



European Migration Network



Riikka Asa

EMN RAPPORT 2009(1): ENSAMKOMMANDE – mottagande, integration och återsändning av ensamkommande barn i EU-medlemsländer.

Helsinki 15.5.2009



1. INLEDNING	3
2. ORSAKER TILL MINDERÅRIGAS INRESA	4
3. REGELVERK OCH PROCESSER GÄLLANDE INRESA SAMT NORMER SOM STYR FÖRFARANDET OCH BESLUTFATTANDET	5
3.1. DEFINITION AV ENSAMKOMMANDE MINDERÅRIG	5
3.2. CENTRALA PRINCIPER, LAGSTIFTNING OCH ANVISNINGAR GÄLLANDE MINDERÅRIGA ASYLSÖKANDE	6
3.3. UTREDANDE AV IDENTITET, RESRUTT OCH INRESA SAMT ASYLSAMTAL	8
3.4. SPÅRANDE	10
3.5. BESTÄMNING AV DEN MINDERÅRIGES ÅLDER SOM EN DEL AV ASYLPROCESSEN	13
3.5.1. <i>Undersökning av skelettålder</i>	14
3.5.2. <i>Undersökning av tandålder</i>	14
3.5.3. <i>Strålning</i>	15
3.6. BESLUT OM EN MINDERÅRIG PERSONS ASYLANSÖKAN - BESLUTSPRAXISEN	15
3.7. KOSTNADER PER CAPITA	16
4. MOTTAGANDE AV MINDERÅRIGA	18
4.1. FÖRVALTNING, STYRNING OCH PLANERING AV MOTTAGANDE	19
4.2. INKVARTERING	19
4.3. FOLKHÖGSKOLA SOM FLYKTINGFÖRLÄGGNING	21
4.4. UTVECKLINGEN AV PSYKOSOCIAL BEDÖMNING VID MOTTAGANDET AV MINDERÅRIGA ASYLSÖKANDE	22
4.5. TJÄNSTER FÖR MINDERÅRIGA ASYLSÖKANDE	22
4.6. OFFER FÖR MÄNNISKOHANDEL OCH INTERNATIONELL BROTTSLIGHET, BARN SOLDATER	23
4.6.1. <i>Människohandel som brott i Finland</i>	24
4.6.2. <i>Kampen mot människohandel</i>	24
4.6.3. <i>Systemet för hjälp till offer för människohandel och rapportering om människohandel</i>	25
4.7. ÄKTENSKAP MELLAN MINDERÅRIGA OCH TVÅNGSÄKTENSKAP	27
4.8. INTEGRATIONSPLAN	29
5. ÅTERSÄNDNING	30
5.1. AVLÄGSNANDE UR LANDET OCH BARNETS BÄSTA	31
5.2. MINDERÅRIGA ASYLSÖKANDE SOM OMFATTAS AV DUBLINFÖRFARANDET	33
5.3. UTVISNING: FÖRFATTNINGSGRUND, FÖRFARANDE OCH ANSVARIGA ORGAN	33
5.4. UTVISNING AV EN MINDERÅRIG EU-MEDBORGARE ELLER DENNES FAMILJEMEDLEM	35
5.5. BESTÄMMELSER OCH PRAXIS SOM GÄLLER TAGANDE I FÖRVAR AV MINDERÅRIGA	36
5.6. FRIVILLIG ÅTERVANDRING	37
6. SLUTLEDNING	38
7. KÄLLFÖRTECKNING	42

1. Inledning

Denna undersökning är en syntes av olika rapporter, intervjuer, utlåtanden och ställningstaganden på myndighets- och organisationsnivå. I undersökningen behandlas de processer, myndighetsanvisningar och regelverk som gäller ensamkommande minderåriga asylsökande och beaktas den offentliga diskussion om bemötandet av ensamkommande minderåriga asylsökande som förts under år 2008, då antalet ensamkommande minderåriga asylsökande ökade kraftigt. Kontaktpersonerna har valts på basis av deras särskilda expertis. Var och en av dem arbetar i en organisation som har en nära koppling till de ensamkommande minderårigas asylprocess, integration i Finland eller avlägsnande ur landet.

Då undersökningen genomfördes var det främsta problemet att den tillgängliga informationen var splittrad. Ett flertal korta hänvisningar till ensamkommande minderåriga asylsökande finns i olika utlåtanden och arbetsgruppsrapporter, men ingen enhetlig undersökning eller rapport som skulle koncentrera sig på denna målgrupp har gjorts i Finland. Ensamkommande minderåriga asylsökande började dyka upp i rubrikerna år 2008, då antalet sökande ökade från 165 år 2007 till 706, vilket innebär en ökning på 700 procent. Flera medborgarorganisationer har uttryckt sin oro över bland annat hur minderåriga asylsökande mottas och placeras samt hur deras rättsskydd förverkligas.¹

I kapitel 2 beskrivs orsaker till varför ensamkommande minderåriga asylsökande har kommit till landet och betraktas de vanligaste tyfallen i denna grupp av asylsökande. Det regelverk som gäller ensamkommande minderåriga asylsökande finns sammanställt i kapitel 3. I kapitlet beskrivs också de ensamkommande minderåriga asylsökandenas asylprocess alltifrån inresa till kommunplacering. I kapitel 4 fokuseras på mottagandet av minderåriga och deras integration i samhället. Dessutom betraktas frågor kring intressebevakning och utnyttjande av psykosocial information vid mottagandet. Avlägsnande av ensamkommande minderåriga asylsökande ur landet samt frivillig återvandring betraktas i kapitel 5. I kapitlet går igenom det regelverk som gäller avlägsnande av minderåriga ur landet samt anvisningar för bland annat tagande i förvar. Frivillig återvandring till hemlandet stöds i Finland av IOM, som har varit med att upprätta avsnittet i fråga. I kapitel 6, undersökningens sista kapitel, sammanställs den bästa praxisen i minderårigas asylprocesser samt de utvecklingsmål som ställts upp på praktisk nivå.

När man betraktar statistikerna över minderåriga bör man beakta den nya registreringspraxisen. Enligt den registreras en asylsökande som under asylprocessen blivit vuxen som vuxen asylsökande i fråga om beslutet. Detta betyder att statistikerna över beslut som gäller minderåriga asylsökande inte motsvarar statistikerna över asylsökande. Det är också anmärkningsvärt att enligt den praxis som följs vid polisen registreras den minderåriges födelsedatum i utlänningsregistret som 1.1, om sökanden inte kan uppvisa något identitetsbevis. Detta kan leda till att

¹ I oktober 2006 publicerades Finlands regerings invandrarpolitiska program där det allmänna målet är att definiera invandrarpolitikens värderingar och respektera de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna, verka för en god förvaltningskultur samt avvärja hot i samband med invandring. Det invandrarpolitiska programmet innehåller sammanlagt 34 politiska linjer var av en (politisk linje 27) gäller barnets bästa. Enligt denna linje tas barnets bästa i beaktande som en genomgående princip i asyl- och flyktingpolitiken. Uppföljningen av hur ensamma asylsökandes bästa förverkligas fortgår bland annat i inrikesministeriets utredningsprojekt om bemötandet av utlännningar som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen, försvarshetens verksamhet samt villkoren för och förfarandena vid tagande i förvar. Utredningsprojektet har förlängts till april 2009. Även ett utredningsprojekt om förverkligandet av barnets bästa i beslut som gäller minderåriga asylsökande och flyktingar är under beredning (migrationsminister Astrid Thors 6.11.2008). Monikulttuurinen Lapsen Etu –verkosto (det mångkulturella nätverket för barnets bästa) lämnade den 20 mars 2009 en vädjan till bland annat migrationsministern om att ordna så kallad eftervård för ensamkommande flyktingungdomar. Myndiga ungdomar som fått uppehållstillstånd hamnar utanför tjänsterna i mottagningssystemet och erbjuds inte stödtjänster inom barnskyddet. Nätverket uttryckte i sin vädjan sin oro över att dessa ungdomar blir utslagna och eventuellt senare hamnar i en ond cirkel av brott.



sökanden "för tidigt" blir vuxen, vilket har betydelse för både asylprocessen och statistikföringen.

2. Orsaker till minderårigas inresa

En ensamkommande minderårig kommer till Finland huvudsakligen med avsikt att söka asyl. Motivet för att söka asyl i Finland har varit den allmänna säkerhetssituationen i hemlandet, att man tillhör en religiös minoritet och därför löper risk för förföljelse, en familjemedlems politiska aktivitet eller annan profilering samt hot om hedersvåld. Minderåriga asylsökande utan medföljande vårdnadshavare söker vanligen asyl vid någon polisinrättning i inlandet. Det är sällsynt att ensamkommande minderåriga asylsökande framför individuella grunder för asyl. Ifall de framför individuella grunder för asyl, har de anknutit till hemvåld och/eller sexuellt våld.

En typisk minderårig asylsökande som kommit till landet utan vårdnadshavare är en 15–17-årig pojke från Somalia, Irak eller Afghanistan. Enligt expertbedömningar kommer det tydligt färre flickor än pojkar som asylsökande just på grund av rädsla för våldtäkt och/eller kidnappning och på grund av kulturspecifika skillnader (bland annat rätten att resa). Största delen av 10–15-åriga barn kommer till landet i sällskap av släktingar eller vänner. Äldre barn reser ensamma och är nästan vuxna 16–17-åriga pojkar.² Det har däremot visat sig vara omöjligt att identifiera principerna för vilka barn som väljs att skickas för att söka asyl. Till exempel från Somalia kommer det huvudsakligen mycket små barn i sällskap av släktingar för att söka asyl, medan man från kurdiska områden i Irak kan skicka familjens näst äldsta son. I regel har alla minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare vistats på Schengenområdet redan innan de kommit till Finland, tonåriga asylsökande till och med i flera månader. De minderåriga kommer ofta till EU-området med någon annans pass och kan inte uppvisa något identitetsbevis. Detta utgör ett hinder för utredningen av en minderårig asylsökandes identitet och hemort särskilt när allt fler minderåriga asylsökande har visat sig vara vuxna personer som uppträder som minderåriga.

Antalet ensamkommande minderåriga asylsökande ökade explosionsartat år 2008. Jämfört med år 2007 var ökningen nästan 700 procent (år 2007 165 sökande). En granskning av asylstatistiken för år 2008 visar att ökningen var en naturlig följd av ett ökat antal vuxna asylsökande – i denna grupp ökade antalet jämt från och med maj 2008. Ökningen i antalet ensamkommande minderåriga asylsökande diskuterades ingående också i offentligheten. Enligt Migrationsverkets medieuppföljning för år 2008 skrevs det om saken i åtminstone 37 olika källor (tidningar, webbsidor) utöver TV- och radionyheter. Orsaken till det ökade antalet sades vara bland annat Sveriges striktare asylpolitik och så kallade ankarbarn, dvs. barn som föräldrarna skickar till ett västerland för att söka asyl. När det minderåriga barnet får uppehållstillstånd följs detta nästan utan undantag av en ansökan om familjeåterförening. Denna företeelse stöds också av det faktum att fingeravtrycken hos allt fler minderåriga asylsökande har registrerats i Eurodac-registret³ i en annan medlemsstat. En striktare linje i behandlingen av bland annat ansökningar om familjeåterförening driver barnen att på nytt söka asyl i ett land där familjeåterförening upplevs vara lättare. Ökningen i antalet minderåriga asylsökande har också väckt misstankar om organiserad brottslighet. Tecken på minderåriga offer för människohandel har före-

² År 2008 var antalet minderåriga pojkar som sökte asyl 561 och antalet flickor 140 (könet av fem sökande hade inte registrerats vid den tidpunkt då ansökan gjorts). Andelen pojkar utgjorde således 80 % av alla ensamkommande asylsökande som anmält sig vara minderåriga. År 2007 var andelen pojkar 76 % av alla sökande.

³ I fingeravtrycksregistret Eurodac har från och med år 2003 registretats fingeravtrycken hos alla asylsökande som fyllt 14 år och sådana personer som olovligt överskridit EU:s yttre gräns och som inte har avvisats. Syftet med Eurodac-systemet är att underlätta definieringen av den stat som är ansvarig för behandlingen av asylansökan. Med i detta arbete är EU:s medlemsstater samt Island och Norge.



kommit, men fallen har inte lett till åtalsprövning. Europeiska institutet för kriminalpolitik (HEUNI) observerar fenomen som anknyter till människohandel i Finland. På basis av den medieöversikt över tvångsarbete som institutet upprättat finns det missförhållanden i utlänningars arbetsförhållanden i Finland. HEUNI:s undersökningar har fokuserat på vuxna utländska arbetstagare i Finland, men i samband med dem har det inte framkommit tecken på minderåriga offer för människohandel.⁴

Det kommer vanligtvis inga ensamma minderåriga asylsökande från andra EU-länder till Finland. Efter att Bulgarien blev medlem i Europeiska unionen år 2007 minskade antalet minderåriga rumänska sökande snabbt från drygt tio sökande till enstaka sökande. Från Bulgarien kom under sommaren 2008 82 vuxna sökande, vilket emellertid inte orsakade en motsvarande ökning i antalet minderåriga asylsökande. De bulgariska asylsökandenas typiska motiv för inresa har varit socioekonomiska orsaker.

3. Regelverk och processer gällande inresa samt normer som styr förfarandet och beslutsfattandet

Migrationsverket har i tväradministrativt samarbete upprättat en asylanvisning som publicerades 13.11.2008 (ändring 19.12.2008)⁵. Syftet med anvisningen är att stödja omedelbar behandling av ansökan om internationellt skydd, enhetlig tillämpning av lagen och enhetligt förfarande samt förverkligande av rättskydd i asylprocessen. Anvisningen tillämpas av Migrationsverket, Gränsbevakningsväsendets verksamhetsställen som tar emot asylansökningar och polisen. Personalen vid gränskontrollmyndigheten utbildas i utlänningsärenden vid gräns- och sjöbevakningsskolan. Utbildningen innehåller också anvisningar för bemötande av en utländsk kund. Vidare behandlas de asylansökningar som lämnats av ensamkommande minderåriga - likaså vuxna - av den personal som skilt utnämns vid gränskontrollmyndigheten och som i större omfattning har utbildat sig i utlänningsärenden.

Polisen tillämpar Migrationsverkets asylanvisning i tillämpliga delar. Polisens verksamhet styrs av inrikesministeriets polisavdelning.

3.1. Definition av ensamkommande minderårig

Enligt Finlands lagstiftning är en person som inte har fyllt 18 år minderårig. Enligt barnskyddslagen (2007/417) som trädde i kraft i början av år 2008 anses den som inte fyllt 18 år vara barn och den som är 18–20 år ungdom. Det finns dock ett stort antal bestämmelser i lagstiftningen där en minderårig har, avvikande från huvudregeln, fått själv- eller medbestämmanderätt.

I praktiken anses en ensamkommande minderårig asylsökande vara en person som berättar att han eller hon är under 18 år och som kommer till landet antingen helt ensam eller i sällskap av en person som inte är barnets förälder eller vårdnadshavare (eller för vars vårdnad det inte finns tillräckligt med bevis)⁶ Väldigt unga minderåriga anmäler sig sällan på eget initiativ som asylsökande. Ofta kommer barnet till polisstationen tillsammans med en bekant eller släkting för

⁴ Läs mer på www.heuni.fi

⁵ Migrationsverkets asylanvisning 13.11.2008 109/032/2008.

