

**ARBETSLIVS- OCH
JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS
UTLÅTANDE 11/2006 rd**

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av utlänningslagen och 8 § i lagen
om utlänningsregistret**

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 25 april 2006 en proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och 8 § i lagen om utlänningsregistret (RP 31/2006 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Jutta Gras, inrikesministeriet
- ambassadråd Ilkka Rentola, utrikesministeriet
- specialplanerare Eeva Vattulainen, arbetsministeriet

- överinspektör Heikki Huhtiniemi, Dataombudsmannens byrå
- minoritetsombudsman Rainer Hiltunen
- överinspektör Hanna Helinko, Utlänningsverket
- chef för flykting- och invandrararbetet Leena-Kaisa Åberg, Finlands Röda Kors
- planerare Taina Martiskainen, Centralförbundet för Barnskydd
- direktör Leena Markkanen, flyktingförläggningen på Byholmen
- äldre jurist, vicehäradshövding Kirsi Hytintantti, Flyktingrådgivningen rf.

Dessutom har Gränsbevakningsväsendet och förståndare Pekka Nuutinen, flyktingförläggningen i Metsälä, lämnat skriftliga utlåtanden.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det i utlänningslagen tas in en bestämmelse om Utlänningsverkets, polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att av förläggningar för asylsökande på begäran få uppgifter om minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare och om deras familjemedlemmar samt en bestämmelse om spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vård-

nadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden.

Till lagen om utlänningsregistret fogas en bestämmelse om den registeransvarigas rätt att få uppgifter av förläggningar för asylsökande.

Lagarna föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet har behandlat frågan utifrån sitt eget ansvarsområde. Propositionen behandlas i grundlagsutskottet. Därför tar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ställning till hur exakta och noga avgränsade bestämmelserna är endast när detta inverkar på förläggningsspersonalens ställning och uppgifter.

I sitt utlåtande (AjUU 3/2005 rd) om integrationslagen våren 2005 påpekade utskottet att ett stort antal minderåriga asylsökande försvinner i Finland varje år och att myndigheterna inte har någon aning om var de hamnar. Utskottet ansåg detta vara mycket oroväckande och menade att man på ett eller annat sätt bör kunna ta itu med saken. Det är inte uteslutet att vissa barn blir utsatta för människorättskränkningar eller faller offer för övergrepp av olika slag. Utskottet upprepar sin synpunkt på detta och poängterar att informationsutbytet mellan myndigheterna i olika länder snabbt måste effektiviseras för att man ska få reda på var barnen befinner sig och i förekommande fall kunna vidta åtgärder för att få dem återbördade till Finland.

Myndigheternas rätt att få information

Regeringen föreslår att det i utlänningslagen tas in en bestämmelse om Utlänningsverkets, polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att av förläggningar få uppgifter om minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare och om deras familjemedlemmar. Bestämmelsen syftar till att utveckla samarbetet mellan myndigheterna. Avsikten är också att främja barnets bästa genom att möjliggöra en mer övergripande myndighetsbehandling av barnets situation och grunda besluten på alla omständigheter som framkommit.

Målet att främja informationsutbytet mellan myndigheterna är viktigt, för tillförlitliga uppgifter utgör grunden för ett avgörande som är till

fördel för barnet. De sakkunniga har dock divergerande synpunkter på om lagförslaget gör det lättare för myndigheterna att få riktiga uppgifter och hur skyldigheten att lämna information kommer att inverka på förläggningsspersonalens arbete.

Uppfattningen av myndigheterna och deras verksamhet kan vara en helt annan i barnets hemland än i Finland. De flesta av barnen kommer från länder som gör sig skyldiga till allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. När det är fråga om hur barnen har tvingats lämna sitt land eller sänts iväg och hur de förhåller sig till myndigheterna är det därför viktigt att beakta omständigheterna i hemlandet. De barn som kommit till Finland de senaste åren har oftast sänts iväg från Somalia, Afghanistan, Irak, Angola och Kongo. År 2003 kom det 110 minderåriga asylsökande till Finland och 2004 var de 140.

