

7.11.2005

3049/5/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAEIKSI ULKOMAALAISLAIN JA ULKOMAALAISREKISTERISTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto on valmistellut hallituksen esitystä ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamiseksi. Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä ulkomaalaislakiin säännökset vastaanottokeskusten henkilöstöön kohdistuvasta tietojenantovelvollisuudesta ja ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan vanhemman tai muun huoltajan jäljittämisestä. Lisäksi tarkoituksena on lisätä tietojenantovelvollisuuteen liittyvä säännös ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin.

Sisäasiainministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausunnon edellä mainitusta hallituksen esityksestä. Totean lausuntonani seuraavan.

Pidän hyvänä, että turvapaikka- ja oleskelulupa-asioista vastaavien eri hallinnon aloja edustavien viranomaisten välistä tietojen vaihtoa pyritään kehittämään. Yhteistyön kehittäminen on erityisen tärkeää, mikäli sillä voidaan edistää yksin ilman huoltajaa maahan saapuneen lapsen edun toteutumista. YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa, joka liittyy esimerkiksi sosiaalihuoltoon tai hallintoviranomaisten toimintaan, tulee ottaa huomioon lapsen etu.

Nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen keskeinen kysymys on se, tulisiko turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksen henkilökunta velvoittaa antamaan Ulkomaalaisvirastolle tai poliisille vastaanottoiminnassa saamiaan kotouttamislain 43 §:n mukaan salassa pidettäviä tietoja, jotka liittyvät kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen lakiesityksessä lueteltuihin henkilökohtaisiin olosuhteisiin. Esityksessä kiinnitetään erityistä huomiota ilman huoltajaa tullessiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin.

Toimivan ja oikeudenmukaisen turvapaikkajärjestelmän kannalta on nähdäkseni järkevää ottaa lähtökohdaksi se, että oleskelulupa-asioissa päätöksiä tekevillä viranomaisilla on käytettävissä myös muiden viranomaisten hankkimia, jopa salassa pidettäviä tietoja. Tällainen tietojenvaihtojärjestelmä ei sinänsä ole vieras suomalaissa oikeusjärjestelmässä. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetään niistä edellytyksistä, joilla sosiaalihuollon asiakasta koskevia salassa pidettäviä tietoja voidaan ilman asiakkaan suostumusta luovuttaa viranomaisille.

Tietojen vaihtaminen voi joissain tilanteissa olla myös lapsen edun mukaista. Jos vastaanottokeskuksen henkilökunta saa luotettavasti tietää, että yksin tulleella turvapaikanhakijalapsella on vanhemmat esimerkiksi toisessa eurooppalaisessa valtiossa, ei olisi tarkoituksenmukaista, jos tällainen tieto ei olisi oleskelulupaviranomaisen käytettävissä. Vastaavasti on vaikea löytää yleisellä tasolla perustetta sille, miksi vastaanottokeskuksen työntekijät eivät voisi kertoa poliisille tai Ulkomaalaisvirastolle saamiaan tietoja, jotka liittyvät kansainväliseen rikollisuuteen tai turvapaikkamenettelyn ilmeiseen väärinkäyttöön.

Toisaalta on ajateltavissa myös yksittäisiä tilanteita, joissa lapsen suojeleminen ja hänen etunsa edellyttävät lapsen ja hänen sosiaalityöntekijänsä välisen luottamuksen kunnioittamista myös edellä mainitsemissani tilanteissa. Ilman huoltajaa maahan saapuvat turvapaikanhakijalapsen tarvitsevat läheisiä ja luottamuksellisia ihmissuhteita. Traumaattisia kokemuksia läpikäyneen lapsen suojeleminen voi edellyttää luottamuksellisten suhteiden luomista vastaanottokeskuksen henkilökuntaan, esimerkiksi sosiaalityöntekijään. Tällaisessa tapauksessa luottamuksellisen suhteen rikkominen laissa ehdotetun tietojenantovelvollisuuden toteuttamiseksi voisi olla lapsen edun näkökulmasta liian pitkälle menevä velvoite. Lapsella, joka on tilapäisesti tai pysyvästi vailla perheen turvaa tai jonka edun mukaista ei ole antaa hänen pysyä perheen piirissä, on lasten oikeuksien sopimuksen mukaan oikeus valtioon antamaan erityiseen suojelemaan. Tietojenantovelvollisuutta tulisikin voida rajoittaa sellaisissa tilanteissa, joissa tiedon antaminen ei olisi lapsen edun mukaista. Yksittäistapauksessa velvollisuus tietojen luovuttamiseen tällaisessa tilanteessa jäisi esimerkiksi sosiaalityöntekijöiden tai lapselle määrätyn edustajan arvioitavaksi.