⁶ Om dokument saknas, baserar sig registreringen av sökanden som minderårig på personens egen anmälan.



att söka asyl. Det är också uppenbart att de minderårigas inresa och sökande av asyl är förknippade med människosmuggling och människohandel.⁷

3.2. Centrala principer, lagstiftning och anvisningar gällande minderåriga asylsökande

Då man behandlar en minderårig asylsökandes ärende skall man följa 6 § i utlänningslagen, enligt vilken särskilt avseende bör fästas vid beslutsfattandet gällande ett barn under 18 år, vid barnets bästa samt vid barnets utveckling och hälsa. Ifall beslutet gäller ett barn som fyllt 12 år skall man höra barnet innan beslutet fattas, ifall detta inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikt skall beaktas i enlighet med barnets ålder och utvecklingsnivå. Även ett barn under 12 år kan höras, ifall man kan beakta barnets synpunkter med tanke på barnets utvecklingsnivå (UtlL 6 §).

I motiveringen till regeringens proposition gällande utlänningslagen samt i förvaltningsutskottets betänkande (4/2004 vp) behandlas iakttagandet av barnets bästa och förpliktelsen att höra den sökande. En helhetsmässig bedömning av barnets bästa skall göras, i mån av möjlighet med hänsyn till barnets önskemål, synpunkter och individuella behov. Man skall ta i beaktande att barnets bästa alltid är en individuell fråga och beror på barnets livssituation vid den givna tidpunkten. Ytterligare skall det utredas om barnets bästa eventuellt skiljer sig från vårdnadshavarens bästa.

Då man samtalar med en minderårig asylsökande skall man beakta den intervjuanvisning som Migrationsverket gett ut i ärendet (november 2001).

Ifall en minderårig asylsökande tas i förvar bör man före tagandet i förvar höra en företrädare för socialmyndigheten (UtlL 122 §). I beslutet om tagande i förvar antecknas namnet på den person inom socialmyndigheten som kontaktats i enlighet med 122 § i utlänningslagen. Om en företrädare förordnats för barnet skall denne beredas möjlighet att bli hörd. En person under 18 år kan placeras i polisens förvar endast om hans eller hennes vårdnadshavare eller annan myndig familjemedlem har tagits i förvar i polisens häkteslokal (UtlL 123 § 4 moment).

Då en minderårig anlänt till Finland tillsammans med sin vårdnadshavare hör Migrationsverket utgångsmässigt en minderårig som fyllt 15 år genom att föra asylsamtal. Enligt 14 § 3 mom. i förvaltningslagen har en minderårig som fyllt femton år och hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare rätt att var för sig föra talan i ett ärende som gäller den minderårigas person eller personliga fördel eller rätt.

Då det gäller personer under 15 år frågar Migrationsverket barnet i samband med någondera vårdnadshavarens asylsamtal och i närvaro av den ena eller båda vårdnadshavarna om barnet har något han eller hon vill framföra. Vid behov hör Migrationsverket också barn under 15 år genom att föra ett asylsamtal med hänsyn till barnets ålder och mognadsnivå. Ifall den minderåriges vårdnadshavare hörts på ett uttömmande sätt och den minderåriga inte av någon anledning själv förmår eller är villig att bli hörd kan hörandet av en minderårig vara uppenbart onödigt.

Enligt barnskyddslagen (417/2007) skall en intressebevakare förordnas för barnet i ett barnskyddsärende för att, i vårdnadshavarens ställe, föra barnets talan ifall det finns grundad anledning att anta att vårdnadshavaren inte opartiskt kan bevaka barnets intresse i ärendet samt då det är nödvändigt att förordna en intressebevakare för att utreda ärendet eller i övrigt trygga

⁷ Yksin Suomessa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteutuminen (Förverkligandet av en ensam, minderårig asylsökandes bästa i Finland). Inrikesministeriets publikationer 3/2005, s. 42



barnets intresse (22 §). I dessa situationer skall barnets intressebevakare närvara under förhörens gällande barnets asylutredning (utredande av identitet, resrutt och inresa) och under asylsamtalet.

Den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter skall övervaka att barnets bästa tillgodoses samt på tjänstens vägnar hjälpa barnet eller den unga personen att föra sin talan (24 § i barnskyddslagen). En socialarbetares närvaro vid asylsamtalet kan vara nödvändigt åtminstone då barnets vårdnadshavares och barnets intressen verkar vara motstridiga eller om det uppstått problem med barnets vård (till exempel fall då barn omhändertagits). Alternativt kan socialarbetaren ge ett separat skriftligt utlåtande om barnets bästa.

Omhändertagande av ett minderårigt barn, datumet för beslutet om omhändertagande samt barnets placeringsplats skall anmälas till Migrationsverket och polisen eller gränsbevakningsväsendet som behandlar barnets ärende.

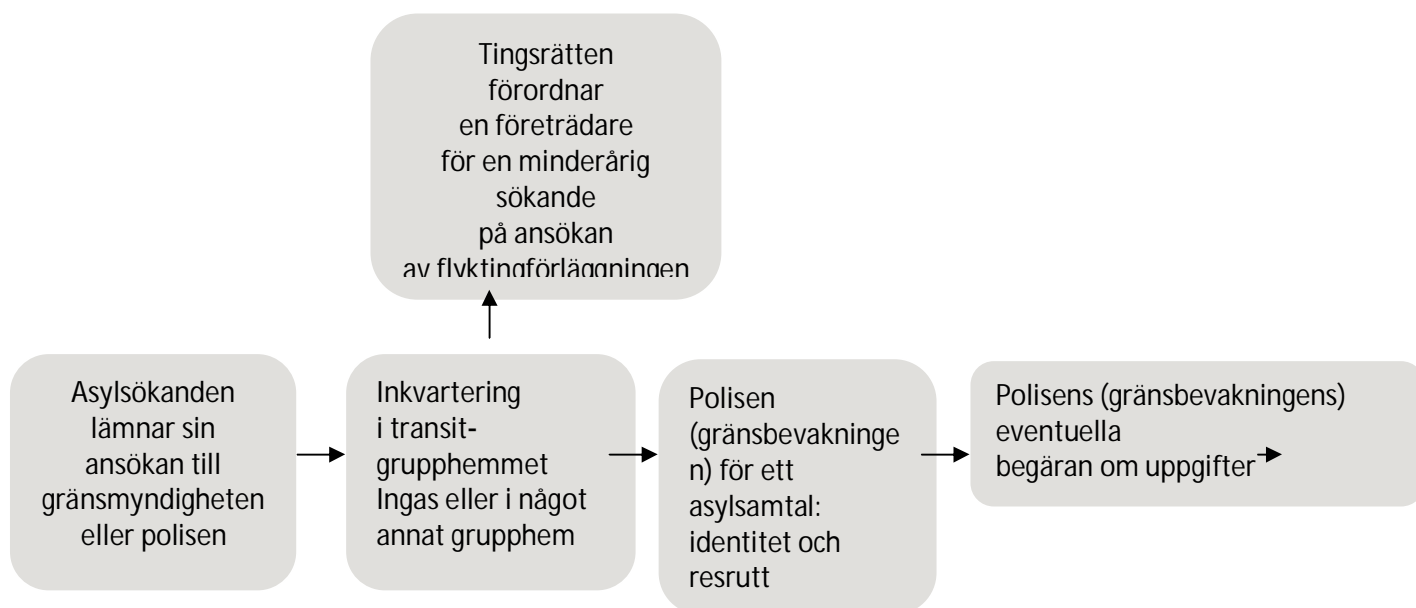
Begreppet minderårig asylsökande utan medföljande vårdnadshavare har inte officiellt definierats. I praktiken har man ansett att en minderårig asylsökande är ett barn under 18 år som saknar laglig och faktisk vårdnadshavare och ansöker om internationellt skydd. Som utgångspunkt bör man hålla den ålder sökanden anger, ifall det inte finns bevis på att personen är myndig eller ifall det inte i övrigt är helt uppenbart att sökanden inte kan vara minderårig. Då en ung person ansöker om asyl skall polisen eller gränsbevakningsväsendet fästa särskild uppmärksamhet vid utredningen av sökandens ålder som en del av klarläggningen av personens identitet.

Då ett barn hörs i asylutredning skall barnets företrädare⁸ närvara i enlighet med 26 § i integrationslagen (493/1999). Flyktingförläggningen ansöker om förordnande av en företrädare hos tingsrätten. Företrädaren kan inte ge fullmakt åt en annan person som skulle representera denne i barnets asylförhör (utredande av identitet, resrutt och inresa) och asylsamtal. I vissa fall har den minderåriga som anlänt ensam en vårdnadshavare som bor i Finland. I dessa fall förordnas inte nödvändigtvis någon företrädare för barnet. Då inkallas barnets vårdnadshavare till asylförhör och asylsamtal.

Socialarbetaren har ofta en central roll när barnets bästa utreds i myndighetsbeslut. Man skall bereda flyktingförläggningens socialarbetare möjlighet att närvara vid asylsamtalet med en minderårig genom att informera denne om samtalet per e-post eller telefon eller alternativt genom att be flyktingförläggningens socialarbetare om ett utlåtande om hur socialarbetaren anser att barnets bästa kunde iaktas i sökandens fall.

⁸ Nylands TE-central upprätthåller ett företrädarregister. Det finns inte ett egentligt företrädarsystem i Finland, vilket har ansetts vara ett problem. För företrädarens uppgifter betalas dock arvode och kostnadsersättning.

Ensamkommande minderårig asylsökande: processbeskrivning



3.3. Utredande av identitet, resrutt och inresa samt asylsamtal

År 2008 kom det 706 minderåriga asylsökande utan medföljande vårdnadshavare till Finland. Grunden för de minderåriga invandrarnas inresa har nästan enbart varit att lämna en asylansökan. Ansökan lämnas till någon polisinstans i inlandet med hjälp av släktingar eller bekanta.

Minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare förhörs av polisen eller gränsmyndigheten gällande deras identitet, resrutt samt orsaker till avresa från hemlandet. Asylsamtal förs med samtliga sökande i fråga om grunderna för asyl. Asylförhör och asylsamtal förrättas inte om barnet på grund av sin unga ålder eller låga utvecklingsnivå inte kan höras. I det fallet kan myndigheterna för att utreda ärendet höra någon släkting eller vän till barnet, som eventuellt bor i Finland, om dessa samtycker och det anses ligga i barnets bästa. Barnets företrädare begärs först tillåtelse till att höra barnets släkting eller vän.

Då polisen eller gränsbevakningsväsendet utreder identitet, resrutt och inresa skall särskild uppmärksamhet fästas vid personuppgifter och nuvarande vistelseort av de personer som bodde i samma hushåll med barnet samt barnets levnadsförhållanden i hemlandet eller i det permanenta bosättningslandet. Dessutom bör man beakta att barnets vårdnadshavare inte i alla omständigheter är barnets biologiska föräldrar. Om barnet har bott hos andra än sina biologiska föräldrar skall man utreda när barnet flyttat från sina föräldrar och orsaken till detta. Om barnets biologiska föräldrar eller föräldrar är döda skall man utreda när de dött och var barnet sedan bott. Ytterligare skall man utreda om barnet har övriga levande släktingar som barnet haft nära kontakt med.

Migrationsverket intervjuar minderåriga utan medföljande vårdnadshavare i sina lokaler i Helsingfors. Verket kan även i undantagsfall föra samtalet i det grupphem där den minderåriga



är inkvarterad. Vid Migrationsverket har samtalsverksamheten för minderåriga asylsökande koncentrerats till ett specificerat resultatområde i Helsingfors. Resultatområdets samtalsverksamhet styrs av "Yksintulleen alaikäisen turvapaikanhakijan haastatteluohteisuus" (Anvisningar för intervju av ensamkommande minderåriga asylsökande) som Migrationsverket (f.d. Utlänningsverket⁹) har utarbetat i samarbete med representanten för Finlands Rädda Barnen organisation Mirjam Kalland som en del av det multinationella Children First-projektet som finansierats av EU:s Odysseus 2000-program. I anvisningarna har man fäst uppmärksamhet vid hur man skapar kontakt, aktiverar olika minnessystem, beaktar barnets utvecklingsnivå samt bemöter ett traumatiserat barn. När samtalslokalerna vid Migrationsverkets verksamhetsställe i Helsingfors förnyades på våren 2008 fäste man särskild uppmärksamhet vid de minderåriga asylsökandenas erfarenhet av samtalsomgivningen.¹⁰

Förrättaren av samtalet från Migrationsverket kan, på begäran av sökanden, hans eller hennes företrädare eller biträde, tillåta närvaro av en släkting eller vän till sökanden om deras närvaro inte stör samtalets gång, om det anses ligga i barnets bästa och det inte finns lagliga hinder till detta. I praktiken har man inte uppmuntrat närvaro av sökandens släktingar för att minimera möjlig påtryckning och avskräckning. Man skall påpeka för alla som närvarar vid samtalet att de har tystnadsplikt. Eventuella meningsskiljaktigheter och feedback gällande samtalets förlopp eller andra punkter skall utredas utan sökandens närvaro.

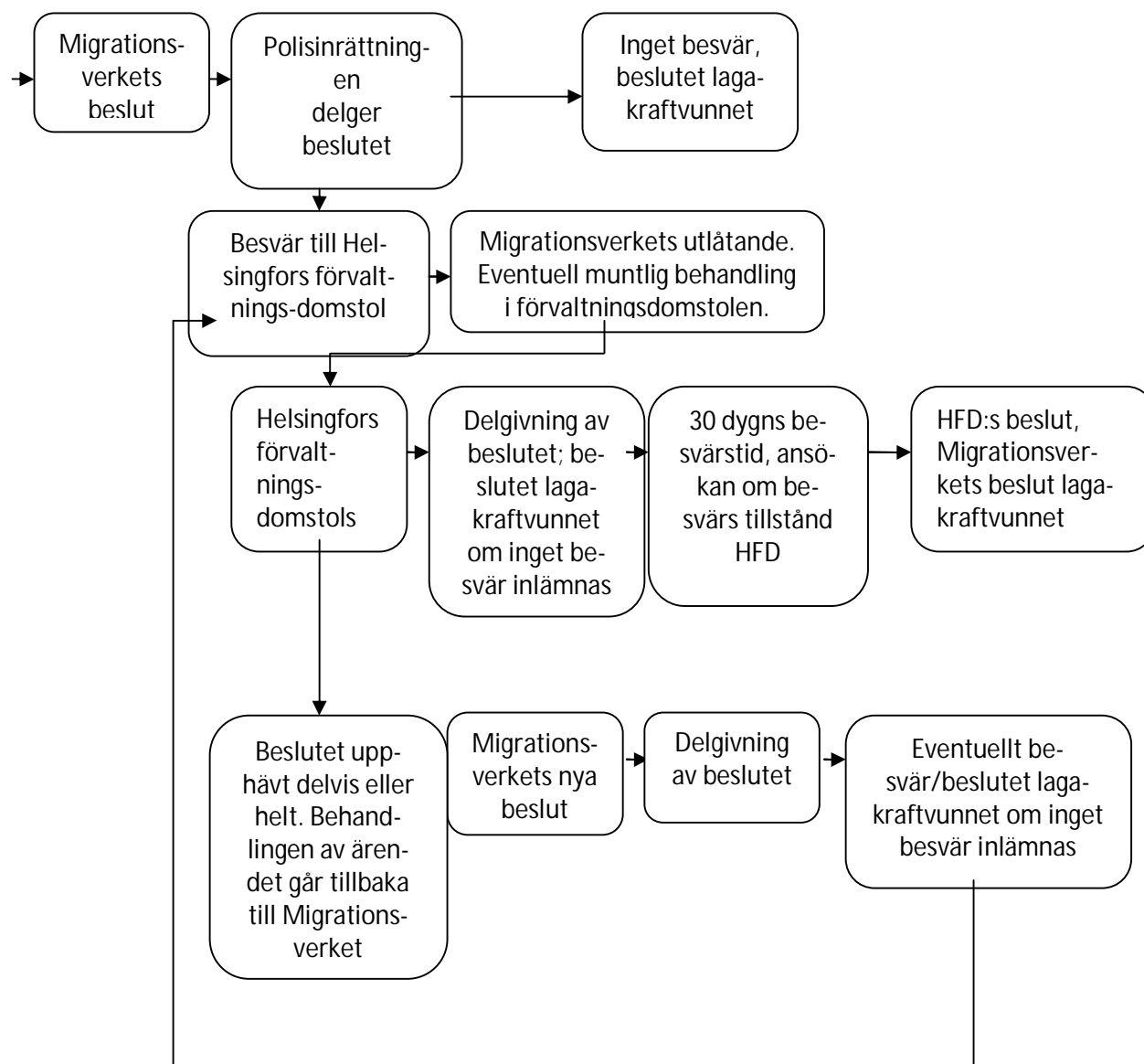
Barnets plikt att redogöra för vilka grunder han eller hon har för internationellt skydd skall sättas i förhållande till barnets ålder och kan inte utgångsmässigt vara lika omfattande som en fullvuxen asylsökandes redogörelseplikt.

