

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2006 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 grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Jutta Gras, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Riitta Wallin, justitie-
ministeriet
- assistent Juha Lavapuro
- professor Martin Scheinin
- doktor i administrativa vetenskaper Jukka
Viljanen.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från

— professor Teuvo Pohjolainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen kompletteras med en bestämmelse om Utlänningsverkets, polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna av förläggningar för asylsökande få uppgifter om födelsedatum för en minderårig asylsökande utan vårdnadshavare och om hans eller hennes familjemedlemmar och deras vistelseort samt andra med dessa jämförliga uppgifter som gäller den minderårigas eller en familjemedlems omständigheter och som är nödvändiga för att den minderårigas identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller uppehållstillstånd ska kunna utredas. Enligt förslaget tas i lagen också in en bestämmelse där Utlänningsverket åläggs

att för en minderårig asylsökandes bästa försöka spåra hans eller hennes föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vården. I propositionen ingår dessutom ett förslag till ändring av 8 § i lagen om utlänningsregistret.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning speglar regeringen bestämmelsen om rätt att få uppgifter mot grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden. Regeringen lyfter också fram rättsskyddet i 21 § i grundlagen. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser det trots allt viktigt att grund-

lagsutskottet ges tillfälle att yttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Rätt för Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet att få uppgifter

Förslaget. Enligt den föreslagna 105 a § i utlänningslagen har Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet 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 behövs för att utreda den minderårigas identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd. En minderårig asylsökande ska informeras om att dessa uppgifter oberoende av hans eller hennes samtycke kan lämnas ut till Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet. Innan en förläggning lämnar ut en uppgift ska den företrädare som utsetts för den minderåriga informeras om ärendet.

Meningen är, som det framgår av propositionsmotiven, att rätten att få uppgifter framöver också ska gälla sådana samtal och åtgärder mellan barnet och förläggningspersonalen på grupphem, som enligt den gällande lagen är konfidentiella.¹ Anställda på grupphem

kan enligt motiven t.ex. få kännedom om föräldrarnas vistelseort när de hjälper barnet att per telefon, brev eller elektroniska medier hålla kontakt med sin familj. De anställda kan i vardagsarbetet på grupphemmet också få reda på många sådana i förslaget avsedda saker som de av en eller annan anledning inte vill yppa för de egentliga utlänningsmyndigheterna. De nya reglerna innebär att samtal som barnen och grupphemspersonalen för i anknytning till arbetsrutinerna inte längre är konfidentiella.

Premisser för bedömningen. Förslaget är relevant med hänsyn till det skydd för privatlivet och personuppgifter som 10 § 1 mom. i grundlagen ger. Lagrummet tryggar vars och ens privatliv och kräver att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter ska utfärdas genom lag. Regleringen i grundlagen möjliggör en viss inskränkning genom en vanlig lag i skyddet för privatlivet och för personuppgifter, om lagen tar tillbörlig hänsyn till de villkor som i normala fall gäller för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 7/2000 rd, s. 2).

Av propositionsmotiven att döma kommer reglerna att även inkräkta på den okränkbarhet av brev- och telefonhemligheten och hemligheten i fråga om andra förtroliga meddelanden som föreskrivs i 10 § 2 mom. i grundlagen. Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan genom lag bestämmas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång och säkerhetskontroll samt under frihetsberövande. Avsikten med denna grundlagsbestämmelse är i första hand att skydda innehållet i ett meddelande som är avsett att vara förtroligt mot utomstående (RP 309/1993 rd, s. 53/II). Utskottet har i sin vedertagna praxis ansett att identifieringsuppgifterna för meddelanden inte ingår i kärnområdet i den