År 2005 kom 220 minderåriga asylsökande till Finland utan vårdnadshavare. Av dessa avvisades 44 till något annat medlemsland som s.k. Dublinfall. Då de uppgifter som de avvisade gett i Finland jämfördes med de uppgifter som de gett i ett annat medlemsland visade det sig att 34 tidigare hade uppgett sig vara myndiga.

Det är svårt att säkert avgöra en människas ålder, så i regel måste man lita på de uppgifter som de asylsökande ger om sin ålder. Det är problematiskt att en del av de myndiga asylsökandena uppger sig vara minderåriga i syfte att bli behandlade som om de var minderåriga. Det kan också leda till en försämrad situation för verkligt nödställda barn.

Inverkan på barnets förhållande till personalen

Syftet med lagförslaget är att de handläggande myndigheterna har förläggningsspersonalens uppgifter om barnet och familjemedlemmarna att tillgå då de fattar beslut. Barnet måste ha förtroende för förläggningsspersonalen för att lämna uppgifter om sig själv. De anställda har vunnit barnens förtroende med hjälp av sin yrkesetik och sin tystnadsplikt enligt integrationsla-

gen. Lagförslaget innebär att tystnadsplikten upphör.

Enligt lagförslaget ska ett barn som kommer till förläggningen informeras om att uppgifterna oberoende av hans eller hennes samtycke kan lämnas ut till Utlänningsverket, gränsbevakningsväsendet och polisen. Risker är att barnet då inte litar på personalen och försöker ta kontakt med sina anhöriga utan hjälp av personalen. I brist på förtroende minskar kanske de anställdas möjligheter att få de uppgifter som avses i lagförslaget och barnet kan bli utsatt för övergrepp då han eller hon försöker kontakta sina anhöriga utan de anställdas hjälp.

För barnets psykiska utveckling kan bristen på en förtroendefull vårdrelation få mycket allvarliga följder. Omständigheterna i hemlandet och den långa resan till Finland kan ha kantats av många trauman. Uppgifterna om barnets namn, ålder och familj kan ha ändrats av någon orsak och han eller hon har kunnat få ett förfalskat pass eller annat identitetsbevis. Barnets resa kan ha ordnats av personer eller grupper som håller på med människosmuggling. De kan ha hotat eller tvingat barnet att svära att hålla det hemligt eller ljuga om det.

För att de psykiska skadorna hos ett barn som upplevt traumatiska händelser ska läkas, kan det krävas att barnet vågar skapa en förtroendefull relation till en vuxen och genom att anförtro sig åt denna befria sig från bördan av hemligheter och lögn. Detta är ofta en långsam och svår process, som dock är livsviktig för barnets livsförlopp samt psykiska och fysiska hälsa. Utskottet anser att det med tanke på barnets bästa är problematiskt om ett förfarande enligt lagförslaget försvårar den förtroendefulla vårdrelation som barnet behöver för att utvecklas.

Inverkan på förläggningsspersonalens ställning och arbete

Den asylsökande bor på en förläggning eller i ett grupphem under asylprocessen. Personalen där har inte i uppgift att skaffa information som behövs för asylprocessen. Enligt lagförslaget är de anställda på förläggningarna och i grupphemmen skyldiga att lämna ut sådan information

som de eventuellt får då de diskuterar med barnet och hjälper honom eller henne att ringa, posta brev eller sköta andra privata angelägenheter. Dessutom kan närvårdare, hälsovårdare, socialarbetare eller andra anställda på förläggningar och i grupphem få information då de diskuterar konfidentiellt med barnet.

Utskottet påpekar att det som barnet berättar redan i dagsläget ska meddelas till den berörda myndigheten, om det gäller grova brott. Om en anställd på förläggningen t.ex. misstänker människohandel, är han eller hon skyldig att polisanmäla det. Enligt utredning gör förläggningarna årligen ett fåtal polisanmälningar som gäller uppgifter om grova brott. Utskottet anser att man kunde främja syftet med propositionen genom att ordna fortbildning för de anställda på förläggningarna, så att de bättre kan identifiera sådan information och vet hur de ska gå till väga då de upptäckt något.

Den anställda kan också vända sig till barnets företrädare, som har rätt att förmedla uppgifterna till tillståndsmyndigheterna. Det är möjligt att dagens "mjuka metoder" i verkligheten ger myndigheterna mer information än de metoder som avses i lagförslaget.

