulkin kanssa, tietoa tulkin roolista ja tulkkien eettisistä toimintatavoista parannetaan. Näkemykseni mukaan haastattelun nauhoittaminen parantaisi kaikkien osapuolien oikeusturvaa tilanteissa, joissa esitetään väitteitä tulkkien epäammattimaisesta käyttäytymisestä tai tulkkausvirheistä.

3.5 Lapsen puhevalta, huoltajat ja muut lailliset edustajat

Hallintolain 14 § mukaan vajaavaltaisen puolesta käyttää puhevaltaa hänen edunvalvojan, huoltajansa tai muu laillinen edustajansa.

Viisitoista vuotta täytäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta.

Suomessa tapahtuvan turvapaikkamenettelyn osalta on lainsäädännössä ja Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa käsitelty lapsen puhevaltaan, huoltajan ja muun laillisen edustajaan liittyviä kysymyksiä huomattavasti tarkemmin kuin edustustoissa tapahtuvien perhesidehakemuksen käsittelyä koskevissa säännöksissä ja ohjeistuksissa.

Kansainvälistä suojelua hakevalle, tilapäistä suojelua saavalle ja sellaiselle ihmiskaupan

uhriksi joutuneelle lapselle, jolla ei ole oleskelulupaa, määrätään viivytyksettä edustaja, jos lapsi on Suomessa ilman huoltajaa tai muuta laillista edustajaa (Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 39 §)

Turvapaikkamenettelyssä jokaiselle ilman huoltajaa olevalle lapselle hankitaan edustaja, jonka on oltava läsnä turvapaikkahakemuksen käsittelyyn kuuluvassa turvapaikkapuhuttelussa.

Ulkomaalaislain 97 §:n mukaan hakijaa turvapaikkapuhuttelussa kuultaessa perheenjäsenen läsnäolo on sallittu vain perustellusta syystä. Alaikäistä hakijaa kuultaessa sovelletaan tämän lain 6 §:ää ja hallintolain 14 §:ää.

Maahanmuuttoviraston ohjeessa ”Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa” todetaan, että käytännössä alaikäisten turvapaikkapuhuttelut toteutetaan niin, että 15 vuotta täyttänyt alaikäistä kuullaan tekemällä hänelle oma turvapaikkapuhuttelu. 12-14 vuotiailta lapsilta kysytään jommankumman huoltajan turvapaikkapuhuttelun yhteydessä molempien tai toisen huoltajan läsnä ollessa, onko lapsella seikkoja, joita hän haluaa tuoda esiin. Lasta kuullaan myös hetki ilman huoltajan läsnäoloa. Alle 15 – vuotiasta lasta kuullaan ilman huoltajan läsnäoloa vain, jos huoltaja antaa siihen suostumuksensa.

Turvapaikkamenettelyssä Suomessa lapsella on lisäksi usein oikeudellinen avustaja. Ulkomaalaislain 9 § :n 2 momentin mukaan, jos hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa.

Perheenyhdistämisen osalta:

Perheenyhdistämistä koskevan oleskelulupa-asian käsittelystä ja lapsen kuulemisesta edustoissa ei ole vastaavaa säännöstä lapsen edustajasta tilanteessa, jossa lapsella ei ole mukanaan huoltajaa tai lapsen huoltajasta on epäselvyyttä tai epätietoisuutta.

Hakijan ja perheenkokoajan oikeudesta tulla kuulluksi oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi, ellei hakemusta hylätä heti perusteettomana, säädetään ulkomaalaislain 62 §:ssä.

Ulkomaalaislain 64 §:n 1 momentin mukaan haettaessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella, hakijaa, perheenkokoajaa tai muuta omaista voidaan kuulla suullisesti maahantulon tai oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan kuulemisen suorittaa poliisi tai Suomen edustuston virkamies. Maahanmuuttovirasto voi suorittaa kuulemisen, jos asian selvittäminen sitä edellyttää.

Maahanmuuttovirasto kirjoittaa selvityksessään lapsen kuulemisesta seuraavaa:

” Päätöksentekijän on arvioitava lapsen etu kyseisessä yksittäistapauksessa. Lapsen etu voi poiketa huoltajan edusta ja intresseistä, minkä vuoksi on tärkeää, että lasta voidaan kuulla myös ilman huoltajan/hänen puolestaan puhevaltaa käyttävän henkilön läsnäoloa. Lapsi ei välttämättä uskalla kertoa totuudenmukaisesti asioista, tai ilmaista omaa mielipidettään hänestä huolehtineen henkilön seurassa.

