

Regeringens Proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och 8 § i lagen om utlänningsregistret

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att utlänningslagen skall ändras. I lagen skall tas in en bestämmelse om Utlänningsverkets, polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att av förläggningar för asylsökande på begäran få uppgifter om minderårig asylsökande utan vårdnadshavare och om hans eller hennes familjemedlemmar samt en bestämmelse om spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden.

Bestämmelsen om rätt att få uppgifter syftar till att utveckla samarbetet mellan myndigheterna. Bestämmelsen främjar förverkligandet av barnets bästa och förbättrar barnets ställning eftersom den tillåter en mer övergripande myndighetsbehandling av barnets situation än för närvarande och gör det möjligt att grunda beslut på alla omständigheter

som kommit till kännedom.

Genom bestämmelsen om spårande verkställs bestämmelserna i definitionsdirektivet och i direktivet om mottagande av asylsökande där medlemsstaterna förutsätts för att värna om den minderårigas bästa bemöda sig att spåra familjemedlemmar till en minderårig utan vårdnadshavare så snabbt som möjligt. Utlänningsverket skall svara för spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden.

Det föreslås att till lagen om utlänningsregistret fogas en bestämmelse om den registeransvariges rätt att få uppgifter av förläggningar för asylsökande.

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Inledning.....	3
2. Nuläge.....	3
2.1. Lagstiftning och praxis.....	3
2.1.1. Rätt att få uppgifter.....	3
Att ansöka om internationellt skydd– de mottagande myndigheternas och tillståndsmyndigheternas uppgifter	3
Kommunikation mellan de mottagande myndigheterna och tillståndsmyndigheterna	4
Utseende av företrädare för minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare	4
2.1.2. Spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden	5
2.2. Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och EU	5
2.2.1. Rätt att få uppgifter.....	5
2.2.2. Spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden	6
2.3. Bedömning av nuläget	7
2.3.1. Rätt att få uppgifter.....	7
2.3.2. Spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden	8
3. Målsättning och de viktigaste förslagen.....	9
3.1. Rätt att få uppgifter.....	9
3.2. Spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden	9
4. Propositionens konsekvenser	10
Ekonomiska konsekvenser	10
Konsekvenser för myndigheterna	10
Samhälleliga konsekvenser	10
5. Beredningen av propositionen.....	11
DETALJMOTIVERING	11
1. Lagförslag	11
1.1. Utlänningslag.....	11
1.2. Lag om utlänningsregistret.....	15
2. Ikraftträdande.....	16
3. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	16
LAGFÖRSLAG	18
om ändring av utlänningslagen	18
om ändring av 8 § i lagen om utlänningsregistret	19

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

I sitt svar på regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RSv 37/2004 rd – RP 28/2003 rd, RP 151/2003 rd) förutsatte riksdagen att regeringen noga följer hur den nya utlänningslagen fungerar och tillämpas och i uppföljningen ger akt bl.a. på olika frågor som har med barnets ställning och bästa att göra. Riksdagen förutsatte att regeringen utifrån uppföljningen och den anknytande utredningen förelägger riksdagen, i förekommande fall snabbt och ärendespecifikt, förslag till ändring av den nya utlänningslagen.

Syftet med denna proposition är att genom att bestämma om rätten att få uppgifter och om ansvaret för spårande bidra till att hänsyn vid asylförfarandet på ett mer genomgripande sätt tas till barnets bästa och barnets ställning samt hjälpa utlänningsförvaltningens tillståndsmyndigheter i deras utredningsarbete när de prövar och avgör ansökningar som lämnats in av minderåriga asylsökande som anlänt till Finland utan vårdnadshavare.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

2.1.1. Rätt att få uppgifter

Att ansöka om internationellt skydd – de mottagande myndigheternas och tillståndsmyndigheternas uppgifter

Om arrangerande av mottagande av utlänning som ansöker om internationellt skydd föreskrivs i lagen om främjande av invandras integration samt mottagande av asylsökande (493/1999, nedan integrationslagen). Enligt 19 c § 1 mom. i integrationslagen arrangeras mottagande av asylsökande av förläggningar. Som mottagande av asylsökande arrangeras enligt 19 § 1 mom. i samma lag inkvartering, utkomststöd, nödvändiga socialvårdstjänster samt hälso- och sjukvårds-

tjänster, tolktjänster och annat nödvändigt tillgodoseende av de grundläggande behoven.

Enligt 19 § 4 mom. i integrationslagen skall vid mottagandet hänsyn tas till barnets bästa. Enligt 19 d § 1 mom. i integrationslagen kan för mottagandet av minderåriga asylsökande, om de anländer utan vårdnadshavare, inrättas ett grupphem. Grupphemmen är verksamma i samband med förläggningarna. Minderåriga asylsökande som anländer till Finland utan vårdnadshavare inkvarteras i regel i grupphem.

Om undersökning och avgörande av ansökan om internationellt skydd som en utlänning lämnat in i Finland föreskrivs i utlänningslagen (301/2004). Med stöd av 97 § 1 mom. i utlänningslagen utreder polisen eller gränsbevakningsväsendet identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om internationellt skydd. Vid utredning av sökandens identitet samlas också personuppgifter av hans eller hennes familjemedlemmar och andra anhöriga. Med stöd av 4 § 2 mom. i utlänningslagen tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (493/1995) på utredning av en asylsökandes identitet, inresa och resrutt.

Enligt 97 § 2 mom. i utlänningslagen för Utlänningsverket ett asylsamtal för att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. Med stöd av 2 och 3 mom. i samma bestämmelse kan också polisen eller skyddspolisen föra asylsamtal i vissa fall. Utlänningsverket avgör ansökan om internationellt skydd.

Enligt 7 § 2 mom. i utlänningslagen skall myndigheten se till att ärendet reds ut. I utlänningslagen föreskrivs om myndigheternas sätt att reda ut ärendet. Till exempel enligt 8 § 1 mom. i utlänningslagen kan en utlänning åläggas att infinna sig för att höras av myndigheten. Parten för sin del skall lägga fram en utredning om grunderna för sina yrkanden

och även annars bidra till utredningen av sitt ärende.

Det förutsätts i 6 § 1 mom. i utlänningslagen att i beslutsfattande som sker med stöd av denna lag och som gäller ett barn som är yngre än 18 år skall särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. I 2 mom. i samma bestämmelse fästs uppmärksamhet vid hörande av barn och beaktande av barnets åsikter innan beslut fattas i ett ärende som gäller ett barn.

Kommunikation mellan de mottagande myndigheterna och tillståndsmyndigheterna

I 26 § 1 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen) föreskrivs om rätten att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om i lag särskilt tagits in uttryckliga bestämmelser om rätten att lämna ut eller få uppgifter, och i momentets 2 punkt när sekretessplikt har föreskrivits till skydd för någons intressen och denne samtycker till att uppgifter lämnas ut. Vanligen regleras myndigheternas rätt att av andra myndigheter få sekretessbelagda uppgifter av särskilda bestämmelser. Detta gäller också myndigheternas och andra aktörers skyldighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter om aktörerna omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde. Med beaktande av bestämmelserna i 32 § i offentlighetslagen kan undantag från tystnadsplikt göras på samma grunder som undantag från handlingarnas sekretess.

