

Care for Unaccompanied Minors

Vähimmäisstandardit, riskitekijät sekä suositukset alan toimijoille

ENGI – Edustajajärjestelmä käytännössä

Loppuraportti

European Network of Guardianship Institutions (ENGI)

Utrecht, lokakuu 2011

Tekijät: Joris van Wijk & Jan Murk

Sisällys

- 1. Johdanto**
- 2. Metodologia**
- 3. Vähimmäisstandardit, riskitekijät ja suositukset**
- 4. Raportin käyttö**
- 5. Tärkeimmät teemat**
 - 5.1 Ensivaiheen vastaanotto
 - 5.2 Edustajat
 - 5.3 Turvapaikkaprosessi
 - 5.4 Ihmiskaupan uhrin ja katoamiset
 - 5.5 Majoittaminen
 - 5.6 Koulutus
 - 5.7 Sosiaalinen hyvinvointi
 - 5.8 Terveystieteiden huolto
 - 5.9 Perheen jäljittäminen ja yhteydenpito
 - 5.10 Palauttaminen ja Dublin-menettely
 - 5.11 Erityisteemat
- 6. Päätelmät ja suositukset**

Lyhenteet

Lapsen oikeuksien sopimus

LOS

Euroopan ihmisoikeussopimus

EIOS

1. JOHDANTO

ENGI-verkosto aloitti toimintansa Euroopan pakolaisrahaston (ERF) rahoittamana projektina vuonna 2008. Tavoitteena on parantaa ilman huoltajaa tulevien alaikäisten edustajapalveluja EU:n jäsenvaltioissa. Verkosto pyrkii toimimaan tukiverkostona kaikissa EU-maissa toimiville järjestöille, jotka toimivat edustajina tai kehittävät edustajapalveluja. Verkosto ottaa kantaa ja antaa suosituksia EU:n jäsenvaltioiden edustajajärjestelmien parantamiseksi ja näyttää esimerkkiä jakamalla hyviä käytänteitä ja tekemällä Euroopan laajuista yhteistyötä. Se pyrkii kehittämään hyviä käytänteitä, koulutusta ja menetelmiä sekä edistämään niiden saatavuutta. Edustajien ollessa valvutuneempia myös ilman huoltajaa tulevien alaikäisten elämä paranee.

ENGI on ympäri Eurooppaa toimivien edustajapalveluja tarjoavien tahojen jatkuvasti kehittyvä verkosto. Sen toiminnan keskeisen teeman muodostavat lasten oikeudet, ja se tunnustaa, ettei edustajajärjestelmä ratkaisuna sovi kaikille toimijoille eikä kaikkiin ongelmiin. Edustajajärjestelmän avulla pyritään ratkaisemaan ongelmia, jotka liittyvät riippumattomaan vastuuseen ilman huoltajaa tulevista alaikäisistä. Tästä asiasta keskustellaan jossain määrin kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Raportissa käsitellään edustajajärjestelmän koko laajuutta ja alaikäisten huollon kaikkia eri puolia. Ongelmien ratkaisut saattavat vaihdella eri maissa.

Ensimmäisessä raportissaan *Towards a European Network of Guardianship Organizations* ENGI päätyi siihen johtopäätökseen, ettei samanlainen edustajajärjestelmä todennäköisesti toimi kaikkialla:

Ilman huoltajaa tulevien alaikäisten määrä, taustat ja tulon syyt ovat niin erilaisia Luoteis-, Etelä- ja Itä-Euroopassa, että täysin samanlainen edustajajärjestelmä ei toimi ainakaan lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä (2010, s. 77).

Toinen tärkeä johtopäätös oli se, että jäsenvaltioiden eri tavat järjestää ja rakentaa ilman huoltajaa tulevien alaikäisten edustajajärjestelmä johtavat monimutkaisiin ja erilaisiin tilanteisiin, joissa ehdotukset auttaa ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä vaativat merkittäviä lakimuutoksia ja uudistuksia. Tämä aiheutti tietysti jonkin verran vastustusta, eikä lähitulevaisuudessa varmaankaan synny ylhäältä alaspäin - lähestymistapaa edustajajärjestelmän tai muun vanhemman vastuun ja huollon järjestämiseksi kokonaisuvaltaisesti. Selkeä esimerkki tästä on jäsenvaltioiden tapa käsitellä vastaanottodirektiivin¹ 19 artiklaa, joka johti lähes kaikissa jäsenvaltioissa käytännön uudistusten sijaan vain kosmeettisiin lakimuutoksiin². Liian yleisluonteiset määritelmät eivät ole johtaneet muutokseen.

Näiden päätelmien seurauksena ja vuonna 2009 Amsterdamissa pidetyssä *Guardianship in Europe* -konferenssissa saadun palautteen pohjalta ENGI laati projektisuunnitelman ja ryhtyi toimenpiteisiin kumppanuusprojektin kehittämiseksi. Ensinnäkin jäsenvaltiot ovat ne päävastuulliset toimijat, jotka on saatava suostumaan tekemään parannuksia, joten suositusten ja ehdotusten on sovittava yhteen jäsenvaltion senhetkisen rakenteen kanssa tai ainakin oltava jäsenvaltion oikeudellisten rakenteiden

¹ 2003/9/EY, tässä asiakirjassa vastaanottodirektiivi

² *Towards a European Network of Guardianship Institutions*, ENGI, 2010, edellä mainitun ERF-rahoitteisen projektin loppuraportti vuodelta 2008

kannalta olennaisia. Ensimmäisenä askeleena onkin löytää ratkaisuja, joita voidaan testata käytännössä ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kanssa työskentelevissä kansallisissa järjestöissä. Toisena askeleena on ymmärtää jokaisen jäsenvaltion asianomaisia rakenteita, jotta voidaan selkeästi määrittellä, mitkä tahot ovat 1) vastuussa ja 2) vastuuvollisia ilman huoltajaa tulevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden huollon eri osa-alueista sekä – usein esille tuleva – missä tilanteissa vastuun ja vastuuvollisuuden selkeä määrittäminen ei ole mahdollista. Kehittääkseen edellä mainittuja toimia ja parantaakseen näin edustajajärjestelmän tarjoamia palveluja ENGI työstää lapsikeskeistä lähestymistapaa. On ehdotettu, että kaikkien yhdessä pitäisi arvioida lasten tarpeita eri EU-maissa ja ohjata vastuuta mahdollisuuksien mukaan ottaen samalla huomioon eri maiden väliset erot. Tausta-asiakirjassa pyritään antamaan näitä tietoja, kysymään millaisia oikeuksia ja tarpeita ilman huoltajaa tulevilla alaikäisillä on sekä kuinka alalla toimivat ammattilaiset – edustaja ja muut – voivat parhaiten auttaa.

Asiakirjan työstämiseen on osallistunut alalla toimivia ammattilaisia kuudesta EU-maasta³, ja siinä luodaan standardit ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kanssa työskenteleville toimijoille. Sen tarkoituksena on edistää vuoropuhelua ja keskustelua edustajajärjestöjen ja muiden toimijoiden välillä sekä antaa kansallisille hallituksille ja vastaaville tahoille tietoa siitä, kuinka ilman huoltajaa tulevien alaikäisten edustajajärjestelmää olisi parannettava. Asiakirjan on tarkoitus olla käytännönläheinen, ei teoreettinen työkalu. Sen avulla pyritään takaamaan, että Euroopan komissio ja muut eurooppalaiset ja kansalliset päätöksentekijät saavat parempaa taustatietoa. Tämän lisäksi siinä annetaan ehdotuksia ja tunnistetaan kehittämisalueita, joilla politiikkoja on kehitettävä tulevina vuosina.

Lapsen oikeudet on määritelty tärkeissä sopimuksissa, kuten esimerkiksi lapsen oikeuksien sopimuksessa (LOS). Kaikki alan toimijat ovat yleisesti samaa mieltä siitä, että näitä oikeuksia on kunnioitettava. Silti ongelmana on usein se, kuinka nämä usein abstraktit ja yleisluonteisesti muotoillut käsitteet muunnetaan käytännön toimiksi. Tässä asiakirjassa käsitellään lyhyesti sitä, millaisia toimintoja ja palveluja valtioiden on vähintäänkin tarjottava. Asiakirja on käytännönläheinen työkalu, joten sen tuoma lisäarvo on toimintasuosituksissa, joiden avulla voidaan suojella yleisesti hyväksytyjä oikeuksia. Toiminnan pitäisi puolestaan johtaa keskusteluun siitä, kuka on vastuussa ja vastuuvollinen toimenpiteistä. Asiakirjan avulla kansallisten järjestelmien palveluja ja vastuita voidaan vertailla muihin järjestelmiin ja samalla voidaan tunnistaa hyviä esimerkkejä ja hyviä käytänteitä naapurimaista. Ensisijaisena tavoitteena on edistää sekä kansallista että Euroopan unionin laajuista keskustelua vähimmäisstandardeista ja parhaista käytänteistä ilman huoltajaa tulevien alaikäisten tukemisessa, suojelemisessa ja huoltamisessa.

³ Belgia, Suomi, Saksa, Skotlanti, Ruotsi, Alankomaat.

2. METODOLOGIA

Tässä asiakirjassa kerrotaan, millaista apua toimijoiden olisi annettava ilman huoltajaa tuleville alaikäisille. Ilman huoltajaa tulevat alaikäiset määritellään seuraavasti:

- Alaikäisiä ja/tai lapsia ovat kaikki alle 18-vuotiaat. Heillä on yhtäläiset oikeudet, he ovat samanarvoisia ja heitä on kunnioitettava samoin kuin aikuisia. Tämän määritelmän rinnalla todetaan, että lapset ovat aikuisia haavoittuvammassa asemassa, minkä vuoksi he tarvitsevat erityissuojelua.
- Vanhemmistaan erotetut alaikäiset katsotaan ilman huoltajaa tuleviksi alaikäisiksi.
- Jos heillä on aikomus tai he ovat jättämässä turvapaikkahakemusta, heidät katsotaan turvapaikanhakijoiksi.

