

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi. Lakiin lisättäisiin säännös Ulkomaalaisviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen oikeudesta saada pyynnöstään ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa ja hänen perheenjäseniään koskevia tietoja vastaanottokeskukselta sekä säännös ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisestä.

Tiedonsaantioikeutta koskevalla säännöksellä pyritään kehittämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Säännöksen avulla edistetäisiin lapsen edun toteutumista ja parannettaisiin hänen asemaansa mahdollistamalla lapsen tilanteen nykyistä kokonaisvaltaisempi viranomaiskäsitely ja päätöksenteon perustaminen kaikkiin tiedossa oleviin tosiseik-

koihin.

Jäljittämistä koskevalla säännöksellä pan-taisiin täytäntöön pakolaisen määritelmädi-rektiivin ja turvapaikanhakijoiden vastaanot-toa koskevan direktiivin säännökset, joissa jäsenvaltioiden edellytetään pyrkivän suojel-lakseen ilman huoltajaa olevan alaikäisen etua jäljittämään hänen perheenjäsenensä mahdollisimman nopeasti. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huol-lostaan vastanneen henkilön jäljittämisestä olisi vastuussa Ulkomaalaisvirasto.

Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös rekisterinpi-täjän oikeudesta saada tietoja vastaanotto-keskukselta.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan ensi ti-lassa.

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT	3
1. Johdanto	3
2. Nykytila.....	3
2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö.....	3
2.1.1. Tiedonsaantioikeus	3
Kansainvälisen suojelun hakeminen - vastaanotto- ja lupaviranomaisten tehtävät...3	
Tiedonkulku vastaanotto- ja lupaviranomaisten välillä.....	4
Edustajan määrääminen ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle turvapaikanhakijalle5	
2.1.2. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen	5
2.2. Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	6
2.2.1. Tiedonsaantioikeus	6
2.2.2. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen	6
2.3. Nykytilan arviointi.....	7
2.3.1. Tiedonsaantioikeus	7
2.3.2. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen	8
3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	9
3.1. Tiedonsaantioikeus	9
3.2. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen	10
4. Esityksen vaikutukset	10
Taloudelliset vaikutukset	10
Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	10
Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	11
5. Asian valmistelu	11
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	11
1. Lakiehdotusten perustelut	11
1.1. Ulkomaalaislaki.....	11
1.2. Laki ulkomaalaisrekisteristä.....	15
2. Voimaantulo	16
3. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.....	16
LAKIEHDOTUKSET	18
ulkomaalaislain muuttamisesta	18
ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.....	19

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Vastauksessaan hallituksen esitykseen ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (EV 37/2004 vp – HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp) eduskunta edellytti hallituksen seuraavan tarkkaan uuden ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista ottaen seurannassa huomioon muun ohella lapsen asemaan ja etuun liittyvät eri kysymykset. Eduskunta edellytti seurannan ja siihen liittyvän selvitystyön perusteella hallituksen valmistelevan eduskunnalle annettavaksi tarvittaessa nopeasti ja yksittäisinäkin asioina uutta ulkomaalaislakia koskevat muutosehdotukset.

Esityksen tarkoituksena on tiedonsaantioikeuden ja jäljittämisvastuun määrittämisen avulla parantaa lapsen edun ja aseman kokonaisvaltaisempaa huomioimista turvapaikakamenettelyssä sekä edesauttaa ulkomaalaishallinnon lupaviranomaisten selvitystyötä niiden tutkiessa ja ratkaistessa ilman huoltajaa Suomeen tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemuksia.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1. Tiedonsaantioikeus

Kansainvälisen suojelun hakeminen - vastaanotto- ja lupaviranomaisten tehtävät

Kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen vastaanoton järjestämisestä säädetään maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (493/1999, jäljempänä kotouttamisla-

ki). Kotouttamislain 19 c §:n 1 momentin perusteella turvapaikanhakijan vastaanoton järjestää vastaanottokeskus. Saman lain 19 §:n 1 momentin mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanottona järjestetään majoitus, toimeentulotuki, välttämättömät sosiaali- ja terveyspalvelut, tulkkipalveluja ja muu välttämätön perustarpeiden turvaaminen.

Kotouttamislain 19 §:n 4 momentin mukaan vastaanotossa on otettava huomioon lapsen etu. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vastaanottoa varten voidaan kotouttamislain 19 d §:n 1 momentin mukaisesti perustaa ryhmäkoti. Ryhmäkodit toimivat vastaanottokeskusten yhteydessä. Suomeen ilman huoltajaa saapuneet alaikäiset turvapaikanhakijat majoitetaan pääsääntöisesti ryhmäkoteihin.

Kansainvälistä suojelua Suomesta hakevan ulkomaalaisen hakemuksen tutkinnasta ja ratkaisemisesta säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentin nojalla kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon. Hakijan henkilöllisyyttä selvittäessä kerätään henkilötiedot myös hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan. Ulkomaalaislain 4 §:n 2 momentin nojalla poliisin suorittamaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseen sovelletaan poliisilain (493/1995) poliisitutkintaa koskevia säännöksiä.

Ulkomaalaislain 97 §:n 2 momentin mukaan Ulkomaalaisvirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vai-

nosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Saman säännöksen 2 ja 3 momentin perusteella myös poliisi tai suojelupoliisi voi tietyissä tapauksissa suorittaa turvapaikkapuhuttelun. Ulkomaalaisvirasto ratkaisee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Ulkomaalaislaissa säädetään viranomaisen keinoista asian selvittämiseksi. Esimerkiksi ulkomaalaislain 8 §:n 1 momentin nojalla ulkomaalainen voidaan velvoittaa saapumaan viranomaisen kuultavaksi. Asianosaisen on puolestaan esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen.

Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentissa edellytetään, että saman lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee alle 18-vuotiasta lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Saman säännöksen 2 momentissa kiinnitetään huomiota lapsen kuulemiseen ja hänen näkemystensä huomioon ottamiseen ennen lasta koskevan päätöksen tekemistä.

Tiedonkulku vastaanotto- ja lupaviranomaisen välillä

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) 26 §:n 1 momentin 1 kohdassa annetaan oikeus luovuttaa myös salassa pidettäviä tietoja erikseen säädetyn tiedonantovelvollisuuden tai tiedonsaantioikeuden toteuttamiseksi ja momentin 2 kohdassa annetaan oikeus luovuttaa tietoja sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Pääsääntöisesti viranomaisten oikeus saada toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä tietoja samoin kuin viranomaisiin tai muihin julkisuuslain soveltamisalaan kuuluviin toimijoihin kohdistuvat salassa pidettävien tietojen antovelvoitteet jäävät siten erityissääntelyn varaan. Julkisuuslain 32 §:n säännökset huomioon ottaen poikkeaminen vaitiolovelvollisuudesta on mahdollista samoilla perusteilla kuin poikkeaminen asiakirjasalaisuudesta.

Tiedonkulusta turvapaikkahakemuksen tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaavien viranomaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta vastaavien vastaanottokeskusten välillä säädetään kotouttamislaissa. Kotouttamislain 42 §:n perusteella turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämistä varten perustetusta asukasrekisteristä voidaan poliisille, rajavartiolaitokselle ja Ulkomaalaisvirastolle luovuttaa tietoja, jotka ovat tarpeen niille ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Kotouttamislain 37 §:n perusteella hakijasta ja hänen perheenjäsenistään voidaan asukasrekisteriin tallettaa seuraavat tiedot:

1) tunnistetiedot ja rekisterinpitäjän ja ulkomaalaisviraston antama asiakasnumero sekä syntymäpaikkaa ja kansalaisuutta koskevat tiedot;

2) kielitaitoa, koulutusta, ammattitaitoa ja työkokemusta koskevia tietoja;

3) vastaanoton järjestämiseksi tarpeellisia turvapaikkahakemuksiin tai maasta poistamiseen liittyvien asioiden käsittelyä koskevia tietoja; sekä

4) rekisteröidyn suostumuksella hänen etnistä alkuperäänsä ja uskonnollista vakaumustaan koskevia tietoja.

Kotouttamislain 43 §:ssä säädetään salassapitovelvollisuudesta. Säännöksen 1 momentin mukaan laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt eivät saa ilman pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai hänen huoltajansa tai lain mukaan määrätyn edustajan nimenomaista suostumusta ilmaista pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan yksityistä tai perheen salaisuutta ja henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja. Ilmaista ei myöskään saa muuta kotouttamislaissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatua tietoa, ellei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai näiden läheisten turvallisuutta. Salassa pidettäviä ovat niin ikään henkilön pakolaisuutta tai turvapaikanhakemista koskevat asiakirjat ja henkilön kertomat tiedot. Kotouttamislain perustelujen mukaan yksityiset ja perheen salaisuudet voivat olla esimerkiksi uskontoa tai vakaumusta koskevat tiedot ja perheen taloudellista tilannetta koskevat tiedot.