Förutom förhör och samtal med en minderårig asylsökande som kommit utan medföljande vårdnadshavare kan myndigheterna, för att utreda ärendet, höra en släkting eller vän till barnet som bor i Finland, om dessa samtycker och man kan anse att det ligger i barnets bästa. Barnets företrädare begärs först tillåtelse till att höra barnets släkting eller vän. En släkting eller vän kan veta något om barnets familj eller levnadsförhållanden som barnet själv inte är medveten om eller förmår berätta. Hörandet kan dessutom ge tilläggsinformation om var barnets familj vistas, vilket kan underlätta noggrannare bedömning om spårande. Utöver spårande och asylsamtal kan en minderårigs identitet utredas med ett språktest. För kostnaderna och genomförandet av testet svarar den polisinrättning som tagit emot asylansökan.

⁹ Utlänningsverket bytte namn till Migrationsverket 1.1.2008.

¹⁰ Migrationsverket deltog år 2008 i ett ERF-projekt som stöddes av Europeiska flyktingfonden. Projektets syfte var att utreda asylsamtalsverksamhetens nuläge och utarbeta rekommendationer för utvecklandet av samtalspraxis. För utredningen hördes personer som för asylsamtal, tolkar, företrädare för minderåriga asylsökande, anställda vid flyktingförläggningar samt de asylsökande själva. Dessutom hördes experter från bland annat SOS-centralen vid Föreningen för mental hälsa i Finland, Rehabiliteringscentret för tortyroffer och FN:s flyktingorganisation (UNHCR). Som resultat av projektet uppstod "Rekommendationer för utvecklandet av asylintervjun". I fråga om minderåriga antecknades närmast bästa praxis (best practise).

I Migrationsverkets materiella behandling bedöms behovet av spårande skilt i fråga om varje minderårig asylsökande. Vid behov görs en begäran om spårande. Rapporterna om spårandet lämnas till den minderåriges företrädare och till barnet självt. Vid behov hörs den minderåriga på nytt om de omständigheter som man fått reda på under spårandet.



3.4. Spårande¹¹

Till utlänningslagen har 1.2.2007 fogats en bestämmelse om spårande (105 b §). Enligt den skall Migrationsverket för att främja en minderårig asylsökandes bästa i det fall han eller hon har

¹¹ Finlands fjärde periodiska rapport om genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter 2008. Migrationsverkets interna anteckningar om spårande och intervju med en expert på spårande vid ämbetsverket



kommit utan medföljande vårdnadshavare i mån av möjlighet utan dröjsmål försöka spåra barnets föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden.¹²

Migrationsverket har rätt att av flyktingförläggningen utan hinder av sekretessbestämmelserna på begäran få uppgifter som gäller den minderåriga asylsökandens födelsetid, familjemedlemmar och deras uppehållsort, ifall han eller hon är utan vårdnadshavare, när ämbetsverket enligt 105 b § försöker spåra barnets föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden. Vid begäran om uppgifter skall myndigheterna fästa särskild uppmärksamhet vid barnets bästa.

Uppgifter gällande 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 lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

Migrationsverket är skyldigt att spåra en ensamkommande minderårig asylsökandes föräldrar eller andra som svarat för den faktiska vårdnaden. Syftet med spårandet är att utreda vårdnadshavarens/vårdnadshavarnas uppehållsort samt återställa kontakten mellan den minderåriga sökanden och dennes vårdnadshavare. Genom spårandet kan Migrationsverket eventuellt få uppgifter om den minderåriga asylsökandens familjeförhållanden och levnadsförhållanden som grund för sitt beslut. Ett ytterligare syfte med spårandet är att få nyttig information i syfte att återföre familjen antingen i Finland, den sökandes hemland eller bosättningsland. Spårandet utförs inte om sökanden inte har haft en faktisk vårdnadshavare före ankomsten till Finland. Spårandet inverkar inte på bedömningen av behovet av internationellt skydd.

Prövningen av spårande sker i praktiken genast efter asylsamtalet. Spårandet får inte äventyra en minderårig asylsökandes eller dennes anhörigas säkerhet. I prövningen beaktas barnets, barnets företrädarens och barnets medhjälparens åsikter. I prövningen skall man också beakta om man tryggt kan utföra spårandet i den minderåriges hemland. Spårandet får inte heller äventyra den minderåriges familjemedlemmars säkerhet eller komma till myndigheternas kännedom i barnets hemland.¹³

Migrationsverket och den obundna frivilligorganisationen International Social Service (ISS) har slutit ett samarbetsavtal 23.4.2007 om spårandet av faktiska vårdnadshavare till minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare. ISS har ett globalt nätverk med hjälp av vilket ISS hjälper i familjers och individers problemsituationer som orsakas av internationell migration, såsom internationella adoptioner och vårdnadstvister. ISS deltar också i beredningen av internationella deklARATIONER och konventioner inom sitt område. Målet med ISS verksamhet är att barnets bästa förverkligas. ISS generalsekretariat ligger i Genève och ISS samarbetar bland annat med FN, Internationella Röda Korset och IOM (International Organization for Migration).

I resultatavtalet 2007 mellan Migrationsverkets överdirektör och asylenheten har det avtalats om att behandlingstiden av minderåriga, ensamkommande asylsökandes ansökningar är 180

¹² I direktiv 2004/83/EG (s.k. skyddsgrundsdirektivet) 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, förutsätts att medlemsstaterna sätter de lagar, förordningar och administrativa bestämmelser som förutsätts i direktivet i kraft före den 10 oktober 2006. Enligt artikel 30, punkt 5 i skyddsgrundsdirektivet skall medlemsstaterna för att värna om den underåriges bästa bemöda sig att spåra den underåriges familjemedlemmar så snabbt som möjligt. Om den underåriges 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. En motsvarande bestämmelse som gäller spårande finns i artikel 19, punkt 3 i direktiv 2003/9/EG (s.k. mottagandedirektiv) om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna.

¹³ Riksdagens förvaltningsutskotts betänkande (FvUB 21/2006 rd).



dygn då spårande utförs. I annat fall är behandlingstiden 90 dygn. År 2007 var den förverkligade behandlingstiden 228 dygn.

I samarbetsavtalet mellan Migrationsverket och ISS har det avtalats om att ISS skall senast två månader efter att ha mottagit begäran om spårande meddela om spårandet är möjligt att utföra. Spårandets totala, avtalade längd är fem månader (150 dygn). I enskilda fall är det möjligt att avtala annat.

Migrationsverket spårar inte föräldrar eller någon annan som svarat för den faktiska vårdnaden i följande fall:

- När sökanden har berättat att han eller hon är föräldralös.
- När sökanden har gjort en personsökning via Finlands Röda Kors och när man inte kan anta att Migrationsverket kunde få sådan information om sökandens omständigheter i hemlandet som kunde inverka på beslutet om dennes asylansökan.
- När sökanden har kontakt med sin vårdnadshavare och när man inte kan anta att Migrationsverket kunde få sådan information om sökandens omständigheter i hemlandet som skulle påverka beslutet om sökandens asylansökan, samt när man inte har fått tillräckligt med information om vårdnadshavarnas uppehållsort, på basis av vilken spårandet kunde ha utförts.
- När man bedömer att spårandet inte är förenligt med barnets bästa.

Till Finland kom under tiden 1.2–31.12.2007 50 ensamkommande minderåriga asylsökande som hörts vid Migrationsverket före 31.12.2007. Till ISS skickades 11 begäranden om spårande under år 2007. Endast i fyra (4) fall fick man en slutrapport om spårandet. Den genomsnittliga totala spårningstiden var 102 dygn år 2007.

I RP (31/2006) konstateras följande: ”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 brådskande ordning. Därför kan spårandet inte ta oskäligt lång tid i anspråk”.

Med beaktande av den behandlingstid för minderårigas asylansökningar som fastställts i resultatavtalet är det klart att kravet på att ärenden behandlas i brådskande ordning och långsamheten i processen för spårande också i fortsättningen kommer att utgöra en stor utmaning för spårandet.

På basis av de erfarenheter som inhämtats under år 2007 kan konstateras att spårandet av föräldrar eller faktiska vårdnadshavare skulle kräva mycket mer tid än vad som reserverats för det i den nuvarande asylprocessen. ISS huvudsakliga uppgifter anknyter till internationella adoptioner och vårdnadstvister över landsgränserna. Däremot har organisationen inte i praktiken kunnat svara på det krav på snabbt spårande som förutsätts i asylprocessen. Problemet har också varit situationen i flyktningbarnens ursprungsländer. Största delen av de sökande kommer från länder där spårande är ytterst svårt (Irak, Somalia, Afghanistan). Eftersom flera olika aktörer deltar i asylprocessen för minderåriga, är förseningar alltså vanliga. Målet är att prövningen av spårande i vissa fall kunde göras redan efter polisförhöret. Detta förutsätter att polisen utreder de frågor som anknyter till spårande och förklarar spårningsprocessen för sökanden, företrädaren och medhjälparen. När man utreder en minderårigs resruttt bör man även fästa särskild uppmärksamhet vid att registrera namnen på barnets vårdnadshavare och deras kontakt-



uppgifter också på barnets modersmål för att undvika olika skriftformer (problem med translitteration).

I och med spårande har även Migrationsverkets behov av information vuxit. Därför har man vid Migrationsverket börjat höra släktingar eller bekanta till barn som kommit ensamma till Finland. För att denna utfrågning kunde utföras krävs den intervjuades och barnets företrädares samtycke.

3.5. Bestämning av den minderåriges ålder som en del av asylprocessen¹⁴

Efter att antalet minderåriga asylsökande betydligt ökat år 2008 jämfört med tidigare år¹⁵ blev det aktuellt att till utlänningslagen foga en bestämmelse om bestämning av de ensamkommande asylsökandenas ålder som en del av asylprocessen. Enligt artikel 17 punkt 5 i direktivet om asylförfaranden får medlemsstaterna använda sig av läkarundersökningar för att fastställa åldern på ett ensamkommande barn i samband med prövningen av asylansökan. Hittills har bestämningen av de minderårigas ålder varit oreglerad och sporadisk. Migrationsverket har inte haft kompetens att be polisen låta göra en åldersbestämning.

Syftet med åldersbestämningen är att få reda på personens kronologiska ålder. Åldern bestäms i första hand enligt personens utseende, psykiska mognad och allmänna utveckling. Avsikten med den medicinska åldersbestämningen är att få reda på personens ålder med hjälp av olika medicinska test. En persons ålder kan testas på många olika sätt beroende på bland annat det uppskattade åldersintervallet. De vanligaste sätten är röntgenundersökningar av skelettålder och tänder. Skillnaden mellan DNA-undersökning som görs för att utreda familjebandet och åldersbestämning som görs med hjälp av röntgenundersökning är att proven för åldersbestämning inte kan ge exakta resultat. Av denna anledning talar medicinska experter hellre om utredning av ålder än åldersbestämning.

Beroende på testsättet kan felmarginalen vid åldersbestämningen vara (+-) 2 år, bland annat på grund av bristen på omfattande, internationellt jämförelsematerial. I Finland görs bestämningen av barnets ålder vanligen utifrån en granskning av tänderna och skelettet för att minimera felmarginalen. Felmarginalen växer också kumulativt med personens ålder. Till exempel förlorar resultaten av skelettålderstestet sin betydelse om personen som testas har fyllt 16 år. Då är det möjligt att bestämma åldern utifrån tänderna.

Experterna vid institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet anser att den psykologiska bedömning, som bland annat används i Sverige utöver tand- och skelettundersökning, inte är tillräckligt pålitlig. Uppfattningen om ett barns ålder är mycket subjektiv beroende på bland annat barnets erfarenheter. En minderårig asylsökande verkar sannolikt äldre än sin ålder på basis av en psykologisk bedömning.

¹⁴ Det följande avsnittet baserar sig på Juha Oksanens utredning som utarbetats vid Migrationsverket: Lääketieteellinen iänarviointi (Medicinsk bestämning av åldern) 14.6.2006.

¹⁵ År 2008 kom det 706 minderåriga asylsökande till Finland.

3.5.1. Undersökning av skelettålder

I undersökningen av skelettålder jämför man vanligtvis röntgenbilderna av benen i handflatan och handleden med ett referensmaterial. I undersökningen av skelettålder (bone age, skeletal age) tillämpas metoderna Greulich-Pyle (GP)-, Tanner & Whitehouse (TW-2) och RUS (radius, ulman, short bones). Även andra metoder används, men de ovannämnda är de vanligaste.

Metoden Greulich-Pyle baserar sig på röntgenbilder av handen och handleden som sedan jämförs med uppgifterna i en referenstabell. Greulich och Pyle sammanställde denna referenstabell år 1935 över amerikanska medborgare av europeiskt ursprung som tillhörde den högre klassen. Referenstabellen sammanställdes ursprungligen inte för åldersbestämning och man beaktade inte människors etniska skillnader, varför metoden Greulich-Pyle har kritiserats vara inexakt.¹⁶

Med metoden Tanner & Whitehouse bedöms utvecklingen av personens skelett och tillväxtkurva. I undersökningen jämförs alla 20 ben i personens hand med ett bildsammandrag om utvecklingen av det ifrågavarande benet. Referensstandarderna, med vilka benutvecklingen jämförs, utvecklades på 1950- och 1960-talen. Metoden har kritiserats eftersom benen idag utvecklas snabbare än flera tiotals år sedan och eftersom man i metoden inte heller har beaktat skillnader som gäller personers etniska bakgrund, olika utveckling och tillång till näring. Denna metod kan inte tillämpas på personer över 16 år.¹⁷

RUS-metoden som motsvarar TW-metoden tillämpas vanligtvis på lite yngre personer än TW-2-metoden. RUS-metoden kan inte heller användas för att bestämma åldern på personer över 16 år.¹⁸

3.5.2. Undersökning av tandålder

I undersökningen av tandålder är syftet att utreda åldern på basis av utvecklingen av tänderna och visdomständernas rötter. I undersökningen tillämpas olika metoder, men vanligtvis omfattar undersökningen någon av följande åtgärder: räkning av mjölkänder och permanenta tänder, undersökning av visdomständer samt undersökning av tändernas utveckling med hjälp av röntgenbilder eller en kombination av dessa.¹⁹

Undersökningen av tändernas utveckling anses vara det lämpligaste sättet att definiera en persons ålder eftersom utomstående faktorer har minst inverkan på testets tillförlitlighet. Bestämning av ålder på basis av tandsprickning är inte lika pålitlig eftersom bland annat den tidpunkt då mjölkänderna har lossnat, sjukdomar och det utrymme som tänderna har i munnen inverkar på tandsprickningen. Vissa forskare anser att inverkan av etnisk bakgrund inte kan uteslutas även om betydelsen av etnisk bakgrund vid åldersbestämningen inte är mer än 12 månader.²⁰

Åldern kan bestämmas också på basis av utvecklingsgraden av visdomständernas rötter. Denna metod används vanligtvis för att bestämma åldern på 16–22-åriga personer. Vid undersökning av tandålder har omgivningen (näring, sjukdomar) inte samma inverkan som vid undersök-

¹⁶ Separated Children in Europe Programme Workshop on Age Assessment and Identification, 2003, s.6.