Selvityspyynnössä on verrattu keskenään turvapaikkamenettelyä Suomessa ja toisaalta perhesideperusteisia kuulemisia ulkomailla. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan on kiinnitettävä huomiota siihen, että kyse on kahdesta eri prosessista, joissa lapsen edun mukainen toiminta voi käytännössä edellyttää erilaisia ratkaisuja esimerkiksi kuulemiseen osallistuvien henkilöiden osalta. Turvapaikkapuhuttelussa vanhemman/huoltajan läsnäolo lapsen puhuttelussa on yleensä lapsen edunmukaista, ellei viitteitä muusta ole. Perhesidekuulemisissa pyritään selvittämään, että hakijat ovat ulkomaalaislain tarkoittamia perheenjäseniä ja ettei asiaan liity väärinkäytöksiä, joiden estäminen on myös lapsen edun mukaista. Maahanmuuttoviraston ohjeiden mukaan kuitenkin myös edustustossa tapahtuvassa perhesidekuulemisessa lapsen tai huoltajan niin halutessa, huoltaja voi tulla mukaan haastatteluun. ”

Oleskelulupa-asian käsittelyssä edustustoissa sovelletaan ulkomaalaislakia ja hallintolakia. Hallintolain 14 § tulee soveltaa lasten hakemusten käsittelyyn myös oleskelulupa-asioissa.

Edustustoissa perhesidehakemuksen kuulemiseen saapuvien lapsien osalta on siten selvittävät kysymykset liittyen lapsen vajaavaltaisuuteen ja puhevallan käyttämiseen. Saadun selvityksen ja ohjeistuksen perusteella lapsen vajaavaltaisuuteen ja puhevallan käyttöön liittyy käytännössä epäselvyyksiä ja joiltakin osin tämä kysymys on kokonaan sivuutettu.

Maahanmuuttovirasto nosti selvityksessään esille tilanteet, joissa lapsen etu voi poiketa huoltajan edusta ja intresseistä. Selvityksessä tehdään selkeä ero Suomessa tapahtuvan turvapaikkamenettelyn ja edustustossa tapahtuvan perhesidekuulemisen välillä.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että sen olevan tärkeää, että lasta voidaan kuulla myös ilman huoltajan/hänen puolestaan puhevaltaa käyttävän henkilön läsnäoloa. Maahanmuuttovirasto ei tässä yhteydessä kuitenkaan pohdi sitä, onko lapsen kuuleminen ilman huoltajaa tai puhevaltaa käyttävän henkilön läsnäoloa tai suostumusta perheside haastattelussa lain mukaan mahdollista. Turvapaikkamenettelyssä menetellään ohjeen mukaan seuraavalla tavalla:

"Koska intressiristiriitatilanteet lapsen ja vanhemman välillä ovat harvinaisia, ja kun huoltajan osallistumista puhutteluun yleensä voidaan pitää lapsen edun mukaisena ja lapsen tilanteen selvittämistä edistävänä menettelynä, lähtökohtaisesti kaikenikäisten lasten huoltajille varataan mahdollisuus osallistua lapsen puhutteluun. Lapsen etu saattaa kuitenkin poikkeuksellisessa tilanteessa edellyttää lapsen kuulemista ilman huoltajaa. Koska tätä tarvetta on vaikea havaita ilman, että lasta kuullaan edes osin ilman huoltajan läsnäoloa, voidaan puhuttelussa tiedustella huoltajalta, sopiiko hänelle, että lasta kuullaan hetki myös ilman hänen läsnäoloaan. Siitä, että näin saatetaan puhuttelussa tehdä, kerrotaan jo puhuttelukutsussa sen varmistamiseksi, että huoltaja voi halutessaan hankkia hyvissä ajoin ennen puhuttelua oikeusavustajan.

Koska 15 vuotta täyttänyt lapsi ja hänen huoltajansa käyttävät kumpikin puhevaltaa erikseen asiassa, ei huoltajan vastustus estä tämän ikäisen lapsen erikseen kuulemista jos lapsi haluaa tulla kuulluksi erikseen. Lapsella on kuitenkin aina oikeus kieltäytyä kuulluksi tulemisesta. Tulee myös muistaa, että huoltajalla on joka tapauksessa rinnakkainen puhevalta lapsen asiassa.

