

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 21/2006 rd

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

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.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 23/2006 rd och AjUU 11/2006 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jorma Kantola, överinspektör Jutta Gras och överinspektör Reijo Lahtinen, inrikesministeriet
- specialplanerare Tero Mikkola, arbetsministeriet
- minoritetsombudsman Rainer Hiltunen

- överinspektör Heikki Huhtiniemi, Dataombudsmannens byrå
- överinspektör Hanna Helinko, Utlänningsverket
- chef för utlänningspolisen, överkommissarie Hannu Pietilä, polisinrättningen i Helsingfors härad
- direktör Jorma Kuuluvainen, Bjärnå förläggning för asylsökande
- planerare Taina Martiskainen, Centralförbundet för Barnskydd rf
- äldre jurist Kirsi Hytinantti, Flyktingrådgivningen rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- UNHCR:s regionkontor för de baltiska och nordiska länderna
- justitieministeriet
- kommunikationsministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- barnombudsmannen
- Kommunikationsverket
- Finlands Röda Kors.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ska ändras. I lagen ska 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 ska 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 avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

1. Lag om ändring av utlänningslagen

Rätt att få uppgifter (105 a §)

Om garantierna för god förvaltning föreskrivs i förvaltningslagen (434/2003). Lagen innehåller allmänna bestämmelser om förvaltningsförfarande och -verksamhet. God förvaltning innebär att man skaffar de utredningar som behövs för att avgöra ett ärende. Myndigheten har ansvaret för att dessa utredningar skaffas. Förvaltningsbeslut ska vara grundade på tillräckliga och riktiga fakta.

Också utlänningslagen (301/2004) innehåller egna bestämmelser om förvaltningsförfarandet i utlänningsärenden. Enligt 7 § 2 mom. i utlänningslagen ska myndigheten se till att ett ärende reds ut. Parten är för sin del skyldig att lägga fram en utredning om grunderna för sina yrkanden och även annars bidra till utredningen av sitt ärende.

Genom den föreslagna lagen försöker man säkerställa att Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet vid behandlingen av en utlännings ärende har tillgång till sådana uppgifter som förläggningarna fått kännedom om och som är nödvändiga för utredning av identitet, resrutt, förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd när det gäller minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare.

I 6 § 1 mom. i den gällande lagen förutsätts att i beslutsfattande som sker med stöd av utlänningslagen ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. När förvaltningsutskottet behandlade propositionen med förslag till den utlänningslag som nu är i kraft (RP 28/2003 rd) ansåg utskottet det vara mycket viktigt att den så kallade integreringsprincipen finns inskriven i utlänningslagen när det gäller barnets bästa (FvUB 4/2004 rd). Principen om barnets bästa är uttryckligen inskriven både i konventionen om barnets rättigheter och i de viktigaste lagarna som gäller barn. Det är av

största vikt att den som avgör ärenden som gäller barn tar reda på vilken lösning som är bäst för just barnet i fråga. Barnets bästa är alltid en individuell fråga som är starkt kopplad till den aktuella livssituationen. I fråga om barnets bästa hänvisar förvaltningsutskottet även i övrigt till det ovannämnda betänkandet FvUB 4/2004 rd.

Utskottet betonar att lagförslaget syftar till att främja informationsutbytet mellan myndigheterna och på så sätt ge Utlänningsverket som beslutsfattare så bra utgångspunkter som möjligt att basera beslut om enskilda barn på alla kända fakta. Förslaget främjar barnets bästa genom att ge myndigheterna möjlighet att mer övergripande behandla barnets livssituation. Med tanke på barnets bästa är det viktigt att ärendet utreds så grundligt som möjligt. I sitt utlåtande menar arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att tillförlitliga uppgifter utgör grunden för ett avgörande som är till fördel för barnet (AjUU 11/2006 rd). Förvaltningsutskottet framhåller ytterligare att det är motiverat att den myndighet som behandlar utlänningens ärende ska ha rätt att av förläggningen få de i 105 a § i utlänningslagen avsedda uppgifterna om barnet och dess familjemedlemmar, också med hänsyn till att familjen ska kunna återförenas och ärendet behandlas snabbt. Också med tanke på förläggningsspersonalens rättigheter och skyldigheter är det viktigt med lagfästa regler om rätt att få uppgifter.