¹⁷ Separated Children in Europe Programme Workshop on Age Assessment and Identification, 2003, s. 7.

¹⁸ Separated Children in Europe Programme Workshop on Age Assessment and Identification, 2003, s. 47

¹⁹ Separated Children in Europe Programme Workshop on Age Assessment and Identification, Kate Halvorsen 2003, s.40 – 41, se även IOM: Final Report; victim assistance for minors: capacity building via training and exchange of information / best practices between EU, candidate and third countries, 2004, s. 207 - 209

²⁰ IOM: Final Report; victim assistance for minors: capacity building via training and exchange of information / best practices between EU, candidate and third countries, 2004, s. 207 - 209.



ning av skelettålder och därför anser man att denna testmetod i regel är tillförlitligare än undersökning av skelettålder.²¹

3.5.3. Strålning

För att bestämma åldern krävs en röntgenundersökning, under vilken personen som testas oundvikligen utsätts för strålning. Mängden strålning är dock ytterst liten och orsakar därmed inte skada för den som testas. Strålsäkerhetscentralen har mätt stråldosema från apparaterna och avgett ett utlåtande 19.9.1997 om att röntgenundersökningar av handled och tänder som görs för att bestämma personens ålder är berättigade på vissa villkor: varje röntgenundersökning som anknyter till åldersbestämning skall övervägas från fall till fall vid institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet; den som undersöks skall ge sitt samtycke till röntgenundersökningen och; undersökningarna skall utföras under en fackmans övervakning. I princip utsätts gravida personer dock inte för strålning utan man väntar tills barnet har fötts, om det finns behov av att bestämma åldern på en gravida person.²²

3.6. Beslut om en minderårig persons asylansökan - beslutspraxisen

Enligt 6 § i utlänningslagen och inrikesministeriets asylanvisning skall en minderårig asylsökandes ansökan behandlas i brådskande ordning före övriga ärenden. Den tid som Migrationsverket har uppställt som mål för behandlingen av en minderårig persons asylansökan är 120 dygn. Om det krävs spårande av personens familjemedlemmar för att fatta beslutet är den tid som uppställts som mål för behandling av ansökan 180 dygn. De allmänna principer som gäller avgörandet av ansökan om internationellt skydd tillämpas naturligtvis också på minderåriga asylsökande. Enligt 98 § i utlänningslagen bedöms förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd individuellt för varje sökande. När ärendet avgörs skall man följa den s.k. benefit of the doubt-principen, dvs. om vissa förutsättningar uppfylls skall ansökan avgöras till förmån för sökanden på basis av hans eller hennes utsaga.

Beroende på ärendets karaktär är det sällsynt att en ensamkommande minderårig asylsökande får flyktingstatus och beviljas asyl enligt 87 § i utlänningslagen. För att beviljas asyl förutsätts att personen har drabbats av hot om förföljelse, vilket särskilt små barn inte ofta har. Däremot anses minderåriga ofta vara i behov av internationellt skydd av andra orsaker, närmast på basis av de allmänna omständigheterna i hemlandet eller i det permanenta bosättningslandet, även om de inte har gett en utredning av hot om individuell förföljelse eller allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter (jfr 88 § i utlänningslagen). En del av de ensamkommande minderåriga asylsökandena får stanna i Finland på basis av rimlighetsprincipen (numera individuella mänskliga orsaker enligt 52 § i utlänningslagen) eller familjeband.

²¹ Experterna vid institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet, professorerna Ranta och Sajantila, 1.6.2006 i Migrationsverkets utredning: Lääketieteellinen iänarviointi (Medicinsk bestämning av åldern) 14.6.2006.

²² I 2 § i Finlands strålskyddslag (592/1991) anges allmänna principer för användning av strålning och annan verksamhet som medför exponering för strålning: den nytta som nås genom verksamheten skall vara större än den skada som verksamheten orsakar (principen om berättigande); verksamheten skall ordnas så att hälsovådlig exponering för strålning som den medför hålls på en så låg nivå som möjlig (optimeringsprincipen); den strålning som en individ utsätts för får inte överstiga de maximivärden som fastställs genom förordning (principen för individuellt skydd). Vid reglering av medicinsk åldersbestämning skall man särskilt beakta även bestämmelserna i strålskyddslagen.



På basis av rimlighetsprincipen har uppehållstillstånd beviljats bland annat sådana minderåriga vars föräldrar man inte lyckats spåra under asylförfarandet eller som har skapat band till Finland under en tämligen lång vistelse i landet. Migrationsverket (f.d. Utlänningsverket) beviljade i januari 2004 uppehållstillstånd för de ungdomar från Sierra Leone som också varit i offentligheten och som lämnat sin asylansökan i augusti 2003 i samband med världsmästerskapstävlingen i fotboll för ungdomar. Enligt Migrationsverket beviljades tillstånden bland annat av den orsaken att ungdomarnas familjemedlemmar inte kunde spåras. Största delen av de negativa besluten fattas vid normalt asylförfarande. Beslutet kan fattas även inom ramen för ett påskyndat asylförfarande, vilket i praktiken innebär att ansökan inte prövas enligt 103 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen, eftersom en annan stat är skyldig att pröva asylansökan enligt Europeiska rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten. Beslut om att ärendet förfallit fattas i ett fåtal fall årligen på basis av att sökanden har försvunnit.

3.7. Kostnader per capita

Kostnaderna för mottagande av asylsökande ersätts med statsmedel till deras fulla belopp. Kostnaderna för enheten som behandlar de minderårigas ansökningar ersätts månatligen i förskott enligt den godkända budgeten. Budgeten innehåller fastighetskostnader, personalens lönekostnader, utkomststöd som säkerställer barnens försörjning samt övriga kostnader, såsom hälsovårdskostnader och kostnader som orsakas av tolkningstjänster och rättshjälp. Om verksamheten ingås ett avtal mellan TE-centralen och verksamhetsenheten. För dem som väntar på uppehållstillstånd ordnas socialtjänster från ett grupphem och hälsovårdstjänster köps av kommunen eller av en privat vårdinrättning enligt de verkliga kostnaderna.²³

De som bor i familjegrupphem blir kommuninvånare i placeringskommunen. För deras del ersätts kommunen för alla kostnader tills den minderårige fyller 18 år eller flyttar bort från familjegrupphemmet, till exempel till följd av familjeåterförening. Kommunen får ersättning ur budgeten för mottagande av flyktingar för kostnader för den minderåriges inkvartering, vård, fostran och handledning (fastighetskostnader, personalkostnader, kostnader som orsakats av utkomststöd för barnet, tolkningstjänster, hälsovårdskostnader för kommuninvånare samt eventuella andra kostnader). Kommunen tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster för den unga personen. Kommunen får en kalkylmässig ersättning för en minderårig enligt barnets ålder i tre års tid och ersättning för eventuella särskilda kostnader (barnet har haft en sjukdom eller skada vid ankomsten till landet som orsakar betydelsefulla kostnader, barnskyddskostnader).

I kombinerade grupp- och familjegrupphem i samband med flyktingförläggningen kommer kostnaderna för inkvartering, vård och fostran fortfarande från flyktingförläggningen efter att barnet har fått uppehållstillstånd. Kommunen svarar för social- och hälsovårdstjänster för den som fått uppehållstillstånd. Kommunen tar ut den minderåriges barnbidrag, eftersom barnet får utkomststöd.

För tillfället har man i någon mån köpt placeringsplatser för minderåriga från barnskyddsinrättningar. Dessa platser är i första hand avsedda för 15-åringar eller yngre. Barnet placeras i anstalten i det skede när han eller hon söker uppehållstillstånd. Syftet är att barnet får bli kvar i enheten också efter att uppehållstillstånd har beviljats. Ett barn som fått uppehållstillstånd blir kommuninvånare i placeringskommunen (TE-centralen gör kommunanvisningen). Kommunen tillhandahåller social- och hälsovårdstjänster för barnet och får kostnaderna för barnavården av TE-centralen (överenskommet pris för en vård dag) samt en kalkylmässig ersättning och ut-

²³ PM om mottagande av minderåriga asylsökande upprättad av enheten för internationellt skydd vid inrikesministeriets migrationsavdelning 7.4.2009.



komststöd, ifall barnet är berättigat till det. Försörjningen kan ordnas också på samma sätt som i barnskyddsinsrättningarna i allmänhet: barnets försörjning ingår i priset för vård dagen och barnet får allt han eller hon behöver från anstalten och endast bruks-/veckopengar betalas ut. I och med att platser blir lediga i anstalten (de som fått uppehållstillstånd flyttar till en bostad som kommunen anvisat för dem när de fyllt 18 år eller de får sin familj till Finland och flyttar till sin familj) erbjuds platserna till nya minderåriga asylsökande.

De årliga kostnaderna för en flyktingförlägningsplats för vuxna asylsökande är 16 600 euro/år (förverkligade kostnader för år 2008). Motsvarande kostnader för minderåriga asylsökande (grupphemplats) är 57 500 euro. Stödboendet för en asylsökande som snart fyller 18 år kostade år 2008 30 100 euro i privat inkvartering medan kostnaderna för en minderårig asylsökande i privat inkvartering var 4 700 euro.²⁴ De årliga kostnaderna för ensamkommande minderåriga asylsökande är betydligt större på grund av de särskilda tjänster som erbjuds för dem. För att barnets bästa skulle förverkligas då beslutet om asyl fattas och barnets ställning och bemötande bedöms, har man ansett att det är viktigt att utesluta dem som inte är berättigade till särskilda tjänster. Efter att antalet minderåriga asylsökande betydligt ökat år 2008 jämfört med tidigare år²⁵ blev det aktuellt att till utlänningslagen foga en bestämmelse om bestämning av de ensamkommande asylsökandes ålder som en del av asylprocessen. Enligt artikel 17 punkt 5 i direktivet om asylförfaranden kan medlemsstaterna använda sig av läkarundersökningar för att fastställa åldern på ett ensamkommande barn i samband med prövningen av asylansökan. Hittills har bestämningen av de minderårigas ålder varit oreglerad och sporadisk. Migrationsverket har inte haft kompetens att be polisen att göra en åldersbestämning. Om undersökningen har gjorts på uppdrag av polisen, har Migrationsverket haft möjlighet att ta undersökningsmaterialet i beaktande i beslutsfattandet. Priset på en medicinsk åldersundersökning är cirka 600 euro, vilket motsvarar en utgiftspost för en minderårig asylsökandes inkvartering i ett grupphem i några dagars tid.

Utöver de ovannämnda kostnaderna orsakas kostnader, som är förknippade med asylprocessen för ensamkommande minderåriga asylsökande, också av rättshjälp och tolkningskostnader. Likaså betalas den minderåriges företrädare ett arvode och kostnadsersättning. Enligt inrikesministeriet använde man cirka 83 000 euro för rättshjälp för minderåriga år 2008, som var ett rekordår för ansökningar.²⁶ Kostnaderna för asylsamtal som förs vid Migrationsverket är riktigivande, enligt uppgifterna är den genomsnittliga samtalstiden per minderårig 5 timmar och 19 minuter, medan det genomsnittliga priset för tolkningstjänster är 80 euro i timmen.

Enligt Helsingfors förvarsenhets kundstatistik för år 2008 var antalet ensamkommande minderåriga som tagits i förvar sammanlagt 7. Medelåldern på minderåriga som tagits i förvar var 16,7 år. Kostnaderna för tagande i förvar år 2007 var 56 718 euro/kund/år och 155,34 euro/kund/dygn. De förverkligade kostnaderna för år 2008 var sannolikt högre på grund av ökat antal kunder i hela flyktingförläggningen.²⁷

²⁴ Inrikesministeriets migrationsavdelnings anmälan om kostnader.

²⁵ År 2008 kom det 706 minderåriga asylsökande till Finland.

²⁶ Siffran baserar sig på familje- och grupphemmens anmälningar och innehåller de kostnader som anmälts inom utsatt tid år 2008.

²⁷ Krämertsskogs flyktingförlägnings verksamhetsberättelser 2006 och 2007.

4.1. Förvaltning, styrning och planering av mottagande

Inrikesministeriet och arbets- och näringscentralerna som dess regionalförvaltning svarar för flyktingförläggningarnas förvaltning. En del av grupphemmen upprätthålls av staten, andra av Finlands Röda Kors eller kommunerna. Familjegrupphemmen är kommunala enheter under kommunens socialväsande. Kommunen kan också lägga ut familjegrupphemstjänsterna på entreprenad. Verksamheten i familjegrupphemmen regleras närmast i socialvårdslagen. Staten ersätter kostnaderna för boende i grupphem eller familjegrupphem och stödboende tills den minderårige fyller 18 år.

Inrikesministeriet svarar för planeringen, samordningen och styrningen av mottagandet samt utvecklingen av lagstiftningen. TE-centralerna verkar på regional nivå och svarar utöver den regional planeringen för samordning och styrning bland annat av avtalen med kommunerna om mottagande av kvotflyktingar och asylsökande, kommunplaceringen av dem som fått uppehållstillstånd och ersättningar som betalas till kommunerna. Inrikesministeriet svarar tillsammans med TE-centralerna för att det finns tillräckligt med grupphemplatser och för att de lämpar sig för verksamheten.

Eftersom ensamkommande minderåriga i regel inte är omhändertagna eller placerade genom åtgärder inom öppenvården, är kommunen inte skyldig att ordna dem eftervård enligt barnskyddslagen. Enligt 5 § 1 mom. i statsrådets beslut kan kommunen få ersättning av staten för åtgärder som kan jämföras med eftervård inom barnskyddet endast av särskilda skäl. Vissa kommuner har ordnat eftervård för ungdomar på egen bekostnad. Kommunerna har fått ersättning för kostnader för tjänster som kan jämföras med eftervård som förebyggande utkomststöd och i vissa fall som särskilda ersättningar.

I slutet av år 2009 överförs ansvaret för samordningen av mottagningsverksamheten och bland annat utbildningen av företrädare för minderåriga till Migrationsverket.³¹

4.2. Inkvartering

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter skall minderåriga inte inkvarteras på samma avdelning med vuxna (artikel 37). I fråga om inkvartering av små barn (0–15-åriga) tillämpas de dimensioneringar som anges i barnskyddslagen (417/2007). Personalens kompetens regleras i 60 § i samma lag. Inkvarteringen och handledningen av ungdomar, huvudsakligen 16–17-åriga, är närmast boendeservice till sin karaktär. Tjänsterna har samma innehåll som tjänsterna för yngre barn, men antalet anställda i boendeenheten för ungdomar är mindre. Personalen i enheten för ungdomar kan bestå till exempel av en direktör eller ansvarig ledare, en socialarbetare samt en hälsovårdare. Hälsovården kan också läggas ut på entreprenad. Nattjouren skall ordnas.³²

³¹ Överföring av befogenheter till Migrationsverket i frågor som gäller styrningen av flyktingförläggningarna i praktiken och placeringen av asylsökande. Inrikesministeriets beslut om tillsättande SM123:00/2008. Uppgifter som gäller mottagande av asylsökande överförs från inrikesministeriet till Migrationsverket. Inrikesministeriets beslut om tillsättande SM135:00/2008. Överföringen av styrningen gäller tio flyktingförläggningar, fem familje/grupphem och förvarsenheten för utlännningar.