Jos 12-14 vuotiaan lapsen huoltaja vastustaa lapsen erillistä kuulemista, huoltajalta tiedustellaan kieltäytymisen syytä. Koska huoltaja (tai muu edustaja) käyttää tämän ikäisen lapsen puhevaltaa, ei alle 15 vuotiasta voida kuulla erikseen ilman huoltajan (tai muun

edustajan) suostumusta, ellei lapselle ole määrätty asiassa huoltajasta erillistä edustajaa tai edunvalvojaa, joka antaa suostumuksen lapsen erilliseen kuulemiseen. ”

Saadun selvityksen perusteella lapsia on kuultu ja tavanomaisesti kuullaan edustustoissa jatkuvasti ilman huoltajan tai muun laillisen edustajan läsnäoloa. Myös 12 vuotta pienempiä lapsia kuullaan Maahanmuuttoviraston pyynnöstä erityisesti silloin kun kyse on kasvattilapsista, asiakirjoissa tai asiassa on epäselvyyttä ja kuuleminen katsotaan tärkeäksi.

Ulkoasianministeriön lausunnossa Maahanmuuttovirastolle selvitetään kolmen edustuston käytäntöjä liittyen lasten perhesidehaastatteluihin. Selvityksessä todetaan, että ”alaikäisiltä kuultavilta kysytään erikseen, haluavatko he tai uskaltavatko he tulla kuultavaksi yksin. Mikäli he suostuvat, kuuleminen aloitetaan ilman huoltajaa tai saattajaa. Mikäli alaikäinen kuultava vaikuttaa pelokkaalta, tiedustellaan häneltä, haluaako hän vanhempansa tai saattajansa mukaan. Vanhemman tai saattajan läsnäolo sallitaan mutta hän ei saa häiritä kuulemistilannetta.”

Yksi edustustoista selvitti edelleen, että ”vanhemman pyytäessä ennen kuulemista pääsyä lapsensa mukaan edustusto keskustelee asiasta vanhemman kanssa. Edustuston kokemuksen mukaan mukana oleva vanhempi hyvin usein hidastaa kuulemista, lapsi vastaa pelokkaasti tai ei ollenkaan sekä seuraa jatkuvasti katsellaan vanhempaansa. ”

Toinen edustusto käsitteli asiaa seuraavalla tavalla: ”Samaa perhettä koskevat hakijat pyydetään saapumaan haastattelutilaisuuteen samanaikaisesti. Useammassa tapauksessa perheet ottavat mukaansa myös sylilapset, vaikka heidän tuloaan edustustoon ei edellytetä. Edustusto päättää ketkä haastatellaan sen jälkeen, kun haastatteliija on tavannut lapset. Jotkut liiteasiakirjat (syntymätodistukset) eivät ole luotettavia, mistä johtuen ikäarvio joudutaan tekemään vasta kun asiakkaat on nähty. Jotta vanhempi ei valmentaisi ja painostaisi lasta haastatteluvastauksia varten, hänelle ei ilmoiteta etukäteen mahdollisuudesta olla läsnä lapsen haastattelussa. Alaikäisiltä lapsilta kysytään ennen haastattelun alkua, haluavatko he vanhempansa olevan läsnä haastattelussa. Vanhempi/huoltaja voi olla läsnä haastattelussa lapsen pyynnöstä. ”

Edellä esitetyissä edustustojen vastauksista käy ilmi, ettei lapsen edustamista tai puhevallan käyttöä koskevan hallintolain säännös ole ohjannut edustustojen käytännön toimintaa. Edustustot ovat tiedustelleet vajaavaltaiselta lapselta asioita, joita tulisi tiedustella huoltajalta tai muulta lailliselta edustajalta. Käytäntö edustustoissa on selvityksen mukaan ollut se, että lapsilta kysytään uskaltavatko/haluavatko he tulla kuulluksi yksin. Huoltajan tai muun laillisen edustajan läsnäolo on koettu jopa epätoivottavaksi jossain tilanteissa. Virheellisenä pidän myös selvityksessä esiin tullutta käytäntöä, jonka perusteella huoltajalle ei ilmoitettu etukäteen

mahdollisuudesta olla läsnä haastattelussa.