” Toimijoiden antama apu ” on määritelty mahdollisimman yleisluonteisesti. Tällaista apua voivat antaa sekä julkiset että yksityiset toimijat. Apu voi ja sen pitäisi sisältää oikeudellista, psykologista ja fyysistä tukea sekä apua hyvinvointi- ja sosiaalialasioissa ja muilla osa-alueilla. Apua voidaan antaa sekä ennen turvapaikan hakemista, hakuprosessin aikana että sen jälkeen. Toimijoita ovat kaikki ne tahot, jotka voivat tai joiden pitäisi osallistua kyseisen avun antamiseen, muun muassa ohjeita ja menetelmiä suunnittelevista päätöksentekijöistä, resursseja jakavista budjettipäätäjistä, mentoreina toimivista sosiaalityöntekijöistä aina käytännön tukea ja/tai huoltoa tarjoaviin edustajiin. Raportissa annetuilla suosituksilla pyritään herättämään keskustelua ja parantamaan tukea käsittelemällä käytännön poliittikkoihin liittyviä ongelmia, suosittelemalla organisatoristen rakenteiden arviointia ja kehittämistä sekä antamalla pragmaattisia neuvoja yksittäisille toimijoille.

ENGI-verkoston ensimmäisen raportin jälkeen erityishuomiota on kiinnitetty edustajien (mahdolliseen) rooliin ilman huoltajia tulevien alaikäisten auttamisessa. On huomattava, ettei edustajalle ole olemassa mitään erityistä määritelmää. Tässä asiakirjassa näillä käsitteillä viitataan vastaanottodirektiivin 19 artiklassa tarkoitettuun lailliseen holhoojaan ja/tai edustajiin, jotka ovat riippumattomina edustajina vastuussa lapsen hyvinvoinnista.

Työryhmä

Työryhmä koostuu kuuden maan (Belgia, Suomi, Saksa, Skotlanti, Ruotsi, Alankomaat) edustajajärjestelmän parissa työskentelevien järjestöjen edustajista. Jäsenet ovat pääasiassa edustajajärjestöissä työskenteleviä ylempiä työntekijöitä, jotka tuntevat hyvin sekä kansallisen että kansainvälisen toimintaympäristön. Jotta toimintaan ja käytäntöihin liittyvien ongelmien yksityiskohtainen tarkastelu olisi mahdollista, jokaisen maan (päivittäin alalla toimivista) edustajista muodostuvia työryhmiä pyydettiin antamaan oma panoksensa.

Teemat

ENGI-verkoston ensimmäisessä projektissa ja raportissa sovellettiin maakohtaista lähestymistapaa. Työryhmä katsoi, että toinen tausta-asiakirja pitäisi rakentaa temaattisesti. Näin lukija saa tietoa kaikkia maita yhdistävistä standardeista, käytännöistä ja riskeistä mahdollisten eroavaisuuksien sijaan.

Työryhmä määritteli lukuisten tapaamisten aikana ne teemat, joiden käsittely oli tärkeintä. Valitut teemat kattoivat käytännössä koko turvapaikkaprosessin ensivaiheen vastaanotosta Euroopan unionin jäsenvaltiossa aina alkuperämaahan palauttamisessa avustamiseen. Kymmenen valittua teemaa olivat: ensivaiheen vastaanotto, edustajat, turvapaikkaprosessi, ihmiskaupan uhrit ja katoamiset, majoittaminen, koulutus, sosiaalinen hyvinvointi, perheen jäljittäminen ja yhteydenpito, palauttaminen ja Dublin-menettely. Kymmenen teeman lisäksi työryhmä katsoi tärkeäksi käsitellä myös kahta muuta aihetta, vaikka ne jäävätkin muodollisesti tutkimuskohteen ulkopuolelle. Näitä aiheita olivat huolto 18 ikävuoden jälkeen ja niiden alaikäisten asema, jotka eivät ole hakeneet turvapaikkaa.

3. VÄHIMMÄISSTANDARDIT, RISKITEKIJÄT JA SUOSITUKSET

Kymmentä valittua teemaa käsitellään erillisissä luvuissa. Käsittelyssä pyritään noudattamaan mahdollisimman tarkkaan turvapaikan hakuprosessin ajoitusta. Todellisuudessa teemat ovat osittain ajallisesti päällekkäisiä. Jokaisen teemaosion kappaleet rakentuvat seuraavasti.

Vähimmäisstandardit

Aluksi esitellään teemaan liittyvät, olemassa olevat ilman huoltajaa tulevien alaikäisten perusoikeudet. Ne on määritelty monenvälisissä sopimuksissa tai Euroopan unionin direktiiveissä. Tavoitteena ei ole missään nimessä esittää tyhjentävää luetteloa oikeuksista eikä herättää keskustelua siitä, kuinka ne tarkkaan ottaen määritellään tai kuinka niitä tulkitaan. Tarkoituksena on luetella yleisimmin hyväksytyt ja ei-kiistanalaiset oikeudet. Näitä oikeuksia voidaan siten pitää huolenpidon tai suojelun tietyn osa-alueen kiistattomina ” oikeudellisina vähimmäisstandardeina” . Oikeuksien esittely auttaa siirtymään selkeästi ja neutraalisti seuraavaan vaiheeseen.

Toiseksi esitellään viisi tärkeintä toimintoa tai palvelua, joiden vähintään pitäisi olla olemassa edellä mainittujen oikeuksien kunnioittamiseksi. Nämä toiminnot tai tukipalvelut voidaan katsoa ” toiminnallisiksi vähimmäisstandardeiksi” . Tässä vaiheessa ei ole tärkeää se, kuinka näitä toimintoja suojellaan eri maissa tai mitkä tahot ovat vastuussa toimintojen järjestämisestä. Tärkeää on se, että a) luetellut palvelut ovat saatavilla jokaisessa maassa ja että b) ilman huoltajaa tuleva alaikäinen ja/tai hänen edustajansa/laillinen holhoojansa voi vaatia kyseisiä palveluja (kääntymällä esimerkiksi kansallisen oikeusasiamiehen tai vastaavan tahon puoleen).

Riskitekijät ja suositukset

Kolmanneksi määritellään yksityiskohtaisesti ne riskitekijät, jotka voivat estää lueteltujen palvelujen tarjoamisen. Osiossa käsitellään mahdollisia riskejä sekä olemassa olevia kompastuskiviä. Erityishuomiota kiinnitetään siihen, kuinka tiettyjen toimintojen ja palvelujen vastuut on tai ei ole määritelty ja onko toimijoilla välineet kantaa määritellyt vastuut. Tarvittaessa annetaan suosituksia siitä, kuinka standardien täyttäminen voidaan varmistaa ja kuinka havaitut ongelmat voidaan ratkaista.

4. RAPORTIN KÄYTTÖ

Kuten edellä mainittiin raportin tarkoituksena on olla käytännönläheinen työkalu, joka johtaa muutokseen ja herättää kansallista keskustelua ilman huoltajaa tuleviin alaikäisiin liittyvien vastuiden sisällöstä ja rakenteesta. Seuraavassa kerromme, kuinka raporttia voidaan käyttää parannusten edistämiseen kotimaassasi. Asiakirja on hyödyllinen hallituksille ja muille päätöksentekijöille näiden arvioidessa kansallisia rakenteita ja palveluja sekä ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kanssa päivittäin työskenteleville toimijoille näiden vertaillessa käytännön toimintapuitteita lainsäädäntökehykseen. Siitä on hyötyä myös kansalaisjärjestöille, jotka haluavat käydä jäseneltyä vuoropuhelua hallitusten kanssa tarjottujen palvelujen laadusta. Sitä voidaan soveltaa kaikkiin kansallisiin järjestelmiin riippumatta siitä, onko niissä edustajajärjestelmä. Se, koostuuko kansallinen edustajajärjestelmä ammattiedustajista vai vapaaehtoistyöntekijöistä, ei ole tämän tutkimuksen kannalta tärkeää, vaikkakin nämä tekijät todennäköisesti vaikuttavat arvioinnin tuloksiin.

Pyrimme herättämään jäseneltyä keskustelua kansallisella tasolla. Tämän raportin pohjalta temaattista lähestymistapaa voidaan soveltaa käyttämällä keskustelun pohjana seuraavia kysymyksiä:

1. Ovatko kansalliset toimijat periaatteessa samaa mieltä jokaisen teeman kohdalla mainitusta viidestä välttämättömästä toiminnosta tai palvelusta? Teemojen alaisten toimintojen valinnassa on tietty logiikka, mutta joskus toimijat saattavat olla eri mieltä periaatteista, minkä vuoksi tietty toiminto/palvelu saatetaan torjua.
2. Kuka vastaa jokaisen palvelun järjestämisestä tai tarjoamisesta sinun maassasi? Onko tämä vastuu selkeästi määritelty? Onko se jaettu, yhteinen vai onko vastuu yhdellä toimijalla? Jos kukaan toimija ei ole vastuussa, aiheutuuko siitä koskaan ongelmia tai voisiko siitä aiheutua ongelmia tulevaisuudessa?
3. Onko vastuullinen toimija kykenevä kantamaan vastuunsa? Onko sillä välineet vastuun kantamiseen? Onko se vastuuvollinen vaatimusten täyttämistä? Jos on, kenelle? Kuka toimija ilmoittaa mahdollisista puutteista tai vastuurikkomuksista ja voi toimia tarvittaessa?
4. Kuinka havaitut ongelmat voidaan ratkaista? Mitkä ovat pääasialliset (organisatoriset, taloudelliset, oikeudelliset tai taitoihin ja osaamiseen liittyvät) esteet?

Vastaamalla edellä oleviin kysymyksiin mahdolliset ongelmat voidaan asettaa oikeisiin mittasuhteisiin. Voi olla, että ratkaisu löydetään yhdellä osa-alueella, kun taas muilla osa-alueilla hyväksytään nykytilanne. Menettely auttaa keskittymään ongelmiin, joista ollaan periaatteessa samaa mieltä, sen sijaan, että jätätisiin vatvomaan ongelmia, joista yhteisymmärrystä ei ole. Lyhyesti sanottuna se auttaa etenemään ilman suuria järjestelmämuutoksia ja -uudistuksia.