I integrationslagen föreskrivs om överföring av uppgifter mellan myndigheter som svarar för undersökning och avgörande av asylansökningar och förläggningar som svarar för mottagande av asylsökande. Enligt 42 § i integrationslagen kan ur invånarregistret, som satts upp för ordnande av mottagande av asylsökande, till polisen, gränsbevakningsväsendet och Utlänningsverket utlämnas uppgifter som de behöver för skötseln av sina uppgifter enligt utlänningslagen. På basis av 37 § i lagen kan om asylsökande och dessas familjemedlemmar insamlas följande uppgifter i invånarregistret:

1) identifikationsuppgifter och det klientnummer som den registeransvarige och Utlänningsverket ger samt uppgifter om födel-

seort och medborgarskap,

2) uppgifter om språkkunskaper, utbildning, yrkesskicklighet och arbetserfarenhet,

3) uppgifter som behövs för arrangerande av mottagandet och som gäller behandlingen av frågor som hänför sig till ansökan om asyl eller avlägsnande ur landet, samt

4) med den registrerades samtycke uppgifter om hans etniska ursprung och religiösa övertygelse.

I integrationslagens 43 § föreskrivs om tystnadsplikt. Enligt paragrafens 1 mom. får inte de som sköter uppgifter som avses i lagen utan uttryckligt samtycke av en flykting, en asylsökande eller någon annan invandrare eller dennes vårdnadshavare eller en företrädare som förordnats enligt lagen röja uppgifter som gäller flyktingens, den asylsökandes eller invandrarens privata hemligheter eller deras familjers hemligheter eller deras personliga omständigheter. Inte heller får de röja andra uppgifter som de har fått kännedom om vid skötseln av uppgifter enligt lagen, om det inte är uppenbart att lämnandet av uppgiften inte äventyrar flyktingens, den asylsökandes eller invandrarens säkerhet eller säkerheten för dessas anhöriga. Sekretessbelagda är också handlingar som gäller personens flyktingstatus eller ansökan om asyl och de uppgifter som personen lämnat. Enligt motiveringen till integrationslagen kan privata eller familjens hemligheter gälla t.ex. uppgifter om religionen eller övertygelsen samt om familjens ekonomiska situation.

I 43 § 2 mom. i integrationslagen ingår en bestämmelse om undantag från tystnadsplikten när den som med stöd av lag har rätt att få uppgift om saken. I gällande utlänningslag finns inte någon bestämmelse på basis av vilken tystnadsplikten i integrationslagens 43 § 1 mom. skulle vika.

Utseende av företrädare för minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare

För barn som anlänt till Finland utan vårdnadshavare kan enligt integrationslagens 26 § utses en företrädare. Huvudregeln är att de förläggningar vars invånare minderåriga som saknar vårdnadshavare enligt anmärkning är ansöker i praktiken hos lokala tingsrätter att en företrädare utses för samtliga minderåriga asylsökande som är i Finland utan vårdnads-

havare.

Företrädaren använder den yttranderätt som vårdnadshavaren har i ärenden som gäller barnets person och förmögenhet, bestämmer om var barnet skall bo och sköter barnets förmögenhet. Det hör inte till företrädarens uppgifter att dra försorg om barnets dagliga vård, uppfostran eller annan omsorg. Vid asylförfarande är företrädarens uppgift att representera barnet och använda hans eller hennes yttranderätt. Företrädaren skall närvara vid asylsamtal som ordnas av Utlänningsverket.

Lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) gäller företrädarens verksamhet. I lagens 92 § föreskrivs om tystnadsplikt. Enligt bestämmelsen får man inte utan vederbörandes samtycke röja sådant som man fått veta på grund av uppgifter inom förmyndarverksamheten och som till skydd för en enskild persons ekonomiska intressen eller personliga integritet skall hemlighållas. Vad som bestäms i 1 mom. hindrar inte, enligt 3 mom., att uppgifter lämnas till statliga eller kommunala myndigheter eller till någon annan person för fullgörande av åligganden enligt lagen om förmyndarverksamhet, eller till den som med stöd av lag har rätt att få vetenskap om saken. Enligt integrationslagens 43 § kan en företrädare för en minderårigs räkning ge samtycke om röjande av uppgifter som annars skall hållas hemliga.

Rätten att få uppgifter hänför sig till lagen om utlänningsregistret (1270/1997). Enligt gällande lag har den registeransvariga inte rätt att få uppgifter av förläggningar.

2.1.2. *Spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden*

Antalet minderåriga asylsökande som anlänt till Finland utan vårdnadshavare har ökat. År 2001 var antalet 34, år 2002 uppgick det till 70, år 2003 kom 110 minderåriga till Finland utan vårdnadshavare och år 2004 uppgick antalet till 140. År 2005 anlände 220 minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare till Finland. Merparten av dessa var somaliska eller afghanska medborgare. Sammanlagt representerade de 23 olika nationer. De flesta sökande hade fyllt 15 år och 75 procent

av dem var pojkar.

I utlänningslagen ingår inte någon bestämmelse om spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden. I Finland har det inte heller fastställts till vilken myndighet ansvaret för spårandet hör.

Utlänningsverket strävar som enda myndighetsinstans efter att i den utsträckning som beslutsfattandet förutsätter spåra föräldrar till minderåriga eller andra som svarat för den faktiska vårdnaden. Som hjälp används i mån av möjlighet Finlands beskickningar. Mera temporärt har Utlänningsverket anlitat organisationer såsom FN:s flyktingkommisariat (UNHCR) eller sådana informationsanskaffningskanaler som skapats för särskilda förhållanden såsom Kosovo Information Project. Spårandet har dock inte föreskrivits som en uppgift för Utlänningsverket, vilket innebär att spårandet inte är systematiskt och att det inte finns mycket erfarenhet av detta.

Finlands Röda Kors (FRK) söker årligen föräldrar till flera minderåriga som vistas i Finland och förmedlar meddelanden mellan barnet och föräldrarna. Anställda på förläggningarna uppmuntrar och styr minderåriga asylsökande som anlänt ensamma att ta kontakt med FRK för spårande av anhöriga. Begäran om spårande av föräldrar kan ställas av barnet själv eller hans eller hennes företrädare eller av socialarbetare.

På årsnivå får FRK minst 20 framställningar om att leta efter föräldrar till en minderårig asylsökande utan vårdnadshavare. Varje år hittar man några föräldrar. Vissa ansökningar ger inte någonsin något svar, en del utredningar kräver mycket tid och ibland kan man hitta andra anhöriga, men inte barnets föräldrar.

2.2. **Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och EU**

2.2.1. *Rätt att få uppgifter*

I Sverige svarar Migrationsverket centralt för invandrings- och flyktingärenden. Dess viktigaste uppgift är att fungera som tillståndsmyndighet, men det svarar också bl.a.

för arrangerandet av mottagandet för dem som söker internationellt skydd.

Den 27 oktober 2005 överlämnades en proposition till riksdagen i Sverige om mottagande av ensamkommande barn (regeringens proposition 2005/06:46). I samband med detta utvärderades även gällande sekretessbestämmelser och eventuella behov att ändra dem. I regeringens proposition konstateras att kritik har framförts mot gällande sekretesslag i synnerhet när det gäller minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare. Enligt regeringens proposition har kritik framförts mot att bristen på sekretess kan medföra att barnen inte vågar anförtro sig åt personalen på förläggningar. I regeringens proposition föreslås dock inga ändringar i sekretessregleringen.

I 11 kap. 6 § i Sveriges utlänningslag (SFS 1989:529) föreskrivs om skyldighet att lämna uppgifter. Enligt bestämmelsen skall socialnämnden på begäran av regeringen, Utlänningsnämnden, Migrationsverket eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en utlännings personliga omständigheter, om uppgifterna behövs i ett ärende om uppehållstillstånd eller för verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning.

Enligt 1 kap. 3.2 § i Sveriges sekretesslag (1980:100) får uppgift för vilken sekretess gäller inte röjas mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Det finns inga närmare definitioner i lagtexter eller i juridisk litteratur av vad som avses med annan verksamhetsgren. Migrationsverket i Sverige har inte tillämpat sekretess i förhållande till förläggningarna som är underställda Migrationsverket, eftersom mottagandet har ansetts vara samma myndighets verksamhet och inte en självständig verksamhetsgren.

