

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 23/2006 vp**

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta (HE 31/2006 vp) valmistelevalle käsittelyä varten hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Jutta Gras, sisäasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Martin Scheinin
- hallintotieteiden tohtori Jukka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi säännös ulkomaalaisviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä vastaanottokeskukselta sellaisia tietoja ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäajasta, perheenjäsenistä ja heidän olinpaikastaan sekä muista näihin verrattavista alaikäisen ja hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisista olosuhteista, jotka ovat välttämättömiä alaikäisen henkilöllisyyden, matkareitin taikka maahantulon tai oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi. Ulkomaalaislakia ehdotetaan lisäksi täydennettäväksi säännöksellä ulkomaalaisviraston tehtävästä pyrkiä alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa

tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö. Esitys sisältää ehdotuksen myös ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa säännöstä tietojensaantioikeudesta tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan näkökulmasta. Perusteluissa kiinnitetään huomiota myös perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeusturvasta. Lakiehdotukset voidaan perustelujen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin tär-

keänä, että perustuslakivaliokunnalle varataan tilaisuus antaa esityksestä lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ulkomaalaisviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeus

Ehdotus. Ulkomaalaisvirastolla, poliisilla ja rajavartiolaitoksella on ulkomaalaislakiin lisättäväksi ehdotetun 105 a §:n mukaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada pyynnöstään vastaanottokeskukselta sellaisia tietoja ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäajasta, perheenjäsenistä ja heidän olinpaikastaan sekä muista näihin verrattavista alaikäisen ja hänen perheenjäsentensä henkilökohdaisista olosuhteista, jotka ovat välttämättömiä alaikäisen henkilöllisyyden, matkareitin taikka maahantulon tai oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi. Alaikäiselle on kerrottava, että kyseisiä tietoja voidaan antaa mainituille viranomaisille hänen suostumuksestaan riippumatta. Vastaanottokeskuksen on ennen tietojen antamista ilmoitettava asiasta alaikäiselle määrätylle edustajalle.

Esityksen perusteluista ilmenevänä tarkoituksena on ulottaa tietojensaantioikeus lapsen ja vastaanottokeskuksen eli käytännössä ryhmäkodin henkilökunnan välisiin, voimassa olevan lain perusteella luottamuksellisiin keskusteluihin ja toimenpiteisiin.¹ Ryhmäkodin henkilökuntaan kuuluva voi perustelujen mukaan saada tietoja muun ohella lapsen vanhempien olinpaikasta

¹ Vastaanottokeskuksen henkilöstö ei maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 43 §:n perusteella saa — ilman asianomaisen henkilön tai tämän huoltajan tai edustajan suostumusta — ilmaista asianomaisen yksityistä tai perheen salaisuutta ja henkilökohtaisia oloja koskevia tietoja. Ilmaista ei saa myöskään muuta kyseisessä laissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa saatua tietoa, ellei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tai hänen läheistensä turvallisuutta.

avustaessaan lasta pitämään yhteyttä perheenjäseniinsä puhelimitse, kirjeitse tai sähköisten viestimien avulla. Ryhmäkodin päivittäisessä toiminnassa sen henkilöstö voi lisäksi saada tietoja monista ehdotetussa säännöksessä tarkoitetuista sellaisista seikoista, joita lapsi syystä tai toisesta ei tahdo ilmaista ulkomaalaisasioita varsinaisesti käsitteleville viranomaisille. Sääntely merkitsee, että lapsen ja ryhmäkodin henkilökunnan välisiin päivittäisiin toimiin liittyvät keskustelut eivät enää ole luottamuksellisia.

Arvion lähtökohtia. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tässä säännöksessä turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslain sääntely antaa mahdollisuuden tavallisella lailla rajoittaa jonkin verran yksityiselämän suojaa ja toteuttaa rajoituksia henkilötietojen suojaan, jos laissa otetaan asianmukaisesti huomioon ne vaatimukset, joita perusoikeuksien rajoittamiseen yleisesti liittyy (PeVL 7/2000 vp, s. 2).

Sääntelyllä näyttää esityksen perusteluista päätellen olevan tarkoitus puuttua myös perustuslain 10 §:n 2 momentissa suojatun kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuteen. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Perustuslain tämän sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta (HE 309/1993 vp, s. 53/II). Viestin tunnistamistietojen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä

katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (PeVL 47/1996 vp, s. 4/I, PeVL 7/1997 vp, s. 2/I, PeVL 26/2001 vp, s. 3/II, PeVL 9/2004 vp, s. 4/I, PeVL 10/2004 vp, s. 4/II, PeVL 16/2004 vp, s. 6/I). Toisaalta myös tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.