5. TÄRKEIMMÄT TEEMAT

Ilman huoltajaa tulevien alaikäisten auttamiseen liittyvät tärkeimmät teemat on käsitelty seuraavassa.

5.1 ENSIVAIHEEN VASTAANOTTO

Vähimmäisstandardit

Työryhmä katsoo, että lapsilla on oikeus asianmukaiseen ensivaiheen vastaanottoon. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 ja 27 artiklojen mukaan vastaanottava valtio on velvollinen tarjoamaan riittävän elintason ja muut lapsen edun mukaiset palvelut. Työryhmä katsoo, että jokaisessa maassa pitäisi olla käytännössä vähintään seuraavat toiminnot:

1. (Mahdolliselle) ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on mahdollisimman nopeasti määrättävä edustaja/laillinen holhooja
2. (Mahdolliselle) ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on välittömästi tai seuraavana arkipäivänä tarjottava ammatilakimiehen apua
3. (Mahdolliselle) ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on välittömästi tarjottava ammattitulkin apua
4. (Mahdolliselle) ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on välittömästi tarjottava pääsy koulutukseen
5. (Mahdolliselle) ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on välittömästi tarjottava turvallinen ja asianmukainen majoitus

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

1.) Maahanmuuttoviranomaiset saattavat vastaanottohetkellä kyseenalaistaa, onko ilman huoltajaa tulevaksi alaikäiseksi ilmoittautunut henkilö tullut todellisuudessa ilman huoltajaa tai todellisuudessa alaikäinen. Tutkinnan aikana hakijoita on kuitenkin kohdeltava ilman huoltajaa tulevana alaikäisinä, ja heille on nopeasti (miehellään 24 tunnin sisällä) määrättävä edustaja tai asiantunteva sosiaalityöntekijä, joka voi toimia edustajana ja huolehtia ilman huoltajaa tulevan alaikäisen fyysisestä ja sosiaalisesta hyvinvoinnista.

2.) (Mahdolliselle) ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on myös nopeasti määrättävä pätevä ja asiantunteva lakimies, joka suojelee tämän oikeusasemaa. Mitään hakijan oikeusasemaan kohdistuvia toimia, puhuttelut mukaan lukien, ei saa suorittaa ennen kuin hakijalla on ollut mahdollisuus puhua lakimiehen kanssa. Lakimiehen määrää riippumaton viranomainen tai järjestö, esimerkiksi holhooja. Näin ei ole tällä hetkellä kaikissa maissa. Joissakin maissa lakimiehen määrää maahanmuuttoviranomainen. Riippumattomuuden puute ei ole suositeltavaa tässä järjestelmässä.

3.) Lapsen edun mukaista on niin sosiaalisesta, oikeudellisesta kuin henkisestä näkökulmasta se, että hän voi tässä vaiheessa kommunikoida vapaasti ja avoimesti. Kun otetaan huomioon kaikkien suullisten lausuntojen merkittävät oikeudelliset seuraukset, on lapselle tarjottava mahdollisuus käyttää riippumatonta ammattitulkia. Ei ole suositeltavaa, että tulkkina toimii joku muu turvapaikkaa hakenut aikuinen.

4.) Hakijalle on pian saapumisensa jälkeen tarjottava mahdollisuus kokopäiväiseen koulutukseen. Muiden lasten tapaaminen, uusien asioiden ja maan kielen oppiminen sekä päivittäiset rutiinit ovat ehdottomasti lapsen edun mukaista.

5.) Kaikki ENGI-verkoston jäsenet erottavat toisistaan lyhytaikaisen vastaanoton (lentokentällä tai kauttakulkukeskuksissa) ja pitkäaikaisen vastaanoton. Säilöönottokeskuksia tai poliisivankiloita *ei* voida *koskaan* katsoa asianmukaiseksi asumiseksi. Ei edes väliaikaisesti, eikä lyhytaikaisena ratkaisuna. Ensivaiheen vastaanoton pitäisi olla mahdollisimman lyhyt prosessi, koska muutoksilla on aina kielteinen vaikutus lapsiin. Tätä ei voida liikaa painottaa. Lapset kiintyvät työntekijöihin ja ystävystyvät näissä laitoksissa. On ensisijaisen tärkeää, että lapset viipyvät mahdollisimman vähän aikaa transit-yksiköissä, jotka eivät ole kodinomaisia ympäristöjä. Lyhytaikaisen majoituspaikan pitää olla ” turvallinen” , mikä on määritelty yleisluonteisesti. Erityismajoitusta ei monista käytännön syistä aina tarjota ensivaiheen vastaanottovaiheessa. On olemassa keinoja lapsiystävällisen ympäristön luomiseen ja siihen pitäisi pyrkiä: muun muassa koulutettu henkilökunta, leikki paikka, erityiset huonekalut ja ruoka. Turvallinen ympäristö voidaan luoda ottamalla huomioon erityistoiveet. Jotkut lapset esimerkiksi nukkuvat mieluummin yksin kuin yhteistiloissa.

5.2 EDUSTAJAT

Vähimmäisstandardit

Edustajat edustavat ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä virallisissa yhteyksissä, joissa alaikäinen ei voi itse toimia. Lapsen oikeuksien sopimuksen 12 artiklassa todetaan, että lapsilla on oikeus oikeudelliseen edunvalvontaan. On myös muita osa-alueita, joilla lapset eivät ikänsä vuoksi voi suojella itseään ja etujaan tai huolehtia itsestään. On siis lapsen edun mukaista (LOS, 3 artikla), että edustaja valvoo ja ohjaa tätä kaikilla elämän osa-alueilla. Lisäksi direktiivin 2003/9/EY 19 artiklan 1 kohdassa säädetään: ” Jäsenvaltioiden on mahdollisimman pikaisesti toteutettava toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä edustaa laillinen holhooja tai tarvittaessa alaikäisten hoidosta ja hyvinvoinnista vastaava järjestö tai jokin muu asianmukainen taho.” Työryhmän mukaan tämä tarkoittaa sitä, että jokaisen maan on tarjottava vähintään seuraavat edustajapalvelut:

1. Lakimiehet, edustajat tai muut edunvalvojat auttavat alaikäistä koko prosessin ajan
2. Lakimiehet ovat asiantuntevia
3. Edustajat ovat asiantuntevia ja asianmukaisesti koulutettuja
4. Edustajalla tai muulla määrätyllä edunvalvojalla on oltava kansallisen lainsäädännön mukaisesti täydet huoltajan oikeudet
5. Ilman huoltajaa tulevalla alaikäisellä on oltava pääsy valitusprosesseihin, ja hänelle on kerrottava niistä

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

1.) Edustajan määrääminen ei ole välttämätöntä vain turvapaikan hakuprosessin alkuvaiheessa vaan koko menettelyn ajaksi. Tarjolla on oltava riittävän laaja joukko ammattilaisia ja/tai vapaaehtoisia. Maissa, joissa edustajat ovat vapaaehtoisia, edustajan määrääminen kestää usein kauemmin, koska aina vapaaehtoisia ei ole tarpeeksi tai he ovat käytettävissä vain osa-aikaisesti.

2.) Lakimiehellä on oltava kokemusta lasten oikeuksista ja turvapaikkalainsäädännöstä, ja hänen on mielellään osoitettava olevansa motivoitunut työskentelemään tällä osa-alueella. Edustajien ja muiden toimijoiden kannalta olisi erittäin hyödyllistä laatia luettelo alueella käytettävissä olevista valtuutetuista ja pätevistä lakimiehistä.

3.) Edustajat vastaavat jokapäiväisestä (oikeudellisesta) avusta muissa kuin turvapaikkaprosessiin liittyvissä asioissa. Heillä on välineet vaatia asianmukaisia oloja ja heillä on oltava perustiedot turvapaikkajärjestelmästä, minkä lisäksi heidän on tiedettävä, milloin ja kenen puoleen kääntyä muissa oikeudellisissa kysymyksissä. Heillä pitäisi lisäksi olla jonkinlaista taloudellista koulutusta, jotta he voivat tarvittaessa toimia uskottuna henkilönä. Erityisesti vapaaehtoistyöhön perustuvissa järjestelmissä saattaa esiintyä ammattitaidon puutetta, joten jatkuva koulutus on ensisijaisen tärkeää. Holhoojat eroavat

toisistaan niin koulutuksensa, ikänsä kuin sitoutumisensa puolesta. Kiistämättä vapaaehtoisten tuomaa lisäarvoa tai joidenkin vapaaehtoisten esimerkillistä omistautumista ja sitoutumista ammattilaisista koostuva edustajajärjestelmä on kuitenkin tässä suhteessa suositeltavampi vaihtoehto. Jos se ei ole mahdollista, vapaaehtoiset voivat toimia varavaihtoehtona.

4.) Edustajan ja lapsen välinen valtasapaino on arkaluonteinen asia. Edustaja voi harjoittaa huoltajan oikeuksiaan ainoastaan lapsen edun mukaisesti kertomalla tälle tarjolla olevista vaihtoehdoista, selittämällä päätösten mahdolliset seuraukset sekä neuvomalla lasta prosessin aikana. Pelkkä edustajien määrääminen antamatta heille välineitä hoitaa tehtäväänsä vastuullisesti ei ole hyväksyttävää. Paperilla olevan todellisuuden ei pidä estää kentällä olevaa todellisuutta, ja edustajan työtaakan on oltava realistinen.

5.) Edustajan ja lapsen välisen suhteen on perustuttava luottamukseen. Jos edustaja jostain syystä pettää lapsen luottamuksen, on tällä oltava mahdollisuus selkeään ja riippumattomaan valitusmenettelyyn. Jäsenvaltioiden tulisi harkita luottamuksellisen neuvonantajan käyttöä sekä valvovien edustajien järjestelmää. Jos riippumatonta neuvontaa tai valvontaa ei ole tarjolla, syntyy lapseen kohdistuvan hyväksikäytön riski varsinkin vapaaehtoistyöhön perustuvissa järjestelmissä, kun organisaatioiden sisäiset tarkastukset puuttuvat.