Utskottet understryker betydelsen av tydliga bestämmelser och förhållningsregler samt personalutbildning. Det är viktigt att de anställda vet vilken information som är sekretessbelagd och vilken information som de är skyldiga att lämna ut. I fråga om personalens ställning är det problematiskt att skyldigheten att lämna uppgifter inte är preciserad i lagförslaget, utan att det i stället hänvisas till "andra med dessa jämförbara uppgifter". Det finns också problem när det gäller att skaffa information och kontrollera att den är riktig.

En viktig princip för behandlingen av personuppgifter är att uppgifterna ska vara korrekta. Då informationen skaffas fram på det sätt som avses i lagförslaget, är det mycket svårt att kontrollera att den stämmer.

Enligt motiveringen till propositionen får information om kontakter inte skaffas på ett sätt som kränker skyddet för privatlivet eller skyddet för förtroliga meddelanden enligt 10 § i

grundlagen. Inte heller får kommunikationshemligheten enligt 38 kap. i strafflagen kränkas. Den som skaffar information får dessutom inte göra sig skyldig till olovlig avlyssning eller olovlig observation enligt 24 kap. i strafflagen. Det kan emellertid vara svårt att avgöra när informationen har skaffats i strid med bestämmelserna om skydd för privatlivet och då kan förläggningssituationen bli problematisk.

Enligt lagförslaget ska den företrädare som utsetts för den minderåriga informeras om att uppgifterna lämnats ut. Det ingår dock inga bestämmelser om att företrädarens åsikt ska höras eller beaktas. Företrädaren använder barnets yttranderätt i ärenden som gäller barnets person och förmögenhet. Vid asylförfarande är företrädarens uppgift att representera barnet och använda hans eller hennes yttranderätt. Företrädaren är i en nyckelposition när det gäller att barnet ska höras med beaktande av sin ålder och utvecklingsnivå. Utskottet betonar företrädarnas betydelse för barnets bästa och ser det som viktigt att företrädarna får behövlig utbildning för att utveckla sin kompetens.

Spårning av barnets föräldrar

Genom lagförslagets bestämmelser om spårande av barnets föräldrar verkställs bestämmelserna i definitionsdirektivet och i direktivet om mottagande av asylsökande. Det är Utlänningsverket som ansvarar för spårningen.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter och anvisningarna för bemötande av flyktningbarn har barnet rätt att få stöd för att kontakta sina föräldrar. Staterna bör spåra barnets familjemedlemmar, så att man får fram viktig information för en återförening. I direktivet om mottagande av asylsökande (2003/9/EG) förutsätts 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, så att deras säkerhet inte riskeras.

Utskottet anser att det är viktigt, och också som regel till fördel för barnet, att spåra föräldrarna och dem som de facto svarat för vårdnaden om barnet. Man måste dock iakttä försiktighet så att inte barnets anhöriga sätts i fara. Utskottet ser det som viktigt att spårningen följer principerna i riksdagens justitieombudsmans avgörande (1410/2000) om att de finska myndigheterna inte får kontakta myndigheterna i den asylsökandes hemland eller annars göra utredningar så att de lokala myndigheterna får vetskap om dem.

Många sakkunniga som utskottet hört har uppfattat att syftet med lagförslaget är att avvisa allt fler ensamma asylsökande barn till hemlandet eller det land de kommit ifrån, fastän något sådant syfte inte nämns i propositionen. Utskottet understryker att de uppgifter som framkommer till följd av spårningen inte automatiskt får leda till att barnet avvisas, utan att särskild uppmärksamhet ska fästas vid barnets bästa när en avvisning övervägs.

Med tanke på barnets bästa behövs det regler för till vilka förhållanden som barn får avvisas och om hur man ska gå till väga vid avvisningen. Enligt utskottets uppfattning kan ett ensamkommande barn avvisas endast om han eller hon säkert blir vederbörligen mottagen av sina föräldrar eller andra anhöriga som kan ge barnet tillräckligt skydd och omsorg. Avvisningsbeslutet bör fattas först då det är säkert att barnet inte hamnar hos personer som sålt eller gjort övergrepp mot honom eller henne. Det är viktigt att utreda hur de poliser som följer barnet kan kontrollera vem de som tar emot barnet är och vilka förhållandena är på det ställe dit barnet avvisas.