Alaikäisiin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa tulee lisäksi ottaa huomioon perustuslain 6 §:n 3 momentti, jonka mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Merkitystä on myös julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyllä velvollisuudella tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Arvio ehdotuksesta. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan nyt käsiteltävänä olevan kaltaista ehdotusta sosiaaliviranomaisen oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja muilta viranomaisilta tarkastellut sitä, millä ehdoilla tietoja pyytävän viranomaisen tiedonsaanti-intressi voi syrjäyttää muut salassapitointressit (PeVL 7/2000 vp, s. 3/II). Tuossa yhteydessä valiokunta piti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käytön edellytyksenä, että laissa säädetään riittävällä tarkkuudella, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu, että tiedonsaantioikeus sidotaan laissa vaatimukseen tietojen välttämättömyydestä ja että tietoja luovuttava viranomaisnainen voi kieltäytymällä luovuttamasta tietoja saada luovuttamisvelvollisuutta koskevan säännöksen tulkinnan ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi (PeVL 7/2000 vp, s. 4/I, PeVL 7a/2000 vp, s. 2—3).

Käsiteltävänä olevan esityksen pääasiallinen tarkoitus on varmistaa lailla ulkomaalaisasioita käsittelevien viranomaisten oikeus saada käyttöönsä vastaanottokeskuksen tietoon tulleita erinäisiä seikkoja ilman huoltajaa olevasta alaikäisestä turvapaikanhakijasta ja tämän perheenjäsenistä. Sääntely edistää perustelujen mukaan lap-

sen etua ja parantaa lapsen asemaa mahdollistamalla hänen tilanteensa kokonaisvaltaisen viranomaiskäsitteilyn ja päätöksenteon perustamisen tiedossa oleviin tosiseikkoihin. Tietojensaantioikeuden sääntely lailla on tärkeää myös vastaanottokeskuksen henkilökunnan oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta.

Kaikissa lapsia koskevissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa on lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappaleen perusteella otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Tästä ovat asianmukaiset yleiset säännökset niin ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentissa kuin maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (jälj. kotouttamislaki) 19 §:n 4 momentissa. Valiokunta kiinnittää tästä näkökulmasta huomiota siihen, että luottamuksellisen kanssakäymismahdollisuuden puuttuminen voi joissakin tilanteissa muodostua ongelmalliseksi lasten edun kannalta eikä välttämättä kaikissa tapauksissa edistä myöskään ryhmäkodin henkilökunnan mahdollisuuksia huolehtia lapsen hyvinvoinnista.

Ulkomaalaisasiaa käsittelevän viranomaisen oikeutta saada vastaanottokeskukselta 105 a §:ssä tarkoitetun kaltaisia tietoja lapsesta ja hänen perheenjäsenistään voidaan ennen muuta perheen yhdistämiseen samoin kuin lapsen asian joutuiseensa ja tosiasioihin perustuvaan käsitteilyyn liittyvien näkökohtien vuoksi pitää edellä esitetyistä varauksista huolimatta lähtökohtaisesti lapsen edun mukaisena. Kysymys on lisäksi tiedoista, joista asianosaisen on ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentin perusteella muutenkin esitettävä selvitystä hänen asiaansa käsittelevälle viranomaiselle. Lapsen etuun liittyvät erityisnäkökohdat saattavat toisaalta joissakin tilanteissa syrjäyttää viranomaisen sinänsä hyväksyttävään tiedontarpeeseen liittyvät intressit. Lapsen edun ensisijaisen huomioon ottamisen painottamiseksi on valiokunnan mielestä tärkeää, että viranomaisen tietojensaantioikeus sidotaan lapsen etuun säännökseen lisättävällä nimenomaisella maininnalla. Tällainen maininta selkeyttää myös mahdollisuutta saada säännöksen

tulkinta ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi vastaanottokeskuksen esimerkiksi kieltäytyessä tietojen luovuttamisesta.

Ehdotettu säännös on tietojensaantioikeuden kohdentumisen näkökulmasta tarkka siltä osin kuin kysymys on alaikäisen turvapaikanhakijan syntymäajasta ja perheenjäsenistä mukaan luetuina tiedot heidän olinpaikastaan. Sääntelyn täsmällisyyteen kohdistuvien vaatimusten kannalta on kuitenkin ongelmallista, ettei säännöksessä mainita erikseen esityksen perusteluissa tarkoitettuja luottamuksellisten viestien tunnistamistietoja. Tietojensaantioikeus ei säännökselle ehdotetun avoimen sanamuodon takia ulotu perustuslain 10 §:n 2 momentin suojaamiin tunnistamistietoihin. Jos esityksen tavoitteiden saavuttamista pidetään näiltä osin välttämättömänä, on säännöstä täydennettävä nimenomaisella maininnalla viranomaisten oikeudesta saada vastaanottokeskukselta tietoja lapsen mahdollisesti lähettämien ja vastaanottamien luottamuksellisten viestien tunnistamistiedoista.