³² PM om mottagning av minderåriga upprättad av den internationella enheten vid inrikesministeriets migrationsavdelning 7.4.2009.

Mottagandet av minderåriga som kommit till Finland utan vårdnadshavare organiseras i de fyra grupperna, som finns på olika håll i Finland i anslutning till flyktingförläggningar. Ordet hem i enheternas namn betyder att barn och unga skall bo i så hemlika förhållanden som möjligt. Det väsentligaste är att säkerställa en trygg vardag. För barnets dagliga vård och fostran svarar barnets utnämnda handledare och personalen vid boendeenheten.

Största delen av de minderåriga som kommit utan vårdnadshavare placeras först i grupphemmet i huvudstadsregionen, som fungerar som transit-enhet. Tingsrätten förordnar enligt bestämmelserna en företrädare för den minderårige som kommit utan vårdnadshavare omedelbart efter att denne anlänt. Företrädande av barn regleras i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999). Minderåriga som kommit utan vårdnadshavare vistas på transit-enheten cirka 2–4 månader. Under denna tid utreder polisen den minderåriges identitet, resrutten och inresa. Asylsamtalet förrättas av Migrationsverket. Vid asylsamtalet närvarar barnets företrädare, socialarbetaren vid transit-enheten, en tolk samt - om företrädaren anser det nödvändigt – ett rättsligt biträde. Små barn kan även ha med sig en släkting som stöd. Asylsamtalet med minderåriga asylsökande har vid Migrationsverket koncentrerats till ett separat resultatområde, där tjänsmännen har den behövliga särskilda expertisen i barnfrågor.³³ En särskild anvisning har upprättats för asylsamtal med minderåriga.

Efter asylsamtalet flyttas de minderåriga till ett grupphem för att invänta beslutet om asyl och uppehållstillstånd. Förutom att ta hand om barnets basbehov såsom inkvartering, måltider och hälsovård tar grupphemmet också hand om den minderåriges vård och fostran. Unga asylsökande som blivit myndiga placeras i en flyktingförläggning bland andra asylsökande.

De minderåriga som fått uppehållstillstånd anvisas en kommunplats, varefter kommunen svarar för barnets basbehov, vård, fostran och integration. Kommunen placerar vanligtvis den minderårige i ett av de fem familjegrupperna som finns på olika håll i Finland. Tre av dessa är kombinerade grupp- och familjegrupper. En minderårig som bor i ett av dessa grupp- eller familjegrupperna behöver inte flytta efter att ha fått uppehållstillstånd, utan kan fortsätta att bo på samma ställe. Med detta arrangemang har man velat säkerställa kontinuiteten i små barns placering så att barnet inte behöver skiljas från de vuxna som sköter om denne och som denne tyder sig till och blivit fäst vid. Ungdomar flyttas antingen till separata familjegrupper där det bor 15–17-åriga eller till stödbostäder i anslutning till ett kombinerat grupp- och familjegrupperna, avsedda för 17-åringar. Dimensioneringen av personalen och storleken på barngruppen i grupp- och familjegrupperna och stödbostäder motsvarar kraven i barnskyddslagen (2007/417). Grupp- och familjegrupperna tillhandahåller utöver fostran och vård även social- och hälsovårdstjänster samt tolkningstjänster för de minderåriga. Hälsovårdstjänsterna för ensamkommande minderåriga är mer omfattande än för vuxna och mycket nära de tjänster som de som är permanent bosatta i landet får.

En del av de minderåriga placeras i enskilda hem hos familjer som uppger sig att vara barnets släktingar och vill ta hand om barnet. Enligt 81 § i barnskyddslagen skall man utan dröjsmål göra en anmälan om ett barn som varaktigt placerats i enskilt hem till det organ som ansvarar för socialvården i den kommun där det enskilda hemmet befinner sig. Innan barnet placeras i det enskilda hemmet utreds familjens förmåga och resurser att ta hand om barnet. Utredningen görs delvis av socialarbetaren och familjearbetaren vid transit-enheten och delvis av socialväsendet på familjens bostadsort och den minderåriges företrädare samt om möjligt en anställd inom barnskyddet. I samband med utredningen görs flera hembesök och intervjuer av familjen. Om beslutet är positivt, placeras den minderårige i familjen och en anmälan om en minderårig

³³ Migrationsverkets asylanvisning 13.11.2008.



som placeras i ett enskilt hem görs enligt barnskyddslagen till kommunen. Barnets situation i familjen följs upp genom hembesök, som en familjearbetare och barnets företrädare deltar i.³⁴

Barn i läropliktsålder, dvs. barn under 16 år går i skola. För dem organiserar kommunen först elementarundervisning avsedd för invandrabarn, där tyngdpunkten ligger i att lära sig finska. Efter elementarundervisningen (500 timmar) flyttas barnen till vanliga klasser enligt deras ålder. För barn som passerat läropliktsåldern försöker man hitta studiemöjligheter i afton- och vuxengymnasier samt folkhögskolor. Minderåriga som fått uppehållstillstånd fortsätter sina studier enligt sin ålder och sina kunskaper i landets utbildningssystem. För ungdomar har man också organiserat förberedande undervisning för studier. Hälsovårdstjänsterna för minderåriga och vuxna som fått uppehållstillstånd är samma som för dem som är permanent bosatta i landet.

4.3. Folkhögskola som flyktingförläggning

Efter att antalet ensamkommande minderåriga asylsökande betydligt ökat år 2008 började det bli brist på mottagningsplatser. Till hjälp togs arbets- och näringsministeriets Nutukka-projekt³⁵ (unga asylsökande i folkhögskolor) där man söker mottagningsplatser för minderåriga asylsökande vid folkhögskolor. Syftet med projektet är att stödja dem att bli självständiga och vuxna. Bakgrunden till projektet var oron över hur ungdomarna klarar sig i en ny livssituation mitt i en främmande kultur utan familjens sociala stöd.

Eftersom en minderårig asylsökande i princip kommer att få uppehållstillstånd i Finland, studerar denne finska och vardagliga färdigheter, uttrycksförmåga och datateknik och sätter sig in i det finländska samhället och den finländska kulturen. Målet är att den unga kan klara sig på finska också utanför skolklassen i olika kommunikationssituationer och att denne lär sig att handla i den finländska kulturen. I projektet skapas en samarbetsmodell för ett multiprofessionellt expertnätverk med hjälp av träning för anställda. I träningen deltar personal vid de flyktingförläggningar och folkhögskolor som är med i projektet. I januari 2009 inleddes Nutukka-utbildning i Alkio-opisto (Alkio-institutet), Raudaskylän kristillinen opisto (Raudaskylä kristliga institut) och Itä-Karjalan kansanopisto (Östra Karelens folkhögskola). Luoviopisto i Karkku, Kiteen Evankelinen opisto (Evangeliska folkhögskolan i Kides) samt Otava-opisto (Otava-institutet) nära S:t Michel kom med i februari. Avsikten är att fortsätta Nutukka 2-projektet till juni 2009 så att de minderåriga som placerats i en folkhögskola under våren kan hänvisas till fortsatta studier som börjar på hösten.

Under år 2009 bodde cirka 100 16–17-åriga asylsökande i folkhögskolor runt om i Finland. Antalet minderåriga som placerats var 10–15 per folkhögskola.

³⁴ Ingas grupphem i Esbo tar centraliserat hand om kartläggningar gällande släktingsfamiljer som tillhandahåller enskild inkvartering i huvudstadsregionen. Vid Ingas grupphem har man producerat material som stöd för privat inkvartering inom ett projekt som finansieras av Europeiska flyktingfonden. Materialet innehåller en utbildningsmodell för enskild inkvartering, ett infopaket för familjer som tillhandahåller privat inkvartering och broschyrer för myndigheter och invandrare. En del av materialet har också översatts till invandrarspråk.

³⁵ www.nutukka.org

4.4. Utvecklingen av psykosocial bedömning vid mottagandet av minderåriga asylsökande

Våra gemensamma barn rf startade i april 2008 ett projekt för att öka den psykosociala expertisen i de ensamkommande minderåriga asylsökandenas asylprocess. Syftet med det treåriga projektet är att utveckla bedömningen av de ensamkommande minderåriga asylsökandenas psykosociala situation och beaktandet av barnets bästa vid asylförfarande. Under projektet anordnas utbildning och en publikation om beaktande av barnets bästa utges för dem som arbetar med minderåriga asylsökande. En ytterligare målsättning är att utveckla intervjusituationen vid asylförfarandet med tanke på barnets bästa och publicera en broschyr som riktar till minderåriga asylsökande om asylprocessen. Projektet genomförs i samarbete med Migrationsverket, grupphemmet Ingas och Specialvårdorganisationernas förbund Ehjä rf. Dessutom är Migrationsverket med i en styrningsgrupp som är tillsatt för att styra och dra riktlinjer för projektet. I fråga om ensamkommande minderåriga asylsökanden skall man så objektivt som möjligt kunna bedöma behovet av asyl samt beslutets riktighet med tanke på barnets bästa. För att fatta ett beslut enligt barnets bästa behövs individuell information om barnets psykosociala situation samt om beslutets inverkan på barnets psykiska och fysiska hälsa samt välbefinnande på lång sikt. Genom att öka den psykosociala expertisen vill man med projektet stödja förverkligandet av barnets bästa och förbättra barnets möjlighet att få sin röst hörd vid asylförfarandet. Projektets främsta målgrupp är minderåriga asylsökande som kommit ensamma till Finland. Den andra målgruppen är de aktörer som deltar i asylprocessen såsom ämbetsverk, personalen vid flyktingförläggningar och i kommuner, till vilka projektet utbildningsmässigt riktar.³⁶

4.5. Tjänster för minderåriga asylsökande

För de minderåriga tillhandahålls utöver inkvartering, fostran och vård eller handledning även social- och hälsovårdstjänster, fritidstjänster, rättshjälptjänster och tolkningstjänster. Till personalen vid grupphem för asylsökande hör vanligtvis en socialarbetare. Hälsovårdstjänsterna tillhandahålls av hälsovårdaren vid flyktingförläggningen och den hälsovårdsinrättning som flyktingförläggningen köper hälsovårdstjänster av. Avvikande från de nödvändiga hälsovårdstjänsterna för asylsökande tillhandahålls hälsovården för barn som mer omfattande, eftersom ett barn eller en ung person som växer och utvecklas ofta inte kan vänta på att få vård tills han eller hon får uppehållstillstånd. Det är motiverat att tillhandahålla hälsovårdstjänsterna som mer omfattande med tanke på barnets utveckling och sjukdomens möjliga förkortande inverkan på livslängden i vuxen ålder. Den behandlande läkaren bestämmer om den nödvändiga vården. De som fått uppehållstillstånd får social- och hälsovårdstjänster från kommunen. Grupp- eller familjegrupphemmet tar hand om att skaffa högklassiga tolkningstjänster. 15-åringar har placerats både i grupphem och i stödboende. Var den unga placeras avgörs i första hand av den ungas mognad och förmåga att klara sig i vardagen och ibland även av platssituationen.

Genom att betala utkomststöd till de minderåriga tar man hand om deras försörjning. Enligt lagen om utkomststöd indelas stödet i en näringsdel (49 %) och i en del (51 %) för de minderårigas övriga behov (kläder, hygien och hobbyer osv.). Näringsdelen används i grupphemmen till matlagning. De som bor i stödbostäder skaffar och lagar själv all mat eller en del av måltiderna och får således själva använda en del av näringsdelen eller hela delen. Utkomststödet för vuxna asylsökande har minskats med 10 % och för minderåriga med 15 % som ersättning för de tjänster som boendeenheten tillhandahåller. Utkomststödet betalas i en, två eller vid behov flera partier varje månad och användningen styrs enligt barnets ålder.³⁷

³⁶ Våra gemensamma barn rf:s projekt plan för psykosocial bedömning för åren 2008–2010.

³⁷ PM om mottagning av minderåriga upprättad av den internationella enheten vid inrikesministeriets migrationsavdelning 7.4.2009.

För alla under 18 år utnämns en företrädare på ansökan av flyktingförläggningen i tingsrätten. De minderåriga har möjlighet att kontakta sina föräldrar vanligtvis genom att ringa dem eller sina vårdnadshavare i regel 10 minuter en gång per månad på "husets bekostnad" eller som utkomststöd enligt prövning. Handledarna och företrädarna bör även hålla kontakt med barnets föräldrar eller vårdnadshavare.³⁸

4.6. Offer för människohandel och internationell brottslighet, barnsoldater

Före år 2007 försvann i genomsnitt 14 ensamkommande minderåriga asylsökande per år. År 2007 var antalet endast 5 och år 2008 1. Under tidigare år har bakgrunden för försvinnanden antagligen varit fenomen som anknyter till människohandel såsom arbetsrelaterad människohandel. Likaså finns det enligt Centralkriminalpolisen tecken på att de mindårigas resor har delvis betalats genom sexuellt utnyttjande. Dessa fall ligger mycket nära kännetecknen för människohandel. Vid asylundersökning och undersökning av brott som anknyter till ordnande av olaglig inresa av asylsökande, har det framkommit att det vid sidan om det mera typiska ordnandet av olaglig resa på basis av släktskap har uppkommit förmedlare som strävar efter ekonomisk fördel. Det har tydligen visat sig vara ekonomiskt lönsamt att organisera resan för minderåriga som olagligt kommit till landet. Hittills har polisen inte fått några tecken på möjlig människohandel till sin kännedom.³⁹

Resan från länder utanför Europa kostar vanligtvis flera tusen euro. Orsaken till det höga priset är de olagliga medel som är förutsättningar för att resa, såsom förfalskade resedokument. Sannolikt betalas en del av resan med det utkomststöd som man får i hemlandet och/eller i Finland. Det är klart att dessa stöd inte täcker alla kostnader som resan orsakar.

I de ensamkommande minderåriga asylsökandenas asylberättelser förekommer sällan hänvisningar till en bakgrund som barnsoldat. Om barnets bakgrund och psykosociala situation visar tecken på erfarenheter av tortyr och/eller traumatiska erfarenheter, är det möjligt att denne hänvisas till specialiserad sjukvård. I anslutning till Helsingfors Diakonissanalt finns Rehabiliteringscentret för tortyroffer, en poliklinik på specialistsjukvårdsnivå, som bedömer, vårdar och rehabiliterar de flyktingar och asylsökande och deras familjer i Finland som är traumatiserade på grund av tortyr. Verksamheten vid Rehabiliteringscentret för tortyroffer är riksomfattande men det kliniska arbetet koncentrerar sig till Södra Finland.