3.6. Uusi alaikäisen hakijan haastatteluohje edustustoille

Maahanmuuttovirasto on selvitysten jälkeen 25.7.2016 antanut uuden alaikäisen hakijan haastatteluohjeen edustustoille. Uuden ohjeen perusteella alaikäistä lasta kuultaessa hänen huoltajansa ja/tai vanhempansa saa olla läsnä haastattelussa. Vanhemmalle/ huoltajalle ilmoitetaan aina ennen lapsen haastattelun aloittamista mahdollisuudesta olla läsnä ja kysytään halukkuutta tähän. Näkemykseni mukaan on hyvä, että ohjeessa on nyt selvennetty sitä, että huoltaja saa olla läsnä ja hänelle tulee aina ilmoittaa asiasta. On huomattavaa, että haastatteluun tulevilla ei yleensä ole juurikaan tietoa Suomen lainsäädännöstä. Lapselle ja huoltajalle tulee antaa riittävät tiedot heidän oikeuksistaan ja siitä kuka lasta lain mukaan edustaa kenellä on asiassa puhevalta.

Näkemykseni mukaan ohjeistus lasten kuulemiseen edustustoissa on edelleen puutteellinen. Ohjeistus jättää lapsen edustamiseen ja puhevaltaan liittyvät kysymykset edelleen ratkaisematta. Esimerkiksi ohjeessa ei ole käsitelty mahdollista huoltajan ja lapsen välistä intressiristiriita tilannetta tai sitä, miten lapsen puhevalta näissä tilanteissa järjestetään. Lapsen ja huoltajan rinnakkaista puhevaltaa ei ole käsitelty. Lisäksi ne tilanteet, joissa huoltaja ei ole paikalla jäävät edelleen epäselväksi ohjeessa.

Näkemykseni mukaan perhesidehaastatteluita varten ohjeistuksessa tulee selvittää vastaavalla tavalla kuin turvapaikkamenettelyn osalta milloin, missä tilanteessa ja minkäikäistä lasta voidaan kuulla ilman huoltajan läsnäoloa. Erityisen tärkeää on ohjeistaa ne tilanteet, jotka voivat olla käytännössä vaikeita. Näihin kuuluvat kysymykset mahdollisista ristiriidoista lapsen edun ja huoltajan välillä, kuka lasta edustaa näissä tilanteissa ja miten edustustoissa toimitaan. Selkeämpää ohjeistusta tarvitaan lisäksi edustustoon ilman huoltajaa saapuvien lasten kuulemiseen liittyen. Toimintaohjeita tarvitaan myös niissä vaikeissa tilanteissa, joissa epäillään ihmiskauppaa tai muita väärinkäytöksiä.

Ohjeeseen on otettu uusi kohta, jossa käsitellään saattajan, vanhemman alaikäisen

sisaruksen tai muun tukihenkilön läsnäoloa lapsen haastattelussa. Ohjeen mukaan ”Alaikäistä lasta kuultaessa myös hänet edustustoon haastatteluun saattanut aikuinen, lapsen vanhempi sisarus tai muu lapselle läheinen tukihenkilö voi olla läsnä haastattelussa, jos lapsen huoltaja/vanhempi ei ole paikalla”. Ohjeen perusteella perheenkokoajalta tiedustellaan, haluaako hän, että saattaja tai joku muu tukihenkilö olisi läsnä lapsen haastattelussa. Ohjeessa todetaan edelleen:

”Kun perheenkokoajan valtuuttama saattaja/tukihenkilö on läsnä lapsen haastattelussa, muistuttaa haastattelijaa siitä, että tämä on paikalla tukemassa lasta, ei vastaamassa kysymyksiin lapsen puolesta. Saattaja/tukihenkilö voi puheenvuoroa pyytäen täydentää lapsen vastausta.”

Selvyyden vuoksi totean, että ohjeeseen otettu kohta saattajan, vanhemman sisaruksen tai muun tukihenkilön läsnäolosta haastattelussa ei ratkaise edellä käsiteltyä kysymystä lapsen huoltajasta tai muusta laillisesta edustajasta ja puhevallasta. Ohje herättää pikemminkin uusia kysymyksiä. Ulkopuolisten henkilöiden läsnäolosta lapsen perhesidehaastattelussa ei ole säädetty ulkomaalaislaissa. Lapsen edun kannalta on hyvä, että huoltajan poissa ollessa hänen mukanaan voisi olla tuttu tukihenkilö. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että ohjeistuksesta on käytävä ilmi myös se, millä keinoilla estetään mahdollisia intressiristiriitilanteita tai väärinkäytöstilanteita. Mikäli tukihenkilö tai saattaja tai joku muu ulkopuolinen on läsnä lapsen kuulemisessa, tulee pöytäkirjaan kirjata, missä roolissa henkilö osallistuu kuulemiseen ja mikä on henkilön tausta ja suhde lapseen ja perheenkokoajaan. Tämä on tärkeää erityisesti sen vuoksi, että ohjeen mukaan henkilöllä olisi jopa oikeus täydentää lapsen antamaa vastausta.