5.3 TURVAPAIKKAPROSESSI

Vähimmäisstandardit

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIOS) 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja siten turvapaikkahakemuksensa oikeudenmukaiseen käsittelyyn, joka voi mahdollisesti johtaa valitusoikeudenkäyntiin. Vastaanottavien maiden on varmistettava, että ilman huoltajaa tuleva alaikäinen voi asianmukaisesti valmistella turvapaikkahakemuksensa ja että turvapaikkaprosessi käynnistetään ja päätös tehdään ilman viivytyksiä. On siis lapsen edun mukaista (LOS, 3 artikla), että lapsi saa tässä vaiheessa asiantuntevaa apua. Työryhmä katsoo, että jokaisessa maassa pitäisi olla käytännössä vähintään seuraavat toiminnot/palvelut:

1. Lapsella on oltava riittävästi aikaa valmistautua puhutteluun yhdessä lakimiehen ja/tai edustajan kanssa.
2. Kaikkien edustajien on voitava osallistua kuulusteluihin ja nähdä kaikki asiaa koskevat asiakirjat.
3. Iän arvioimiseksi on oltava selkeät menettelyt.
4. Puhuttelijoilla on oltava riittävä koulutus, ja lapsille on valmisteltava heille sopivia esitteitä.
5. Turvapaikkaprosessin kesto on rajattava

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

1.) Oikeudenmukainen käsittely onnistuu vain, jos hakija tuntee omat oikeutensa ja velvollisuutensa. Joissakin maissa puhuttelut tehdään, ennen kuin lakimieheen tai edustajaan on otettu yhteyttä. Työryhmä ei tue keskustelua siitä, missä määrin lapsen menneisyyttä koskevat ” keskustelut ” katsotaan tai ei katsota puhutteluiksi. Se katsoo, ettei ilman huoltajaa tulevan alaikäisen ja maahanmuuttoviranomaisten välillä saa tapahtua mitään vuoropuhelua (joka vaikuttaa ilman huoltajaa tulevan alaikäisen tulevaisuuteen), ennen kuin lakimies ja/tai edustaja on ollut yhteydessä lapseen. Lapselle on varattava niin sanottu ” lepoaika ” , jonka aikana hän valmistelelee elämäntarinansa ennen kuulusteluja. Lapset tarvitsevat aikaa asettautumiseen ja sopeutumiseen. Lepoajan ei pitäisi kuitenkaan kestää yli kolme kuukautta.

2.) Yhä edelleen saattaa käydä niin, ettei edustaja ole tietoinen hakijan puhuttelusta. Edustajalle on aina ilmoitettava asianmukaisesti asiasta. Kaikki tapausta koskevat asiakirjat on myös esitettävä kaikille edustajille.

3.) Iänmäärityksen pitäisi olla poikkeusmenettely vain siinä tapauksessa, että on näkyviä syitä epäillä hakijan ikää. Jos iänmääritys suoritetaan, sitä varten on oltava selkeä menettely. Tällä hetkellä menettely on joskus dokumentoitu riittämättömästi tai epäselvästi. Suositus on, että iän arvioinnin suorittaa pätevä asiantuntija. Iän arvioinniksi ei riitä pelkkä hakijan ” katsominen ” . Siihen on sisällyttävä sekä fyysinen että psykologinen arviointi. Joissakin maissa ikä arvioidaan, ennen kuin lakimestä ja/tai edustajaa on

kuultu. Tämä ei ole suositeltavaa, koska tässä vaiheessa saatetaan loukata hakijan oikeuksia. Ilman huoltajaa tulevalla alaikäisellä pitäisi olla myös mahdollisuus valittaa iänmäärityspäätöksestä.

4.) Maahanmuuttoviranomaisten puhuttelijoilla ei ole aina riittävä koulutusta hoitaakseen lasten arkaluonteisia puhutteluja. Puhuttelijoiden on osattava muotoilla kysymyksensä epävirallisesti ja ymmärrettävästi. Puhuttelijoiden kannattaa harkita ” lapsilähtöisiä” puhutteluja ” maahanmuuttoviranomaislähtöisten” puhuttelujen sijaan. Heidän on osattava selittää selkeästi päätöksentekoprosessi sekä ilman huoltajaa tulevan alaikäisen oikeudet ja velvollisuudet esimerkiksi näyttämällä tälle lapsille suunnattuja tiedotteita ja visuaalista materiaalia sekä käyttämällä visuaalisia apuvälineitä.

5.) Monissa maissa turvapaikkaprosessi on yhä pitkäkestoinen, mikä on erityisen vaikeaa lapsille ja voi vaikuttaa negatiivisesti heidän fyysiseen ja henkiseen hyvinvointiinsa. On äärimmäisen tärkeää, että prosessi on mahdollisimman lyhyt. Sen ei pitäisi kestää vuosia vaan kuukausia.

5.4 IHMISKAUPAN UHRIT JA KATOAMISET

Vähimmäisstandardit

Lapsen katoamisriskin minimoimiseksi on lapsen edun mukaista (LOS, 3 artikla) selvittää lapsen olinpaikka. Lapsen edun mukaista (LOS, 3 artikla) on selvittää, onko ilman huoltajaa tuleva alaikäinen joutunut ihmiskaupan uhriksi. YK:n ihmiskaupan ehkäisemistä, torjumista ja rankaisemista koskevan lisäpöytäkirjan 6 artiklassa säädetään, että jokaisen valtion on ryhdyttävä toimenpiteisiin fyysisen, psykologisen ja sosiaalisen tuen tarjoamiseksi ihmiskaupan uhreille, erityisesti lapsille. Työryhmä katsoo, että jokaisessa maassa pitäisi olla käytännössä vähintään seuraavat toiminnot:

1. Kaikilla toimijoilla on oltava riittävä koulutus, ja heidän on tehtävä yhteistyötä ja jaettava olennaista tietoa mahdollisista ihmiskaupan tunnusmerkeistä
2. Turvapaikkaprosessin aikana on kiinnitettävä erityistä huomiota ihmiskauppaan
3. Mahdollisesti ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden lasten suojelemiseksi heille on tarjottava erityinen turvamajoitus
4. Asianmukaisille valtion viranomaisille on ilmoitettava kadonneista lapsista, ja toimenpiteisiin on ryhdyttävä
5. Lapsille on kerrottava karkaamisen tai katoamisen seurauksista

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

1.) On suositeltavaa, että edustajille, poliisille, sosiaalityöntekijöille, lakimiehille ja muille vapaaehtoisille järjestetään koulutusta näistä asioista. Jokaisen, joka on tekemisissä ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kanssa, on osallistuttava koulutukseen. Varsinkin suuremmissa organisaatioissa on hyvä olla erityisyksikkö, joka tarvittaessa vastaa kysymyksiin tai antaa tietoa. Joissakin maissa on olemassa niin sanottu ” ihmiskaupan indikaattorimatriisi” , jota kannattaa hyödyntää.

2.) Turvapaikkaprosessi on räätälöitävä ihmiskaupan uhreiksi joutuneiden ilman huoltajaa tulevien alaikäisten tarpeisiin. Joissakin maissa maahanmuuttoviranomaiset vierailevat ihmiskaupan uhriksi joutuneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen luona turvakodissa sen sijaan, että tämä joutuisi menemään maahanmuuttoviraston (usein epämiellyttäviin) tiloihin. Tällaista menettelyä kannattaa harkita muuallakin.

3.) Monissa maissa (mahdolliset) ihmiskaupan uhreiksi joutuneet lapset asuvat tavallisessa majoituksessa. Mahdollisille uhreille on hyvä varata erityinen turvamajoitus. Parasta olisi, jos lapsia ei majoitettaisi tiloihin, joissa asuu myös aikuisia ihmiskaupan uhreja. Ihmiskaupan uhreiksi joutuneita lapsia ei saisi missään nimessä majoittaa samoihin tiloihin rikoksiin syyllistyneiden lasten kanssa. Hyvin koulutettu henkilökunta voi neuvoa asiassa. Erityisestä turvamajoituksesta on aina keskusteltava edustajan kanssa,

koska se voi olla lapsen edun vastaista. Esimerkiksi siinä tapauksessa, että lapsi joutuisi jättämään sosiaalisen verkostonsa ja muuttamaan satojen kilometrien päähän.

4.) ”Tavallisen” lapsen katoamisesta uutisoidaan näkyvästi, mutta ilman huoltajaa tulleen turvapaikanhakijalapsen katoamisesta ei usein mainita sanallakaan. Tämä on jokapäiväinen ilmiö. Vaikka kadonneen ilman huoltajaa tulleen alaikäisen löytäminen voi olla vaikeaa, valtion viranomaisten ei pitäisi jättää asiaa siihen vaan heidän pitäisi tutkia tapaukset yhtä hyvin kuin he tekisivät, jos kyse olisi kantaväestöön kuuluvasta lapsesta. Varsinkin jos katoamisilmoituksen tekee hyvin huolissaan oleva edustaja tai sosiaalityöntekijä. Ilman huoltajaa tulevien alaikäisten katoamisten varalle pitäisi olla järjestelmä ja toimintasuunnitelma. Edustaja lienee paras henkilö vastaamaan virallisesti lapsen katoamisilmoituksen tekemisestä viranomaisille.

5.) Ilman huoltajaa tuleva alaikäinen voi kokea asuinolot, erityisesti turvakodissa, vaikeiksi. On siis lapsen edun mukaista, että hänelle kerrotaan tarkkaan tiloista poistumisen mahdollisista riskeistä. Lapsi on saatava tiedostamaan oma haavoittuva asemansa. Tiedon välittää aina hyvin koulutettu henkilökunta.