¹ Personalen på förläggningar får enligt 43 § i lagen om främjande av invandras integration samt mottagande av asylsökande inte utan samtycke av den berörde eller hans eller hennes vårdnadshavare eller företrädare röja uppgifter som gäller hans eller hennes privata hemligheter eller familjens hemligheter eller deras personliga omständigheter. Den får inte heller röja andra uppgifter som den fått kännedom om vid skötseln av uppgifter enligt nämnda lag, om det inte är uppenbart att lämnandet av uppgiften inte äventyrar vederbörandes eller de anhörigas säkerhet.

grundläggande fri- och rättigheten för sekretess i fråga om konfidentiella meddelanden (GrUU 47/1996 rd, s. 4/I, GrUU 7/1997 rd, s. 2/I, GrUU 26/2001 rd, s. 3/II, GrUU 9/2004 rd, s. 4/I, GrUU 10/2004 rd, s. 4/II, GrUU 16/2004 rd, s. 6/I). Å andra sidan ska också bestämmelser som gör intrång i skyddet för identifieringsuppgifter uppfylla de allmänna kriterierna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter.

I bedömningen av bestämmelser som gäller minderåriga måste hänsyn också tas till grundlagens 6 § 3 mom. som säger att barn ska bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem. En annan relevant sak är den skyldighet som det allmänna har enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Bedömning av förslaget. Utskottet har i samband med ett likartat förslag som det nu aktuella gällande socialvårdsmyndigheternas rätt att få sekretessbelagda uppgifter av andra myndigheter diskuterat när den uppgiftsbegärande myndighetens intresse att få uppgifter kan åsidosätta andra sekretessintressen (GrUU 7/2000 rd, s. 3/II). I det sammanhanget ansåg utskottet att en förutsättning för vanlig lagstiftningsordning var att det i lagen tillräckligt exakt anges vad och vem de uppgifter gäller som myndigheten ska få tillgång till, att rätten att få uppgifter i lagen kopplas ihop med nödvändighetskriteriet och att den myndighet som lämnar ut uppgifter genom att vägra lämna ut uppgifter kan få till stånd att tolkningen av bestämmelsen måste prövas av en utomstående myndighet (GrUU 7/2000 rd, s. 4/I, GrUU 7a/2000 rd, s. 2—3).

Det huvudsakliga syftet med regeringens proposition är att i lag tillförsäkra de myndigheter som behandlar utlänningsärenden rätt att få tillgång till vissa uppgifter som förläggningarna inhämtat om minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare och om deras familjemedlemmar. Reglerna främjar enligt propositionsmotiven barnets bästa och förbättrar barnets ställning, ef-

tersom de tillåter en genomgripande myndighetsbehandling av barnets situation och gör det möjligt att grunda beslut på de fakta som framkommit. Också med tanke på förläggningsspersonalens rättigheter och skyldigheter är det viktigt med lagfästa regler om rätt att få uppgifter.

Artikel 3.1 i konventionen om barnets rättigheter föreskriver att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Adekvata allmänna bestämmelser om detta ingår såväl i 6 § 1 mom. i utlänningslagen som i 19 § 4 mom. i lagen om invandrares integration samt mottagande av asylsökande (nedan integrationslagen). Mot denna bakgrund vill utskottet fästa uppmärksamheten vid att det ibland kan bli ett problem med tanke på barnets bästa om möjligheten till konfidentiella kontakter saknas. Grupphemspersonalens förutsättningar att ägna sig åt barnens välfärd gagnas inte heller nödvändigtvis alltid av detta.

Rätten för de myndigheter som behandlar utlänningsärenden att av förläggningar få i 105 a § avsedda uppgifter om barnet och hans eller hennes familjemedlemmar kan trots förbehållet ovan i princip anses vara förenlig med barnets bästa, framför allt med hänsyn till att familjen ska kunna återförenas och ärendet kunna behandlas snabbt utifrån reella fakta. Dessutom är det fråga om uppgifter som parterna enligt 7 § 2 mom. i utlänningslagen i varje händelse ska lämna den myndighet som behandlar deras ärende. De med barnets bästa sammanhängande särskilda aspekterna kan visserligen i vissa fall undantränga myndigheternas i och för sig godtagbara intresse att få uppgifter. För att inskräpa att barnets bästa ska komma i främsta rummet, måste myndigheternas rätt att få uppgifter kopplas ihop med barnets bästa genom ett uttryckligt omnämnande om detta i bestämmelsen, påpekar utskottet. Omnämmandet explicitgör också möjligheten att få tolkningen av bestämmelsen prövad av en utomstående myndighet när förläggningen exempelvis vägrar lämna ut uppgifter.