För att lyfta fram bestämmelsen i utlänningslagens 6 § 1 mom. om barnets bästa föreslår utskottet att följande nya mening fogas till slutet av 105 a § 1 mom. om rätten att få uppgifter: *"Vid begäran om uppgifter skall myndigheterna fästa särskild uppmärksamhet vid barnets bästa."*

Liksom grundlagsutskottet anser förvaltningsutskottet att uttrycket "andra med dessa jämförbara uppgifter som gäller den minderårigas eller familjemedlemmens personliga omständigheter" i 105 a § 1 mom. i den föreslagna utlänningslagen är odistinkt och har en vid räckvidd. Å andra sidan tillförs regleringen en större exakthet också på denna punkt av att bestämmelsen begränsar rätten att få uppgifter till uppgifter som är nödvändiga för att utreda den minder-

årigas identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd. Rätten att få uppgifter gäller enligt propositionsmotiven t.ex. våld i hemmet, sexuellt utnyttjande och tvångsarbete. Utifrån skrivningen kan uppgifter av det slaget svårligen jämföras med uppgifter om födelsedatum eller vistelseort. Å andra sidan omfattas uppgifter om den minderårigas hälsotillstånd inte av den föreslagna rätten att få uppgifter, framgår det av motiven. Ingenting i själva bestämmelsen ger belägg för en sådan gränsdragning. Därför föreslår förvaltningsutskottet att denna bestämmelse stryks i det första lagförslaget.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande konstaterar förvaltningsutskottet att den föreslagna 105 a § i utlänningslagen i sin generella utformning inte ger Utlänningsverket, polisen eller gränsbevakningsväsendet rätt att få och inte heller förläggningen rätt att ge uppgifter om innehållet i förtroliga meddelanden som barnen eventuellt sänt eller mottagit och som är skyddade enligt 10 § 2 mom. i grundlagen. Lagförslaget omfattar inte heller de identifieringsuppgifter som skyddas av 10 § 2 mom. i grundlagen. Utlänningsverket, polisen eller gränsbevakningsväsendet har alltså inte rätt att av förläggningar få reda på identifieringsuppgifterna för förtroliga meddelanden som barnet eventuellt sänt eller mottagit.

På grund av den generella skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna som grundlagens 22 § ålägger det allmänna är det viktigt att förhållandena på grupphemmen är sådana att ett barn faktiskt kan lita på att hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är okränkbar. Ett barn ska enligt lagförslaget informeras om att uppgifter som avses i 105 a § 1 mom. kan lämnas ut till en utlänningsmyndighet utan hans eller hennes samtycke. Naturligt vore, påpekas det i propositionen, att berätta om saken i samband med den inledande intervjun efter ankomsten till förläggningen. Förvaltningsutskottet understryker att barnen ska informeras om saken också på annat sätt vid förläggningen.

Förläggningens egentliga uppgift är att ta emot asylsökande och personer som får tillfäll-

ligt skydd. Därför anser förvaltningsutskottet att förläggningen är skyldig att till en myndighet på begäran endast ge uppgifter om sådant som förläggningen känner till. Förläggningen är alltså inte skyldig att aktivt börja utreda en sak för att få fram de begärda uppgifterna. När förläggningen lämnar ut uppgifter bör den beakta vad som är bäst för barnet. I detta sammanhang framhåller utskottet dessutom att uppgifterna bör begäras och överlätas skriftligt. I en skriftlig begäran ska också den lagstadgade grunden för begäran anges.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet en bestämmelse i 105 a § 2 mom. om att uppgifter kan ges för det ändamål som avses i den föreslagna 105 b §, dvs. att spåra upp barnets föräldrar eller någon annan som svarar för vårdnaden.

Spårande av barnets föräldrar (105 b §)

Avsikten är att genom lagförslagets bestämmelser om spårande av föräldrar till minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare eller av någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden verkställa bestämmelserna i definitionsdirektivet (2004/83/EG) och i direktivet om mottagande av asylsökande (2003/9/EG). Enligt förslaget är det Utlänningsverket som ansvarar för spårandet.