Kotouttamislain 43 §:n 2 momentti sisältää säännöksen salassapitovelvollisuuden väis-

tymisestä silloin, kun asianomaisella on lain nojalla oikeus saada asiasta tieto. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä, jolla kotouttamislain 43 §:n 1 momenttiin perustuva salassapitovelvollisuus väistyisi.

Edustajan määrääminen ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle turvapaikanhakijalle

Suomeen ilman huoltajaa saapuville alaikäisille turvapaikanhakijoille voidaan kotouttamislain 26 §:n perusteella määrätä edustaja. Käytännössä vastaanottokeskukset, joiden asukkaiksi ilman huoltajaa olevat alaikäiset on merkitty, hakevat paikallisilta käärajäoikeuksilta edustajan määräämistä pääsääntöisesti kaikille Suomessa ilman huoltajaa oleville alaikäisille turvapaikanhakijoille.

Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä ja varallisuutta koskevista asioista, määrää lapsen asumisesta sekä hoitaa lapsen varallisuutta. Edustajan tehtäviin ei kuulu huolehtia lapsen välittömästä päivittäisestä hoidosta, kasvatuksesta tai muusta huolenpidosta. Turvapaikkamenettelyssä edustajan tehtävänä on edustaa lasta ja käyttää hänen puhevaltaansa. Edustaja on läsnä Ulkomaalaisviraston järjestämässä turvapaikkapuhuttelussa.

Edustajan toimintaa koskee holhous-toimesta annettu laki (442/1999). Lain 92 §:ssä säädetään salassapitovelvollisuudesta. Säännöksen mukaan ilman asianomaisen suostumusta ei saa ilmaista holhustoimeen liittyvän tehtävän perusteella tietoon saatua asiaa, joka yksityisen taloudellisen edun tai yksityisyyden suojaamiseksi on pidettävä salassa. Säännöksen 3 momentin mukaan se, mitä 1 momentissa säädetään, ei kuitenkaan estä asian ilmaiseista muun muassa valtion tai kunnan viranomaiselle taikka muulle henkilölle holhustoimesta annetun lain mukaisen tehtävien suorittamista varten, eikä sille, jolla lain nojalla on oikeus saada asiasta tieto. Kotouttamislain 43 §:n nojalla edustaja voi antaa alaikäisen puolesta suostumuksen muutoin salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen.

Tiedonsaantioikeuteen liittyy läheisesti ulkomaalaisrekisteristä annettu laki (1270/1997). Voimassa olevassa laissa rekisterinpitäjällä ei ole oikeutta saada tietoja vastaanottokeskukselta.

2.1.2. *Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen*

Ilman huoltajaa Suomeen tulevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden määrät ovat kasvaneet. Heitä saapui Suomeen 34 vuonna 2001, 70 vuonna 2002, 110 vuonna 2003 ja 140 vuonna 2004. Vuonna 2005 Suomeen saapui ilman huoltajaa 220 alaikäistä turvapaikanhakijaa. Pääosa heistä oli Somalian ja Afganistanin kansalaisia. Kaikkiaan he edustivat 23 eri kansalaisuutta. Valtaosa hakijoista oli yli 15-vuotiaita ja 75 prosenttia heistä oli poikia.

Ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisestä. Suomessa ei myöskään ole määritetty, mille viranomaistaholle vastuu jäljittämisestä kuuluu.

Ainoana viranomaistahona Ulkomaalaisvirasto pyrkii jäljittämään alaikäisten vanhempia tai muita heidän tosiasiallisesta huollostaan vastanneita henkilöitä siinä määrin kuin päätöksenteko sitä edellyttää. Apuna käytetään mahdollisuuksien mukaan Suomen edustustoja. Satunnaisemmin Ulkomaalaisvirasto on turvautunut järjestöihin kuten YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun virastoon (UNHCR) tai erityisolosuhteisiin luotuihin tiedonhankintakanaviin kuten Kosovo Information Project. Jäljittämistä ei kuitenkaan ole säädetty Ulkomaalaisviraston tehtäväksi, minkä vuoksi jäljittäminen ei ole järjestelmällistä, eikä siitä ole paljon kokemusta.

Suomen Punainen Risti (SPR) etsii vuosittain useita Suomessa oleskelevien alaikäisten vanhempia ja välittää viestejä lapsen ja hänen vanhempiansa välillä. Vastaanottokeskusten henkilökunta rohkaisee ja ohjaa ilman huoltajaa olevat alaikäiset turvapaikanhakijat ottamaan yhteyttä SPR:ään omaisten jäljittämiseksi. Pyynnön vanhempien jäljittämisestä voi esittää lapsi itse, hänen edustajansa tai sosiaaliohjaaja.

SPR:lle tehdään vuosittain ainakin 20 pyyntöä etsiä Suomessa ilman huoltajaa olevien alaikäisten vanhempia. Joka vuosi muutama vanhempi löytyy. Kaikkiin pyyntöihin

ei koskaan saada vastausta, osan selvittäminen vie paljon aikaa, ja joskus saatetaan löytää muita omaisia, mutta ei lapsen vanhempia.

2.2. Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1. Tiedonsaantioikeus

Ruotsissa maahanmuutto- ja pakolaisasioista vastaa keskitetysti maahanmuuttovirasto (Migrationsverket). Sen keskeisin tehtävä on toimia lupaviranomaisena, mutta se vastaa myös muun muassa kansainvälistä suojelua hakevien vastaanoton järjestämisestä.

Ruotsissa annettiin valtiopäiville 27 päivänä lokakuuta 2005 hallituksen esitys yksin tulevien lasten vastaanotosta (Mottagande av ensamkommande barn, Reg. prop. 2005/06:46). Sen yhteydessä arvioitiin myös voimassa olevia salassapitosäännöksiä ja niiden mahdollista muutostarvetta. Hallituksen esityksessä todetaan, että voimassa olevaa julkisuussäätelyä kohtaan on esitetty arvostelua nimenomaisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta. Hallituksen esityksen mukaan arvostelua on esitetty siitä, että salassapitovelvollisuuden puuttuminen voi johtaa siihen, ettei lapsi uskalla luottaa vastaanottokeskuksen henkilökuntaan. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia julkisuussäätelyyn.

Ruotsin ulkomaalaislain (Utlänningslag SFS 1989:529) 11 luvun 6 §:ssä säädetään tietojenantovelvollisuudesta. Säännöksen mukaan sosiaaliviranomaisten on pyynnöstä annettava ulkomaalaisen henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja hallitukselle, ulkomaalaislautakunnalle (Utlänningsnämnden), maahanmuuttovirastolle tai poliisille, jos tiedot ovat tarpeen päätettäessä oleskeluluvasta tai käännytys- tai karkotuspäätöksen täytäntöönpanosta.

Ruotsin julkisuuslain (Sekretesslag 1980:100) 1 luvun 3.2 §:n mukaan salassa pidettävää tietoa ei saa antaa samassa viranomaisessa toimivalle, jos tiedon pyytäjän toimialuetta (verksamhetsgren) on pidettävä itsenäisenä suhteessa siihen viranomaiseen, jolta tietoja pyydetään. Lakitekstissä ja oikeuskirjallisuudessa ei ole tarkemmin määritel-

ty, mitä toisella toimialueella tarkoitetaan. Ruotsin maahanmuuttovirasto ei ole soveltanut salassapitoa suhteessa alaisuudessaan toimiviin vastaanottokeskuksiin, koska vastaanottotoimintaa on pidetty saman viranomaisen toimintana eikä itsenäisenä toimialueena.

Ruotsissa vastaanottokeskusten henkilökuntaan tulevat sovellettaviksi myös muut julkisuuslain mukaiset salassapitoperusteet, kuten julkisuuslain 7 luvun 4 §, jonka mukaan salassapito koskee sosiaalipalveluissa yksittäisen henkilön henkilökohtaisia olosuhteita, jos ei ole selvää, että tiedot voidaan luovuttaa ilman että kyseinen henkilö tai joku hänen läheisensä siitä kärsii. Julkisuuslain mukaisena sosiaalipalveluna pidetään myös asioita, joissa on kysymys tuesta turvapaikanhakijoille ja muille ulkomaalaisille.