5.5 MAJOITTAMINEN

Vähimmäisstandardit

Jokainen vastaanottava maa on velvollinen tarjoamaan ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle riittävän elintason (LOS, 27 artikla) ja oikeuden perhe-elämään (EIOS, 8 artikla). Lapsen oikeuksien sopimuksen 20 artiklan 2 kohta takaa väliaikaisesti tai pysyvästi perheympäristöstä erotetuille lapsille oikeuden ” vaihtoehtoiseen hoitoon” . Tällainen hoito voi olla epävirallista, virallista sekä sukulaisten luokse tai asuntolaan sijoittamista⁴. Käytännössä tämä tarkoittaa majoituksen tarjoamista sekä lapsen jokapäiväisten tarpeiden täyttämistä. Työryhmä katsoo, että jokaisessa maassa pitäisi olla käytännössä vähintään seuraavat toiminnot:

1. Riittävä, asianmukainen ja erityinen majoitus
2. Turvamajoitus
3. Sijaisperheohjelma
4. Ruokaa, vaatteita ja taskurahaa
5. Perheenjäseniä (esim. sisarusia) ei pidä koskaan erottaa toisistaan paitsi, jos se lapsen edun mukaista

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

1.) Erityismajoitus tarkoittaa vähintään sitä, ettei alaikäisiä majoiteta samoihin tiloihin aikuisten kanssa. Joissakin maissa erityismajoitus on saatavilla vain alle 16-vuotiaille, kun taas yli 16-vuotiaat asuvat osittain itsenäisesti, eikä ihmiskaupan uhreiksi joutuneille lapsille ole turvakoteja. Tällaiset asuinolot eivät ole turvallisia. Erityismajoitus tarkoittaa sitä, että henkilökunta (myös sijaisvanhemmat) omaavat riittävän koulutuksen ja ovat päteviä huolehtimaan nuorista. Heidän on tunnettava turvapaikkaprosessi ja ihmiskauppa sekä osattava tunnistaa trauman merkit. Ihanteellista olisi, että olisi olemassa useita pienikokoisia vastaanottoyksiköitä, joissa oleviin vuodepaikkoihin ilman huoltajaa tulevalle alaikäisellä ja edustajalla olisi pääsy keskitetyn asuntojärjestelmän kautta. Monissa maissa erityismajoituksen rajoitettu saatavuus aiheuttaa ongelmia, kun tulijoiden määrä kasvaa merkittävästi. Ilman huoltajaa tuleva alaikäinen saattaa siten joutua hotelliin tai tavalliseen vastaanottokeskukseen. Tarvitaan rakennemuutoksia sen varmistamiseksi, että asianmukaista ja laadukasta erityismajoitusta on saatavilla.

2.) Majoituspaikan on oltava ” teknisesti” (paloturvallisuus kunnossa, lapsiturvalliset kalusteet jne.) mutta myös ” henkisesti” turvallinen. Lapsen hyvinvoinnin varmistaminen on kaikkein tärkeintä. Tässä yhteydessä on jälleen tärkeää, että henkilökunta on hyvin koulutettua ja sitoutunutta. On myös tärkeää rajoittaa lasten määrää majoituspaikkaa kohti. Joissakin maissa suuriin vastaanottokeskuksiin majoitetaan

⁴ YK:n ohjeistusluonnos lasten vaihtoehtoisen hoidon asianmukaisesta käytöstä ja oloista, kesäkuu 2007.

jopa sata lasta, mikä ei ole sopivaa. Suositeltavaa olisi, ettei lasta siirretä toiseen paikkaan, ellei se ole lapsen edun mukaista. Majoituspaikka saattaa olla sopimuksen tekovaiheessa turvallinen, mutta olot voivat ajan myötä huonontua. On siis suositeltavaa, että riippumaton taho tekee säännöllisiä yllätystarkastuksia teknisen turvallisuuden varmistamiseksi. Edustajalla on lapsen hyvinvoinnin varmistamiseksi oltava kaiken aikaa pääsy majoitukseen. Tässä asiassa käytössä pitäisi olla selkeää sääntelyä.

3.) Kaikissa maissa ei ole vielä sijaisperheohjelmaa. On suositeltavaa, että ilman huoltajaa tuleva alaikäinen ja hänen edustajansa voisi valita suuremman asuntolan ja sijaisperheen välillä. Niissä maissa, joissa on sijaisperheohjelma, saattaa joskus esiintyä kapasiteettiongelmaa varsinkin teini-ikäisten sijoittamiseksi. Suosittelemme järjestämään tiedotustilaisuuksia, joiden tavoitteena on saada mukaan (lisää) sijaisperheitä ja sosiaalityöntekijöitä. Jos lapsi sijoitetaan sukulaisten luo, riippumattoman ja asiantuntevan taden tai edustajan olisi säännöllisesti valvottava elinoloja.

4.) Yksi vaatteiden, taskurahan ja ruoan jakamiseen liittyvä, havaittu ongelma on se, että nämä tehtävät on jaettu eri tahoille. Ongelma selviää asettamalla yksi taho ja mielellään edustaja vastuuseen tästä. Taskurahan määrä kannattaa määrittää valtakunnallisesti.

5.) Sisaruksista huolehtiminen voi aiheuttaa ongelmia erityisesti, jos he saapuvat eri aikaan. Joskus erikikäisille lapsille on eri vastaanottokeskukset, jolloin sisarukset joudutaan ehkä erottamaan toisistaan.

5.6 KOULUTUS

Vähimmäisstandardit

Lapsen oikeuksien sopimuksen 28 artiklassa todetaan selkeästi oikeudesta koulutukseen: ” Sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden saada opetusta, ja toteuttaakseen tämän oikeuden asteittain ja yhtäläisesti kaikille ne erityisesti: a) tekevät pakolliseksi perusasteen koulutuksen, jonka tulee olla maksutta kaikkien saatavilla ja b) saattavat kaikin tarkoituksenmukaisin keinoin korkea-asteen koulutuksen kaikkien ulottuville heidän kykyjensä perusteella.” Työryhmä katsoo, että jokaisessa maassa pitäisi olla käytännössä vähintään seuraavat toiminnot:

1. Kouluttautumiskykyjen asianmukainen arviointi
2. Pääsy kokopäiväiseen koulutukseen
3. Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen erityistarpeisiin räätälöity koulutus
4. Mahdollisuus ammatilliseen koulutukseen ja harjoitteluun
5. Edustajan on voitava seurata koulutusprosessia

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

1.) Koulutuksen tarjoaminen jää pelkäksi musteeksi paperille, ellei lapsi voi osallistua oman koulutustasonsa mukaiseen opetukseen. Toimintaterapiaa ei koskaan katsota asianmukaiseksi koulutukseksi. Tämän vuoksi on äärimmäisen tärkeää, että pätevä ammattilainen arvioi ilman huoltajaa tulevan alaikäisen koulutustason pian tämän saavuttua ja neuvoo, mille kouluasteelle lapsi tulisi sijoittaa. Suosittelemme laatimaan valtakunnalliset arviointivälineet ja -ohjeet.

2.) Joissakin maissa kokopäiväistä koulutusta ei ole saatavilla ilman huoltajaa tulleille yli 16-vuotiaille lapsille tai koulutusta vain rajoitetusti. Tämä on erityisen ongelmallista, kun lapset tulevat täysi-ikäisiksi ilman minkäänlaista päättötodistusta. Joissakin maissa lapset eivät pääse kouluun lainkaan. Joissakin maissa ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kouluun pääsy estetään kiintiöillä tai maksimioppilasmäärillä. Näin ilman huoltajaa tulleet alaikäiset päätyvät odotuslistalle. Monissa maissa koulutukseen pääsy vaihtelee alueittain. Mitkään edellä mainituista perusteista tai tekosyistä eivät oikeuta luistamaan velvoitteesta tarjota kokopäiväistä koulutusta.

3.) Ilman huoltajaa tulevien alaikäisten koulutukseen osallistuminen onnistuu vain, jos tarjolla on myös lisäpalveluja, kuten kielenopetusta, kaksikielisiä opettajia (tai tulkkeja) sekä apua kotitehtävien tekemisessä. Ilman huoltajaa tulevat alaikäiset pitäisi mahdollisuuksien mukaan sijoittaa normaaleihin kouluihin, missä heille pitäisi tarjota erityispalveluja. Tämä on suositeltavampi vaihtoehto kuin ” erityiset” , ilman huoltajaa tuleville alaikäisille tarkoitettut koulut, jotka eivät edistä kotoutumista. Kanssakäyminen samanikäisten kanssa on tärkeää lapsen kehityksen kannalta. Kotoutuminen ei estä lapsen mahdollista palauttamista, kunhan prosessi ei kestä vuosia.

4.) Monet ilman huoltajaa tulevat alaikäiset tulevat (ja heidät tullaan mahdollisesti palauttamaan takaisin) yhteiskunnista, joissa ammatillinen koulutus on teoreettista koulutusta tärkeämpää. Monissa vastaanottavissa maissa ilman huoltajaa tulevien alaikäisten pääsy ammatilliseen koulutukseen tai harjoitteluun on rajoitettua. Ammatillisia koulutusohjelmia pitäisi olla tarjolla, jos se on lapsen edun mukaista.

5.) Lapsi tarvitsee uskotun henkilön, jolle hän voi (ylpeänä) esitellä koulutöitään, ja opettaja tarvitsee vastuullisen aikuisen, jonka kanssa keskustella lapsen koulunkäynnistä. Koulutus on ensisijaisen tärkeää lapsen kehityksen ja taitojen kannalta, ja kehityksen seuraamiseen tarvitaan vastuullinen henkilö. Toisin sanoen lapsen edun mukaista on se, että hänellä on edustaja, joka seuraa lapsen koulutietä. Edustajat voivat tukea koulutusta vain, jos he voivat osallistua koulutien suunnitteluun. Heille on siis etukäteen ilmoitettava lasta koskevista menettelyistä, heidät on kutsuttava kouluun keskustelemaan menettelyistä ja heidät on otettava asianmukaisesti vastaan, jos he haluavat tavata opettajan.