I Sverige tillämpas på anställda på förläggningar även andra sekretessgrunder enligt sekretesslagen. Sådana är 7 kap. 4 § i sekretesslagen enligt vilken sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Även ärenden där det är fråga om stöd åt asylsökande och andra utlännningar anses som socialtjänst enligt sekretesslagen.

Enligt 1 kap. 5 § i sekretesslagen utgör sekretess inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

2.2.2. *Spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden*

I direktivet av den 29 april 2004 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet (nedan definitionsdirektivet) förutsätts medlemsstaterna sätta i kraft de lagar, förordningar och förvaltningsbestämmelser som iakttagande av direktivet förutsätter före den 10 oktober 2006. Enligt artikel 30.5 i definitionsdirektivet skall medlemsstaterna för att värna om den minderårigas bästa bemöda sig att spåra den minderårigas familjemedlemmar så snabbt som möjligt. Om den minderårigas liv eller integritet hotas, eller nära släktingars, särskilt om dessa är kvar i ursprungslandet, är det viktigt att se till att insamling, behandling och spridning av uppgifter om dessa personer sker konfidentiellt.

Motsvarande bestämmelse om spårande ingår i artikel 19.3 i rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (nedan mottagandedirektivet).

I artikel 22 i Förenta Nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) förutsätts konventionsstaterna, på det sätt som de finner lämpligt, samarbeta med Förenta Nationerna och andra organisationer för att skydda och bistå asylsökande barn eller flyktingbarn för att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar i syfte att erhålla den information som är nödvändig för att barnet skall kunna återförenas med sin familj.

Migrationsverket i Sverige försöker spåra familjemedlemmar till minderåriga asylsökande som anlänt till landet utan vårdnadshavare. Verket har lång erfarenhet av spårningsverksamhet i praktiken. Under asylförfarandet erbjuds barnet möjligheter att ta

kontakt med Sveriges Röda Kors för spårande av föräldrarna. Migrationsverket använder i spårningsverksamheten den hjälp som bl.a. UNHCR, beskickningarna, Frälsningsarmén samt organisationerna Caritas och International Social Service (ISS) erbjuder. Spårandet har inte reglerats i lag, utan anges i instruktionen för Migrationsverket.

Norges utlänningsverk (Utlendingsdirektoratet) utredde frågan om spårande i en arbetsgrupp vars rapport: Beskrivning, åtgärder och rutiner; UDI:s arbete med spårning av föräldrar eller andra vårdnadshavare till ensamma minderåriga asylsökande (UDI rapport: Beskrivelse, tiltak og rutiner; UDIs arbeid med oppsporing av foreldre eller andre omsorgspersoner for enslige mindreårige asylsøkere) publicerades 2003. I början av 2005 ingick utlänningsverket ett avtal med ISS om ett projekt inom ramen för vilket avsikten är att utveckla spårandet av vårdnadshavare till minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare och återsändande av minderåriga till hemlandet.

I Danmarks utlänningslag togs genom en ändring av lagen som antogs den 23 januari 2003 och trädde i kraft den 1 april 2003 in skyldigheten för utlänningsverket (L 23 somvedtaget 23. januar 2003: Forslag til lov om ændring af udlændingeloven og integrationsloven) att spåra föräldrarna till minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare (§ 56 a, stk 8). Bakom bestämmelsen låg tanken att det med tanke på barnets psykiska välbefinnande och utveckling är viktigt att få uppgifter om föräldrarnas situation. Spårandet skall inledas så snabbt som möjligt efter det att en minderårig asylsökande har anlänt ensam till Danmark, dock inte förrän en företrädare för barnet har utsetts. Utgångspunkt för spårandet är att barnet har gett sitt samtycke. Om barnet inte själv ger sitt samtycke, men hans eller hennes företrädare anser att spårande är förenligt med barnets bästa, kan spårandet inledas. Verket verkställer spårningen i samarbete med Danmarks Röda Kors eller någon annan organisation och ber vid behov handräckning av utrikesministeriet.

2.3. Bedömning av nuläget

2.3.1. Rätt att få uppgifter

I Finland kommer många olika myndighetsinstanser i kontakt med minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare. I regel har anställda på den förläggning eller grupphem som inkvarterar den minderåriga mest information om hans eller hennes personliga omständigheter. I synnerhet personalen vid grupphem som specialiserat sig på mottagning av minderåriga umgås dagligen med minderåriga. Tillståndsmyndigheter som svarar för undersökningen och avgörandet av asylansökan möter barnet när de utreder hans eller hennes identitet, inresa och resrut samt när de ordnar asylsamtal med barnet.

Enligt gällande lagstiftning har den som arrangerar mottagandet endast begränsade möjligheter att förmedla uppgifter om personliga omständigheter av en minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare till de myndigheter inom utlänningsförvaltningen som svarar för undersökningen och avgörandet av ansökan. Även om invånarregistret utgör en kanal för utbyte av uppgifter mellan myndigheter som sköter utlänningsärenden, är dess datainnehåll inte tillräckligt för att förmedla uppgifter som är nödvändiga när beslut fattas i ärenden som gäller minderåriga.

Möjligheter till utbyte av information kan för tillfället inte betraktas som tillräckliga. Det verkar också vara så att praxis varierar mellan olika förläggningar och tillståndsmyndigheter när det gäller att använda invånarregister i syfte att utbyta uppgifter. I praktiken torde det vara så att personalen på olika förläggningar registrerar något olika uppgifter i invånarregister. Med tanke på ett enhetligt bemötande av sökande kan situationen inte anses som tillfredsställande.

Utgående från praktiska behov utbyter förläggningar och tillståndsmyndigheter redan nu uppgifter i någon mån på något annat sätt än via boenderegister. Den nuvarande situationen har lett till oklarheter, i synnerhet i de fall då det har varit fråga om sekretessbelagda uppgifter och överlämnande av dessa till någon annan myndighet. Därför är det viktigt också med tanke på rättssäkerheten för personal på förläggningar att bestämmelser om förmedling av uppgifter intas i utlänningslagen.

Den som arrangerar mottagande av asylsökande har, på samma sätt som andra myndigheter som nämns i 41 § i integrationslagen

utan hinder av bestämmelserna om tystnadsplikt, rätt att av andra statliga och kommunala myndigheter samt av andra som arrangerar mottagande av asylsökande få de uppgifter som behövs för skötseln av de uppgifter som avses i denna lag. Det är nödvändigt att i utlänningslagen inta en bestämmelse med samma innehåll, för att tystnadsplikten enligt 43 § 2 mom. i integrationslagen skall vika.

Utredande av frågor som gäller en person som söker internationellt skydd är av olika skäl svårt och det är besvärligt att ta reda på och konstatera fakta. Ett väl fungerande och rättvist asylsystem förutsätter att den som fattar beslut också har tillgång till uppgifter som skaffats av andra myndigheter och som eventuellt även är sekretessbelagda.

I 31 § i förvaltningslagen (434/2003) och i 7 § 2 mom. i utlänningslagen föreskrivs om myndigheternas utredningsskyldighet. I samma bestämmelse i utlänningslagen förutsätts den sökande bidra till utredningen av sitt ärende.

Av principen om barnets bästa följer ett understruket krav på att barnets ärende alltid skall utredas så grundligt som möjligt med beaktande av alla faktorer som inverkar på det. För att säkerställa att barnets bästa förverkligas skall myndigheterna genom att utbyta information säkra att tillståndsmyndigheterna får de uppgifter som behövs för att utreda identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd för minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare.