Julkisuuslain 1 luvun 5 §:n mukaan salassapitoperusteet eivät yleensä rajoita viranomaisen tiedonsaantioikeutta, jos tiedonsaanti on tarpeen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

2.2.2. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen

Kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä annetussa direktiivissä 2004/83/EY (jäljempänä määritelmädirektiivi) jäsenvaltioiden edellytetään saattavan voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset ennen 10 päivää lokakuuta 2006. Määritelmädirektiivin 30 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on pyrittävä suojellakseen ilman huoltajaa olevan alaikäisen etua jäljittämään hänen perheenjäsenensä mahdollisimman nopeasti. Jos alaikäisen tai hänen lähiomaistensa henki tai koskemattomuus saattaa olla uhattuna, varsinkin jos omaiset ovat jääneet alkuperämaahan, on huolehdittava siitä, että näitä henkilöitä koskevien tietojen keruu, käsittely ja välittäminen tapahtuu luottamuksellisesti.

Vastaavankaltainen jäljittämistä koskeva säännös on turvapaikanhakijoiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun direktiivin 2003/9/EY (jäljempänä vastaanottodirektiivi) 19 artiklan 3 kohdassa.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK:n) lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 60/1991) 22 artiklassa edellytetään sopimusvaltioiden, siten kuin ne katsovat tarpeelliseksi, YK:n ja muiden järjestöjen kanssa suojelevan ja auttavan turvapaikanhakija- ja pakolaislasta sekä jäljittävän hänen vanhempansa ja muut perheenjäsenensä, jotta saataisiin lapsen ja hänen perheensä jälleenyhdistämisen kannalta tärkeitä tietoja.

Ruotsin maahanmuuttovirasto pyrkii jäljittämään maahan ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan perheenjäsenet. Virastolla on pitkäaikainen käytännön kokemus jäljittämistyöstä. Turvapaikkamenettelyn aikana lapselle tarjotaan mahdollisuus ottaa yhteyttä Ruotsin Punaiseen Ristiin vanhempien jäljittämiseksi. Maahanmuuttovirasto käyttää jäljittämistyössä apunaan muun muassa UNHCR:ää, edustustoja, Pelastusarmeijaa sekä Caritas- ja International Social Service (ISS)-järjestöä. Jäljittämistä ei ole säännelty laissa, vaan sitä koskevat maahanmuuttoviraston sisäiset ohjeistukset.

Norjassa ulkomaalaisvirasto (Utlendingsdirektoratet) selvitti jäljittämiskysymystä työryhmässä, jonka raportti UDI raportti: Kuvailu, toimenpiteet ja rutiinit; UDI:n työ yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden vanhempien tai muiden huoltajien jäljittämiseksi (UDI rapport: Beskrivelse, tiltak og rutiner; UDIs arbeid med oppsporing av foreldre eller andre omsorgspersoner for enslige mindreårige asylsøkere) julkaistiin vuonna 2003. Vuoden 2005 alkupuolella ulkomaalaisvirasto solmi sopimuksen ISS:n kanssa hankkeesta, jonka puitteissa on tarkoitus kehittää ilman huoltajaa tulleista alaikäisistä huolehtivien henkilöiden jäljittämistä ja alaikäisten palauttamista kotimaahansa.

Tanskan ulkomaalaislakiin sisällytettiin 23 tammikuuta 2003 hyväksytyllä (L 23 som vedtaget 23. januar 2003: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven) ja 1 päivänä huhtikuuta 2003 voimaan tulleella muutoksella ulkomaalaisviraston velvollisuus jäljittää ilman huoltajaa tulleen

alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemmat (§ 56 a, stk 8). Säännöksen taustalla on ajatus, että lapsen psyykkisen hyvinvoinnin ja kehityksen kannalta on tärkeää saada tietoa vanhempien tilanteesta. Jäljittäminen tulee aloittaa mahdollisimman pian ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan saavuttua Tanskaan, ei kuitenkaan ennen kuin lapselle on määrätty edustaja. Jäljittämisen lähtökohtana on lapsen suostumus. Jos lapsi itse ei suostumustaan anna, mutta hänen edustajansa pitää jäljittämistä lapsen edun mukaisena, voidaan jäljittämistyöhön ryhtyä. Virasto suorittaa jäljittämistä yhteistyössä Tanskan Punaisen Ristin tai jonkin muun järjestön kanssa ja pyytää tarvittaessa virka-apua ulkoministeriöltä.

2.3. Nykytilan arviointi

2.3.1. Tiedonsaantioikeus

Useat eri viranomaistahot ovat tekemisissä ilman huoltajaa Suomeen tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan kanssa. Lähtökohtaisesti eniten tietoa alaikäisen henkilökohtaisista olosuhteista on hänet majoittavalla vastaanotokeskuksella tai ryhmäkodilla. Erityisesti alaikäisten vastaanottoon erikoistuneen ryhmäkodin henkilöstö on päivittäisessä kanssakäymisessä alaikäisen kanssa. Turvapaikkahakemuksen tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaavat lupaviranomaiset kohtaavat lapsen selvittäessään tämän henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä sekä järjestämässään turvapaikkapuhuttelussa.

Nykyisen lainsäädännön perusteella vastaanoton järjestäjällä on vain rajalliset mahdollisuudet välittää ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja hakemuksen tutkinnasta ja ratkaisemisesta vastaaville ulkomaalaihallinnon viranomaisille. Vaikka asukasrekisteri tarjoaakin kanavan välittää tietoja ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten välillä, ei sen tietosisältö ole riittävä alaikäistä koskevan päätöksenteon kannalta välttämättömien tietojen välittämiseksi.

Mahdollisuuksia tietojen vaihtoon ei nykyisin voida pitää riittävinä. Vaikuttaa myös siltä, että käytännöt asukasrekisterin käytössä tietojenvaihtotarkoituksessa eri vastaanotto-keskusten ja lupaviranomaisten välillä eroa-

vat toisistaan. Käytännössä lienee niin, että asukasrekisteriin tallennetaan eri vastaanottokeskuksissa hieman eri tietoja. Hakijoiden yhdenmukaisen kohtelun näkökulmasta tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä.

Käytännön tarpeiden johdosta tietoa vaihdetaan muutoin kuin asukasrekisterin välityksellä jo nykyisin jonkin vastaanottokeskusten ja lupaviranomaisten välillä. Nykytilanne on aiheuttanut epäselvyyksiä erityisesti silloin kun on ollut kyse salassa pidettävistä tiedoista ja niiden luovuttamisesta toiselle viranomaiselle. Tämän vuoksi myös vastaanottokeskusten henkilöstön oikeusturvan näkökulmasta olisi tärkeätä, että tiedon välittämisestä säänneltäisiin ulkomaalaislaissa.

Vastaanoton järjestäjällä on kotouttamislain 41 §:ssä mainittujen muiden viranomaisten tavoin oikeus saada salassapitosäännösten estämättä muilta valtion ja kuntien viranomaisilta sekä muulta turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestäjältä kotouttamislaissa tarkoitettujen tehtävien suorittamista varten tarpeellisia tietoja. Samankaltainen säännös on tarpeen sisällyttää ulkomaalaislakiin, jotta kotouttamislain 43 §:n 2 momentin salassapitovelvollisuus väistyisi.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakuksen selvittäminen on eri syistä vaikeaa ja tosiasioiden selville saaminen ja niiden todentaminen on hankalaa. Toimiva ja oikeudenmukainen turvapaikkajärjestelmä edellyttääkin, että päätöksentekijällä on käytettävissään myös muiden viranomaisten hankkimia, mahdollisesti myös salassa pidettäviä tietoja.

Hallintolain (434/2003) 31 §:ssä ja ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentissa säädetään viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta. Samassa ulkomaalaislain säännöksessä hakijan edellytetään myötävaikuttavan oman asiansa selvittämiseen.

Lapsen edun periaatteesta seuraa korostunut vaatimus selvittää lasta koskeva asia aina mahdollisimman perinpohjaisesti kaikki siihen vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Lapsen edun turvaamiseksi tulisi viranomaisten välisellä tietojenvaihdolla varmistaa, että välttämättömät tiedot ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytysten selvittämiseksi ovat lupaviranomaisten tiedossa.

Turvapaikkahakemuksen selvittäminen ja siihen liittyvien tietojen hankkiminen ei kuulu vastaanottokeskusten tai ryhmäkotien henkilöstön tehtäviin. Henkilöstön tietoon saattaa kuitenkin eri tavoin tulla sellaisia tietoja, joiden välittämistä lupaviranomaisille voidaan lapsen edun näkökulmasta pitää perusteltuna.