Liksom arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser förvaltningsutskottet att det är viktigt, och också i allmänhet till fördel för barnet, att spåra föräldrarna och dem som haft den faktiska vårdnaden om barnet. Syftet med spårandet är att hjälpa minderåriga asylsökande som kommit till Finland utan vårdnadshavare att återskapa kontakten med föräldrarna eller med någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden och att främja att beslutsfattandet gällande asyl baseras sig på fakta. Med hjälp av spårandet eftersträvas sådan information som är viktig med tanke på Utlänningsverkets beslutsfattande och som kan möjliggöra återförening av familjen i ett senare skede i Finland, i barnets hemland eller i ett tredje land där föräldrarna befinner sig. Återföreningen sker enligt utlänningslagen och vid beslutsfattandet beaktas barnets bästa enligt den

gällande lagen. Familjen kan dock återförenas först då det finns adekvata uppgifter om den att tillgå. Det är klart att en återförening inte kan komma på fråga i alla olika fall. Den minderåriga kan t.ex. vara offer för människohandel som föräldrarna varit delaktiga i.

Enligt artikel 22 i konventionen om barnets rättigheter ska konventionsstaterna, på det sätt som de finner lämpligt, samarbeta med FN och andra organisationer för att skydda och bistå asylsökande barn eller flyktningbarn och för att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar i syfte att erhålla den information som är nödvändig för att barnet ska kunna återförenas med sin familj. Enligt artikel 19.3 i EU:s mottagandedirektiv och artikel 30.5 i definitionsdirektivet är medlemsstaten skyldig att försöka spåra den minderårigas familjemedlemmar.

I lagförslagets 105 b § 2 mom. om spårande beaktas den andra meningen i artikel 30.5 i definitionsdirektivet och artikel 19.3 i mottagandedirektivet, 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. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid att utföra åtgärderna så att myndigheterna i landet inte får kännedom om det och så att den minderårigas eller familjemedlemmarnas säkerhet inte riskeras. Finska myndigheter har endast liten erfarenhet av spårande. Därför måste ändamålsenliga metoder tas fram med beaktande av de ovan nämnda faktorerna.

Lagförslagets 105 b § 2 mom. innehåller en hänvisning till offentlighetslagens (621/1999) 23 § om tystnadsplikt och 24 § 1 mom. 24 punkten om asylsökande. Utskottet föreslår att hänvisningen ska gälla hela offentlighetslagen för tydlighetens skull.

Enligt 6 § 3 mom. i utlänningslagen ska ärenden som gäller minderåriga barn behandlas i brådskande ordning. Därför kan spårandet inte ta oskäligt lång tid i anspråk. Enligt propositionsmotiven anses Utlänningsverket ha uppfyllt sin spårningsskyldighet om på förfrågan inte har erhållits något svar inom skälig tid eller om sva-

rets innehåll visar att man inte inom skälig tid kan spåra den minderårigas föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden.

2. Lag om ändring av 8 § i lagen om utlänningsregistret

Med hänvisning till vad som sagts ovan om 105 a § i det första lagförslaget föreslår utskottet att "samt andra med dessa jämförbara uppgifter som gäller sökandes personliga omständigheter" stryks i 8 § 4 punkten i det andra lagförslaget.

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 (*utesl.*) och som är nödvändiga för ovan nämnda myndigheter när de utreder den minderårigas identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd eller när Utlänningsverket enligt 105 b § försöker spåra föräldrarna till en minderårig asylsökande utan vårdnadshavare eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden. Vid begäran om uppgifter skall myn-

Lagstiftningsordning

I enlighet med grundlagsutskottets uttalande kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet

att lagförslag 1 och 2 godkänns med följande ändringar:

digheterna fästa särskild uppmärksamhet vid barnets bästa.

(2 och 3 mom. som i RP)

105 b §

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

(1 mom. som i RP)

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 (*utesl.*) i *lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet* (621/1999).

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av 8 § i lagen om utlänningsregistret

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till 8 § 1 mom. i lagen av den 19 december 1997 om utlänningsregistret (1270/1997), sådant det lyder i lag 305/2004, en ny 4 punkt, i stället för den 4 punkt som upphävts genom sistnämnda lag, som följer:

8 §

Externa datakällor

Den registeransvariga har utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att för utlänningsregistret få sådan information som är nödvändig för utförande av de uppgifter som föreskrivs för den i lag enligt följande:

4) av förläggningarna uppgifter enligt 105 a § i utlänningslagen vilka gäller födelsedatum för en minderårig asylsökande utan vårdnadshavare, hans eller hennes familjemedlemmar och deras vistelseort (*utesl.*),

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 27 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd

Hannu Hoskonen /cent
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.