Utredningen av asylansökningar och anskaffningen av information i samband med dessa hör inte till uppgifterna för anställda på förläggningarna och grupphemmen. Anställda kan dock på olika sätt få sådan information som med tanke på barnets bästa på goda grunder kan förmedlas till tillståndsmyndigheterna.

Eftersom barnen har en bunden ställning skall särskild uppmärksamhet fästas vid deras ställning när information förmedlas. Ofta bistår anställda på förläggningar eller grupphem som drivs i samband med dessa barnet t.ex. i kontakten med föräldrarna och får på det sättet kännedom om sådana faktorer som de sannolikt inte skulle få kännedom om då det gäller vuxna. I dessa situationer är det väsentligt att de mottagande myndigheterna får

uppgifterna på ett sådant sätt att grundlagens 10 § och sekretessen i fråga om privata meddelanden som skyddas av mänskliga rättigheter inte kränks och att rekvisiten för kränkning av kommunikationshemlighet enligt 38 kap. och olovlig avlyssning och olovlig observation enligt 24 kap. i strafflagen (39/1889) inte uppfylls.

Fogande av bestämmelsen om rätt att få uppgifter till utlänningslagen förutsätter att även lagen om utlänningsregistret ändras. Förläggningarna bör i egenskap av en ny informationskälla fogas till lagen.

2.3.2. *Spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden*

Med hjälp av spårandet försöker man åter skapa kontakten mellan den minderåriga asylsökande som anlant till Finland utan vårdnadshavare och hans eller hennes föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden, om personen i fråga befinner sig i hemlandet eller i ett tredje land. Man utgår från att det är förenligt med barnets bästa att han eller hon vet var föräldrarna befinner sig.

Med hjälp av spårandet får man sådan information som är viktig med tanke på Utlänningsverkets beslutsfattande och som kan möjliggöra återförening av familjen i ett närmare skede i Finland, i barnets hemland eller i ett tredje land där föräldrarna befinner sig. Sedan en förälder till barnet eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden har hittats kan återförening av familjen annanstans än i Finland övervägas, om inte barnet anses vara i behov av internationellt skydd och återresan bedöms vara säker och förenlig med barnets bästa.

Finska myndigheter har endast liten erfarenhet av spårande. Varken arbetsförvaltningen eller polisen spårar minderårigas familjemedlemmar och Utlänningsverkets spårningsarbete är inte systematiskt.

FRK:s verksamhet regleras av principerna för Röda Korsets internationella kommitté (ICRC), i synnerhet sekretess mellan organisationen och kunden, och det är osannolikt att mellan den myndighet som ansvarar för spårandet och FRK skulle kunna uppstå di-

rekt samarbete i spårandet. Man bör dock kunna använda FRK:s specialkunskaper då det gäller att främja barnets bästa i de fall där man inte annars kan ge barnet uppgifter om var föräldrarna till barnet eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden befinner sig.

Det är viktigt att ansvaret för spårandet föreskrivs av viss myndighet, så att spårningsarbetet blir systematiskt och inom spårandet utvecklas effektiva förfaranden och så att man kan skaffa och upprätthålla behövlig know-how och kontakter med andra myndigheter och organisationer.

Utlänningsverket är en naturlig myndighet då det gäller spårandet, eftersom man i spårandet får information som är viktig med tanke på beslutsfattandet som bidrar till att besluten baserar sig på fakta. Spårandet skall dock inte inverka på bedömningen av behovet av internationellt skydd.

3. Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1. Rätt att få uppgifter

I propositionen föreslås att det föreskrivs om rätt att få uppgifter på det sätt som förutsätts i 43 § 2 mom. i integrationslagen, så att tystnadsplikten i samma paragrafs 1 mom. viker. Enligt förslaget skall Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet ha rätt att på begäran få sådana uppgifter om personliga omständigheter för minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare och deras familjemedlemmar om uppgifterna är nödvändiga med tanke på myndigheternas utredningsarbete.

I 7 § i utlänningslagen föreskrivs om allmänna förfaranden inom förvaltningsförfarandet. Myndigheterna har en utrednings-skyldighet. Parten för sin del är skyldig att bidra till utredningen av sitt ärende. Trots skyldigheten att bidra till utredningen kännetecknas beslutsfattandet i asylärenden av att det är svårt att ta reda på och konstatera fakta.

Genom den föreslagna lagen försöker man säkerställa att tillståndsmyndigheterna har tillgång till sådana uppgifter som förläggningarna fått kännedom om och som är nöd-

vändiga för utredning av minderåriga asylsökandes identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd. Propositionen främjar barnets bästa och förbättrar barnets ställning, eftersom den tillåter en genomgripande myndighetsbehandling av barnets situation och gör det möjligt att grunda beslut på de fakta som kommit till kännedom.

Enligt propositionen skall tillståndsmyndigheterna av en förläggning begära uppgifter om födelsedatum för en minderårig asylsökande utan vårdnadshavare, om hans eller hennes familjemedlemmar och deras vistelseort samt andra med dessa jämförbara uppgifter som gäller den minderårigas eller familjemedlemmens personliga omständigheter och som är nödvändiga för ovan nämnda myndigheter när de utreder den minderåriga sökandes identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd. Dessa är i regel sådana uppgifter som asylsökande själva enligt utlänningslagen är skyldiga att lämna ut, åtminstone i de fall där myndigheten uttryckligen frågar efter dessa uppgifter.

Det är känt att uppgifter redan nu i viss mån och antagligen av praktiska skäl förmedlas mellan de mottagande myndigheterna och utlänningsförvaltningens myndigheter. Avsikten med propositionen är att säkerställa att denna verksamhet till alla delar baserar sig på lag. Detta är viktigt med tanke på rättskyddet för anställda på förläggningarna och dessutom på en enhetlig behandling av minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare.

Företrädare som förordnats för barnet lämnas utanför skyldigheten att lämna uppgifter redan på grund av eventuell intressekonflikt. I förfarandet för förmedling av uppgifter som definieras i bestämmelsen spelar barnets företrädare dock en central roll.

Genom den ändring som föreslås i lagen om utlänningsregistret tas förläggningar in som en ny instans av vilken registeransvarig har rätt att få information som är nödvändig för utförande av en lagstadgad uppgift.

3.2. Spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden

Avsikten med den föreslagna lagen är dels att hjälpa minderåriga asylsökande som anlät till Finland utan vårdnadshavare att åter skapa kontakten med sina föräldrar eller med någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden och dels att främja att beslutsfattandet gällande asyl baserar sig på fakta, vilket kan anses vara förenligt med barnets bästa.

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna då det gäller spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden förtydligas genom att ansvaret för spårandet koncentreras till Utlänningsverket.

4. Propositionens konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Föreskrivande om rätten att få uppgifter i utlänningslagen och den ändring som föreslås i lagen om utlänningsregistret förorsakar inte några omedelbara ekonomiska konsekvenser för statsfinanserna. Det föreslås att ansvaret för spårandet föreskrivs Utlänningsverket. Som en ny uppgift kräver den ekonomiska resurser som ännu i detta skede är svåra att uppskatta. Behovet av resurser hänför sig till hur spårandet utförs i praktiken, vilka instanser som bistår härvid och hur länge spårandet rimligtvis kan pågå. Dessutom är det av betydelse från vilka länder minderåriga har kommit till Finland för att söka asyl. Hur länge spårandet pågår har också totala ekonomiska effekter med tanke på de kostnader som mottagandet medför.

Utgångspunkten är att Utlänningsverket utreder saken skriftligen. I de fall där ärendet måste utredas utomlands kan Utlänningsverket ty sig till internationella organisationer eller i motiverade fall begära handräckning av utrikesministeriet. Finlands beskickningar kan på en individualiserad begäran ge handräckning om det är motiverat med beaktande av deras uppgifter, tillgängliga resurser och möjligheter att ge handräckning samt lokala förhållanden.