Lasten riippuvaisesta asemasta johtuen heidän asemaansa tietoja välitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota. Usein vastaanottokeskusten tai niiden yhteydessä toimivien ryhmäkotien henkilöstöön kuuluvat avustavat lasta esimerkiksi yhteydenpidossa hänen vanhempiansa saaden siten tietoonsa seikkoja, joita todennäköisesti täysi-ikäisen kohdalla ei saataisi. Näissä tilanteissa on keskeistä, että vastaanottoviranomaiset saavat tiedon sillä tavalla, että perustuslain 10 §:n ja ihmisoikeuksien suojaamaa yksityisen viestin luottamuksellisuutta ei loukata eivätkä rikoslain (39/1889) 38 luvun viestintäsalaisuuden loukkaamista ja 24 luvun sala kuuntelua ja salakatselua koskevat tunnusmerkistöt täyty.

Tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen lisääminen ulkomaalaislakiin edellyttää myös ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamista. Uutena tietolähteenä lakiin on tarpeellista lisätä vastaanottokeskus.

2.3.2. *Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen*

Jäljittämisen avulla pyritään luomaan uudelleen yhteys Suomeen saapuneen alaikäisen turvapaikanhakijan ja hänen kotimaasaan tai jossakin kolmannessa maassa oleskelevan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön välille. Lähtökohtaisesti lapsen edun mukaisena voidaan pitää sitä, että hän tietää, missä hänen vanhempansa oleskelevat.

Jäljittämisen avulla saadaan Ulkomaalaisviraston päätöksenteon kannalta tärkeätä tietoa, joka saattaa mahdollistaa perheen yhdistämisen myöhemmässä vaiheessa Suomessa, lapsen kotimaassa tai jossakin kolmannessa maassa, jossa vanhemmat oleskelevat. Vanhemman tai muun lapsen tosiasiallisesta

huollosta vastanneen henkilön löydyttyä perheen yhdistämistä muualla kuin Suomessa voitaisiin harkita, jos lapsen ei katsota olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa ja paluun arvioitaisiin olevan turvallista ja lapsen edun mukaista.

Suomen viranomaisilla on jäljittämistä vain vähän kokemusta. Työhallinto tai poliisi ei jäljitä alaikäisen perheenjäseniä, eikä Ulkomaalaisviraston suorittama jäljittämistyö ole järjestelmällistä.

SPR:n toimintaa sääntelevät Punaisen Ristin kansainvälisen komitean (ICRC) periaatteet, keskeisesti järjestön ja asiakkaan välinen luottamuksellisuus, eikä ole nähtävissä, että jäljittämistä vastaava olevan viranomais-tahon ja SPR:n välillä voitaisiin tehdä jäljittämistä yhteistyötä. Lapsen mahdollisuus turvautua SPR:n erityisosaamiseen tulisi kuitenkin varmistaa lapsen edun toteuttamiseksi tapauksissa, joissa tietoa lapsen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön olinpaikasta ei muutoin kyettäisi lapselle antamaan.

Vastuu jäljittämistä on tarpeen säätää tietyn viranomaisen vastuulle, jotta jäljittämistyö muuttuisi järjestelmällisemmäksi ja siinä kyettäisiin kehittämään tehokkaat toimintatavat sekä hankkimaan ja ylläpitämään tarvittava tietotaito ja yhteydet muihin viranomaisiin ja järjestöihin.

Ulkomaalaisvirasto on jäljittämiseen luonteva viranomainen, koska jäljittämällä saadaan sen päätöksenteon kannalta keskeisiä tietoja, jotka edesauttavat päätösten perustamista tosiasioihin. Jäljittäminen ei kuitenkaan vaikuttaisi kansainvälisen suojelun tarpeen arviointiin.

3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1. Tiedonsaantioikeus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tiedonsaantioikeus siten kuin kotouttamislain 43 §:n 2 momentissa edellytetään, jotta saman säännöksen 1 momentin salassapitovelvollisuus väistyisi. Esityksen mukaan Ulkomaalaisvirastolla, poliisilla ja rajavartiolaitoksella olisi pyynnöstään oikeus saada ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan ja hänen perheenjäsentensä henkilökoh-

taisia olosuhteita koskevia viranomaisten selvitystyön kannalta välttämättömiä tietoja.

Ulkomaalaislain 7 §:ssä säädetään yleisistä menettelytavoista hallintomenettelyssä. Viranomaisella on selvittämisvelvollisuus. Asianosaisella puolestaan on myötävaikuttamisvelvollisuus oman asiansa selvittämiseen. Myötävaikuttamisvelvollisuudesta huolimatta turvapaikkapäätöksenteolle on ominaista tosiasioiden selvittämisen ja niiden todentamisen vaikeus.

Ehdotetulla lailla pyritään varmistamaan, että lupaviranomaisilla on käytettävissään vastaanottokeskusten tietoon tulleet tiedot, jotka ovat välttämättömiä selvitetessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkareittiä taikka maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Esitys edistäisi lapsen etua ja parantaisi hänen asemaansa, koska se mahdollistaisi lapsen tilanteen nykyistä kokonaisvaltaisemman viranomaiskäsitteilyn ja päätöksenteon perustamisen tiedossa oleviin tosiseikkoihin.

Esityksen mukaan lupaviranomaiset voisivat pyytää vastaanottokeskukselta ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaika, perheenjäseniä ja näiden olinpaikkaa sekä muita näihin verrattavissa olevia alaikäisen tai hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä kyseisten viranomaisten selvittäessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkareittiä taikka maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Nämä ovat pääsääntöisesti sellaisia tietoja, joita koskee ulkomaalaislain nojalla turvapaikanhakijan oma tietojenantovelvollisuus ainakin silloin kun viranomainen kyseisiä tietoja häneltä nimenomaisesti tiedustelee.

Tiedossa on, että jossakin määrin tietoa vastaanottapuolen ja ulkomaalaishallinnon lupaviranomaisten kesken oletettavasti käytännön tarpeista johtuen välitetään jo nykyisinkin. Esityksellä pyritään varmistamaan tämän toiminnan perustuminen kaikilta osin lakiin. Tämä on paitsi vastaanottokeskuksen henkilöstöön kuuluvien oikeusturvan myös ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden yhdenmukaisen kohtelun näkökulmasta keskeistä.

Lapselle määrätty edustaja rajattaisiin tiedon välittämisen ulkopuolelle jo mahdollisen eturistiriitatilanteenkin vuoksi. Lapsen edus-

tajalla olisi kuitenkin keskeinen rooli säännöksessä määriteltävässä tietojen välittämistä koskevassa menettelyssä.

Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ehdotetulla muutoksella lisättäisiin vastaanottokeskus uudeksi tahoksi, jolta rekisterinpitäjän on oikeus saada sille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi välttämättömiä tietoja.

3.2. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen

Ehdotetulla lailla pyritään yhtäältä auttamaan Suomeen ilman huoltajaa tullutta alaikäistä turvapaikanhakijaa luomaan uudelleen yhteys vanhempaansa tai muuhun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneeseen henkilöön ja toisaalta edesauttamaan turvapaikkapäätöksenteon perustumista tosiasioihin, minkä voidaan katsoa olevan lapsen edun mukaista.

Viranomaisten välistä vastuunjakoa ilman huoltajaa tulleen alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisessä selkiytettäisiin kohdentamalla vastuu jäljittämisestä Ulkomaalaisvirastolle.

4. Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonsaantioikeudesta säättäminen ulkomaalaislaissa ja ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ehdotettava lisäys eivät aiheuta välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia.

Jäljittäminen ehdotetaan säädettäväksi Ulkomaalaisviraston vastuulle. Uutena tehtävänä se vaatii taloudellisia voimavaroja, joiden määrän arviointi on vielä tässä vaiheessa hankalaa. Voimavarojen tarve on sidoksissa siihen, miten jäljittämistä käytännössä tehdään, mitä eri tahoja siinä käytetään apuna ja mikä on jäljittämistyön kestolle kohtuulliseksi katsottava aika. Lisäksi merkityksellistä on, mistä maista alaikäiset ovat Suomeen turvapaikanhakuun saapuneet. Jäljittämisen kestolla on vastaanotosta syntyvien kustan-

nusten kautta myös kokonaistaloudellista merkitystä.