Rehabiliteringscentret för tortyroffer utvecklar nya verksamhetsmetoder och är ett riksomfattande kompetenscentrum för andra aktörer som vårdar tortyroffer. Centret utbildar, konsulterar och handleder experter inom social- och hälsovården, myndigheter samt frivillig- och medborgarorganisationer.⁴⁰

Utöver den posttraumatiska vården har man i Finland också fäst uppmärksamhet vid betydelsen av preventivt arbete. Finland finansierar flera projekt som har som syfte att hindra att barn deltar i väpnade konflikter och/eller att hjälpa återhämtningen av barn som blivit offer för väpnade konflikter. År 2007 deltog Finland i sådana projekt i Uganda, Burundi, Angola samt Demokratiska republiken Kongo i Afrika. I Asien deltog Finland i motsvarande projekt i Sri Lanka och Nepal.

³⁸ PM om mottagning av minderåriga upprättad av den internationella enheten vid inrikesministeriets migrationsavdelning 7.4.2009.

³⁹ Centralkriminalpolisen 5.2.2009

⁴⁰ www.hdl.fi

Dessutom har man stött flera projekt som inte enbart har definierats som barn och väpnade konflikter-projekt (s.k. CAAC- dvs. Children and Armed Conflict-projekt), även om de i verkligheten har inverkan med tanke på barnets rättigheter. CAAC-projekt stöds även med finansiellt stöd via UNICEF. Finland finansierar också en finländsk expert på barn och väpnade konflikter i EUPOL-operationen i Kongo under namnet "Expert EUPOL EUSEC Droits de L'Homme/Enfants dans le Conflits Armés" (expert på barnskydd och mänskliga rättigheter). Medborgarorganisationerna fäster uppmärksamhet vid de behov av terapitjänster som barn och unga som drabbats av väpnade konflikter har. Det är viktigt att de minderåriga asylsökandenas och flyktingarnas bakgrunder och erfarenheter, speciellt om de kommit ensamma, utreds och att de skapar ett tillitsfullt förhållande med en vuxen person redan i ankomstskedet. Det behövs resurser för att utbilda experter och utveckla terapitjänster.⁴¹

4.6.1. Människohandel som brott i Finland⁴²

Med människohandel avses enligt Finlands lagstiftning sexuellt utnyttjande som liknar koppleri-brott, tvångsarbete eller att försätta någon i förhållanden som kränker människovärdet, organhandel i syfte att dra ekonomisk nytta. Det väsentligaste för att kännetecknen för människohandel uppfylls är, att brottsoffret har misslets eller genom förtryck tvingats till att till exempel arbeta som prostituerad, genom att utnyttja dennes beroende ställning eller känsla av otrygghet. Offret står ofta i ett beroendeförhållande till gärningsmannen, som upprätthåller beroendet genom olagliga medel, till exempel genom att hota, genom att utöva våld eller begränsa offrets frihet. Människohandel är ett brott som riktar sig mot en individ.⁴³

4.6.2. Kampen mot människohandel

Förebyggande arbete mot människohandel görs i Finland av bland annat olika ministerier, polisen, tull- och gränsbevakningsmyndigheterna, Migrationsverket, flyktingförläggningar, kyrkan och talrika organisationer. Finlands nationella verksamhetsplan för kampen mot människohandel blev färdig våren 2005. Efter detta har de olika förvaltningsområden som är med i kampen mot människohandel gjort sina egna verksamhetsplaner. Inom inrikesministeriets område har centralkriminalpolisen ansvaret för planeringen av den operativa verksamheten mot människohandel. CKP:s främsta uppgift är att förebygga människohandelsbrott och se till att skyldiga ställs till svars för dessa brott.⁴⁴

Människohandel och liknande brott är i hög grad dold brottslighet, som är utmanande att avslöja och undersöka. Utöver andra aspekter gör även kulturella aspekter det svårare att få bevis för misstänkta brott. Offret kan komma från ett land där medborgarna anser att polisen inte är en hjälpsamt instans och vågar därför inte lita på polisen och söka hjälp i Finland. Offret anser sig inte heller alltid nödvändigtvis vara ett offer, eftersom levnadsförhållandena i det land denne kommit från kan ha varit mycket dåliga.

⁴¹ Finlands fjärde periodiska rapport om genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter 2008, s. 83–84.

⁴² www.poliisi.fi

⁴³ Bestämmelserna om människohandel i Finlands strafflag trädde i kraft 1.8.2004. Före detta var liknande gärningar straffbara enligt paragrafer som gäller bland annat koppleri och diskriminering i arbetslivet. Enligt 25 kap 3 och 3a § i strafflagen (9.7.2004/650) är människohandel och grov människohandel och försök till båda straffbara gärningar. Straffet för människohandel är minst 4 månaders och högst 6 års fängelse. Straffet för grov människohandel är 2-10 års fängelse.

⁴⁴ Rapporten lämnades till Statsrådet 24.3.2005.

4.6.3. Systemet för hjälp till offer för människohandel och rapportering om människohandel

För att effektivisera arbetet mot människohandel stiftades författningar om särskilt uppehållstillstånd för ett offer för människohandel samt om en betänketid, under vilken offret får stöd för att återhämta sig från sina erfarenheter och kan överväga om denne börjar samarbeta med myndigheterna för att utreda det brott som begåtts mot denne. Dessa författningar trädde i kraft 1.8.2006. Tröskeln för att hjälpa hålls låg. En anmälan om ett eventuellt offer kan göras av vem som helst, inte endast av polisen eller av andra myndigheter. Systemet för hjälp har hittills omfattat några tiotals personer. De främsta stödformerna är organisering av boende, terapi- och hälsovårdstjänster, rättshjälp, tolkningstjänster och organisering av en trygg hemfärd. För att offret för människohandel skall kunna frigöra sig från den otillfredsställande situationen förutsätts att myndigheterna samarbetar smidigt. Först efter återhämtningstiden kan offret förväntas besluta om denne vill samarbeta med myndigheterna. Offret har en viktig ställning i förundersökningen och i den process som har som mål att ställa den eventuella gärningsmannen till svars.

I början av år 2009 inleder en nationell rapportör om människohandel sin verksamhet vid minoritetsombudsmannens byrå. Till rapportörens uppgifter hör bland annat observering av människohandel och fenomen som är nära kopplade till det, monitorering av verkställandet av internationella förbindelser och nationell lagstiftningsamt uppehållande av kontakter med nationella och internationella myndigheter och organisationer som motarbetar människohandel. En av rapportörens viktigaste uppgifter är att utarbeta förslag till åtgärder samt bereda initiativ och projekt.

Till utlänningslagen har fogats bestämmelser om uppehållstillstånd för offer för människohandel (UtiL 52 a §). Genom att ta det s.k. offertillståndet i bruk främjar man skyddet för offer och ökar den allmänna kännedomen om problemet. Lagändringen som gäller människohandel möjliggör också att ett offer för människohandel kan ges betänketid (UtiL 52 b §) och därmed förbättras offrens ställning. Migrationsverket har behörighet att bevilja det första tillståndet.⁴⁵

Upphållstillståndet för offer för människohandel begränsar inte beviljandet av internationellt skydd för en asylsökande som är offer för människohandel. För asylsökande som utsatts för kvinnohandel eller som är i särskilt sårbar ställning är det motiverat att bevilja asyl eller uppehållstillstånd på basis av behov av skydd, om sökanden till exempel inte kan ty sig till det skydd som myndigheterna i sökandens hemland erbjuder eller inte har möjlighet till intern flykt.

Enligt regeringens proposition om lagändring kan ett offer som är i särskilt sårbar ställning, i stället för tillfälligt uppehållstillstånd, beviljas ett kontinuerligt tillstånd som också berättigar till familjeåterförening. Kontinuerligt tillstånd skulle beviljas efter en helhetsbedömning av den ifrågavarande personens situation. I regeringens proposition har som exempel nämnts minderåriga, för vilka kravet på samarbete kan vara orimligt, beroende på personens ålder och utvecklingsnivå.

När offret är minderårigt skall man också ta hänsyn till möjligheten att föräldrarna eller andra släktingar för sin del kan ha bidragit till att barnet fallit offer (till exempel genom att sälja eller

⁴⁵ Europeiska unionens råd gav den 29 april 2004 ett direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med behöriga myndigheter.



hyra barnet). I dessa fall kan familjeåterföreningen till och med främja att barnet återigen faller offer.

Ensamkommande minderåriga asylsökande är en särskilt sårbar grupp med tanke på människohandel. Förmedlarna, såsom förbrytarorganisationer, kan medvetet utnyttja de möjligheter som asylofförandet ger, dvs. den smugglade personen kan, för att säkra sitt tillträde till destinationslandet, söka asyl i transitlandet. Asylsystemet kan, åtminstone i fall som anknyter till ordnande av olaglig inresa, fungera som en kanal via vilken minderåriga och även vuxna offer för människohandel kan komma fram.

Det finns risk för att minderåriga offer som påträffats på väg genom transitlandet lockas av förbrytarorganisationen att fortsätta resan till det planerade destinationslandet, även då de redan omfattas av systemet för hjälp. Problemet i dessa situationer är att offret inte själv i detta skede är medvetet om att han eller hon är ett offer eller möjligtvis kan bli det senare, när resan fortsätter till destinationslandet. Försvunna minderåriga kinesiska asylsökande har varit föremål för myndigheternas särskilda intresse både i Finland och i de övriga nordiska länderna.

Uleåborgs flyktingförläggning tar hand om tjänsterna och stödåtgärderna för minderåriga offer som en del av systemet för hjälp till offer för människohandel. Tjänsterna och stödåtgärderna omfattar rättshjälp och annan rådgivning, krishjälp, social- och hälsovårdstjänster, tolkningstjänster samt andra stödtjänster, ordnande av tillfällig inkvartering eller permanent bostad, utkomststöd och annan nödvändig omsorg samt stöd för en trygg återresa till hemlandet eller det land offret kommit från.

I samband med ändringen av den del av utlänningslagen som gäller människohandel, har också lagen om utlänningsregistret ändrats. En utlänningsansökan anses vistas lagligt i landet under betänketiden och det är viktigt att information om detta förmedlas till olika myndigheters förfogande via utlänningsregistret. Myndigheten kan i oklara fall kontrollera i registret om personen har beviljats betänketid och på detta sätt undviker man bland annat, att personen av misstag skulle avlägsnas ur landet på grund av att denne vistas olagligt i landet. Även de som svarar för mottagandet av offer behöver få information om betänketiden.

Med hjälp av registret kan man också samla nyttig statistik om beviljade betänketider, likaså om beviljade uppehållstillstånd. Statistikuppgifter som hämtas från registret underlättar således uppföljningen av människohandel som fenomen.

Styrgruppen mot människohandel lämnade sitt förslag 5.12.2007 till att den av regeringen år 2005 godkända handlingsplanen mot människohandel skall preciseras. På basis av förslaget har inrikesministeriet i september 2008 publicerat en preciserad handlingsplan mot människohandel, i vilken ensamkommande minderåriga behandlas i ett eget kapitel i samband med systemet för hjälp till offer för människohandel.⁴⁶ Kompetensen hos personalen vid flyktingförläggningen som tar hand om barnoffer, samt samarbetsnätverken som arbetar med frågor som rör minderåriga och barnskydd, konstateras i handlingsplanen vara tillräckligt stark även för att hjälpa minderåriga offer för människohandel. Styrgruppen ansåg att de största riskerna och behovet av särskilda tjänster förekom i de fall där förbrytarna försökte få grepp om barnoffret på nytt. Om den minderåriga förlitar sig på förbrytarnas löften kan det med beaktande av den minderåriges omdömesförmåga leda till att dennes säkerhet äventyras.

Tills vidare har ingen misstanke om människohandel med minderåriga lett till dom eller ens till åtalsprövning i Finland.

⁴⁶ Inrikesministeriets publikationer 27/2008: Preciserad handlingsplan mot människohandel.

4.7. Äktenskap mellan minderåriga och tvångsäktenskap

Tillsvidare har endast få problem med möten mellan kulturer förekommit, men de kommer troligen att bli vanligare i och med att antalet invandrare ökar. Problemen är vanliga i övriga Europa och i flera länder har man vidtagit åtgärder för att förebygga dessa problem. Samarbete för att hindra tvångsäktenskap och barnäktenskap görs bland annat inom ramen för Europarådet.

Till Migrationsverkets kännedom har kommit tecken på tvångsäktenskap i ansökningar om uppehållstillstånd, där en person som vistas utomlands har sökt uppehållstillstånd i Finland på grund av äktenskap. Misstankar om tvångsäktenskap i ansökningar om uppehållstillstånd i Finland på grund av äktenskap har förekommit närmast bland iranska och irakiska sökande och även bland några turkiska sökande. Misstanken om tvångsäktenskap kan ha kommit fram i samband med prövning av uppehållstillstånd vid Migrationsverket i sådana fall där en flicka som vistas i Finland och som ingått äktenskap är mycket ung, bor hos sina föräldrar och går i skola. Till Migrationsverkets kännedom har också kommit sådana fall, där en flicka som bor i Finland har berättat direkt till Migrationsverket, konfidentiellt och utan att hennes familj vet om det, att hon inte vill att hennes make som söker uppehållstillstånd utomlands kommer till Finland och begärt att uppehållstillstånd inte beviljas.⁴⁷

Om Migrationsverket vid prövningen av uppehållstillstånd har anledning att misstänka eventuellt tvångsäktenskap, försöker man genom att individuellt och muntligt höra båda makarna, för att utreda om de har gett sitt samtycke till äktenskapet och om de vill leva familjeliv tillsammans i Finland. En sökande som vistas utomlands frågas om denne vill flytta till Finland. På motsvarande sätt frågas den maka/make som bor i Finland om denne vill leva familjeliv med den maka/make som söker uppehållstillstånd. Särskilt noggrant utreds fall när någondera av makarna är minderårig och/eller när äktenskapet har ingåtts genom fullmakt, dvs. när makarna inte har varit personligen närvarande när äktenskapet har ingåtts.

Enligt Migrationsverkets förvaltningspraxis kan det faktum, att man i vissa stater kan ingå äktenskap som barn enligt Finlands lag, inte ha den inverkan att man på grund av sådana äktenskap bör bevilja uppehållstillstånd i Finland. Syftet med denna avgörandepraxis är att hindra att problem som förorsakas av barnäktenskap och tvångsäktenskap uppstår. Migrationsverket hänvisar till denna del till högsta förvaltningsdomstolens årsboksavgörande (HFD:2005:87), som getts på grund av Utlänningsverkets (Utlänningsverkets namn ändrades till Migrationsverket 1.1.2008) ansökan om besvärstillstånd. Enligt avgörandet ansåg domstolen att även invandrarflickor har, oberoende av sin kulturella bakgrund och religion, rätt att välja sina äkta hälfter så att deras fulla och frivilliga samtycke framgår. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det inte är förenligt med barnets bästa att bevilja uppehållstillstånd.

I möjliga fall av tvångsäktenskap fäster Migrationsverket vid prövningen av uppehållstillstånd särskild uppmärksamhet vid skydd för personen som vistas i Finland och som tvingats till äktenskap. I samband med avslag på ansökan om uppehållstillstånd kan man med hjälp av socialmyndigheterna säkerställa att den som vägrar att leva familjeliv inte förorsakas skadliga följder, till exempel utsätts för hämnd eller hot om rättskränkning i anknytning till uppfattningar om heder. Socialmyndigheterna kan kontaktas redan innan det negativa beslutet om uppehållstillstånd ges för kännedom och socialmyndigheterna överväger vilka praktiska åtgärder man vidtar för att skydda den person som tvingats till äktenskap och som vistas i Finland.

⁴⁷ Finlands fjärde periodiska rapport om genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter 2008.