5.7 SOSIAALINEN HYVINVOINTI

Vähimmäisstandardit

Lapsen oikeuksien sopimuksen 14 artiklan mukaan sopimusvaltioiden on kunnioitettava lapsen oikeutta ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. Työryhmä katsoo, että jokaisessa maassa pitäisi olla käytännössä vähintään seuraavat toiminnot:

1. Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on taattava mahdollisimman laaja ” toimintavapaus”
2. Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on tarjottava välittömästi kotouttamispalveluja, kun oikeusasema on selvitetty
3. Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on tarjottava palveluja sosiaalisen verkoston rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi
4. Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on taattava mahdollisuus uskonnonharjoittamiseen ja kulttuuri-identiteetin ilmaisuun
5. Edustaja toimii ” luottohenkilönä” ja omaa välineet lapsen sosiaalisen hyvinvoinnin suojaamiseen

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

1.) Sosiologiassa ” toimintavapaudella” tarkoitetaan yksilön mahdollisuuksia toimia itsenäisesti ja tehdä vapaita valintoja. Ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kanssa työskentelevillä toimijoilla (opettajilla, sosiaalityöntekijöillä) ei ole aina riittävää kokemusta, jotta he ymmärtäisivät, että heidän alaikäisten asioina pitämät asiat saattavat olla ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle omia, henkilökohtaisia asioita. Jokaiselle laitoksessa asuvalle on tärkeää saada osallistua jokapäiväisiin päätöksiin: mitä ja milloin syödä, milloin nukkua, milloin ja miten osallistua virkistystoimintaan, mitä televisiokanavaa katsella jne. Mitä vanhemmasta lapsesta on kyse, sitä enemmän hänelle olisi tarjottava erilaisia vaihtoehtoja. Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen toiveet käytännön asioissa tulisi ottaa huomioon aina kuin mahdollista. Se parantaa lapsen elämänlaatua ja siten kokonaisympäristöä, jossa lapsi saa kokea onnistumisentunteita.

2.) Elämä Euroopassa eroaa monilta osin ilman huoltajaa tulevan alaikäisen kotimaan oloista. On heidän etujensa mukaista, että heille kerrotaan eroista ja että heille annetaan välineet sopeutua mahdollisimman hyvin uuteen ympäristöönsä. Ilman huoltajaa tuleva alaikäinen voi toimia kokonaisvaltaisesti uudessa ympäristössä vasta sitten, kun hän ymmärtää, kuinka vastaanottava maa ” toimii”. On suositeltavaa, että pätevät ammattilaiset järjestävät ilman huoltajaa tuleville alaikäisille erityisiä opetusohjelmia, joiden aikana heille esitellään elämää Euroopassa/kyseisessä maassa.

3.) Ihmiset ovat sosiaalisia olentoja. Ilman huoltajaa tulevilla alaikäisillä on haavoittuvan asemansa vuoksi muita suurempi tarve luoda ystävyysuhteita sopeutuakseen uuteen yhteiskuntaan. Heille on siten

annettava mahdollisuus tavata samanhenkisiä ihmisiä esimerkiksi harjoittamalla liikuntaa paikallisissa urheilupaikoissa, käyttämällä (digitaalisia) sosiaalisia verkostoja ja osallistumalla sosiaalisiin tilaisuuksiin. Kun verkostot on luotu, ilman huoltajaa tullut alaikäinen siirretään usein uuteen paikkaan ilman, että nuorta tukevat ammattilaiset ovat arvioineet muuton mahdolliset kielteiset sosiaaliset vaikutukset.

4.) Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on annettava mahdollisuus harjoittaa omaa uskontoaan ja kulttuuriaan. Heille on annettava mahdollisuus osallistua uskonmenoihin, ja henkilökunnan on osattava ohjata lapset uskonnollisten tahojen puoleen. Heille on annettava kulttuuri-instituuttien yhteystiedot. Lisäksi henkilökunnan on suhtauduttava hienovaraisesti uskonnon asettamiin rajoituksiin. Mahdolliset konfliktit voidaan välttää esimerkiksi tietämällä, millaista ruokaa voidaan tai ei voida tarjota. On suositeltavaa, että toimijoille annetaan yleistietoa yleisimmistä uskonnoista.

5.) Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on selitettävä, mikä on ” luottohenkilö ” . On suositeltavaa, että luottohenkilönä toimii edustaja. Heidän tai muiden luottohenkilönä toimivien on voitava riittävästi valvoa ilman huoltajaa tulleen alaikäisen sosiaalista hyvinvointia ja varmistaa se. Sosiaalityöntekijöiden olisi säännöllisesti annettava heille tietoa lapsen tilanteesta, ja heidän olisi voitava säännöllisesti keskustella lapsen kanssa asiasta. Toimijoiden on ymmärrettävä edustajien rooli ja heidän päätösvaltansa sekä otettava vakavasti huomioon näiden mahdolliset pyynnöt.

5.8 TERVEYDENHUOLTO

Vähimmäisstandardit

” Sopimusvaltiot tunnustavat, että lapsella on oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta sekä sairauksien hoitamiseen ja kuntoutukseen tarkoitetuista palveluista. Sopimusvaltiot pyrkivät varmistamaan, ettei yksikään lapsi joudu luopumaan oikeudestaan nauttia tällaisista terveyspalveluista ” (LOS, 24 artikla). Työryhmä katsoo, että jokaisen maan pitäisi tarjota vähintään seuraavat palvelut:

1. Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on tehtävä ensimmäinen terveystarkastus.
2. Ensimmäiseen terveystarkastukseen on sisällyttävä psykologinen arviointi.
3. Ilman huoltajaa tulevalle alaikäisellä on oltava täysimääräinen pääsy traumaterapiaan tai muun tyyppiseen erityisterveydenhuoltoon, kuten seksuaaliterveyden tarkastukseen.
4. Edustajilla on oltava kaikki tiedot lapsen fyysisestä ja henkisestä terveydentilasta.
5. Edustajilla on oltava mahdollisuus ohjata lapsi kaikenlaisen terveydenhuollon, myös traumaterapian palveluihin.

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

1.) Useimmissa maissa terveystarkastukset ovat osa ensivaiheen vastaanottoa. Kaikissa tapauksissa terveystarkastusta ei kuitenkaan tee riippumaton ja pätevä lääkäri. Valtioiden on ymmärrettävä, että lapsen oikeuksien sopimuksen noudattaminen edellyttää, että lapsi nauttii ” parhaasta mahdollisesta terveydentilasta ” , mikä tarkoittaa vähintäänkin riippumatonta ja pätevää lääkäriä.

2.) Monissa maissa terveystarkastukset rajoittuvat yhä marginaalisiin fyysisiin arvioihin. Työryhmä katsoo, että erityisesti sodan runtelemista maista ilman huoltajaa tuleville alaikäisille tehtävään terveystarkastukseen pitäisi aina sisältyä henkisen terveyden tarkastus, jos se on sillä hetkellä lapsen edun mukaista. Pelkästään saapuminen vieraaseen maahan aiheuttaa psykologista painetta, puhumattakaan siitä, mitä lapsi on mahdollisesti kokenut alkuperämaassaan tai matkalla Eurooppaan. On sanomattakin selvää, että myös nämä tarkastukset on teetettävä riippumattomalla ja pätevällä lääkäriellä.

3.) Erikoistuneilla mielenterveyspalveluilla ei useinkaan ole kapasiteettia hoitaa ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä, joita tulee suhteellisen paljon. Saatavilla olisi oltava asianmukaisesti koulutettua henkilökuntaa. Ilman huoltajaa tulevien alaikäisten pääsyä psykologin vastaanotolle ei saisi rajoittaa. Sosiaalityöntekijöillä tai holhoojilla on myös oltava mahdollisuus auttaa nopeasti, mikäli he epäilevät alaikäisten kärsivän psyykkisistä ongelmista. Joissakin maissa lapset joutuvat odottamaan jopa kolmesta neljään kuukautta pääsyä traumaterapiaan. Tämä ei ole hyväksyttävää. Työryhmä katsoo, että tällainen käytäntö rikkoo lapsen oikeuksien sopimusta. Ilman huoltajaa tulevien alaikäisten on myös päästävä erityisterveydenhuoltoon, kuten hammashoitoon tai äitiyshuoltoon, samoin ehdoin kuin vastaanottavien maiden lapset.

4.) Edustajat eivät saa aina tietoa lasten terveydentilasta. Työryhmä pitää tiedonsaantia ensisijaisen tärkeänä, jotta kaikilla lasten ympärillä olevilla toimijoilla on asianmukaiset tiedot ja jotta he pystyvät vastaamaan lapsen suojelusta. Niin fyysiset kuin henkiset ongelmat voivat merkittävästi estää lapsen kehitystä ja hyvinvointia, minkä vuoksi edustajilla on oltava tarvittavat tiedot.

5.) Edustajat ovat kaikkia muita tahoja eniten vastuussa lapsen hyvinvoinnista. Tämän vuoksi heillä pitäisi olla valta ja mahdollisuus tunnistaa lapsen tarpeet ja päättää, alaikäistä kuultuaan, terveydenhuollon tarpeesta.

5.9 PERHEEN JÄLJITTÄMINEN JA YHTEYDENPITO

Vähimmäisstandardit

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus perhe-elämään. Lapsen oikeuksien sopimuksen johdannossa todetaan lisäksi, että lapsen tulisi persoonallisuutensa täysipainoisen ja sopusointuisen kehityksen vuoksi kasvaa perheessä. Perheenyhdistäminen on lähes aina lapsen edun mukaista (LOS, 3 artikla). Ilman huoltajaa tuleva alaikäinen on usein perheen ainoa eloonjäänyt jäsen tai hänellä ole tietoa muiden perheenjäsenten olinpaikasta. Ilman huoltajaa tulevalla alaikäisellä saattaa olla perheenjäseniä alkuperämaassa tai muilla alueilla. Oikeus perhe-elämään velvoittaa jokaisen vastaanottavan maan helpottamaan ilman huoltajaa tulevan alaikäisen perheenjäsenten jäljittämistä ja yhteydenpitoa. Työryhmä katsoo siten, että jokaisessa maassa pitäisi olla käytännössä vähintään seuraavat toiminnot ja palvelut:

1. Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on aina kerrottava perheen jäljittämisen mahdollisuudesta.
2. Perheen jäljittämisen on tapahduttava rakenteellisesti, järjestelmällisesti ja turvallisesti.
3. Edustaja päättää perheen jäljittämisestä.
4. Tarjolla on oltava erilaisia perheen jäljittämispalveluja tarjoavia tahoja.
5. Perheen jäljittämisen tulisi olla mahdollista kaikissa maissa.