Utlänningsverket har på sistone fått erkänsla för att barns ansökningar har handlagts betydligt snabbare än förut. Det är viktigt att handläggningen inte tar längre tid p.g.a. spårningen.

På begäran spåras familjemedlemmar konfidentiellt av Finlands Röda Kors med hjälp av Internationella Röda korset. Ett system som är oberoende av myndigheterna kan ha bättre möjligheter att lyckas med spårningen i krisområden. Utskottet ser det som viktigt att alla barn

också i fortsättningen informeras om möjligheten att anlita Röda Korset.

Barnets bästa

Utskottet betonar att barnets bästa alltid bör bedömas individuellt. Barnens situation och förhållanden varierar mycket. Alltid kan det inte anses vara till barnets bästa att hålla kontakt med föräldrarna. Inom barnskyddet i Finland måste kontakten med föräldrarna ibland också begränsas, även om den uttalade allmänna principen i barnskyddslagen är att stödja familjen som helhet och barnets rätt att hålla kontakt med sina föräldrar.

Asylsökande barn kan ha befogade skäl att titta om sina familjemedlemmar. Ofta är de rädda att något ska hända deras anhöriga. Det är viktigt att beakta barnets egen åsikt. Han eller hon kan ha en god orsak till att inte vilja få kontakt med sina föräldrar. Det kan t.ex. gälla hot om hedersvåld eller att föräldrarna har accepterat övergrepp mot barnet eller rentav sålt barnet.

I sitt förslag anger den arbetsgrupp som berett propositionen att syftet med lagförslaget är att finna en balans mellan det enskilda barnets bästa och förslagets förebyggande effekt. I motiveringen till propositionen sägs att "på längre sikt torde propositionen leda till att utnyttjande av barn minskar i och med att man strävar efter bättre levnadsförhållanden". Enligt utskottets uppfattning kan barnets bästa inte behandlas kollektivt på detta sätt, utan det enskilda barnets

bästa måste alltid övervägas individuellt. Det enskilda barnets rättigheter kan inte inskränkas på den grunden att det antas förebygga liknande fall i framtiden.

I sitt utlåtande AjUU 3/2005 rd lyfte utskottet fram de s.k. ankarbarnen som kommer utan vårdnadshavare och ansåg att det ytterst sällan är till barnets bästa att ensamt bli sänt till ett annat land. Utskottet upprepar sin ståndpunkt att man inte bör uppmuntra till detta, med tanke på barnets bästa, tveksamma handlande. Det är också viktigt att EU snabbt utformar en gemensam asylpolitik så att vi genom internationellt samarbete kan få informationen att gå fram till krisområden och andra ställen som de asylsökande brutit upp från att det ytterst sällan kan bli fråga om familjeåterförening i asyllandet i fall som dessa.

Utskottet betonar betydelsen av att myndigheterna samarbetar kring barnets bästa. Det är viktigt att utöka sakkunskapen om bedömning av barnets bästa i handläggningen av asylansökningar som gäller barn. Utskottet understryker också vikten av att motivera avgörandena. Det räcker inte bara med en hänvisning till barnets bästa, utan det bör stå i beslutet hur avgörandet anses vara till barnets bästa.

Utlåtande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

AjUU 11/2006 rd — RP 31/2006 rd

Helsingfors den 2 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jukka Gustafsson /sd
vordf. Anne Holmlund /saml
medl. Susanna Haapoja /cent
Roger Jansson /sv
Anneli Kiljunen /sd
Esa Lahtela /sd
Riikka Moilanen-Savolainen /cent

Markus Mustajärvi /vänst
Leena Rauhala /kd
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Kimmo Tiilikainen /cent
Jaana Ylä-Mononen /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Ritva Bäckström.

AVVIKANDE MENING

Motivering

I lagförslaget stadgas om Utlänningsverkets, polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att av förläggningar få uppgifter om minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare och om deras familjemedlemmar. I sitt utlåtande tvivlar utskottet av många orsaker på att bestämmelsen kommer att leda till att riktiga uppgifter kommer fram till grund för asylbeslutsfattandet. Alla fakta verkar tyda på att lagförslaget kommer att åstadkomma mer skada än nytta. Majoriteten i utskottet har inte haft mod nog att dra den enda logiska slutsatsen av detta, dvs. föreslå förvaltningsutskottet att lagförslagen förkastas.