Migrationsverket försöker i sådana fall formulera beslutets motiveringar så, att det negativa beslutet inte orsakar problem till exempel från släktens håll för den som tvingats till äktenskap. De handlingar som Migrationsverket förfogar över och anknyter till den aktuella ansökan om uppehållstillstånd (till exempel socialmyndighetens utlåtande) är sekretessbelagda.

Det har ansetts vara nödvändigt att utveckla samarbetet mellan tillståndsmyndigheter, socialmyndigheter, skolmyndigheter och medborgarorganisationer som erbjuder stöd för brottsoffer, för att lyfta fram möjliga problem och särskilt tvångsäktenskap – även då det inte är fråga om en minderårig person.

Utöver uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband kan tvångsäktenskap eller hot om det från fall till fall vara en grund för beviljande av internationellt skydd.

Familjemedlemmar till ett barn som beviljats asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd kan fortfarande beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband. Då förutsätts inte att deras försörjning skall vara tryggad. Ansökningar om familjeåterförening bland de minderåriga asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, behandlas i ämbetsverkets migrationsenhet inom resultatområden, som indelats enligt de länder som asylsökandena kommer från.

I utlänningslagen anses som familjemedlem make eller maka, sambo eller partner i registrerat parförhållande samt ogift barn under 18 år vars vårdnadshavare är en i Finland bosatt person. Om den i Finland bosatta personen själv är under 18 år, anses dennes vårdnadshavare som familjemedlem. Med makar jämställs personer, oavsett kön, som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden. För samboende personers del är förutsättningen för familjeåterförening att de har bott tillsammans åtminstone två år, har barn som de har gemensam vårdnad om eller något annat vägande skäl. I vissa fall kan även andra släktingar än medlemmarna i kärnfamiljen beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband. Upphållstillstånd på grund av familjeband beviljas en familjemedlem till en utlänning som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd. I fall av internationellt skydd förutsätts inte tryggad försörjning. Andra anhöriga skall beviljas uppehållstillstånd, om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levit i eller om de anhöriga är fullständigt beroende av den anknytningsperson som är bosatt i Finland. Inte heller i dessa fall tillämpas kravet på tryggad försörjning.

Migrationsverket mottar årligen cirka 500 ansökningar om familjeåterförening i Finland för en eller flera familjemedlemmar. Ensamkommande minderårigas ansökningar om familjeåterförening statistikförs inte separat, förutom inofficiellt. Det är beaktansvärt att ansökningar om familjeåterförening bland dem som beviljats asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av internationellt skydd registreras i en annan diariegrupp än bland dem som beviljats uppehållstillstånd på annan grund. Detta förvränger statistiken över det totala antalet ansökningar om familjeåterförening och ger därför inte en pålitlig bild av det verkliga antalet ansökningar om familjeåterförening, eller procentandelen fall som lyckas. Migrationsverket har dock under åren 2003–2009 mottagit allt som allt 229 minderårigas ansökningar om familjeåterförening. Under år 2008 då det kom ett rekordantal ensamkommande minderåriga asylsökande till Finland lämnades 46 ansökningar om familjeåterförening och varje ansökan gällde 1–13 familjemedlemmar. Av de ansökningar om familjeåterförening som gjorts av minderåriga uppskattas 80–85 procent leda till ett positivt beslut. Vid behandlingen av ansökningar som gäller kärnfamiljen (barnets föräldrar och syskon) är DNA-test en väsentlig del av prövningen av positivt beslut om uppehållstillstånd, ifall inga tillförlitliga bevis för familjeband har visats, såsom födelseattest eller äktenskapsbevis. Positivt beslut om uppehållstillstånd på grund av familjeband fattas endast om DNA-förbindelse kan bevisas. Eftersom DNA-testningen alltid görs då positivt beslut om uppe-



hållstillstånd för biologiska familjemedlemmar prövas, framkommer det ibland motstridigheter bland annat mellan de anmälda biologiska familjemedlemmarna och DNA-resultaten. Om DNA-testningen visar att personen inte är barnets biologiska förälder och om det inte finns bevis för vårdnad eller fast familjegemenskap och gemensamt familjeliv (till exempel fosterbarn), kan uppehållstillstånd på grund av familjeband inte beviljas. Minderåriga gör också allt fler ansökningar som rör fosterbarn i familjen. En minderårig som inte är ett biologiskt syskon beviljas uppehållstillstånd ifall familjebandet kan bevisas tillräckligt bra med hjälp av intervjuer.

Antalet ensamkommande minderåriga asylsökande har mångdubblats under år 2008. Detta har naturligtvis ökat antalet ansökningar om familjeåterförening gjorda av barn. Familjeförhållandenas komplexitet ökar längden på intervjuer om familjeband. Vidare försvårar avsaknaden av resedokument beviljandet av uppehållstillstånd i fall familjemedlemmen inte kan resa till ett land där Finland har en beskickning.

År 2007 var den genomsnittliga behandlingstiden för en ansökan om familjeåterförening på grund av familjeband gjord av en minderårig cirka 114 dygn. Den tidsfrist på nio månader för behandling av ansökan som regleras i 69 a § i utlänningslagen och familjeåterföreningsdirektivet har inte i normala fall orsakat problem för Migrationsverket, men familjeåterföreningsprocessen har dock varit benägen att fördröjas på grund av att flera olika myndigheter deltar i den.

4.8. Integrationsplan

För en minderåriga asylsökanden görs en plan om vård eller fostran. För den minderåriga som beviljats uppehållstillstånd är planen om vård eller fostran en del av integrationsplanen som upprättas i den minderåriges hemkommun. Enligt 11 § i lagen om ändring av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (1215/2005, nedan integrationslagen) varar rätten till integrationsplan tre år från det att invandrarens första hemkommun registrerats i befolkningsdatasystemet. Tiden kan vid behov förlängas av invandrarens personliga skäl. Enligt 7 a § i integrationslagen innehåller integrationsprogrammet en plan för åtgärder, tjänster, samarbete och ansvar som främjar och stödjer integration, samt för beaktandet av invandrades behov när andra tjänster och åtgärder i samhället planeras och ordnas. Programmet omfattar också främjande av etnisk jämlikhet och goda etniska relationer samt förebyggande av diskriminering.

Kommunen svarar för att programmet för integrationsfrämjande utarbetas, verkställs, utvecklas och för att programmets genomförande och verkningar följs upp. Arbetskraftsbyrån och vid behov andra myndigheter skall på initiativ av kommunen delta i utarbetandet och verkställigheten av programmet inom sitt eget verksamhetsområde. Invandrare, i kommunen verksamma medborgarorganisationer, arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och andra instanser skall höras när programmet för integrationsfrämjande utarbetas och verkställs. Åtgärderna och tjänsterna planeras så att invandrades integration med hjälp av dem kan främjas och stödjas effektivt och i rätt tid.

I 7§ i integrationslagen uppräknas åtgärder och tjänster med hjälp av vilka arbetskraftsbyrån och kommunerna kan stödja och främja integrationen. Sådana tjänster är bland annat undervisning i finska eller svenska, tolkningstjänster, arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och undervisning som kompletterar den grundläggande utbildningen.

Eftersom ensamkommande minderåriga inte är omhändertagna eller placerade genom åtgärder inom öppenvården, är kommunen inte skyldig att ordna åtgärder inom eftervård enligt barnskyddslagen för dem. Enligt 5 § 1 mom. i statsrådets beslut kan staten ersätta kommunen för åtgärder som kan jämföras med eftervård inom barnskydd endast av särskilda skäl. Vissa kommuner har ordnat eftervård för ungdomar på egen bekostnad och kommunerna har fått ersättning för kostnader för tjänster som kan jämföras med eftervård också som förebyggande utkomststöd och i vissa fall som särskilda ersättningar. Det är klart att kommunerna har svårare att ordna eftervård på egen bekostnad på grund av den ekonomiska recessionen. Bland annat Monikulttuurinen Lapsen Etu-verkosto (Det mångkulturella nätverket för barnets bästa) har uttryckt sin oro över avsaknad av eftervård och vädjade till Finlands regering 20.3.2009 för att ordna eftervård för de asylsökande som snart efter att ha kommit till landet blivit myndiga, bland annat för att hindra utslagning.

5. Återsändning

På uppdrag av inrikesministeriet tillsattes år 2004 en arbetsgrupp för att utreda överföringen av information om minderåriga asylsökande mellan myndigheterna och spårandet av familjemedlemmar till minderåriga asylsökande. Arbetsgruppens förslag publicerades i ministeriets publikationsserie år 2005 under rubriken Förverkligande av intressen för minderåriga barn som söker asyl i Finland och som saknar vårdnadshavare (3/2005). Enligt arbetsgruppens förslag bör man under hela asylofförandet underrätta den minderårige om möjligheten att återvända hem antingen frivilligt eller självständigt, dock med beaktande av barnets utvecklingsnivå och ålder. Fortfarande bör man berätta öppet för barnet om asylofförandets olika skeden och förbereda ett barn som fått negativt beslut på hemresan. Detta skall också beaktas i utbildningen av företrädare. I princip kan en ensam minderårig återsändas till sitt hemland endast om man har försäkrat sig om att barnet får ett behörigt mottagande i hemlandet. Syftet är att trygga fortsatt skydd och vård som är nödvändigt för barnets välbefinnande. Den mottagande instansen i barnets hemland kunde vara barnets föräldrar eller någon annan faktisk vårdnadshavare såsom släktingar. Om det skulle visa sig att det är omöjligt att spåra släktingar som kunde motta barnet eller om barnets släktingar är döda, kunde mottagaren också vara en institution eller organisation som sköter barnskyddsärenden i barnets hemland, förutsatt att den kan erbjuda tillräckligt skydd och omsorg för barnet.

I arbetsgruppens betänkande lades huvudvikten för utredningen av barnets trygga hemkomst dock vid asylofförandet. En ensam minderårig kunde återsändas först när man, utöver det ovannämnda, har försäkrat sig om att barnet tas emot av en behörig instans och att återsändandet är förenligt med barnets bästa.

I praktiken avvisar Finland inte ensamkommande minderåriga asylsökande i annat fall än med stöd av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten i ett Dublinförfarande eller efter att ha avslagit asylansökan, vilket ofta har berott på att sökanden har varit myndig redan då denne sökt asyl. Asylsökanden som avvisas med stöd av förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten är i regel personer som visat sig vara myndiga genom åldersbestämning.

5.1. Avlägsnande ur landet och barnets bästa⁴⁸

Ifall en minderårig asylsökande som inrest ensam inte har sådana grunder för beviljande av uppehållstillstånd som avses i utlänningslagen kan han eller hon avvisas till sitt hemland endast om man försäkrat sig om att barnet mottas i sitt hemland på ett behörigt sätt. På så sätt tryggas fortsatt skydd och vård som är nödvändigt för barnets välbefinnande. Då man bedömer behörigheten av mottagandet kan den mottagande instansen i barnets hemland vara barnets föräldrar eller annan faktisk vårdnadshavare, såsom barnets släktingar eller anhöriga.

Förutsättningarna för barnets återvandring utreds vid asyلفörfarandet. Förhållandena i det mottagande landet skall alltid bedömas särskilt noggrant med tanke på den minderåriga sökanden och dessutom skall man bedöma förverkligandet av barnets bästa redan innan avlägsnandet ur landet verkställs.

Enligt artikel 3 punkt 5 i FN:s konvention om barnets rättigheter (1989) skall barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Beaktande av barnets bästa har också införts i utlänningslagen (6 §).

Enligt 6 § i utlänningslagen skall i beslutsfattande som sker med stöd av denna lag och som gäller ett barn under 18 år särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa.

Innan beslut fattas i ett ärende som gäller ett barn som har fyllt 12 år skall barnet höras, om det inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikter skall beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Även ett yngre barn kan höras, om barnet är så utvecklat att dess åsikter kan uppmärksammas (UtIL 6 §).

Skyldigheten att höra parter enligt 145 § i utlänningslagen i ett ärende som gäller avvisning, utvisning eller meddelande av inreseförbud omfattar utöver personen i fråga också hans eller hennes make som befinner sig i Finland eller en därmed jämförbar person. En sådan lagstadgad skyldighet att höra ett barn i samband med avlägsnande av dess förälder ur landet finns inte. Det är inte ett procedurfel att inte höra barnet, men myndighetens utredningsskyldighet kan förutsätta att förhållandet mellan barnet och föräldern utreds genom förfarande för hörande eller genom begäran om utlåtande från socialmyndigheten.

För att utreda de frågor som skall beaktas vid helhetsbedömningen kan barnet eller dess vårdnadshavare höras, om det är nödvändigt med tanke på utredningen av barnets bästa. Man skall beakta att vårdnadshavaren använder den mindåriges yttranderätt. Barnets vårdnadshavare är oftast dess föräldrar. Även endast den ena föräldern eller någon annan person, som anförtrotts vårdnaden, kan ha vårdnaden. Information om vårdnaden har registrerats i befolkningsdatasystemet, om personerna bor i Finland.

När man bedömer barnets bästa i ett ärende som gäller en förälders avlägsnande ur landet, skall vikt fästas vid frågor gällande vårdnad och försörjning, barnets vårdnadshavares vilja, partens faktiska tidigare deltagande i barnets försörjning och liv, föräldrarnas möjlighet att hålla kontakt och upprätthålla förhållandet med barnet från utlandet. Man skall också beakta barnets ål-

⁴⁸ Migrationsverkets anvisning om tillämpning av bestämmelser som gäller avlägsnande ur landet i utlänningslagen (301/2004). Gäller 19.1.2009–19.1.2012.

der och utvecklingsnivå samt stabiliteten i och längden på det möjligen existerande förhållandet mellan föräldern och barnet. Enbart biologiskt band till barnet utan vårdnad utgör i princip inget hinder för avlägsnande ur landet. De avtalsbestämmelser som gäller barnets bästa garanterar inte den utländska föräldern ovillkorlig rätt att få uppehållstillstånd i barnets hemland.

I 146 § i utlänningslagen föreskrivs om den helhetsbedömning som görs i samband med beslut som gäller avvisning och utvisning samt meddelande av inreseförbud. Vid bedömningen skall hänsyn tas till de omständigheter som beslutet grundar sig på samt sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken. Vid bedömningen skall särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet. Sådana omständigheter som annars skall beaktas vid bedömningen är åtminstone hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlänningen och utlänningsband till Finland. Om en avvisning eller utvisning eller ett inreseförbud i anslutning till dem baserar sig på utlännings brottsliga verksamhet, skall hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

När meddelande av inreseförbud och dess längd prövas skall det dessutom beaktas om utlänningen har band till Finland eller någon annan Schengenstat som avser familjen eller arbetet och vilkas skötsel oskäligt skulle försvåras av ett inreseförbud. Vid prövning av meddelande av inreseförbud för en utlänning vars ansökan om internationellt skydd har avvisats utan prövning eller avslagits, kan även de omständigheter beaktas som legat till grund för att ansökan avvisats utan prövning eller avslagits samt om utlänningen genom sin verksamhet väsentligt försökt försvåra behandlingen av asylansökan.

Helhetsbedömning betyder sådan avvägning i enskilda fall där man å ena sidan tar hänsyn till de frågor och omständigheter som talar för avlägsnande ur landet, dvs. lagenliga grunder och de omständigheter som anknyter till ifrågavarande enskilda fall, och å andra sidan de omständigheter som talar mot avlägsnande ur landet.

I samband med gränskontrollen skall man vid helhetsbedömningen till exempel ta hänsyn till hur betydelsefulla de felaktiga uppgifter som uppgetts är, med tanke på olaglig inresa och i allmänhet på upprätthållande av gränssäkerheten. Å andra sidan skall man beakta orimligheten och ändamålsenligheten i enskilda fall.

