

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 21/2006 vp

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä huhtikuuta 2006 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta (HE 31/2006 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 23/2006 vp, TyVL 11/2006 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola, ylitarkastaja Jutta Gras ja ylitarkastaja Reijo Lahtinen, sisäasiainministeriö
- erikoissuunnittelija Tero Mikkola, työministeriö
- vähemmistövaltuutettu Rainer Hiltunen

- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, Tietosuoja-valtuutetun toimisto
- ylitarkastaja Hanna Helinko, Ulkomaalaisvirasto
- ulkomaalaispoliisin johtaja, ylikomisario Hannu Pietilä, Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- johtaja Jorma Kuuluvainen, Perniön vastaanottokeskus
- suunnittelija Taina Martiskainen, Lastensuojelun Keskusliitto ry
- vanhempi lakimies Kirsi Hytinantti, Pakolaisneuvonta ry
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- UNHCR:n Baltian maiden ja Pohjoismaiden alueellinen toimisto
- oikeusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- lapsiasiavaltuutettu
- Viestintävirasto
- Suomen Punainen Risti.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi. Lakiin lisättäisiin säännös Ulkomaalaisviraston, poliisin ja rajavartiolaitoksen oikeudesta saada pyynnöstään ilman huoltajaa ole-

vaa 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 edistettäisiin lapsen edun toteutumista ja parannettaisiin hänen asemaansa mahdollistamalla lapsen tilanteen nykyistä kokonaisvaltaisempi viranomaiskäsittely ja päätöksenteon perustaminen kaikkiin tiedossa oleviin tosiseikkoihin.

Jäljittämistä koskevalla säännöksellä pantaisiin täytäntöön pakolaisen määritelmädirektiivin ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa kos-

kevan direktiivin säännökset, joissa jäsenvaltioiden edellytetään pyrkivän suojellakseen ilman huoltajaa olevan alaikäisen etua jäljittämään hänen perheenjäsenensä mahdollisimman nopeasti. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisestä olisi vastuussa Ulkomaalaisvirasto.

Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös rekisterinpitäjän oikeudesta saada tietoja vastaanottokeskukselta.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan ensi tilassa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

Tiedonsaantioikeus (105 a §)

Hyvän hallinnon takeista säädetään hallintolaisissa (434/2003). Laki sisältää yleiset hallinnollista menettelyä ja hallintotoimintaa koskevat säännökset. Hyvään hallintoon kuuluu, että hallintoasiankäsitelyssä hankitaan asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset. Viranomaisella on keskeinen vastuu näiden selvitysten hankkimisesta. Hallintopäätöksen tuleekin perustua riittävään ja oikeaan asiantietoon.

Ulkomaalaislaissa (301/2004) on myös omia hallintomenettelyä ulkomaalaisasioissa koskevia säännöksiä. Ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Toisaalta asianosaisen velvollisuutena on esittää selvitys vaatimuksensa perusteista ja hänen on muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen.

Hallituksen esityksellä pyritään varmistamaan, että ulkomaalaisen asiaa käsittelevällä Ulkomaalaisvirastolla, poliisilla ja rajavartiolaitoksella on käytettävissään sellaiset vastaanottokeskuksen tiedossa olevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä selvitetäessä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan henkilölli-

syyttä, matkareittiä taikka maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä.

Ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa on voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Hallintovaliokunta on käsitellessään nykyistä ulkomaalaislakia koskenutta hallituksen esitystä (HE 28/2003 vp) pitänyt niin sanottuun läpäisyperiaatteeseen perustuvaa lapsen etua koskevaa sääntelyä erittäin tärkeänä (HaVM 4/2004 vp). Lapsen edun periaate on nimenomaisesti kirjattu sekä lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen että keskeisiin lapsia koskeviin lakeihin. Lasta koskevissa ratkaisuisissa on keskeistä, että päätöksentekijä selvittää, mikä ratkaisu on juuri kyseessä olevan lapsen edun mukainen. Lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Hallintovaliokunta viittaa lapsen etuun liittyen muutoinkin mainittuun mietintönsä HaVM 4/2004 vp.

Valiokunta korostaa, että lakiehdotuksen tavoitteena on edistää viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa ja luoda siten Ulkomaalaisvirastolle päätöksentekijänä mahdollisimman hyvät lähtökohdat perustaa yksittäistä lasta koskeva päätös kaikkiin tiedossa oleviin tosiseikkoihin. Esitys edistää lapsen etua mahdollistamalla lapsen tilanteen nykyistä kokonaisvaltaisemman vi-

ranomaiskäsittelyn. Lapsen edun mukaista on, että hänen asiansa selvitetään mahdollisimman perusteellisesti. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa lausunnossaan, että oikeat tiedot luovat luotettavan pohjan lapsen edun mukaiselle ratkaisulle (TyVL 11/2006 vp). Hallintovaliokunta toteaa lisäksi, että ulkomaalaisasiaa käsittelevän viranomaisen oikeutta saada vastaanottokeskuksesta ehdotetun ulkomaalaislain 105 a §:n kaltaisia tietoja lapsesta ja hänen perheenjäsenistään voidaan pitää perusteltuina myös lapsen asian joutuisaan käsittelyyn ja perheen yhdistämiseen liittyvien näkökohtien vuoksi. Valiokunta pitää tietojensaantioikeuden sääntelemistä lailla tärkeänä myös vastaanottokeskuksen henkilökunnan oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta.