När det gäller vilka uppgifter myndigheterna ska ha rätt att få är den föreslagna bestämmelsen tydlig i fråga om en minderårig asylsökandes födelsdatum och familjemedlemmar, inbegripet deras vistelsort. Men med hänsyn till kravet på att bestämmelserna ska vara exakta är det ett problem att reglerna inte särskilt nämner de i propositionsmotiven avsedda identifieringsuppgifterna för förtroliga meddelanden. Den föreslagna formuleringen är så öppen att rätten att få uppgifter inte sträcker sig till de identifieringsuppgifter som skyddas av 10 § 2 mom. i grundlagen. Om ändamålet med propositionen nödvändigtvis måste uppnås på denna punkt, gäller det att komplettera bestämmelsen med en uttrycklig passus om myndigheternas rätt att av förläggningar få reda på identifieringsuppgifterna för förtroliga meddelanden som barn eventuellt sänt eller mottagit.

Uttrycket "andra med dessa jämförbara uppgifter som gäller den minderårigas eller familjemedlemmens personliga omständigheter" 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 minderårigas identitet, resrutt eller förutsättningar för inresa eller beviljande av uppehållstillstånd. Trots det är bestämmelsen fortfarande otillbörligt vag. 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 födelsdatum eller vistelseort. Uppgifterna gäller snarare barnets eller familjemedlemmarnas ställning som brottsoffer. 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. Summa summarum måste bestämmelsen preciseras och avgränsas för att bättre motsvara propositionens ändamål. — Utskottet vill uppmärksamma förvaltningsutskottet på att som 105 a § är formulerad går det inte att få uppgifter för det ändamål som avses i den föreslag-

na 105 b §, dvs. att spåra upp barnets föräldrar eller någon annan som svarar för vårdnaden.

Den föreslagna 105 a § är så allmänt hållen att Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet inte med stöd av den har rätt att få och förläggningar inte rätt att lämna ut uppgifter om innehållet i förtroliga meddelanden som ett barn sänt eller fått ta emot, trots att man av propositionsmotiven kan förledas tro det motsatta. Om det anses nödvändigt, måste saken regleras så exakt att kraven i grundlagens 10 § 3 mom. uppfylls. Det som då främst kunde bli aktuellt som grund för begränsning av hemligheten i fråga om förtroliga meddelanden är utredning av brott, som nämns i grundlagsbestämmelsen.

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. Till följd av den föreslagna lagstiftningen kan det ligga i barnets intresse att han eller hon har möjlighet att få hjälp med förtroliga meddelanden av t.ex. en företrädare enligt integrationslagen eller någon annan utomstående person i stället för av en anställd på grupphemmet. En bestämmelse om denna möjlighet kunde lämpligen skrivas in i 26 § i integrationslagen.

Ett barn ska enligt 105 a § 2 mom. informeras om att uppgifter som avses i 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. Utskottet anser att barnet ska informeras om saken också på annat sätt vid förläggningen.

Förläggningen lämnar enligt förslaget ut uppgifter till utlänningsmyndigheten på dennes begäran. Utskottet menar att bestämmelsen ska förstås så att förläggningen kan lämna den begärande myndigheten uppgifter bara om sådant som förläggningen redan eventuellt känner till. Förläggningen är alltså inte skyldig att aktivt börja utreda en sak för att få fram de begärda uppgifterna. Förläggningarnas uppgift är enligt

integrationslagen att ordna med mottagningen, inte att utreda saker som är aktuella inom utlänningsförvaltningen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 8 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.