3.7 Lasten kuuleminen tuomioistuimessa

Lapsen oikeuksien ja oikeusturvan varmistaminen perheenyhdistämiseen liittyvissä hakemuksissa on erityisen tärkeää mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

Omassa aloitteessani en ole käsitellyt perheenyhdistämiseen ja lasten kuulemiseen liittyviä

kysymyksiä hallintotuomioistuimen käsittelyssä.

Asian käsittelyn yhteydessä olen kuitenkin havainnut lasten kuulemiseen liittyviä ongelmia, jotka saattavat tulla esille myös hallinto-oikeuden menettelyn aikana.

Lasten oikeuksien, kuulemisen ja lapsen kehitystason arvioinnissa on perheenyhdistämistapauksissa erityispiirteitä myös hallintotuomioistuimessa valitusasian käsittelyssä. Suullisia käsittelyjä järjestetään ja voidaan järjestää hyvin harvoin johtuen siitä, että hakijat eivät käsittelyn aikana yleensä ole Suomessa. Näin ollen tuomioistuin joutuu arvioimaan menettelyn oikeellisuutta, lapsen kuulemista, lapsen kehitystasoa ja sen huomioon ottamista asiakirjojen välityksellä. Mikäli arviota lapsen kehitystasosta tai siitä miten siihen on päädytty ei ole tehty läpinäkyvästi ja kirjattu, on tällaisen arvion tekeminen jälkikäteen pöytäkirjojen perusteella äärimmäisen haastavaa, ellei mahdotonta. Edellä on käsitelty niitä hakemusvaiheen kuulemiseen liittyviä ongelmia, joiden vuoksi kuulemisen avulla saadut selvitykset tai tiedot voivat johtaa vääriin johtopäätöksiin.

Lasten kuulemista ja lapsen edun toteutumista tuomioistuinvaiheessa on selvitetty erityisesti lasten huoltajuus – ja tapaamisriidoissa, rikosprosesissa ja huostaanottoasioissa. Lapsen edun ja oikeuksien toteutuminen ja lasten kuulemiseen liittyvien erityispiirteiden huomioon ottaminen perheenyhdistämisasiossa hallintotuomioistuimissa on havaintojeni mukaan jäänyt vähemmälle huomiolle.

3.8. Johtopäätöksistä

Edellä olen esittänyt käsityksiäni niistä lapsen kuulemiseen liittyvistä ongelmakohdista, joita olen tämän oma aloitteeni tutkimisen yhteydessä havainnut. En ole voinut täysin vakuuttua siitä, että lapsen oikeudet, oikeusturva ja lapsen etu toteutuvat perheenyhdistämistä koskevan hakemuksen kuulemisissa.

Lapsen puhevallan käyttämisestä ja siitä ketkä voivat olla kuulemisessa läsnä on edustustoissa erilaisia, myös virheellisiä käytäntöjä. Lapsia kuullaan usein ilman huoltajan, laillisen edustajan tai tutun aikuisen läsnäoloa. Tässä on suuri ero Suomessa tapahtuvaan turvapaikkapuhutteluun. Turvapaikkapuhuttelussa ilman huoltajaa saapuneella lapsella on

aina määrätty edustaja ja usein myös oikeudellinen avustaja puhuttelussa läsnä. Perhesidehaastattelussa sitä vastoin lapset ovat käytännössä usein yksin. Lasten osallisuus ja oikeusturva ei kuitenkaan aina voi toteutua asianmukaisesti ilman aikuisten apua. Maahanmuuttoviraston ohjeistus edustustoille ei vastaa kaikilta osin käytännössä esiintyviin kysymyksiin lapsen puhevallan käyttämisestä tai huoltajan ja/tai muun edustajan läsnäolosta. Uusi ohjeistus selkeyttää useita ongelmakohtia, mutta se ei edelleenkään vastaa moniin tärkeisiin kysymyksiin. Ohjeesta tulisi ilmetä kuinka lapsen puhevalta järjestetään tilanteissa, joissa lapsella ei ole huoltajaa. Milloin, missä tilanteessa ja minkä ikäistä lasta voidaan kuulla ilman huoltajan läsnäoloa ja kuinka toimitaan tilanteissa, joissa epäillään jonkinlaista väärinkäytöstä tai ristiriitaa lapsen ja huoltajan näkemysten välillä.