Edellä lausutun valossa tulisi asian jatkokäsittelyssä vielä yksityiskohtaisemmin miettiä ainakin seuraavia hallituksen esitykseen liittyviä yksityiskohtia:

1) Missä tilanteissa vastaanottokeskuksen henkilöstöön kuuluvalla tulisi olla velvollisuus tietojen antamiseen ja milloin taas salassa pidettäviä tietoja saa oma-aloitteisestikin antaa viranomaisille, esimerkiksi sosiaalityöntekijän oman harkinnan perusteella (vrt. esimerkiksi laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista 16 §, 17 § ja 18 §).

2) Käsitykseni on, että lapsen edun niin vaatiessa ainakaan velvollisuutta tietojen antamiseen ei tulisi olla. Ehdotettua sääntelyä tulisi täydentää tällaisella rajoituksella.

3) Mihin tarkoitukseen tietoja on velvollisuus/oikeus luovuttaa?

4) Minkälaisilla menetelmillä tietoa voidaan kerätä ja kuinka saadun tiedon oikeellisuutta voidaan luotettavasti arvioida? Vastaanottokeskuksissa voi liikkua paljon erilaista "tietoa" ja kuulopuheita turvapaikanhakijoiden taustoista ja sukulaisista. Virheelliseksi osoittautuvan tiedon siirtyminen poliisille tai ulkomaalaisviranomaisille voi jossain tapauksissa aiheuttaa turvapaikanhakijalle merkittävää haittaa ja tietojen oikaiseminen voi olla

vaikeaa. Lasten osalta tässä yhteydessä tulisi erityisesti ottaa huomioon lasten oikeuksien yleissopimuksen 16 artikla, jonka mukaan lapsen yksityisyyteen, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti. Keskeistä on, että lapselle määrätty edustaja saa aina etukäteen tiedon sellaisista tiedoista, joita vastaanottokeskuksesta aiotaan välittää laissa tarkoitetuille viranomaisille.

5) Kuinka määritellään "vastaanottokeskuksen henkilöstöön kuuluva" henkilökunta ja mikä on nyt kyseessä olevan tietojenantovelvollisuuden suhde vastaanottokeskuksen eri ammattiryhmien (esimerkiksi sosiaalityöntekijät ja lääkärit) saamien tietojen salassapitoa koskevaan lainsäädäntöön (esimerkiksi laki potilaan asemasta ja oikeuksista ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista)?

Totean vielä yleisenä havaintona, että ilman huoltajaa maahan tulevien lasten osalta tietojenantovelvoitteesta voisi seurata, että sukulais- ja tuttavaperheet haluavat tulevaisuudessa entistä useammin hoitaa yksin tulleet lapset itse, koska pelkäävät esimerkiksi omaa tilannettaan vaikeuttavien tietojen ilmitulemista lapsen kautta. Yksityisten perheiden tarjoama hoito ei kuitenkaan aina ole lapsen kannalta paras vaihtoehto, sillä perheillä itsellään voi olla sopeutumisvaikeuksia tai puutteellista tietoa suomalaisen yhteiskunnan tarjoamista palveluista, esimerkiksi terveydenhuollosta. Lasten edun mukaista olisi, että heidät voidaan tulevaisuudessakin sijoittaa ensisijaisesti ryhmä- ja perhekoteihin.