Som den instans som ansvarar för spårandet skall Utlänningsverket betala ersättning till de instanser som utför spårningsarbete.

Enligt vissa uppskattningar uppgår kostnaderna för ett spårningsuppdrag till 1500 euro om en organisation utför spårandet. Avsikten är att i första hand genomföra reformen inom ramen för Utlänningsverkets verksamhetsanslag.

Propositionen föranleder också ekonomiska konsekvenser för Finlands beskickningar som utför spårande i praktiken. Det är omöjligt att i detta skede uppskatta de kostnader som arbetet föranleder beskickningarna.

Konsekvenser för myndigheterna

Genom propositionen förbättras överföringen av information mellan förläggningarna och tillståndsmyndigheterna om personliga omständigheter för minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare och deras familjemedlemmar. I princip verkar det som om propositionen inte väsentligt kommer att öka uppdragen för förläggningarna och tillståndsmyndigheterna. Propositionen innehåller alltså inte till denna del några omedelbara konsekvenser för myndigheterna då det gäller behovet av personalresurser.

Spårandet är en ny uppgift som anvisas Utlänningsverket. Med tanke på det nuvarande antalet asylsökande kräver spårandet åtminstone ett årsverke i tillägg till personalresurserna vid Utlänningsverket.

Eftersom bl.a. Finlands beskickningar skulle utföra spårandet i praktiken och då det även för dem skulle vara en ny uppgift har propositionen konsekvenser även för beskickningarnas verksamhet och eventuellt också för behovet av personalresurser vid några beskickningar. Det är svårt att bedöma konsekvenserna till denna del.

Samhälleliga konsekvenser

Syftet är att genom bestämmelsen om rätten att få uppgifter främja genomförandet av barnets bästa och förbättra hans eller hennes ställning. På längre sikt torde propositionen leda till att utnyttjande av barn minskar i och med att man strävar efter bättre levnadsförhållanden. Detta torde bidra till säkerheten av enstaka minderåriga barn och samtidigt även i större utsträckning påverka säkerhetssituationen i samhället.

5. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Förslagen baserar sig på de förslag som den arbetsgrupp som inrikesministeriet tillsatt för att utreda överföring av information mellan myndigheterna och spårande av familjemedlemmar i fråga om minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare lagt fram. Arbetsgruppen överlämnade sin rapport den 17 januari 2005 (Inrikesministeriets publikationer 3/2005). I rapporten ingår ett utlåtande och en avvikande åsikt. I arbetsgruppen ingick företrädare för följande instanser: inrikesministeriet, utrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet och Utlänningsverket. Arbetsgruppen hörde dessutom som sakkunnig justitieministeriets företrädare. Ovan nämnda instanser har under beredningen av propositionen beretts möjlighet att yttra sig i saken.

Utlåtanden om propositionen har begärts av utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriets polisavdelning och gränste-

vakningsavdelning, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet, riksdagens justitieombudsman, justitiekanslern, centralkriminalpolisen, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, minoritetsombudsmannen, polisinspektionen i Helsingfors härad, socialverket i Helsingfors stad, dataombudsmannen, Kommunikationsverket, Utlänningsverket, Sydöstra Finlands, Birkalands, Norra Östbottens, Nylands och Egentliga Finlands arbetskrafts- och näringscentraler, förläggningarna, Amnesty International Finlands avdelning, Centralförbundet för Barnskydd, Flyktingrådgivningen rf och Finlands Röda Kors.

I utlåtandena fästes särskild uppmärksamhet vid organisering av informationsutbyte mellan förläggningarna och tillståndsmyndigheterna. I flera utlåtanden yttrades behovet att ytterligare begränsa bestämmelsen om informationsutbyte. De åsikter som angetts i utlåtandena har till största delen beaktats vid beredningen av propositionen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Utlänningslag

105 a §. Rätt att få uppgifter. I gällande utlänningslag finns inte någon bestämmelse om rätt att få uppgifter, med stöd av vilken enligt 43 § 2 mom. i integrationslagen den tystnadsplikt som anges i 1 mom. i samma paragraf skulle vika.

Enligt 43 § 1 mom. i integrationslagen får inte de som sköter uppgifter som avses i lagen utan uttryckligt samtycke av en flykting, en asylsökande eller någon annan invandrare eller dennes vårdnadshavare eller en företrädare som förordnats enligt samma lag röja uppgifter som gäller flyktingens, den asylsökandes eller invandrarens privata hemligheter eller deras familjers hemligheter eller deras personliga omständigheter. Inte heller får de röja andra uppgifter som de har fått kännedom om vid skötseln av uppgifter enligt in-

tegrationslagen, om det inte är uppenbart att lämnandet av uppgiften inte äventyrar flyktingens, den asylsökandes eller invandrarens säkerhet eller säkerheten för dessas anhöriga.

Enligt 43 § 2 mom. i integrationslagen utgör inte vad som bestäms i 1 mom. hinder för att saken röjs för den som med stöd av lag har rätt att få uppgift därom.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs om Utlänningsverkets, polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att av förläggningar få uppgifter om minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare och om deras familjemedlemmar. Med förläggning avses också gruppen, som är verksamma i samband med förläggningar och där minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare i regel inkvarteras, samt förvarsenheten för utlämningar.

Med stöd av 42 § i integrationslagen kan uppgifter utlämnas ur invånarregistret till Utlänningsverket, polisen och gränsbevak-

ningsväsendet om uppgifterna behövs för skötseln av uppgifter enligt utlänningslagen. Samma myndighetsinstanser föreskrivs rätt att på begäran få uppgifter som preciseras i 1 mom. Polisen eller gränsbevakningsväsendet som begär uppgifter av en förläggning skall säkerställa att den utlämnade uppgiften alltid också är tillgänglig för Utlänningsverket som avgör ansökan.

Utlänningsverkets, polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att få uppgifter baserar sig på en uttrycklig begäran. Detta är nödvändigt eftersom anställda på förläggningar saknar behörighet och antagligen också möjligheter och sakkunskap att bedöma vilka uppgifter som är nödvändiga ur tillståndsmyndigheternas synvinkel.

Att rätt att få uppgifter baserar sig på en uttrycklig begäran innebär i praktiken att den myndighet som begär uppgifter är skyldig att i enskilda fall bedöma hur viktig uppgiften är och samtidigt precisera föremålet för begäran och innehållet i den begärda uppgiften. Det är nödvändigt med tanke på behörigt förfarande och tjänsteansvar enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att information om förmedling av sekretessbelagda uppgifter sparas i skriftlig form. I praktiken betyder detta att begäran görs och svaret ges till exempel per e-post eller brev. Det är viktigt att de dokument som anknyter till informationsutbyte förs i sökandens dokumentpärm varvid de också arkiveras på behörigt sätt.

Även om tystnadsplikten enligt 43 § 1 mom. i integrationslagen gäller alla som sköter uppgifter som avses i lagen, föreskrivs rätten att få uppgifter endast för förläggningar på det sätt som preciseras ovan. Enligt motiveringen till integrationslagens ovan nämnda bestämmelse avses med personer som sköter uppdrag enligt lagen personalen på förläggningar, personer som är med om att göra upp en integrationsplan, företrädare för minderåriga och personer som har anlitats som sakkunniga i mottagnings- och integrationsverksamheten samt kommunala förtroendevalda. Det är dock inte ändamålsenligt att utsträcka rätten att få uppgifter till alla personer som nämns ovan.