Selvityksistä kävi ilmi, että käytännössä lapsen valmisteleminen ja hänelle annettava informaatio vaihtelee. Korostan, että lapselle ja hänen huoltajalleen on annettava riittävästi tietoa kuulemisen tarkoituksesta ja heidän oikeuksistaan ennen kuulemista. Lapsen oikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää sitä, että lapsi ymmärtää ja tietää, mistä asiasta ja miksi häntä kuullaan.

Pidän lasten oikeusturvan kannalta ongelmallisena sitä, että kuulemisesta tehdyistä pöytäkirjoista ei ilmene, miten kysymykset on lapsilta kysyty ja mikä on ollut lapsen täsmällinen vastaus. Näkemykseni mukaan haastattelut olisi hyvä nauhoittaa. Tämä parantaisi sekä lapsen että haastattelun hoitaneen virkamiehen oikeusturvaa. Myös väitteet mahdollisista tulkkausvirheistä olisi mahdollista selvittää jälkikäteen.

Epäselväksi on jäänyt lapsen kehitystason arvioinnissa se, missä vaiheessa arviointi tehdään ja kuka sen tekee, mitkä seikat arvioissa otetaan huomioon ja miten ne perustellaan. Näkemykseni mukaan erityisesti silloin kun kuullaan alle 12 vuotiaita lapsia olisi syytä arvioida ja myös perustella ne seikat, jotka ovat vaikuttaneet päätöksentekijän arvioon lapsen kehitystasosta.

Selvitysten perusteella lapsen haastatteluja tekevät edustustoissa tiheästi vaihtuva henkilökunta, joiden osalta kaikki eivät ole saaneet koulutusta lapsen kuulemisesta. Kaikki edustustot eivät näyttäneet olleen edes tietoisia Maahanmuuttoviraston ”Hakijan suullinen

kuuleminen” ohjeesta. Näkemykseni mukaan on ensiarvoisen tärkeää, että jokainen lapsen haastatteluja tekevä virkamies saa koulutusta lapsen haastattelemisesta ja siihen liittyvistä erityispiirteistä sekä keskeisistä säädöksistä lapsen oikeuksista, lapsen edun huomioon ottamisesta ja kuulemisesta. Osaamista liittyen tulkin käyttämiseen ja puolueettomaan asemaan on myös syytä parantaa.

On selvää, että perhesidehaastatteluiden järjestämiseen edustustoissa liittyy käytännössä useita erityispiirteitä. Lapsen kuulemiseen, puhevallan käyttöön ja lapsen oikeuksien toteutumiseen liittyvien vaatimusten täyttäminen voi käytännössä olla haastavaa ja monimutkaista. Käytännön hankaluudet eivät kuitenkaan ole hyväksyttävä peruste lapsen etua ja oikeusturvaa koskevien perustavanlaatuisten järjestelyjen laiminlyöntiin. Olisikin syytä tarkemmin arvioida niitä lapsen oikeuksien ja edun toteutumisen esteitä, joita menettelyssä käytännössä on, perheenyhdistämishakemuksen jättämisestä päätöksen saamiseen, ja etsiä ratkaisuja, jotka nykyistä paremmin toteuttavat lapsen etua ja oikeusturvaa. Perustuslain 22 § edellyttää viranomaisilta aktiivista lapsen oikeuksien toteutumisen edistämistä.

4 TOIMENPITEET

Saatan Maahanmuuttoviraston ja Ulkoasiainministeriön tietoon edellä esittämäni käsitykseni puutteista lapsen oikeuksien toteutumisessa lapsen kuulemisessa edustustoissa. Olen kiinnittänyt huomiota sellaisiin ongelmallisiin ja virheellisiin menettelytapoihin sekä puutteelliseen ohjeistukseen, joilla on näkemykseni mukaan merkitystä lasten oikeuksien toteutumisen ja oikeusturvan kannalta.

Lapsen kuulemisessa noudatettu menettely on keskeinen lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta. Käsitykseni mukaan lapsen kuulemista koskevaa ohjeistusta tulee muuttaa ja täydentää siten, että edellä johtopäätöksissä esitetyt asiat on käsitelty ja ohjeistettu.

Pyydän Maahanmuuttovirastoa ja Ulkomministeriötä ilmoittamaan minulle 31.12.2017 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut aihetta.