Lähtökohtana on, että Ulkomaalaisvirasto selvittelee asiaa kirjallisesti. Niissä tapauksissa, joissa asioita on tarpeen selvittää ulkomailla, voisi Ulkomaalaisvirasto turvautua kansainvälisiin järjestöihin tai perustelluissa tapauksissa esittää ulkoasiainministeriölle virka-apupyynnön. Suomen edustustot voisivat yksilöidyn pyynnön perusteella antaa virka-apua, jos se on perusteltua ottaen huomioon niiden tehtävät, käytettävissä olevat voimavarat ja mahdollisuudet virka-avun antamiseen sekä paikalliset olosuhteet.

Jäljittämisestä vastaavana tahona Ulkomaalaisviraston maksettavaksi tulevat korvaukset käytännön jäljittämistyötä suorittaville tahoille. Eräiden arvioiden mukaan yhden jäljittämistoimeksiannon kustannus olisi järjestön suorittamana noin 1500 euroa. Uudistus toteutettaisiin ensi vaiheessa Ulkomaalaisviraston toimintamäärärahojen asettamisrajoissa.

Esityksestä seuraa taloudellisia vaikutuksia myös jäljittämistyötä käytännössä tekeville Suomen edustustoille. Edustustoille aiheutuvien kustannusten määrää ei tässä vaiheessa vielä pystytä arvioimaan.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esityksellä parannetaan tiedonkulkua vastaanottokeskusten ja lupaviranomaisten välillä ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden ja heidän perheenjäsentensä henkilökohtaisista olosuhteista. Lähtökohteisesti vaikuttaisi siltä, että esitys ei olennaisesti lisäisi vastaanottokeskusten ja lupaviranomaisten tehtäviä. Esitys ei näin ollen tältä osin sisällä välittömiä vaikutuksia viranomaisten henkilövoimavaratarpeisiin.

Jäljittäminen olisi Ulkomaalaisvirastolle osoitettu uusi tehtävä. Lähtökohteisesti nykyisellä hakijamäärällä jäljittämiseen tulisi Ulkomaalaisvirastossa suunnata yhden henkilötyövuoden henkilövoimavara.

Koska käytännön jäljittämistyötä tekisivät muun muassa Suomen edustustot ja kyse olisi myös niille uudesta tehtävästä, on esityksellä vaikutuksia myös edustustojen toimintaan ja mahdollisesti myös joidenkin edustustojen henkilöstövoimavaratarpeisiin. Vaikutusten arviointi tältä osin on hankalaa.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen avulla pyritään edistämään lapsen edun toteutumista ja parantamaan hänen asemaansa. Pitemmällä tähtäimellä esityksellä lienee vaikutusta myös lasten hyväksikäytön vähentämiseen pyrkimyksissä parempiin elinolosuhteisiin. Tämä edesauttaa yksittäisten alaikäisten turvallisuutta ja vaikuttaa samalla myös laajemmin yhteiskunnalliseen turvallisuustilanteeseen.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Ehdotukset perustuvat sisäasiainministeriön asettaman vailla huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta viranomaisten välistä tiedonkulkua ja perheenjäsenten jäljittämistä selvittäneen työryhmän ehdotuksiin. Työryhmä luovutti raporttinsa 17 päivänä tammikuuta 2005 (Sisäasiainministeriön julkaisuja 3/2005). Raporttiin sisältyy lausuma ja eriävä mielipide. Työryhmässä olivat edustettuina sisäasiainministeriö, ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työministeriö ja Ulkomaalaisvirasto. Työryhmä kuuli lisäksi asiantuntijana oikeusministeriön edustajaa. Edellä mainituille

tahoille on esityksen valmistelun aikana annettu mahdollisuus lausua mielipiteensä asiasta.

Esityksestä on pyydetty lausunnot ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriön poliisiosastolta ja rajavartiolaitososastolta, valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöltä, työministeriöltä, eduskunnan oikeusasiamieheltä, oikeuskanslerilta, keskusrikospoliisilta, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, vähemmistövaltuutetulta, Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta, Helsingin kaupungin sosiaalivirastolta, tietosuojavaltuutetulta, Viestintävirastolta, Ulkomaalaisvirastolta, Kaakkois-Suomen, Pirkanmaan, Pohjois-Pohjanmaan, Uudenmaan ja Varsinais-Suomen työvoima- ja elinkeinokeskuksilta, vastaanottokeskuksilta, Amnesty Internationalin Suomen osastolta, Lastensuojelun Keskusliitolta, Pakolaisneuvonta ry:ltä ja Suomen Punaiselta Ristiltä.

Erityistä huomiota lausunnoissa kiinnitettiin tiedonkulun järjestämiseen vastaanottokeskusten ja lupaviranomaisten välillä. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin tarve rajata tarkemmin tiedonkulkua koskevaa säännöstä. Lausunnoissa esitetyt näkemykset on keskeisiltä osin otettu huomioon esityksen valmistelussa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotusten perustelut

1.1. Ulkomaalaislaki

105 a §. Tiedonsaantioikeus. Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä tiedonsaantioikeudesta, jolla kotouttamislain 43 §:n 2 momentin mukaisesti väistyisi saman säännöksen 1 momenttiin perustuva salassapitovelvollisuus.

Kotouttamislain 43 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt eivät saa ilman pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai hänen huoltajansa tai saman lain mukaan määrätyn edustajan nimenomaista suostumusta ilmaista pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan yksityistä tai

perheen salaisuutta ja henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja. Ilmaista ei myöskään saa muuta kotouttamislaissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatua tietoa, ellei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna pakolaisen, turvapaikanhakijan tai muun maahanmuuttajan tai näiden läheisten turvallisuutta.

Kotouttamislain 43 §:n 2 momentin mukaan se mitä 1 momentissa säädetään, ei estä asian ilmaisemista sille, jolla lain nojalla on oikeus saada asiasta tieto.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Ulkomaalaisviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen oikeudesta saada ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa ja hänen perheenjäseniään koskevia tietoja vastaanottokeskukselta. Vastaanottokeskuksella tarkoitettaisiin myös niiden yhteydessä toimivia

ryhmäkoteja, joissa ilman huoltajaa olevat alaikäiset turvapaikanhakijat pääsääntöisesti majoitetaan, sekä ulkomaalaisten säilöönnottoyksikköä.

Kotouttamislain 42 §:n nojalla tietoja, jotka ovat tarpeen ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi, saa asukasrekisteristä välittää Ulkomaalaisvirastolle, poliisille ja rajavartiolaitokselle. Samoille viranomaistahoille perustettaisiin oikeus saada pyynnöstään 1 momentissa täsmennettyjä tietoja. Jos poliisi tai rajavartiolaitos pyytää tietoa vastaanottokeskukselta, tulee sen varmistaa, että saatu tieto on aina myös hakemuksen ratkaisevan Ulkomaalaisviraston käytössä.

Ulkomaalaisviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen oikeus saada tietoa perustuisi nimenomaiseen pyyntöön. Tämä on välttämätöntä, koska vastaanottokeskuksen henkilöstöllä ei ole toimivaltaa, eikä sillä myöskään liene mahdollisuutta ja asiantuntemusta arvioida, mitkä tiedot ovat välttämättömiä lupaviranomaisten näkökulmasta.

Käytännössä tiedonsaantioikeuden perustuminen nimenomaiseen pyyntöön merkitsisi sitä, että tietoa pyytävän viranomaistahon velvollisuutena olisi arvioida yksittäistapauksessa tiedon välttämättömyys ja samalla yksilöidä pyyntönsä kohde ja sisältö. Perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämän asianmukaisen menettelyn ja virkavastuun näkökulmasta on välttämätöntä, että salassa pidettävien tietojen välittäminen tallentuu kirjallisessa muodossa. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että pyyntö ja siihen annettava vastaus on toimitettava esimerkiksi sähköpostitse tai kirjeitse. On tärkeää, että tiedonvaihtoon liittyvät asiakirjat liitetään hakijan asiakirjakansioon, jolloin ne myös arkistoidaan asianmukaisesti.

Vaikka kotouttamislain 43 §:n 1 momentin perusteella salassapitovelvollisia ovat kaikki laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavat henkilöt, kohdistettaisiin tiedonsaantioikeus ainoastaan vastaanottokeskukseen edellä täsmennetyin tavoin. Kotouttamislain edellä mainitun säännöksen perusteluiden mukaan laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittavalla henkilöllä viitattaisiin vastaanottokeskusten henkilöstöön, kotoutumissuunnitelman laatimiseen osallistuviin, alaikäisen edustajaan ja vastaanotossa ja kotouttamisessa asiantuntijana käytettyyn henkilöön sekä kuntien luotta-

mushenkilöihin. Tiedonsaantioikeuden ulottaminen kaikkiin edellä mainittuihin henkilöihin ei ole tarkoituksenmukaista.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa toimii eri ammattiryhmiä edustava henkilöstö, johon kuuluvien toimenkuvat ja vastuut eroavat merkittävästi toisistaan. Tämän vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista kohdistaa tietopyyntöä vastaanottokeskusten henkilökuntaan kuuluviin yksittäisiin henkilöihin, vaan pyyntö kohdistettaisiin vastaanottokeskukseen. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että tiedon välittämisestä olisi viime kädessä vastuussa keskuksen johtaja. Yksittäisen vastaanottokeskuksen harkintaan jäisi, millä tavoin tiedonkulku vastaanottokeskuksen sisällä järjestettäisiin.