Tähdentääkseen ulkomaalaislain 6 §:n 1 momenttiin sisältyvää sääntelyä lapsen edun huomioon ottamisesta valiokunta ehdottaa tiedonsaantioikeutta koskevan 105 a §:n 1 momentin loppuun lisättäväksi seuraavan uuden virkkeen: *"Tietoja pyydettyäessä viranomaisten on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun"*.

Hallintovaliokunta katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että ehdotetun ulkomaalaislain 105 a §:n 1 momentissa käytetty ilmaisu "muut näihin verrattavat alaikäisen ja hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisia olosuhteita koskevat tiedot" on 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. Esi-tyksen perustelujen mukaan tiedonsaantioikeu- den piiriin kuuluvat esimerkiksi tiedot mahdollisesta kotiväkivallasta, seksuaalisesta hyväksikäytöstä ja pakkotyöstä. Tällaisia tietoja on hyvin vaikea pitää säännöksen sanamuodon mukaisesti syntymäaika- tai olinpaikkatietoihin verrattavissa olevina tietoina. Toisaalta taas tiedot alaikäisen terveydentilasta eivät perustelujen mukaan kuulu ehdotetun tiedonsaantioikeuden piiriin. Tällainen raja- us ei kuitenkaan käy ilmi itse säännöksestä. Hallintovaliokunta ehdottaakin

mainitun sääntelyehdotuksen poistamista ensimmäisestä lakiehdotuksesta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten hallintovaliokunta toteaa, että ehdotettu ulkomaalaislain 105 a § ei yleispiirteisyydessään perusta Ulkomaalaisvirastolle, poliisille tai rajavartiolaitokselle oikeutta saada eikä vastaanottokeskukselle oikeutta antaa tietoja lapsen lähettämien tai vastaanottamien perustuslain 10 §:n 2 momentissa suojattujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Lakiehdotus ei myöskään ulotu perustuslain 10 §:n 2 momentin suojaamiin tunnistetietoihin. Näin ollen ulkomaalaisvirastolla, poliisilla tai rajavartiolaitoksella ei ole oikeutta saada vastaanottokeskuksesta myöskään tietoja lapsen mahdollisesti lähettämien tai vastaanottamien luottamuksellisten viestien tunnistamistiedoista.

Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien yleisen turvaamisvelvoitteen takia on tärkeää järjestää olosuhteet ryhmäkodissa sellaisiksi, että lapsella on käytännössä mahdollisuus nauttia luottamuksellisen viestinnän salaisuuden loukkaamattomuudesta. Lapselle on lakiehdotuksen nojalla kerrottava, että 105 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan antaa hänen suostumuksestaan riippumatta ulkomaalaisasioita käsitteleville viranomaisille. Asiasta on esityksen perustelujen mukaan luontevaa kertoa lapselle vastaanottokeskukseen saapumisen jälkeen järjestettävässä alkuhaastattelussa. Hallintovaliokunta tähdentää, että asiasta on syytä tiedottaa vastaanottokeskuksessa muillakin tavoin.

Vastaanottokeskuksen varsinaisena tehtävänä on turvapaikanhakijan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanoton järjestäminen. Tämän vuoksi hallintovaliokunta katsoo, että vastaanottokeskuksen velvollisuutena on antaa pyytävälle viranomaiselle tietoja vain keskuksen tiedossa olevista seikoista. Keskuksen velvollisuutena sen sijaan ei ole ryhtyä aktiiviseen selvitystyöhön tietojen hankkimiseksi. Tietoja antaessaan vastaanottokeskuksen on otettava huomioon lapsen etu. Tässä yhteydessä valiokunta toteaa lisäksi, että tietojen pyytämisen ja tietojen luovuttamisen tulee tapahtua kirjallisesti. Kirjallisessa

pyynnössä on myös esitettävä lakiin perustuva pyynnön peruste.

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta ulkomaalaislain 105 a §:n 2 momentissa säädettäväksi myös siitä, että tietoja on mahdollista saada ehdotetussa 105 b §:ssä tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi eli lapsen vanhempien tai hänen huollostaan vastaavien jäljittämiseksi.

Lapsen vanhempien jäljittäminen (105 b §)

Lakiehdotuksen säännöksillä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisestä on tarkoitus panna täytäntöön pakolaisen määritelmädirektiivin (2004/83/EY) ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan direktiivin (2003/9/EY) säännökset. Jäljittämisestä on vastuussa esityksen mukaan Ulkomaalaisvirasto.