Anställda på förläggningar representerar olika yrkesgrupper som har olika befattningsbeskrivningar och ansvarsområden. Därför är det inte ändamålsenligt att fram-

ställa en begäran om information till enskilda personer som hör till anställda på förläggningen utan begäran framställs till förläggningen. I praktiken innebär detta att förläggningens direktör i sista hand bär ansvaret för förmedling av information. Förläggningarna får själva avgöra hur de ordnar kommunikationen inom förläggningen.

För att säkerställa barnets bästa lämnas företrädare som enligt 26 § i integrationslagen utsetts för asylsökande barn som saknar vårdnadshavare utanför skyldigheten att lämna uppgifter. Utsträckande av rätten att få uppgifter till företrädare för minderårig kan leda till situationer där det råder intressekonflikt.

Vid utredning av en internationellt skydd sökande utlännings ärende är det nödvändigt att få veta också sådana omständigheter som eventuellt hör till personens integritet. Om integritetsskydd föreskrivs i 10 § i grundlagen, artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som ingåtts av Europarådets medlemsstater (FördrS 19/1990, nedan den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna), artikel 17 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) och artikel 16 i konventionen om barnets rättigheter.

Rätten att få uppgifter gäller födelsedatum för en minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare, hans eller hennes familjemedlemmar och deras vistelseort samt andra med dessa jämförbara uppgifter om det minderåriga barnets eller familjemedlemmarnas personliga omständigheter. Tillståndsmyndigheternas rätt att få uppgifter av förläggningarna gäller med andra ord i huvudsak sådana uppgifter som asylsökande enligt utlänningslagen är skyldiga att utlämna, åtminstone i de fall då myndigheterna uttryckligen förhör sig därom. Rätten att få uppgifter gäller också uppgifter om till exempel våld i hemmet, sexuellt utnyttjande och tvångsarbete. Rätten att få uppgifter gäller inte uppgifter om de sanitära förhållandena i det minderåriga barnets omgivning. Ur uppehållstillståndsprövningens synvinkel är det i regel förenligt med barnets bästa att utlämna uppgifter om hälsotillstånd, varför barnet och

hans eller hennes företrädare borde ges anvisningar om att utlämna uppgifterna i fråga till den som behandlar asylärendet

De uppgifter som enligt rätten att få uppgifter kan förmedlas skall vara nödvändiga för Utlänningsverket, polisen eller gränsbevakningsväsendet när dessa utreder den minderårigas identitet och resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd.

Enligt 10 § 2 mom. i grundlagen är brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden okränkbar. Det primära syftet med grundlagsregleringen som gäller sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden är att skydda innehållet i meddelanden som är sekretessbelagda från utomstående. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betyder detta till exempel skydd mot att brev och andra förtroliga meddelanden öppnas eller förstörs. Bestämmelsen skyddar inte den som skickar ett meddelande utan det är fråga om båda kommunikationsparternas grundläggande rättighet.

Grundlagens 10 § 2 mom. skyddar naturligtvis också förtroligheten av privata meddelanden som skickats av minderåriga asylsökande som bor på förläggningar eller i grupphem. Därför är det viktigt att anställda på förläggningar erhåller uppgifterna så att den sekretess som gäller ett enskilt meddelande som skyddas av grundlagens 10 § och de mänskliga rättigheterna inte kränks. Sekretessen då det gäller ett privat meddelande skyddas mot andra personers rättskränkning av strafflagens 38 kap. som gäller kränkning av kommunikationshemlighet och 24 kap. som gäller olovlig avlyssning och observation.

Man kan inte heller anse att grundlagens 10 § har kränkts om uppgifter om till exempel föräldrarnas vistelseort då det gäller en minderårig utan vårdnadshavare har erhållits då han eller hon har fått hjälp med att hålla kontakt t.ex. per telefon, brev eller via elektroniska medier med sina föräldrar eller andra familjemedlemmar, varvid kontaktinformation och andra uppgifter har kommit till kännedom. I fråga om uppgifter som en minderårig på eget initiativ berättar för anställda på en förläggning skall särskild uppmärksamhet fästas vid 2 mom. i denna bestämmelse.

I paragrafens 2 mom. konstateras att en minderårig asylsökande utan vårdnadshavare skall informeras om att uppgifter om honom eller henne oberoende av hans eller hennes samtycke kan lämnas ut till de myndigheter som avses i 1 mom.

Anställda på förläggningar har i uppgift att informera asylsökande om de rättigheter och skyldigheter som dessa har. Uppgifterna i fråga, medräknat uppgift om tystnadsplikten av de anställda och undantag från detta på grund av barnets bästa eller vid misstanke om grovt brott i förhållande till andra myndigheter lämnas till asylsökande i den inledande intervju som ordnas strax efter att sökanden anlänt till förläggningen. Det skulle vara naturligt att i den inledande intervjun också informera minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare om att uppgifter som avses i 1 mom. kan lämnas ut till en annan myndighet. Syftet med att uppgifter lämnas så tidigt som möjligt är att den minderåriga skall ha uppgifterna i fråga redan innan han eller hon på eget initiativ berättar om sina angelägenheter för anställda på förläggningarna.

Då det är fråga om en minderårig asylsökande utan vårdnadshavare understryker bestämmelsen myndighetens uttalade skyldighet att ta hand om barnet. Särskild uppmärksamhet skall fästas vid det sätt på vilket den minderåriga informeras om saken. Information skall lämnas till barnet på det sätt som hans eller hennes ålder och utvecklingsnivå förutsätter.

I paragrafens 3 mom. bestäms om det förfarande som skall iaktas vid förmedling av information. Minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare företräds och hans eller hennes talan i asylförfarandet förs av en företrädare som utsetts med stöd av 26 § i integrationslagen. Det är viktigt att företrädaren i egenskap av övervakare av förverkligandet av barnets bästa i asylförfarandet får information om sådana uppgifter som man ämnar lämna ut till en myndighet som avses i 1 mom. Företrädaren har möjlighet att vid behov rätta felaktig information, bedöma vikten av uppgifterna och han eller hon kan också själv förmedla uppgiften på basis av 43 § 1 mom. i integrationslagen, om uppgiften kan anses vara av sådan natur som anges i bestämmelsen, dvs. gäller sökandes privata el-

ler familjens hemligheter eller personliga omständigheter.

105 b §. *Spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden.* I den nuvarande utlänningslagen ingår inte någon bestämmelse om spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande som är i Finland utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden.

I artikel 30.5 i definitionsdirektivet förutsätts medlemsstaterna för att värna om den minderårigas bästa bemöda sig att spåra den minderårigas familjemedlemmar så snabbt som möjligt. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i artikel 19.3 i mottaganddirektivet. I direktiven tas inte ställning till de förfaranden som borde tillämpas i spårningsarbetet. Genom den föreslagna bestämmelsen verkställs ovan nämnda bestämmelser i direktiven.

Med tanke på barnets bästa är det viktigt att veta var hans eller hennes föräldrar befinner sig. Utgångspunkten är att varje barn har rätt att upprätthålla personligt förhållande och direkt kontakt med sina föräldrar. Syftet med spårandet är att i Finland hjälpa minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare att återskapa kontakten med föräldrarna eller med någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden. Syftet med spårandet är dessutom att hjälpa Utlänningsverket så att dess beslut baserar sig på fakta, vilket kan anses vara förenligt med barnets bästa. Spårandet får inte inverka på beslut om beviljande av internationellt skydd.

Enligt artikel 22 i konventionen om barnets rättigheter skall konventionsstaterna, på det sätt som de finner lämpligt, samarbeta med FN och andra organisationer för att skydda och bistå asylsökande barn eller flyktingbarn och för att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar i syfte att erhålla den information som är nödvändig för att barnet skall kunna återförenas med sin familj.