Lapsen edun toteutumisen varmistamiseksi ilman huoltajaa olevalle turvapaikanhakijalapselle kotouttamislain 26 §:n perusteella määrätty edustaja rajattaisiin tiedonvälityksen ulkopuolelle. Tiedonsaantioikeuden kohdistaminen alaikäisen edustajaan saattaisi johtaa eturistiriitatilanteeseen.

Kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen asiaa selvittäessä on välttämätöntä saada tietoon myös sellaisia asioita, jotka mahdollisesti kuuluvat henkilön yksityisyyden piiriin. Yksityisyyden suojasta säädetään perustuslain 10 §:ssä, Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden tekemän yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990 jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklassa, YK:n kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976) 17 artiklassa ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 16 artiklassa.

Tiedonsaantioikeus koskisi ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaikaa, perheenjäseniä ja näiden olinpaikkaa sekä muita näihin verrattavissa olevia alaikäisen tai hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja. Lupaviranomaisten tiedonsaantioikeus vastaanottokeskukselta koskisi toisin sanoen pääasiassa sellaisia tietoja, joita koskee ulkomaalaislain nojalla turvapaikanhakijan oma tietojenantovelvollisuus ainakin silloin kun viranomaisen kyseisiä tietoja häneltä nimenomaisesti tiedustelea. Tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluisivat myös esimerkiksi kotiväkivaltaa, seksuaalista hyväksikäyttöä ja pakko-

työtä koskevat tiedot. Tiedonsaantioikeuden piiriin eivät kuuluisi alaikäisen terveydellisiä olosuhteita koskevat tiedot. Terveystilaa koskevien tietojen välittäminen on yleensä oleskelulupaharkinnan näkökulmasta lapsen edun mukaista, minkä vuoksi lasta ja hänen edustajaansa tulisi ohjeistaa välittämään kyseiset tiedot turvapaikka-asian käsittelijälle.

Tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvien tietojen tulisi olla välttämättömiä Ulkomaalaisviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen selvittäessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkareittiä taikka maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoitukse-
na on suojata luottamukselliseksi tarkoitettun viestin sisältö ulkopuolisilta. Perusoikeus-
distuksen esitöiden mukaan tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden ja muiden luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan. Säännös ei suojaa vain viestin lähettäjä, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus.

Perustuslain 10 §:n 2 momentti suojaa luonnollisesti myös vastaanottokeskuksessa tai ryhmäkodissa asuvan alaikäisen turvapaikanhakijan yksityisen viestin luottamuksellisuutta. Tämän vuoksi on keskeistä, että vastaanottokeskuksen henkilöstöön kuuluva saa tiedon sillä tavalla, että perustuslain 10 §:n ja ihmisoikeuksien suojaama yksityisen viestin luottamuksellisuutta ei loukata. Yksityisen viestin luottamuksellisuutta toisten henkilöiden oikeudenloukkauksia vastaan suojataan rikoslain 38 luvun viestintäsalaisuuden loukkaamista ja 24 luvun salakuuntelua ja salakatselua koskevilla säännöksillä.

Perustuslain 10 §:ää ei voida katsoa loukautun, jos esimerkiksi ilman huoltajaa olevan alaikäisen kohdalla tieto alaikäisen vanhempien olinpaikasta on saatu avustettaessa häntä pitämään yhteyttä esimerkiksi puhelimitse, kirjeitse tai sähköisten viestinten avulla vanhempiinsa tai muihin perheenjäseniinsä, jolloin tietoon on saatu yhteys- ja muita vastaavia tietoja. Alaikäisen oma-aloitteisesti vastaanottokeskusten henkilökuntaan kuuluvalla kertomien tietojen osalta tulisi erityistä huo-

miota kiinnittää tämän säännöksen 2 momenttiin.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle turvapaikanhakijalle on annettava tieto siitä, että tietoja voidaan hänen suostumuksestaan riippumatta antaa 1 momentissa tarkoitetuille viranomaisille.

Vastaanottokeskuksen henkilöstön tehtäviin kuuluu tiedottaa turvapaikanhakijalle hänelle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Kyseiset tiedot mukaan lukien tieto henkilöstön vaitiolovelvollisuudesta ja siitä tehtävistä poikkeuksista lapsen edun ja vakavan rikosepäilyn johdosta suhteessa muihin viranomaisiin annetaan turvapaikanhakijalle pian hänen keskuksen saapumisensa jälkeen järjestettävässä alkuhaastattelussa. Olisi luonteavaa, että ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle turvapaikanhakijalle annettaisiin alkuhaastattelussa tieto myös siitä, että tämän säännöksen 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan antaa toiselle viranomaiselle. Tiedon antamisella mahdollisimman varhaisessa vaiheessa pyritään siihen, että alaikäisellä olisi kyseinen tieto jo ennen kuin hän esimerkiksi oma-aloitteisesti kertoo asioistaan vastaanottokeskuksen henkilökunnalle.

Koska kyseessä on ilman huoltajaa oleva alaikäinen turvapaikanhakija, säännöksessä korostetaan viranomaisen korostettua huolehtimisvelvollisuutta. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää tapaan, jolla asiasta alaikäiselle kerrotaan. Tieto tulisi antaa lapselle hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla.

Pykälän 3 momentissa määriteltäisiin menettelytapa tiedon välittämisessä. Ilman huoltajaa olevaa alaikäistä turvapaikanhakijaa edustaa ja hänen puhevaltaansa turvapaikkamenettelyssä käyttää hänelle kotouttamislain 26 §:n nojalla määrätty edustaja. On tärkeätä, että edustaja lapsen edun toteutumisen valvojana turvapaikkamenettelyssä saa tiedon sel-
laisista tiedoista, jotka aiotaan antaa 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle. Edustajalla on mahdollisuus tarvittaessa oikaista virheellinen tieto, arvioida tiedon merkitystä ja hän voi myös itse välittää tiedon kotouttamislain 43 §:n 1 momentin perusteella, jos tiedon voidaan katsoa olevan luonteeltaan kyseisessä säännöksessä viitattu hakijan yksityinen tai perheen salaisuus tai henkilö-

kohtaisia oloja koskeva tieto.

105 b §. *Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen.* Nykyisessä ulkomaalaislaissa ei ole säännöstä Suomessa ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisestä.

Määritelmädirektiivin 30 artiklan 5 kohdassa jäsenvaltioiden edellytetään pyrkivän ilman huoltajaa tulevan alaikäisen edun suojelemiseksi jäljittämään hänen perheenjäsenensä mahdollisimman nopeasti. Vastavansisältöinen säännös on vastaanottodirektiivin 19 artiklan 3 kohdassa. Direktiiveissä ei oteta kantaa menettelytapoihin, joilla jäljittäminen tulisi pyrkiä suorittamaan. Ehdotetulla säännöksellä pantaisiin täytäntöön edellä mainitut direktiivien säännökset.

Lapsen edun mukaista on yleensä tietää, missä hänen vanhempansa ovat. Lähtökohteisesti jokaisella lapsella on oikeus ylläpitää henkilökohtaisia suhteita ja suoria yhteyksiä vanhempiinsa. Jäljittämisen tarkoituksena on auttaa Suomessa ilman huoltajaa oleskelevaa alaikäistä luomaan uudelleen yhteys vanhempaansa tai muuhun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneeseen henkilöön. Lisäksi jäljittämisen tarkoituksena on edesauttaa Ulkomaalaisviraston päätöksen perustamista tosiasioihin, minkä voidaan katsoa olevan lapsen edun mukaista. Jäljittäminen ei saa vaikuttaa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan päätöksentekoon.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 22 artikla edellyttää sopimusvaltioiden, siten kuin ne katsovat tarpeelliseksi, YK:n ja muiden järjestöjen kanssa suojelevan ja auttavan turvapaikanhakija- ja pakolaislasta sekä jäljittävän hänen vanhempansa ja muut perheenjäsenensä, jotta saataisiin lapsen ja hänen perheensä jälleenyhdistämisen kannalta tärkeitä tietoja.