Säännöksessä käytetty ilmaisu "muut näihin verrattavat alaikäisen ja hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisia olosuhteita koskevat tiedot" on varsin laaja ja epämääräinen. Sääntelyn täsmällisyyttä toisaalta näiltäkin osin lisää, että tiedonsaantioikeus on säännöksessä sidottu alaikäisen henkilöllisyyden, matkareitin, maahan-tulon ja oleskeluluvan myöntämisedellytysten selvittämiseksi välttämättömiin tietoihin. Sääntelyyn jää tästä huolimatta tarpeetonta epämääräisyyttä. Esityksen perustelujen mukaan tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvat esimerkiksi tiedot mahdollisesta kotiväkivallasta, seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja pakkotyöstä. Tällaisia tietoja on hyvin vaikea pitää säännöksen sanamuodon mukaisesti syntymäaika- tai olinpaikkatietoihin verrattavissa olevina. Tiedot koskevat pikemminkin lapsen tai hänen perheenjäsentensä asemaa mahdollisten rikosten uhrina. Toisaalta taas tiedot alaikäisen terveydentilasta eivät perustelujen mukaan kuulu ehdotetun tiedonsaantioikeuden piiriin. Tällainen rajaus ei käy lainkaan ilmi itse säännöksestä. Sääntelyä on kaiken kaikkiaan tärkeää täsmentää ja rajata vastaanamaan paremmin esityksen tarkoitusta. — Valio-

kunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, että tietoja ei 105 a §:n sanamuodon perusteella ole mahdollista saada ehdotetussa 105 b §:ssä tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi eli lapsen vanhempien tai hänen huollostaan vastaavien jäljittämiseksi.

Ehdotettu 105 a § ei — toisin kuin esityksen perusteluista voisi päätellä — yleispiirteisyydessään perusta ulkomaalaisvirastolle, poliisille tai rajavartiolaitokselle oikeutta saada eikä vastaanottokeskukselle oikeutta antaa tietoja lapsen lähettämien tai vastaanottamien luottamuksellisten viestien sisällöstä. Asiasta on, jos sitä pidetään tarpeellisena, säädettävä perustuslain 10 §:n 3 momentin vaatimukset täyttävällä riittävän täsmällisellä lailla. Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteena voi tällöin tulla kysymykseen lähinnä perustuslain kyseisessä säännöksessä tarkoitettujen rikosten tutkinta.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetyn perusoikeuksien yleisen turvaamisveloitteen takia on tärkeää järjestää olosuhteet ryhmäkodissa sellaisiksi, että lapsella on käytännössä mahdollisuus nauttia luottamuksellisen viestinnän salaisuuden loukkaamattomuudesta. Lapsen edun mukaista voi nyt ehdotetun sääntelyn johdosta olla, että hänellä on halutessaan mahdollisuus käyttää luottamuksellisessa viestinnässä apunaan ryhmäkodin henkilökunnan asemesta esimerkiksi lapselle kotouttamislain nojalla määrättyä edustajaa tai muuta ulkopuolista henkilöä. Tällaisesta mahdollisuudesta on aiheellista lisätä säännös esimerkiksi kotouttamislain 26 §:ään.

Lapselle on 105 a §:n 2 momentin perusteella kerrottava, että pykälän 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan hänen suostumuksestaan riippumatta antaa ulkomaalaisasioita käsitteleville viranomaisille. Asiasta on esityksen perustelujen mukaan luontevaa kertoa lapselle vastaanottokeskukseen saapumisen jälkeen järjestettävässä alkuhaastattelussa. Valiokunnan mielestä asiasta on syytä tiedottaa vastaanottokeskuksessa muillakin tavoin.

Vastaanottokeskus antaa ehdotuksen perusteella tietoja ulkomaalaisasiaa käsittelevälle viranomaiselle tämän pyynnöstä. Säännös on va-

liokunnan mielestä ymmärrettävä niin, että vastaanottokeskus voi antaa pyytävälle viranomaiselle tietoja vain keskuksen tiedossa mahdollisesti jo olevista seikoista. Keskuksen velvollisuutena ei siten ole ryhtyä aktiiviseen selvitystyöhön pyydettyjen tietojen hankkimiseksi. Vastaa-
nottokeskuksen tehtävänä on kotouttamislain mukaisesti huolehtia vastaanoton järjestämises-

tä eikä ulkomaalaishallinnossa vireillä olevien asioiden selvittämisestä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk

Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.