Propositionen påstås främja barnets bästa. Så som utskottet påpekar i sitt utlåtande, kan lagförslaget förorsaka barnet stor skada genom att förhindra en förtroendefull vårdrelation och utsätta barnet för övergrepp från utomstående personer.

I dagsläget får ett barn som kommer till en förläggning veta att personalen har tystnadsplikt och barnet uppmuntras att lita på sina vårdare. I och med lagförslaget uppstår ett hot om en situation där allt som sagts eller annars kommit till de anställdas kännedom i värsta fall kan användas i strid med barnets bästa. Barnet kan alltså inte längre lita på sina vårdare eller berätta om sig själv eller sin familj. Han eller hon måste också försöka sköta kontakterna med sina anhöriga utan förläggningsspersonalens hjälp. Då får personalen inte den information som eftersträvas med lagförslaget och kan heller inte förmedla den vidare. Lagförslaget står alltså i konflikt med sitt syfte, för förläggningsspersonalens arbete förändras väsentligt.

Det största problemet med lagförslaget är risken för att det inte uppstår någon förtroendefull vårdrelation och att detta inverkar på barnets fysiska och psykiska hälsa. Omständigheterna i hemlandet och den långa resan till Finland kan ha varit ohyggligt traumatiska. För att barnet ska kunna lämna sitt hemland och ta sig över många gränser kan uppgifterna om barnets namn, ålder

och familj ha ändrats och han eller hon har kunnat få ett förfalskat pass eller annat identitetsbevis. Barnets resa kan ha ordnats av personer eller grupper som håller på med människosmuggling. Barnet kan ha tvingats svära att tiga eller ljuga om sin bakgrund och resa. Han eller hon kanske är rädd att något ska hända de anhöriga om myndigheterna får information om detta. Uppfattningen av myndigheterna och hur rättvisa de är kan vara helt annorlunda i barnets hemland än i Finland.

För att de psykiska skadorna hos ett barn som upplevt traumatiska händelser ska läkas, kan det krävas att barnet vågar skapa en förtroelig relation till en vuxen och genom att anförtro sig åt denna befria sig från bördan av lögn, konstaterar utskottet i sitt utlåtande. Detta är ofta en långsam och svår process, som dock är livsviktig för barnets psykiska och fysiska hälsa.

Förslaget motiveras med att antalet s.k. ankarbarn som kommer till Finland kommer att minska. De sakkunniga har ansett det vara fördomsfullt att använda ordet och påpekat att familjerna har många olika skäl att sända iväg sina barn och att det är svårt att förstå dessa skäl utan att känna till familjens situation och omständigheterna på platsen. I sig är det naturligt att föräldrarna försöker sätta sina barn i säkerhet även då de inte själva kan komma med. Så har föräldrar gjort i alla tider - ibland är orsakerna lätta att förstå och acceptera, ibland visar de sig efteråt vara mer tvivelaktiga. Exempel på detta är de judiska barnen, som svävade i livsfara under andra världskriget. Krigsbarnen från Finland är fortfarande en omtvistad fråga när det gäller om det var rätt att sända iväg dem.

Vad man än anser om existensen av problemet med s.k. ankarbarn, bör barnets bästa alltid avgöras individuellt. Därför fungerar inte logiken i lagförslaget att en del barn ska göras till exempelfall och avvisas till sitt hemland för att inga nya barn ska sändas till Finland. Eftersom

detta också utgör en risk för att barnets bästa inte avgörs individuellt, är det fördömligt.

Dessutom sätts de allra svagaste och mest försvarslösa, dvs. ensamma minderåriga asylsökande, i fara. Så går man inte till väga i en rättsstat. Att myndigheterna blir frustrerade och sinsemellan strider om sina revir räcker inte som grund för så här principiella ändringar i utlänningslagen.

Helsingfors den 2 juni 2006

Markus Mustajärvi /vänst

Avvikande mening

Med stöd av det ovan anförda anser jag

att utskottet borde ha föreslagit förvaltningsutskottet att lagförslagen förkassas.