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

- 1.) Monissa maissa perheen jäljittämispalveluja tarjoavat suuret kansalaisjärjestöt, kuten Punainen Risti. Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on kerrottava tästä mahdollisuudesta pian hänen saapumisensa jälkeen ja myöhemmin säännöllisin väliajoin.
- 2.) Monissa maissa viranomaiset aloittavat perheen jäljittämisen ilman huoltajaa tulevan alaikäisen pyynnöstä. Työryhmä suosittelee, että perheen jäljittäminen aloitetaan aina. Se siis katsoo, että perheen jäljittämisen pitäisi olla olennainen osa vastaanottoa ja apua. On laadittava selkeät ohjeet siitä, kuka on vastuussa (ohjaaja/edustaja) sekä mitkä järjestöt ja toimijat osallistuvat jäljittämiseen. On suositeltavaa, että erityisesti mentorit/sosiaalityöntekijät ottavat perheen jäljittämisen säännöllisesti esille.
- 3.) Joissakin maissa maahanmuuttoviranomainen päättää perheen jäljittämisestä alkuperämaassa. Taustalla on usein pyrkimys palauttaa lapsi kotimaahansa. On kuitenkin huomattava, että joskus perheen jäljittäminen ja erityisesti yhteydenotto perheenjäseniin ei ole lapsen edun mukaista. Lapsi on saattanut paeta vanhempiaan, joihin nyt otetaan yhteyttä. Palauttamispäätöstä tehtäessä on otettava huomioon alueen yleisen turvallisuustilanteen ja perheenjäsenten olemassaolon lisäksi myös ennen kaikkea alaikäisen tilanne palautuksen jälkeen. On siis äärimmäisen tärkeää, ettei perheen jäljittämistä aloiteta eikä perheenjäseniin oteta yhteyttä ilman huolellista suunnittelua ja lapsen edustajan suostumusta.

4.) Monet maat turvautuvat täysin Punaisen Ristin palveluihin perheen jäljittämässä. Kaikki työryhmän edustajat ovat samaa mieltä siitä, että kokemukset järjestöstä ovat yleisesti myönteisiä. Joitakin poikkeuksiakin on, esimerkiksi jäljittämisen epäonnistuessa saatava palaute on rajoitettua. Työryhmä toivoo perheen jäljittämisen tärkeyden huomioon ottaen, että muutkin järjestöt alkaisivat tarjota jäljittämispalveluja. Tällaisia palveluja järjestäviä järjestöjä onkin jo olemassa, kuten muun muassa Caritas International.

5.) Perheen jäljittäminen ei ole käytännössä aina mahdollista tietyissä maissa. Somaliassa, Afganistanissa ja Irakin tietyissä osissa se on esimerkiksi tämänhetkisen tilanteen vuoksi vaikeaa. Perheen jäljittämisen mahdollistamista näissä maissa on edistettävä mahdollisimman nopeasti.

5.10 PALAUTTAMINEN JA DUBLIN-MENETTELY

Vähimmäisstandardit

Aikaisemmin mainitun oikeuden perhe-elämään (EIOS, 8 artikla) ja lapsen edun (LOS, 3 artikla) myötä jokaisella ilman huoltajaa tulevalle alaikäisellä on oikeus saada apua, jos hän haluaa palata alkuperämaahan. Joskus paluu saattaa kuitenkin olla lapsen edun (LOS, 3 artikla) *vastaista*. Vastaanottavalla maalla saattaa tässä yhteydessä olla velvollisuus auttaa vapaaehtoisessa paluussa, mutta samalla tavalla velvollisuus jossain tapauksissa estää paluu. Sama koskee ilman huoltajaa tulevan alaikäisen palauttamista toiseen EU-maahan niin sanotun *Dublin-menettelyn*⁵ mukaisesti. Työryhmä katsoo, että jokaisessa maassa pitäisi olla käytännössä vähintään seuraavat palvelut:

1. Ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle on aina kerrottava mahdollisuudesta saada tukea palaamiseen.
2. Lapsi on siirrettävä vain täysin luotettavan kumppanin huostaan alkuperämaassa tai Dublin-maassa, missä lapsen on saatava asianmukaista huolenpitoa.
3. Edustajat ovat virallisesti vastuussa päätöksestä palauttaa ilman huoltajaa tullut alaikäinen alkuperämaahan tai Dublin-menettelyn mukaisesti toiseen EU-maahan.
4. Lapsen hyvinvointia on seurattava palautuksen jälkeen.

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

1.) Ilman huoltajaa tulevaa alaikäistä on jatkuvasti muistutettava paluun mahdollisuudesta. Paluuta koskevia kysymyksiä saattaa herätä missä tahansa prosessin vaiheessa. On siis tärkeää, että kaikilla ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kanssa työskentelevillä toimijoilla on perustiedot paluun mahdollisuuksista (tai jos paluu ei ole mahdollista!). Ilman huoltajaa tulevan alaikäisen on saatava jatkuvasti tietoa, mielellään edustajalta tai muulta uskotulta henkilöltä, paluumahdollisuuksista hänen saapumisestaan aina mahdolliseen palauttamisen saakka.

2.) Ilman huoltajaa tulleen alaikäisen palauttaminen, ennen kuin asianmukainen huolenpito kohteessa on varmistettu, ei ole missään nimessä hyväksyttävää. Joskus ilman huoltajaa tulleita alaikäisiä palautetaan esimerkiksi Irakiin tai Valko-Venäjälle sen jälkeen, kun maahanmuuttoviranomainen on arvioinut alkuperämaan vastaanottavan kumppanin. Pelkkä orpokotien olemassaolo kyseisissä maissa ei kuitenkaan täytä riittävän tai asianmukaisen vastaanoton vaatimuksia. Käytössä on oltava vankka menettely riittävien elinolojen arvioimiseksi jokaisen lapsen kohdalla. Tällä hetkellä monissa maissa harkitaan tai kokeillaan ”asianmukaisen vastaanottopalvelun” perustamista ja rahoittamista. Vaikka palauttaminen maahan, joka

⁵ ”Dublin-menettelyn” mukaisesti valtio A voi palauttaa turvapaikanhakijat valtioon B, jos on voimakkaita perusteita epäillä turvapaikanhakijan hakeneen turvapaikkaa aikaisemmin valtiosta B (”ensimmäinen käsittelijämaa”).

tarjoaa asianmukaisen vastaanoton, ei ole välttämättä huono asia, vastaanottopalvelun on kuitenkin täytettävä tietyt vaatimukset. Alaikäisen palauttamisesta päätettäessä lapsen hyvinvoinnin ja edun on oltava aina etusijalla. Asianmukaiseen vastaanottoon on kuuluttava myös asianmukaisesti järjestetty huoltajan vastuu. Työryhmä katsoo palauttamisen olevan mahdollista vain, jos toinen vanhemmista tai joku muu täysin luotettava kumppani huolehtii lapsesta. Lisätietoja tästä vaikeasta aiheesta löytyy kannanotosta, joka on luettavissa osoitteessa www.engi.eu.

3.) Edustaja on ensisijainen taho päättämään siitä, mikä on lapsen edun mukaista. Edustajilla on siis oltava mahdollisuus saada kaikki mahdolliset tiedot vastaanottavista järjestöistä voidakseen päättää lapsen palauttamisesta. Palauttaminen alkuperämaahan voi tapahtua vain siinä tapauksessa, että edustajat ovat vakuuttuneita asianmukaisen ja turvallisen vastaanoton olemassaolosta ja siitä, että joku henkilö tai järjestö ottaa huoltajan vastuun lapsesta. Jos on vakavia syitä epäillä lapsen joutuvan toisessa EU-maassa hyväksikäytön (esim. ihmiskaupan) uhriksi, lasta ei saa koskaan palauttaa Dublin-asetuksen mukaisesti.

5.) Käytännössä lapsen hyvinvoinnin seuranta palauttamisen jälkeen ei ole missään nimessä standardimenettely. Työryhmä katsoo, että valvonta on välttämätöntä kahdesta syystä. Ensimmäinen se on lapsen edun mukaista. Toiseksi seuranta voitaisiin käyttää arviointityökaluna avun parantamiseksi ja opiksi ottamiseksi. Kolmanneksi tieto auttaisi muita samassa tilanteessa olevia lapsia päättämään paluusta. Seurannan kestosta ja siitä, mikä taho siitä vastaisi, on vielä keskusteltava, minkä lisäksi menettelyä on kokeiltava ja arvioitava. Tahon pitäisi ainakin olla riippumaton.

5.11 ERITYISTEEMAT

Edellä mainittujen teemojen lisäksi työryhmä keskusteli monista muista asioista, joita on parannettava kiireellisesti käytännön tasolla. Seuraavat kaksi aihetta jäävät tämän asiakirjan soveltamisalan ja kehyksen ulkopuolelle, mutta niitä pidetään sen verran tärkeinä, että niitä on käsitelty tässä luvussa: huolto 18 ikävuoden jälkeen ja niiden alaikäisten asema, jotka eivät ole hakeneet turvapaikkaa.

Huolto 18 ikävuoden jälkeen

Monilla kansallisilla oikeudenkäyttöalueilla vanhemmilla ja/tai holhoojilla on velvollisuus huolehtia lapsesta 18 ikävuoden jälkeenkin. Vanhemmat ovat usein taloudellisesti vastuussa jälkeläistensä hyvinvoinnista, kunnes nämä täyttävät 21 vuotta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että vanhempien on huolehdittava lapsen asumisesta, vakuutuksista ja opinnoista. Työryhmä toteaa, että yleinen käytäntö kaikissa maissa on se, että lähes kaikki ilman huoltajaa tulevalle alaikäiselle annettava apu loppuu tämän täyttäessä 18 vuotta. Vaikka jossain lapsille on olemassa jonkinlaisia ” siirtymäjärjestelyjä ”, ne eivät yleensä koske ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita.