Med spårande avses olika särskilda åtgärder som vidtas av myndigheterna såsom att ta kontakt med t.ex. Finlands beskickningar, internationella organisationer (t.ex. FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) eller medborgarorganisationer (t.ex. Caritas, International Social Service, Frälsningsarmén), vilkas syf-

te är att utreda vistelseorten för föräldrar till minderåriga asylsökande som anlänt till landet utan vårdnadshavare eller för någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden. Beslut om de kanaler som skall användas vid spårandet ställs i enskilda fall under den myndighets prövning som utför spårandet, då detaljerna i varje enskilt fall väsentligt inverkar på vilken kanal som är den mest ändamålsenliga för spårandet för fallet i fråga.

Med spårande avses inte sådant normalt utredningsarbete och normal anskaffning av uppgifter som gränsbevakningsmyndigheterna, polisen och Utlänningsverket utför vid utredning av uppgifter om familjemedlemmarna då det gäller alla utläningar som söker internationellt skydd. Med spårande avses inte heller Utlänningsverkets eventuella strävan att före beslutsfattandet i ett asyl- och uppehållstillståndsärende utreda annan saklig mottagningsinstans möjlighet att ta hand om barnet.

Spårningsarbetet kan rikta sig till barnets och dennes föräldrars hemland eller till ett tredje land, där den minderårigas föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden antas uppehålla sig. Med beaktande av att antalet sådana ensamma minderåriga asylsökande har ökat som innan de anlände till Finland har uppehållit sig i en eller flera medlemsstater i EU eller i något annat land som tillämpar förordningen nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (nedan förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten), bör man sträva efter att utreda om föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden eventuellt befinner sig någon annanstans i Europa. I artikel 15.3 i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten föreskrivs att medlemsstaterna skall sammanföra en minderårig med släktingar som befinner sig i en annan medlemsstat och som kan ta hand om honom eller henne, såvida detta inte strider mot den minderårigas bästa.

Avsikten är att i paragrafens 1 mom. föreskriva om Utlänningsverkets ansvar att spåra föräldrar till minderåriga asylsökande som är i Finland utan vårdnadshavare eller någon

annan som svarat för den faktiska vårdnaden. Om barnets båda föräldrar har dött eller barnet av någon annan anledning har varit i någon annan persons faktiska vård innan han eller hon anlände till Finland skall man i stället för föräldrarna försöka spåra den person som haft den faktiska vårdnaden om barnet. Med person som haft den faktiska vårdnaden om minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare hänvisas både till vårdnadshavare som bestämts med stöd av lagen och sedvanlig vårdnadshavare beroende på systemet i landet i fråga.

Utlänningsverket skall omedelbart inleda spårandet. Tidpunkten då spårandet skall inledas kommer inte att fastställas närmare i bestämmelsen, eftersom det alltid beror på det enskilda fallet när det är nödvändigt, ändamålsenligt eller alls möjligt att inleda spårandet. I vissa fall får Utlänningsverket först i asylsamtalet sådan information som gör det möjligt att inleda spårandet. Å andra sidan kan det i asylsamtalet komma fram sådan information som innebär att det är onödigt att inleda spårandet.

Utlänningsverket förutsätts inte inleda spårandet om vistelseorten för den minderårigas föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden på goda grunder är känd. Det kan hända att man trots ansträngningar inte lyckas få några som helst uppgifter om vistelseorten för barnets föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden. På grund härav förutsätts i bestämmelsen att Utlänningsverket i mån av möjlighet genom spårande skall försöka skaffa uppgifter om minderårigs föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden. Huvudprincipen är att man för att främja barnets bästa målmedvetet skall försöka spåra föräldrar till minderåriga asylsökande eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden alltid när det är möjligt.

Utlänningsverket anses ha uppfyllt sin spårningsskyldighet om på förfrågan inte har erhållits något svar inom skälig tid eller om svarets innehåll visar att man inte inom skälig tid kan spåra den minderårigas föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden. Enligt 6 § 3 mom. i utlänningslagen skall ärenden som gäller minderåriga barn behandlas i brådsakande ordning. Därför kan spårandet inte ta oskäligt lång tid i an-

språk.

Det är också möjligt att faktorer som är oberoende av myndigheterna såsom mållandets säkerhetssituation gör det omöjligt att utföra spårandet i praktiken. I sådana fall skall Utlänningsverket säkerställa att barnets företrädare känner till möjligheten att spåra föräldrarna till barnet eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden genom FRK:s personsökning. Utlänningsverket anses ha uppfyllt sin spårningsskyldighet om det har gett barnets företrädare denna information.

För förverkligande av barnets bästa skall Utlänningsverket informera barnets företrädare om spårandets slutresultat innan beslutet fattas. Enligt eget övervägande kan Utlänningsverket höra barnet om spårandets slutresultat om utredande av ärendet anses kräva det. Spårandets slutresultat hindrar dock inte Utlänningsverket från att avgöra ärendet.

Avsikten är att i paragrafens 2 mom. beakta den andra meningen i artikel 30.5 i definitionsdirektivet och artikel 19.3 i mottaganddirektivet, där det förutsätts att insamling, behandling och spridning av uppgifter som behövs vid spårandet sker konfidentiellt om den minderårigas liv eller integritet hotas, eller nära släktingars, särskilt om dessa är kvar i ursprungslandet.

I momentet hänvisas till 23 § och 24 § 1 mom. 24 punkten i offentlighetslagen. Enligt 24 § 1 mom. 24 punkten i offentlighetslagen är sekretessbelagda myndighetshandlingar handlingar som gäller flyktingar eller personer som ansöker om asyl, uppehållstillstånd eller visum, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dessa inte äventyrar säkerheten för flyktingen eller sökanden eller en närstående. I offentlighetslagens 23 § behandlas tystnadsplikt när det är fråga om en handlings sekretessbelagda innehåll eller en sekretessbelagd uppgift. Det att uppgifter som hänför sig till spårandet skall insamlas, behandlas och förmedlas konfidentiellt, skall särskilt beaktas när man överväger vilka kanaler som används vid spårandet och utförandet av själva utredningsarbetet utomlands.

1.2. Lag om utlänningsregistret

8 §. *Externa datakällor.* I 8 § 1 mom. i lagen om utlänningsregistret föreskrivs om den

registeransvariges rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna av andra myndigheter få sådan information som är nödvändig för utförande av de uppgifter som föreskrivs för den i lag.

Avsikten är att till 8 § 1 mom. foga en ny 4 punkt i stället för den 4 punkt som upphävts. Den nya punkten motsvarar den föreslagna 105 a § i förslaget till utlänningslag. Enligt paragrafens 1 mom. har Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna få sådana uppgifter av anställda på förläggningar som födelsedatum för minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare, hans eller hennes familjemedlemmar och deras vistelseort samt andra med dessa jämförbara uppgifter om den minderåriga eller hans eller hennes familjemedlemmar som är nödvändiga för ovan nämnda myndigheter när de utreder det minderåriga barnets identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd.

I 7 § i lagen om utlänningsregistret preciseras de uppgifter som i den mån det är nödvändigt får införas i registret. Sådana uppgifter är bland annat födelsedatum, uppgifter om familjeförhållanden och adress och andra kontaktuppgifter.

Med tanke på felfrihetskravet i fråga om kvaliteten på de uppgifter som behandlas och som tillhör den registeransvarige och anknyter väsentligt till behandlingen av personuppgifterna är det viktigt att uppgifternas riktighet kontrolleras. Med stöd av 4 § 1 mom. i lagen om utlänningsregistret ansvarar en registeransvarig som för in uppgifter i utlänningsregistret vid skötseln av sina egna åligganden för att uppgifterna är korrekta samt för att registreringen och användningen har en laga grund.

2. Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Om spårande av familjemedlemmar till minderåriga utan vårdnadshavare föreskrivs i mottagandedirektivet och definitionsdirektivet. Enligt artikel 26 i mottagandedirektivet skall direktivet implementeras i medlemsstaterna senast den 6 februari 2005. Enligt artikel 38 i definitionsdirektivet skall direktivet implementeras i medlemsstaterna

senast den 10 oktober 2006.

3. Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I och med rätten att få uppgifter blir skydd för vars och ens privatliv som avses i 10 § i grundlagen en viktig faktor i propositionen. Om skydd för privatlivet föreskrivs även i artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen, i artikel 17 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och i artikel 16 i konventionen om barnets rättigheter. Privat meddelandehemlighet anses utgöra en väsentlig del av kravet på integritetsskydd. En utlännings privatliv åtnjuter skydd enligt 10 § 1 mom. i grundlagen också under de förhållanden som råder när han eller hon bor på en förläggning.

Enligt utlänningslagen är asylsökande skyldiga att så noggrant som möjligt redogöra för uppgifter om sin identitet och personliga förhållanden för avgörande av tillståndsårenden, åtminstone i de fall då myndigheten uttryckligen frågar honom eller henne om sådana uppgifter. Skyldigheten i fråga gäller också minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare. Grundlagsutskottet har i samband med stiftandet av lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (GrUU 7/2000 rd) vid bedömning av penninginstitutens skyldighet att lämna upplysningar (GrUU 7/2000 rd) ansett att det bland annat spelade en viss roll i bedömningen att det var fråga om uppgifter som klienten är skyldig att lämna. Tillståndsmyndigheternas rätt att få uppgifter som föreslås i propositionen skall i regel gälla samma uppgifter som sökanden är själv skyldig att lämna.

Att man bor på en förläggning har ingen inverkan på att brev- och telefonhemligheten samt hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden är okränkbar enligt 10 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagen tryggar var och en rätten till hemliga meddelanden utan att utomstående med orätt får kännedom om innehållet i sekretessbelagda meddelanden som han eller hon skickat eller som skickats till honom eller henne. Det primära syftet med grundlagsregleringen som gäller sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden är att skydda innehållet i konfidentiella meddelanden från utomstående. Enligt förarbetena

till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna betyder detta skydd mot att brev och andra förtroliga meddelanden öppnas eller förstörs. Bestämmelsen skyddar inte den som skickar ett meddelande utan det är fråga om båda kommunikationsparternas grundläggande rättighet.

Med hänsyn till 10 § 2 mom. i grundlagen kan rätten att få uppgifter i praktiken gälla uppgifter som anställda på förläggningar eller grupphem får när de bistår minderåriga asylsökande att hålla kontakt med sina släktingar. Med andra ord är det fråga om identifieringsuppgifter i samband med telefonsamtal, brev och andra meddelanden som anställda på förläggningar fått kännedom om. Sådana uppgifter är till exempel kännedom om vistelseorten för den minderåriga sökandes föräldrar. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 9/2004 ansett att identifieringsuppgifterna inte ingår i kärnområdet i den grundläggande fri- och rättigheten för hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden.

Med beaktande av ovan nämnda bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har man i de föreslagna lagarna så noga som möjligt försökt avgränsa de uppgifter som rätten att få uppgifter gäller. Rätten att få uppgifter gäller födelsedatum för en minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare, hans eller hennes familjemedlemmar och deras vistelseort samt andra med dessa jämförbara uppgifter om den minderårigas eller familjemedlemmarnas personliga omständigheter.

Proportionalitetsprincipen förutsätter att avsikten med att lämna uppgifter anges tillräckligt noga. De uppgifter som avses i bestämmelsen skall vara nödvändiga för tillståndsmyndigheterna då de utreder den minderårigas identitet och resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd. Nödvändighetskravet sätter också för sin del en gräns för vilka uppgifter som får överlämnas.

Rätten att få uppgifter begränsas ytterligare på uttrycklig begäran. Syftet är inte att ålägga förläggningarna en aktiv och kontinuerlig rapporteringsskyldighet till tillståndsmyndig-

heterna utan uppgifter skall överlämnas endast på en särskild begäran. I sin begäran bedömer begärande myndighet hur nödvändiga uppgifterna är och individualiserar samtidigt föremålet för begäran och innehållet i de begärda uppgifterna. Med tanke på behörigt förfarande och tjänsteansvar enligt 21 § 1 mom. i grundlagen är det också nödvändigt att information om förmedling av sekretessbelagda uppgifter sparas i skriftlig form.

I bestämmelsen försöker man garantera rättsskydd för en minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare å ena sidan genom att ålägga myndigheterna en skyldighet att på förhand informera den minderåriga om möjligheten att uppgifter om honom eller henne och om hans eller hennes familjemedlemmar kan överföras till en annan myndighet och å andra sidan genom att vid utlämnande av uppgifter anknyta till förfarandet den företrädare som med stöd av integrationslagen utsetts för den minderåriga.

I bestämmelsen fästs dessutom särskild uppmärksamhet vid det sätt på vilket förläggningar får de uppgifter som de förutsätts lämna ut till en annan myndighet. Syftet är att ytterligare klarlägga förläggningarnas roll i förmedling av uppgifter. Det är viktigt att grundlagens 10 § och privat meddelandehemlighet som skyddas av mänskliga rättigheter inte kränks och att rekvisiten för kränkning av kommunikationshemlighet enligt 38 kap. och olovlig avlyssning och olovlig observation enligt 24 kap. i strafflagen inte uppfylls.

I fråga om lagen om utlänningsregistret ingår i propositionen inte några ändringar av lagens grundläggande struktur. Det föreslås att till lagen fogas ett tillägg som hänför sig till den bestämmelse om rätten att få uppgifter som föreslås fogad till utlänningslagen.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslagen behandlas i den vanliga lagstiftningsordning som 72 § i grundlagen föreskriver. Det anses dock vara viktigt att grundlagsutskottet ges tillfälle att avge utlåtande om propositionen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag**om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
 fogas till utlänningslagen av den 30 april 2004 (301/2004) nya 105 a och 105 b § som följer:

Asylförfaranden

105 a §

Rätt att få uppgifter

Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet har rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna på begäran få sådana uppgifter av förläggningar som gäller födelsedatum för en minderårig asylsökande som saknar vårdnadshavare, hans eller hennes familjemedlemmar och deras vistelseort samt andra med dessa jämförbara uppgifter som gäller den minderårigas eller familjemedlemmens personliga omständigheter och som är nödvändiga för ovan nämnda myndigheter när de utreder den minderårigas identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd.

En minderårig asylsökande utan vårdnadshavare skall informeras om att uppgifter som avses i 1 mom. oberoende av hans eller hennes samtycke kan lämnas ut till Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet. Vid utlämnande av uppgifter skall hänsyn tas till barnets ålder och utvecklingsnivå.

Innan en förläggning lämnar ut en uppgift som avses i 1 mom. till Utlänningsverket, po-

lisen eller gränsbevakningsväsendet, skall den företrädare som utsetts för den minderåriga med stöd av 26 § i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) informeras om ärendet.

105 b §

Spårande av föräldrar till minderårig asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden

För att främja en minderårig asylsökandes bästa i det fall att han eller hon är utan vårdnadshavare skall Utlänningsverket i mån av möjlighet utan dröjsmål försöka spåra föräldrarna eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden.

Sådana uppgifter som gäller föräldrar till en minderårig eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden skall samlas in, behandlas eller förmedlas under sekretess på det sätt som föreskrivs i 23 § och 24 § 1 mom. 24 punkten i offentlighetslagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