Hallintovaliokunta katsoo työelämä- ja tasaverovaliokunnan tavoin, että lapsen vanhempien tai hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneiden henkilöiden jäljittäminen on tärkeää ja palvelee yleensä lapsen etua. Jäljittämisen avulla pyritään auttamaan Suomeen ilman huoltajaa tullutta alaikäistä turvapaikanhakijaa luomaan uudelleen yhteys vanhempiensa tai muuhun hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneeseen henkilöön sekä edesauttamaan turvapaikkapäätöksenteon perustumista tosiasioihin. Jäljittämällä tavoitellaan Ulkomaalaisviraston päätöksenteon kannalta tärkeää tietoa, joka saattaa mahdollistaa perheen yhdistämisen myöhemmässä vaiheessa Suomessa, lapsen kotimaassa tai jossakin kolmannessa maassa, jossa vanhemmat oleskelevat. Perheen yhdistämisessä noudatetaan ulkomaalaislain säännöksiä ja päätöksenteossa on luonnollisesti voimassa olevan lain nojalla otettava huomioon lapsen etu. Perheen yhdistäminen on kuitenkin mahdollista vasta, kun perheestä on käytettävissä asianmukaiset tiedot. On selvää, ettei perheenyhdistäminen kaikissa tapauksissa tule kysymykseen. Alaikäinen voi olla esimerkiksi vanhempien myötävaikuttaman ihmiskaupan uhri.

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 22 artiklan mukaan sopimusvaltioiden edellytetään, 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. Euroopan unionissa hyväksytyjen vastaanotto-direktiivin 19 artiklan 3 kohdassa ja määritelmä-direktiivin 30 artiklan 5 kohdassa kohdistetaan jäsenvaltiolle velvollisuus pyrkiä jäljittämään alaikäisen perheenjäsenet.

Jäljittämistä koskevan lakiehdotuksen 105 b §:n 2 momentissa otetaan huomioon määritelmädirektiivin 30 artiklan 5 kohdan ja vastaanottodirektiivin 19 artiklan 3 kohdan toinen lause, jotka edellyttävät, että jäljittämisessä tarpeellinen tietojen keruu, käsittely ja välittäminen tapahtuvat luottamuksellisesti, jos alaikäisen tai hänen lähiomaisensa henki tai koskemattomuus saattaa olla uhattuna, varsinkin jos omaiset ovat jääneet alkuperämaahan. Erityistä huomiota on kiinnitettävä toimenpiteiden suorittamiseen siten, etteivät maan viranomaiset saa asiasta tietoa eikä alaikäisen tai hänen perheenjäsentensä turvallisuutta vaaranneta. Suomen viranomaisilla on jäljittämisestä vain vähän kokemusta. Tämän vuoksi on kyettävä kehittämään asianmukaiset toimintatavat, joissa otetaan huomioon myös edellä mainitut seikat.

Lakiehdotuksen 105 b §:n 2 momenttiin sisältyy viittaus julkisuuslain (621/1999) vaitioloa koskevaan 23 §:ään ja turvapaikanhakijoita koskevaan 24 §:n 1 momentin 24 kohtaan. Valiokunta ehdottaa sääntelyn ulottamista selvyyden vuoksi koko julkisuuslakiin.

Ulkomaalaislain 6 §:n 3 momentin mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Tämän vuoksi jäljittäminen ei voi kestää kohtuuttoman kauan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ulkomaalaisviraston katsotaan täyttäneen jäljittämisvelvollisuutensa, jos tehtyyn tiedusteluun ei kohtuullisessa ajassa ole saatu vastausta tai jos vastauksen sisältö osoittaa, ettei vanhempaa tai muuta alaikäi-

sen tosiasiallisesta huollosta vastannutta henkilöä kyettä kohtuullisessa ajassa jäljittämään.

2. Laki ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 8 §:n muuttamisesta

Valiokunta ehdottaa ensimmäisen lakiehdotuksen 105 a §:n kohdalla lausuttuun viitaten toisen lakiehdotuksen 8 §:n 4 kohdasta poistettavaksi ilmaisun "sekä muita näihin verrattavissa olevia alaikäisen tai hänen perheenjäsentensä henkilökohtaisia olosuhteita koskevia tietoja".

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 (*poist.*) koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä mainittujen viranomaisten selvittäessä alaikäisen henkilöllisyyttä, matkreittiä tai maahantulon tai oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä taikka *Ulkomaalaisviraston pyrkiessä 105 b §:n mukaisesti jäljittämään ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhempia tai muuta hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannutta henkilöä. Tietoja pyydettyessä viranomaisten on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun.*

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta ehdottaa,

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina seuraavasti:

(2 ja 3 mom. kuten HE)

105 b §

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

(1 mom. kuten HE)

Vanhempaa tai muuta alaikäisen tosiasiallisesta huollosta vastannutta henkilöä koskevia tietoja on kerättävä, käsiteltävä ja välitettävä salassa pidettävänä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta *annetussa laissa* (621/1999) (*poist.*) säädetään.

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

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 (*poist.*);

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 27 päivänä lokakuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Hannu Hoskonen /kesk
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Kähkönen /sd
jäs.	Janina Andersson /vihr	Kari Kärkkäinen /kd
	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Satu Taiveaho /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Tapani Tölli /kesk
	Lasse Hautala /kesk	Ahti Vielma /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.