Jäljittämisellä tarkoitettaisiin erilaisia viranomaisten suorittamia erityisiä toimenpiteitä kuten yhteydenottoja esimerkiksi Suomen edustustoihin, kansainvälisiin järjestöihin (esim. YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu UNHCR) tai kansalaisjärjestöihin (esim. Caritas, International Social Service, Pelastusarmeija), joiden tarkoituksena on maassa il-

man huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön olinpaikan selvittäminen. Päätös jäljittämisessä käytettävistä kanavista jäisi yksittäistapauksissa jäljittämisen suorittavan viranomaisen harkintaan, sillä jokaisen tapauksen yksityiskohdat vaikuttavat olennaisesti siihen, mikä missäkin tapauksessa on jäljittämisen kannalta tarkoituksenmukaisin kanava.

Jäljittämisellä ei tarkoitettaisi sellaista tavallista selvitystyötä ja tietojen hankintaa, jota rajatarkastusviranomaiset, poliisi ja Ulkomaalaisvirasto suorittavat jokaisen kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen kohdalla selvittäessään tämän perheenjäseniä koskevia tietoja. Jäljittämisellä ei myöskään tarkoitettaisi Ulkomaalaisviraston mahdollista pyrkimystä selvittää ennen päätöksen tekemistä turvapaikka- ja oleskelulupa-asiansa muun asianmukaisen vastaanottajatahon mahdollisuus huolehtia lapsesta.

Jäljittämistyö voi suuntautua lapsen ja hänen vanhempansa kotimaahan tai johonkin kolmanteen maahan, jossa alaikäisen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön oletetaan oleskelevan. Ottaen huomioon sellaisten yksin olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden kasvaneen määrän, jotka ovat ennen Suomeen saapumistaan oleskelleet yhdessä tai useammassa EU:n jäsenvaltiossa tai muussa maassa, joka soveltaa niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen johonkin jäsenvaltioon jättämän turvapaikka-hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, annettua asetusta 343/2003/EY (jäljempänä vastuumäärittämisasetus), tulisi pyrkiä selvittämään mahdollisesti muualla Euroopassa oleskelevan vanhemman tai muun alaikäisen tosiasiallisesta huollosta vastanneen henkilön olinpaikka. Vastuumäärittämisasetuksen 15 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on saatettava alaikäinen yhteen toisessa jäsenvaltiossa oleskelevan sukulaisen kanssa, joka voi hänestä huolehtia, edellyttäen kuitenkin, että näin toimiminen ei ole lapsen edun vastaista.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Ulkomaalaisviraston vastuulle pyrkiä jäljittämään Suomessa ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhempi tai muu hänen

tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö. Jos lapsen molemmat vanhemmat ovat kuolleet tai lapsi on muista syistä ollut muun henkilön tosiasiallisessa huollossa ennen Suomeen saapumistaan, tulisi vanhemman sijasta pyrkiä jäljittämään henkilö, jonka tosiasiallisessa huollossa lapsi on ollut. Lapsen huollosta tosiasiallisesti vastanneella henkilöllä viitattaisiin sekä lain nojalla määrättyyn huoltajaan että tavanmukaiseen huoltajaan asianomaisen maan järjestelmästä riippuen.

Ulkomaalaisviraston tulisi aloittaa jäljittäminen viipymättä. Jäljittämisen aloitusajan kohtaa ei määriteltäisi säännöksessä tarkemmin, koska yksittäistapauksesta aina riippuu, milloin jäljittämisen aloittaminen on tarpeellista, tarkoituksenmukaista tai ylipäänsä mahdollista. Toisinaan vasta turvapaikkapuhuttelussa Ulkomaalaisvirasto saa sellaisia tietoja, jotka mahdollistavat jäljittämistyön aloittamisen. Toisaalta turvapaikkapuhuttelussa voidaan saada myös sellaisia tietoja, jotka tekevät jäljittämistyön tarpeettomaksi.

Ulkomaalaisviraston ei edellytettäisi aloittavan jäljittämistä, jos alaikäisen vanhempien tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön olinpaikka on kohtuullisella varmuudella tiedossa. Saattaa myös olla, että lapsen vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön olinpaikasta ei yrityksistä huolimatta onnistuta saamaan minkäänlaista tietoa. Tämän vuoksi säännöksessä edellytettäisiin Ulkomaalaisviraston pyrkivän mahdollisuuksien mukaan jäljittämisen kautta hankkimaan tieto alaikäisen vanhemmasta tai muusta hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneesta henkilöstä. Pääperiaatteena olisi, että alaikäisen vanhempi tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö pyrittäisiin päättäväisesti jäljittämään lapsen edun toteuttamiseksi aina silloin kun se on mahdollista.

Ulkomaalaisviraston katsottaisiin täyttäneen jäljittämisvelvollisuutensa, jos tehtyyn tiedusteluun ei kohtuullisessa ajassa ole saatu vastausta tai jos vastauksen sisältö osoittaa, ettei vanhempaa tai muuta alaikäisen tosiasiallisesta huollosta vastannutta henkilöä kyetä kohtuullisessa ajassa jäljittämään. Ulkomaalaislain 6 §:n 3 momentin mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Tämän vuoksi jäljittäminen ei voi kestää kohtuuttoman kauan.

On myös mahdollista, että viranomaisista riippumattomat tekijät kuten kohdemaan turvallisuustilanne tekevät jäljittämistyön käytännössä mahdottomaksi. Näissä tapauksissa Ulkomaalaisviraston tulisi varmistaa, että lapsen edustajalla on tieto mahdollisuudesta jäljittää lapsen vanhempi tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö SPR:n henkilöhaun kautta. Ulkomaalaisviraston katsottaisiin täyttäneen jäljittämisvelvollisuutensa, kun se on antanut tämän tiedon lapsen edustajalle.

Lapsen edun toteuttamiseksi Ulkomaalaisvirasto ilmoittaisi jäljittämisen lopputuloksesta lapsen edustajalle ennen päätöksen tekemistä. Harkintansa mukaan Ulkomaalaisvirasto voisi myös kuulla lasta jäljittämisen lopputuloksesta, jos asian selvittämisen katsotaan sitä edellyttävän. Jäljittämistyön lopputulos ei kuitenkaan estäisi Ulkomaalaisvirastoa tekemästä päätöstä asiassa.

Pykälän 2 momentissa otettaisiin huomioon määritelmädirektiivin 30 artiklan 5 kohdan ja vastaanottodirektiivin 19 artiklan 3 kohdan toinen lause, jossa edellytetään, että jäljittämässä tarpeellinen tietojen keruu, käsittely ja välittäminen tapahtuvat luottamuksellisesti, jos alaikäisen tai hänen lähiomaistensa henki tai koskemattomuus saattaa olla uhatuna, varsinkin jos omaiset ovat jääneet alkuperämaahan.

Momentissa viitattaisiin julkisuuslain 23 §:ään ja 24 §:n 1 momentin 24 kohtaan. Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta. Julkisuuslain 23 §:ssä käsitellään vaitiolovelvollisuutta, kun kyseessä on asiakirjan salassa pidettävä sisältö tai tieto. Se, että jäljittämistyöhön liittyviä tietoja tulee kerätä, käsitellä ja välittää salassa pidettävinä, tulisi erityisesti pitää mielessä silloin kun pohditaan jäljittämistyössä käytettäviä kanavia ja itse selvitystyötä ulkomailla.

1.2. Laki ulkomaalaisrekisteristä

8 §. *Ulkopuoliset tietolähteet.* Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n 1 momentissa

säädetään rekisterinpitäjän oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja muilta viranomaisilta.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n 1 momenttiin lisättäisiin aiemmin kumotun 4 kohdan tilalle uusi 4 kohta, joka vastaisi ehdotettua ulkomaalaislain 105 a §:ää. Pykälän 1 momentin mukaan Ulkomaalaisvirastolla, poliisilla ja rajavartiolaitoksella olisi oikeus saada vastaanottokeskukselta salassapitosäännösten estämättä tietoja, jotka koskevat ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaikaa, perheenjäseniä ja näiden olinpaikkaa sekä muita näihin verrattavissa olevia alaikäisen tai hänen perheenjäsentensä tietoja, jotka ovat välttämättömiä edellä mainittujen viranomaisten selvittäessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkareittiä taikka maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 7 §:ssä täsmennetään tiedot, jotka rekisteriin saa siltä osin kuin on tarpeen tallettaa. Tällaisia tietoja ovat muun muassa syntymäaika, tiedot perhesuhteista ja osoite- ja muut yhteystiedot.