Riskitekijät ja suositukset

- 18 ikävuoden saavuttamisen seuraukset voivat olla erityisen vaikeita ilman huoltajaa tuleville alaikäisille. Monissa maissa edustajan tuki yhtäkkiä lakkaa, heidän on luovuttava asunnosta eikä heillä ole taloudellisia mahdollisuuksia jatkaa opintojaan. Työryhmä suosittelee, että edustajan tuki jatkuisi 21 ikävuoteen asti. Se katsoo myös, että opintojen jatkuminen on entisen ilman huoltajaa tulevan alaikäisen edun mukaista, mikäli hän itse niin haluaa.

Muiden kuin turvapaikkaa hakeneiden alaikäisten asema

Alaikäisiä, jotka eivät ole hakeneet turvapaikkaa, koskevat yleisesti samat edellä mainitut oikeudet kuin ilman huoltajaa tulevia alaikäisiä. Tällä on kauaskantoisia seurauksia maissa, jotka ovat allekirjoittaneet lapsen oikeuksien sopimuksen. Näiden maiden olisi huomattava, että *kaikilla alaikäisillä* pitäisi oikeusasemastaan riippumatta olla pääsy käytännössä kaikkiin edellä mainittuihin palveluihin. Tämä tarkoittaa oikeutta edustajaan, asiantunteviin sosiaalityöntekijöihin, tulkkeihin, koulutukseen, terveydenhuoltoon, asianmukaiseen majoitukseen, perheenyhdistämiseen ja palauttamistukeen.

Riskitekijät ja suositukset

Käytännössä nämä toiminnot/palvelut eivät ole saatavilla kaikissa maissa tai kaiken aikaa. Seuraavassa esitellään riskitekijät ja annetaan suosituksia.

- Joissakin maissa alaikäiset, jotka eivät ole turvapaikkaprosessissa, asuvat kaduilla tai hotelleissa, ennen kuin asianmukainen majoitus saadaan järjestettyä. Haavoittuvassa asemassa olevat lapset ovat

näin vaarassa. Epätoivoiset lapset saattavat olla uhka yhteiskunnalle. Tämän ryhmän vastaanottokriisi on ratkaistava äärimmäisen kiireellisesti.

- Monissa maissa alaikäiset, jotka eivät ole turvapaikkaprosessissa, eivät hakeudu viranomaisten pelossa terveydenhuoltoon. Jotta näiltä lapsilta ei evättäisi heidän kiistämätöntä oikeuttaan terveydenhuoltoon on, myös vastaanottavan maan kansallisen terveysturvan kannalta, suositeltavaa, että riippumattomat ammattilaiset lähestyvät lapsia ja kertovat heille heidän oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan.

6. PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Tässä tausta-asiakirjassa lukijalle annetaan tietoa ilman huoltajaa tulevien alaikäisten oikeuksista ja tarpeista ja siitä, kuinka alalla toimivat ammattilaiset – niin edustajat kuin muut toimijat – voivat parhaiten auttaa. Asiakirjassa esitetään kuuden EU:n jäsenvaltion⁶ edustajan panoksen avulla standardit ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kanssa työskenteleville toimijoille ja annetaan pragmaattisia ehdotuksia toimintojen ja palvelujen parantamiseksi.

Asiakirjaa laadittaessa esille tuli neljä tärkeää asiaa, jotka yhä edelleen vaikeuttavat toimijoiden työtä ja turhauttavat toimijoita heidän tarjotessaan ilman huoltajaa tuleville alaikäisille näiden tarvitsemaa apua ja hoitoa. Nämä asiat ovat 1) kapasiteetinpuute, 2) vastuun ja vastuuvollisuuden puute, 3) koulutuksen ja ammattimaisuuden puute sekä 4) seurannan ja tiedotuksen puute. On suositeltavaa, että niin päätöksentekijät, poliitikot kuin toimijatkin pyrkisivät yhdessä ratkaisemaan nämä ongelmat. Kun nämä kaikkia koskettavat ongelmat on ratkaistu, ilman huoltajaa tulevien alaikäisten tilanne todennäköisesti paranee monissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa. Ongelmat voidaan ratkaista määrittämällä selkeät järjestelyt eri päättävien tahojen välillä ja varmistamalla asianmukaiset resurssit.

Kapasiteetinpuute

Kapasiteettiongelmat koskevat kaikkia teemoja. Majoituksipaikkojen, tulkkien, ammattilakimiesten ja edustajien puute tulivat jatkuvasti esille työryhmän keskusteluissa. Kapasiteetinpuutetta ei voida kuitenkaan koskaan käyttää perusteena tässä raportissa esitettyjen vähimmäisstandardien täyttämättä jättämiselle. Kapasiteetinpuute johtuu ensisijaisesti resurssien ja/tai vastuuvollisuuden puutteesta. Jos järjestelmään kohdistuu yhtäkkiä paineita suuren ihmismäärän saapuessa, voidaan perusteena käyttää *väliaikaista* kapasiteettiongelmaa. Tällöin on tehtävä kaikki mahdollinen, jotta asianmukainen vastaanotto ja apu ovat saatavilla mahdollisimman nopeasti. Tässä yhteydessä olisi parannettava yhteistyötä koko Euroopan unionin alueella. On ensisijaisen tärkeää jakaa työtaakka tasaisesti, mikä takaa vuosien myötä vakaamman toiminnan ja vähentää riippuvuutta naapurimaiden äkillisistä poliittisista tai poliittisistä muutoksista.

Suositus: Turvapaikan hakuun ohjaavat monet eri työntekijät. Kriisit saattavat syntyä yhdessä yössä, kuten myös ilman huoltajaa tulevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden suuret määrät. Kannattaa toimia ennakoivasti, sillä vaikka ilman huoltajaa tulevien alaikäisten määrä olisikin tällä hetkellä alhainen, järjestelmän vakaus on varmistettava myös määrien lisääntyessä.

Vastuun ja vastuuvollisuuden puute

ENGI-verkoston ensimmäisessä raportissa todettiin, että vastuut on usein määritelty huonosti. Työryhmä päätyi jälleen samaan johtopäätökseen, että monet riskitekijät syntyvät työmäärän epäselvästä ja sekavasta jaosta. Useinkaan ei ole selvää, mikä toimija vastaa tietyistä toiminnoista. Pääasiallinen ongelma on usein se, että vastuullisia osapuolia on useampia, mikä johtaa siihen, että lopulta kukaan ei

⁶ Belgia, Suomi, Saksa, Skotlanti, Ruotsi, Alankomaat.

vastaa asiasta. Ja mikä olennaisinta, kukaan ei ole tilivelvollinen. Jos taas vastuu on selkeästi yhdellä toimijalla, on usein kyseenalaista, onko sillä realistiset mahdollisuudet käytännössä tarjota apua.

Suositus: Jokaisen tässä raportissa mainitun teeman alainen työmäärä on jaettava selkeästi. Vastuu ja vastuuvollisuus johtavat siihen, että ongelmat käsitellään ja ratkaisut löydetään tai niitä vaaditaan. Yksi mahdollisuus on antaa yhdelle taholle päävastuu ilman huoltajaa tulevien alaikäisten huollosta koko turvapaikkaprosessin aikana niin, että tämä taho käyttää muiden toimijoiden toimintoja ja palveluja. Vastuullinen taho olisi vastuuvollinen myös toimintojen/palvelujen laadusta. Tämä johtaisi siihen, että vastuuvollinen taho toisi mieluummin esille resurssien ja tietojen puutteet kuin tinkisi palvelusta.

Koulutuksen ja ammattimaisuuden puute

Eri etnisiä ryhmiä ja kansallisuuksia edustavien ihmisten kanssa työskentely edellyttää erityisiä ominaisuuksia aivan kuten lasten kanssa työskentely edellyttää erityistaitoja ja -osaamista. Yleensä aikuisten kanssa työskentelevät toimijat usein tukeutuvat standardoituihin toimintatapoihin myös lasten kanssa toimiessaan. Lasten kanssa työskentely saattaa edellyttää ja usein *edellyttääkin* kuitenkin erilaista lähestymistapaa. Jos aikuisilla on jotain valitettavaa, heitä pyydetään täyttämään lomake. Tämä ei toimi monien lasten kohdalla. Kuinka sitten lähestyä lapsia? Kuinka saada aikaan luottamus? Mitä sanoa? Mitä *ei* sanoa? Mistä tunnistaa ihmiskaupan uhrin? Nämä ovat taitoja, jotka ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kanssa työskentelevien on hallittava. Ammattilaisten ja vapaaehtoisten on jatkuvasti opiskeltava ja päivitettävä taitojaan.

Suositus: Ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kanssa työskenteleville ammattilaisille ja vapaaehtoisille on järjestettävä säännöllisesti erityiskoulutusta.

Seurannan ja tiedotuksen puute

Kun ilman huoltajaa tulevat alaikäiset ovat poistuneet huollon piiristä, toimijat usein pohtivat, miten heille on käynyt. Näin voi käydä, jos ilman huoltajaa tuleva alaikäinen muuttaa pois vastaanottokeskuksesta maan sisällä. Vielä yleisimmin näin käy, kun lapsi palautetaan toiseen EU-maahan Dublin-menettelyn mukaisesti tai hän palaa alkuperämaahan. On äärimmäisen tärkeää, että yksi taho seuraa ilman huoltajaa tulevaa alaikäistä koko turvapaikkaprosessin ajan. Vankka seurantajärjestelmä voi merkittävästi parantaa niin toimijoiden kuin päätöksentekijöiden mahdollisuuksia saada tietoa. Avoimuus auttaa havaitsemaan toimintamalleja ja mahdollisia hyviä käytänteitä.

Suositus: Yksi taho on asetettava vastuuseen ilman huoltajaa tulevan alaikäisen vaiheiden seurannasta. Parhaimmassa tapauksessa taho on sama kuin ilman huoltajaa tulevan alaikäisen oikeuksien turvaamisesta vastaava ja vastuuvollinen taho.