Henkilötietojen käsittelyyn oleellisesti liittyvän, rekisterinpitäjälle kuuluvan käsiteltävien tietojen laatua koskevan virheettömyysvaatimuksen kannalta on keskeistä, että tietojen paikkansapitävyys varmistetaan. Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 4 §:n 1 momentin nojalla rekisterinpitäjä, joka tallettaa ulkomaalaisrekisteriin tietoja, vastaa rekisteriin talletettujen tietojen virheettömyydestä sekä tallettamisen ja käytön laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa.

2. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan ensi tilassa. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen perheenjäsenten jäljittämisestä säädetään vastaanottodirektiivissä ja määritelmädirektiivissä. Vastaanottodirektiivin 26 artiklan mukaan direktiivi on tullut panna täytäntöön jäsenvaltioissa viimeistään 6 päivänä helmikuuta 2005. Määritelmädirektiivin 38 artiklan mukaan direktiivi tulee panna täytäntöön jäsenvaltioissa viimeistään 10 päivänä lokakuuta 2006.

3. Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Tiedonsaantioikeuden myötä merkitykselliseksi seikaksi esityksessä muodostuu perustuslain 10 §:n mukainen yksilön yksityisyyden suoja. Yksityisyyden suojasta säädetään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 17 artiklassa ja lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 16 artiklassa. Yksityisyyden suojaan katsotaan kuuluvan sen olennaisena osana yksityisen viestin luottamuksellisuus. Ulkomaalaisen henkilön yksityiselämä nauttii myös vastaanottokeskuksen olosuhteissa asuttaessa perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaista suojaa.

Ulkomaalaislain nojalla turvapaikanhakijalla on velvollisuus selvittää mahdollisimman tarkasti henkilöllisyyttään ja henkilökohtaisia olosuhteitaan lupa-asian ratkaisemiseksi ainakin silloin kun viranomainen kyseisiä tietoja häneltä nimenomaisesti tiedustelee. Kyseinen velvollisuus koskee myös ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Perustuslakivaliokunta on sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) säätämisen yhteydessä (PeVL 7/2000 vp) rahalaitosten tietojenantovelvollisuutta arvioidessaan katsonut, että merkitystä arvioinnissa oli muun ohella sillä seikalla, että kysymys oli tiedoista, joita koski samalla asiakkaan oma tietojenantovelvollisuus. Esityksessä ehdotettu lupaviranomaisten tiedonsaantioikeus vastaanottokeskukselta koskisi pääsääntöisesti samoja tietoja, joita hakijan oma tietojenantovelvollisuus koskee.

Vastaanottokeskuksessa asuminen ei vaikuta siihen, että perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitetujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden ja

muiden luottamuksellisiksi tarkoitettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan. Säännös ei suojaa vain viestin lähettäjää, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus.

Käytännössä perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta arvioituna tiedonsaantioikeus voisi koskea tietoja, joita vastaanottokeskuksen henkilökunta saa auttaessaan vastaanottokeskuksessa tai ryhmäkodissa asuvia alaikäisiä hakijoita näiden yhteydenpidossa sukulaisiinsa. Kysymys olisi toisin sanoen vastaanottokeskuksen henkilökunnan tietoonsa saamista puheluihin, kirjeisiin ja muihin viesteihin liittyvistä tunnistamistiedoista kuten esimerkiksi tieto alaikäisen hakijan vanhempien olinpaikasta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 9/2004 vp katsonut, että viestin tunnistamistiedot jäävät luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle.

Edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeussäännösten johdosta on ehdotetuissa laeissa pyritty erittelemään mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti tiedot, joita tiedonsaantioikeus koskisi. Tiedonsaantioikeus koskisi ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaikaa, perheenjäseniä ja näiden olinpaikkaa sekä muita näihin verrattavissa olevia alaikäisen tai hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että tietojen luovutustarkoitus on riittävän täsmällisesti määritelty. Säännöksessä tarkoitettujen tietojen tulisi olla välttämättömiä lupaviranomaisten selvittäessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkareittiä taikka maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Välttämättömyyседellytys rajaa osaltaan myös sitä, mitkä tiedot voivat olla luovutuksen kohteena.

Tiedonsaantioikeutta rajattaisiin edelleen nimenomaisella pyynnöllä. Tarkoituksena ei ole luoda vastaanottokeskukselle aktiivista ja jatkuvaa raportointivelvollisuutta lupaviran-

omaisille, vaan tiedot tulisi välittää vain niitä erikseen pyydettyä. Pyyntönsään tietoja pyytävä viranomais arvioisi tietojen välttämättömyyden ja samalla yksilöisi pyyntönsä kohteen ja sisällön. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetyn asianmukaisen menettelyn ja virkavastuun näkökulmasta on niin ikään välttämätöntä, että salassapidettävien tietojen välittäminen tallentuu kirjallisessa muodossa.

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan oikeusturva pyritään säännöksessä takaamaan toisaalta velvollisuudella antaa alaikäiselle etukäteen tietoa mahdollisuudesta luovuttaa häntä tai hänen perheenjäseniään koskevia tietoja toiselle viranomaiselle ja toisaalta alaikäiselle kotouttamislain nojalla määrätyn edustajan kytkemisellä menettelyyn tietoja luovutettaessa.

Lisäksi säännöksessä kiinnitetään erityistä huomiota tapaan, jolla toiselle viranomaiselle annettavat tiedot vastaanottokeskuksessa saadaan. Tarkoituksena on selvittää edelleen vastaanottokeskusten roolia tiedon välittämisessä. On keskeistä, että perustuslain 10 §:n ja ihmisoikeuksien suojaamaa yksityisen viestin luottamuksellisuutta ei loukata, eivätkä rikoslain 38 luvun viestintäsalaisuuden loukkaamista ja 24 luvun salakuuntelua ja salakatselua koskevat tunnusmerkistöt täyty.

Esitys ei ulkomaalaisrekisteristä annetun lain osalta sisällä muutoksia lain perusrakenteisiin. Lakiin ehdotetaan tehtäväksi lisäys, joka liittyy ulkomaalaislakiin lisättäväksi esitettyyn tiedonsaantioikeutta koskevaan säännökseen.

Edellä mainitun johdosta lakiehdotukset voitaisiin käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tärkeänä pidetään kuitenkin, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki**ulkomaalaislain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään 30 päivänä huhtikuuta 2004 annettuun ulkomaalaislakiin (301/2004) uusi 105 a ja 105 b § seuraavasti:

Turvapaikkamenettelyt

105 a §

Tiedonsaantioikeus

Ulkomaalaisvirastolla, poliisilla ja rajavartiolaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstään vastaanottokeskukselta ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaikaa, perheenjäseniä ja näiden olinpaikkaa sekä muita näihin verrattavissa olevia alaikäisen tai hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä mainittujen viranomaisten selvittäessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkareittiä taikka maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

Ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle on annettava tieto siitä, että 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan hänen suostumuksestaan riippumatta antaa Ulkomaalaisvirastolle, poliisille ja rajavartiolaitokselle. Tiedon antamisessa tulee ottaa huomioon lapsen ikä ja kehitystaso.

Ennen kuin vastaanottokeskus antaa 1 momentissa tarkoitetun tiedon Ulkomaalaisvirastolle, poliisille tai rajavartiolaitokselle,

asiasta on annettava tieto maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (493/1999) 26 §:n perusteella alaikäiselle määrätylle edustajalle.

105 b §

Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittäminen

Ulkomaalaisviraston on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö viipymättä.

Vanhempaa tai muuta alaikäisen tosiasiallisesta huollosta vastannutta henkilöä koskevia tietoja on kerättävä, käsiteltävä ja välitettävä salassa pidettävänä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:ssä ja 24 §:n 1 momentin 24 kohdassa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki**ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään ulkomaalaisrekisteristä 19 päivänä joulukuuta 1997 annetun lain (1270/1997) 8 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa 305/2004, siitä viimeksi mainitulla lailla kumotun 4 kohdan tilalle uusi 4 kohta seuraavasti:

8 §

Ulkopuoliset tietolähteet

Rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä tietoja seuraavasti:

4) vastaanottokeskukselta ulkomaalaislain

105 a §:n mukaisesti tietoja, jotka koskevat ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäaikaa, perheenjäseniä ja näiden olinpaikkaa sekä muita näihin verrattavissa olevia alaikäisen tai hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .

Helsingissä 21 päivänä huhtikuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*