När grunden för avvisning är uppgivande av felaktiga uppgifter antingen vid gränsen eller vid ansökan om visum, skall man vid helhetsbedömningen fästa särskild uppmärksamhet vid skillnaderna i enskilda fall, vilka dessa felaktiga uppgifter har varit, hur och i vilket syfte de har uppgetts samt vad som har varit orsaken till att personen har uppgett felaktiga uppgifter. Personen kan till exempel ha uppgett felaktiga uppgifter av misstag/med avsikt eller personen kan ha uppvisat ett förfalskat inbjudningsbrev vid ansökan om visum. Vid helhetsbedömningen kan man till exempel vederbörligt beakta att det huvudsakliga föremålet för ansökan om visum är Finland, varefter visumet också har beviljats, och efter detta ändras resplanen antingen så att a) personen utöver Finland ämnar vistas på någon annan Schengenstats område eller b) Finland är endast ett transitland och personen har inte ursprungligen haft för avsikt att komma till Finland.

De utredningar som baserar sig på gränskontrollens verksamhetsmodeller i olika EU-/Schengenstater stödjer den tolkningsutgångspunkt, enligt vilken bristfälliga eller delvis bristfälliga uppgifter inte automatiskt leder till att personen vägras tillträde till landet eller avvisas. Enligt utredningarna ligger tyngdpunkten på bekämpningen av olaglig inresa och i stället för avvisning används s.k. exit-kontroll, dvs. avsikten är att kunna försäkra sig om att personerna inte blir kvar olagligt på EU-området.

Vid beredningen av verkställandet av beslutet om avvisning skall den verkställande myndigheten vara i kontakt med barnets företrädare samt personalen på grupphemmet som ansvarar för barnets inkvartering. Vid verkställandet skall avseende fästas vid barnets bästa, barnets ålder samt möjligheten till att en eventuell stödperson, som till exempel barnets egenvårdare eller personlig ledare eller annan socialarbetare kan närvara vid delgivningen av beslutet.

Det ovannämnda lämpar sig också för situationer där en minderårig person som kommit till Finland söker uppehållstillstånd på andra grunder än behov av internationellt skydd.

5.2. Minderåriga asylsökande som omfattas av Dublinförfarandet

Migrationsverket kan avslå en ensamkommande minderårig asylsökandes ansökan om uppehållstillstånd och samtidigt bestämma om avvisning, om en annan stat enligt Dublinkonventionen/Dublin II-förordningen är ansvarig för behandlingen av asylansökan. En medlemsstat har dock rätt att behandla en inlämnad asylansökan, även om den inte enligt förordningen eller konventionen är skyldig att göra det. På samma sätt kan en medlemsstat på begäran av en annan medlemsstat behandla en asylansökan av humanitära skäl såsom familjeskäl eller andra kulturella skäl. Enligt artikel 6 i Dublin II-förordningen skall ansvaret för att pröva asylansökan, om den asylsökande är en underårig utan medföljande vuxen, ligga hos den medlemsstat där en medlem av sökandens familj lagligen befinner sig. I frånvaro av en familjemedlem skall den medlemsstat där den underårige har gett sin ansökan vara ansvarig för prövningen av asylansökan. I fall en ensamkommande minderårig asylsökande har registrerats som minderårig också i en annan medlemsstat, behandlas ansökan materiellt i Finland. Vidare enligt Helsingfors förvaltningsdomstols rättspraxis tolkas myndiga personer som uppträder som minderåriga i Finland, och som är registrerade i en annan medlemsstat, vara myndiga i fråga om avvisning. Sådana sökande kan alltså avvisas till en annan medlemsstat, där de är registrerade som vuxna.

Asylförfarandet har organiserats på följande sätt i Finland. Efter att en utlänning har lämnat en asylansökan vid en gränskontrollstation eller en polisinsättning, utreder polisen eller gränsmyndigheten sökandens identitet, inresa och resrutt. Efter detta förflyttas ansökan till Migrationsverkets Dublin-resultatområde, som undersöker om förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten tillämpas i fallet. Om Eurodac-systemet ger en träff på sökanden eller ett annat dokument gällande sökanden hittas, av vilket en annan medlemsstats ansvar framgår, gör Dublin-resultatområdet en framställning om återtagande eller övertagande. I annat fall föregås framställningen om återtagande och övertagande av en begäran om upplysningar. Om svaret på begäran om uppgifter är negativt, överförs asylansökan till normalt asylförfarande.

År 2008 fattades sammanlagt 50 Dublinbeslut om minderåriga asylsökande. Dessa beslut gällde främst sökande som uppträdde som minderåriga i Finland, men i verkligheten var registrerade som vuxna i en annan medlemsstat.

5.3. Utvisning: författningsgrund, förfarande och ansvariga organ

Utvisningsärendet anhängiggörs på förslag av polisen eller gränskontrollmyndigheten till Migrationsverket eller på Migrationsverkets eget initiativ. I teorin är det möjligt att utvisa också en ensamkommande minderårig asylsökande som är medborgare i ett tredje land. I praktiken förekommer det knappast alls förslag om utvisning av ensamkommande minderåriga, på grund av att de blivit myndiga snart efter att de kommit till landet. Om man beslutar att utvisa en minder-



årig tredjelandsmedborgare, får personen i princip inte inreseförbud. Vid bedömningen av utvisning i fråga om varje minderårig fästs särskild uppmärksamhet vid barnets bästa och förhållandena i hemlandet. Man tar också hänsyn till om barnet skall utvisas ensamt eller till exempel med sina föräldrar.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten skall göra ett förslag om utvisning till Migrationsverket snarast möjligt efter det att förutsättningarna för utvisning ur landet gällande en utlänning uppfylls. Migrationsverket kan bestämma att en utlänning utvisas ur landet och meddela inreseförbud till Finland eller andra Schengenstater.

Polisinrättningen i häradet är skyldig att vidta åtgärder för att utvisa en utlänning som bor inom dess område, när denne inte längre uppfyller förutsättningarna för vistelse i landet. Ansvar för utredning av förutsättningarna för vistelse i landet och vidtagande av åtgärder som hör till utvisningsprocessen ligger i första hand hos den polisinrättning, vars område utlänningen bor på. Om utlänningen inte har en permanent adress eller bostadsort i Finland, och dennes förutsättningar för vistelse i landet skall utredas eller om man skall vidta åtgärder för att utvisa denne, ligger ansvaret för dessa åtgärder hos den polisinrättning, vars område utlänningen i verkligheten vistas på eller den polisinrättning, på vars område utlänningen har påträffats.

Hörande enligt 145 § i utlänningslagen genomförs i ett utvisningsärende så, att Migrationsverket ber utlänningen om svar på framställningen om utvisning. Utlänningen underrättas också om att denne har rätt att anlita ett biträde i ärendet.

Minoritetsombudsmannen har rätt att på egen begäran höras i ett ärende som gäller utvisning av en utlänning. Migrationsverket har avtalat skilt med minoritetsombudsmannen om förfarandet i sådana fall. Minoritetsombudsmannen hörs först i det skede när alla utredningar som behövs för att avgöra ärendet har skaffats. Minoritetsombudsmannen får bekanta sig med dokumenten och ge sitt utlåtande i ärendet.

När avvisning och utvisning samt meddelande av inreseförbud i anslutning till dem samt inreseförbudets längd prövas skall enligt 146 § i utlänningslagen hänsyn tas till de omständigheter som beslutet grundar sig på samt sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken. I helhetsbedömningen skall särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa och möjligheten att hålla kontakt med barnet från utlandet, hur länge personen vistats i landet, om personen varit minderårig när denne kom till landet, arbete och studier i Finland eller annanstans i Schengenområdet samt vid skyddet för familjelivet. Banden till hemlandet kan undersökas till exempel på basis av resor och besök till hemlandet samt övrig kontakt. Vid prövningen beaktas karaktären av familjebanden i hemlandet (familjemedlemmar, andra anhöriga, släktingar).

När meddelande av inreseförbud och dess längd prövas skall det dessutom beaktas om utlänningen har band till Finland eller någon annan Schengenstat som avser familjen eller arbetet och vilkas skötsel oskäligt skulle försvåras av ett inreseförbud.

Utlänningen utvisas i princip alltid till den stat där denne är medborgare. Om utlänningen dock före sin ankomst till Finland i verkligheten har vistats och bott i en annan stat, kan denne i vissa fall alternativt utvisas till denna stat. Utlänningen har dock nödvändigtvis inte längre rätt till bosättning i den andra staten och utvisning till det andra landet förhindras. Om Finland (eller EU) har ingått ett avtal om övertagande med en sådan stat och bestämmelserna i avtalet möjliggör övertagandet, kan utlänningen återsändas till sitt tidigare bosättningsland. Dessutom kan det återsändningsförbud som nämnts i internationella avtal och bland annat i 147 § i utlänningslagen ställa upp gränser för vilken stat en utlänning som vistats i Finland kan utvisas till.



Om Migrationsverket efter att förslaget om utvisning har gjorts anser att förutsättningarna för utvisning inte uppfylls eller om det framgår sådana nya omständigheter på basis av vilka man bör avstå från utvisningen, kan Migrationsverket fråga om den myndighet som gjort förslaget vill återkalla förslaget om utvisning. Ärendet förs då in i registret och utlänningen som förslaget om utvisning gäller informeras om det. Om den myndighet som gjort förslaget inte återkallar förslaget, fattar Migrationsverket beslut om återkallande av förslaget.

Med utvisning avses utlänningens faktiska avlägsnande ur landet. Beslut om utvisning kan inte fattas om utlänningens vistelseort är okänd och det är uppenbart att denne inte längre vistas i Finland. Det aktuella utvisningsärendet förfaller och ett beslut om att ärendet förfallit fattas. Om utlänningen senare påträffas i Finland, kan ärendet gällande dennes avlägsnande ur landet (avvisning eller utvisning) bli aktuellt på nytt.

Om personen ännu avtjänar fängelsestraff då beslutet om utvisning fattas, konstateras i beslutet att personen utvisas till sitt hemland efter att denne befriats. Även om det inte faktiskt är möjligt utvisa personen av ovannämnda skäl, börjar det inreseförbud som meddelats i beslutet löpa från datumet för beslutet.

Enligt 149 § 1 mom. 1 punkten kan en utlänning som har haft uppehållstillstånd utvisas ur landet om denne vistas i Finland utan uppehållstillstånd när ett sådant krävs.

Denna utvisningsgrund kan tillämpas i sådana situationer då en utlänning har blivit kvar i landet efter att uppehållstillståndet har gått ut och då denne inte har ansökt om ett nytt uppehållstillstånd eller om denne har ansökt om ett nytt uppehållstillstånd, men förutsättningarna för beviljande saknas och uppehållstillstånd förvägras. Denna punkt kan tillämpas också i det fall att uppehållstillstånd återkallas.

I situationer där en utlänning vistas i landet utan uppehållstillstånd skall man beakta de omständigheter som påverkar helhetsbedömningen och på tjänstens vägnar hänvisa personen att ansöka om uppehållstillstånd om denne verkar ha förutsättningar att få det.

5.4. Utvisning av en minderårig EU-medborgare eller dennes familjemedlem

Enligt 168 § 4 mom. i utlänningslagen kan minderåriga utvisas endast av tvingande skäl i anknytning till allmän säkerhet. Trots detta kan en minderårig dock utvisas om utvisningen är förenlig med barnets bästa. Bestämmelsen kan således inte tolkas så att den kan hindra att barnets föräldrar utvisas, därför att barnet inte kan utvisas. Enligt RP 205/2006 om ändring av utlänningslagen är det i regel bäst för barnet att han eller hon lämnar landet tillsammans med sina utvisade föräldrar i stället för att stanna ensam i landet. I praktiken lämnar barnet landet tillsammans med sina föräldrar även utan beslut om utvisning och i allmänhet är det inte ändamålsenligt att fatta ett sådant.

5.5. Bestämmelser och praxis som gäller tagande i förvar av minderåriga

Verksamheten vid Helsingfors förvarsenhet, som inrättades i det före detta fängelset i Skatudden år 2002, regleras i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002). Enligt lagen är förvarsenheten en sluten inrättning som med stöd av utlänningslagen tillhandahåller kunderna som tagits i förvar vissa bastjänster varav de centralaste är inkvartering, fullt uppehälle och akut och nödvändig hälso- och sjukvård. Förvarsenheten är inte ett fängelse och dess kunder har inte tagits i förvar på grund av brott. Enhetens personal består av handledare som har en utbildning inom social- eller hälsovårdsbranschen. År 2006 var förvarsenheten föremål för särskilt intresse hos många olika aktörer. 32 personer som tagits i förvar lämnade ett manifest och en besvärsskrift till Minoritetsombudsmannen gällande heltäckande brister i tjänsterna och omständigheterna i förvaret. Minoritetsombudsmannen bad Krämertsskogs flyktingförläggning, i anslutning till vilken förvarsenheten fungerar, samt Helsingfors stads socialverk om en utredning i ärendet. Efter utredningarna konstaterade ombudsmannen i sitt utlåtande 20.8.2006 att denne inte hade något att anmärka på lagenhetligheten i verksamheten vid förvarsenheten. Samma sak konstaterade den biträdande justitieombudsmannen efter att ha gjort ett inspektionsbesök vid förvarsenheten 28.3.2006.

Enligt utlänningslagen kan det bestämmas att en utlänning tas i förvar, om det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon genom att hålla sig undan eller på annat sätt förhindrar eller avsevärt försvårar beslutsfattande som gäller honom eller henne själv eller verkställigheten av beslut som gäller avlägsnande ur landet, tagande i förvar är nödvändigt för att utreda utlänningens identitet då den är oklar, eller om det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon gör sig skyldig till brott i Finland.

För att en utlänning skall kunna tas i förvar på grund av oklar identitet förutsätts att han eller hon vid behandlingen av ärendet har gett otillförlitliga upplysningar eller vägrat lämna upplysningar eller att det annars framkommer att identiteten inte kan anses vara klar.

Enligt 122 § i utlänningslagen skall en företrädare för socialmyndigheten höras innan en minderårig tas i förvar. I praktiken betyder detta att en polis eller företrädare för Gränsbevakningsväsendet som föreslår tagande i förvar tar kontakt med socialjouren och meddelar att tagande i förvar av en minderårig utlänning prövas och frågar socialmyndighetens åsikt i ärendet. Socialmyndighetens synpunkt antecknas senare i beslutet om tagande i förvar och enligt 123 § i utlänningslagen skall företrädaren för den minderårige meddelas grunden för tagandet i förvar. En minderårig som tagits i förvar i polisens häkteslokaler kan placeras endast med sin vårdnadshavare eller annan vuxen familjemedlem. I praktiken placeras minderåriga i polisens häkteslokaler endast av ytterst tvingande skäl. Av skäl som gäller barnets bästa och rimlighetssynpunkter är tröskeln för tagande i förvar av minderåriga högre än för vuxna. Tagande i förvar av minderåriga har således varit marginellt. I största delen av dessa fall har vårdnadshavaren samtidigt varit i förvar och uttryckligen förvarsenheten och inte i polisens häkteslokaler.

År 2008 togs 7 ensamkommande minderåriga i förvar med stöd av utlänningslagen. De ensamkommande minderåriga som tagits i förvar var i genomsnitt 16,7-åriga och tillbringade 9,3 dygn i Krämertsskogs förvarsenhet.⁴⁹ I förvarsenheten används interna anvisningar gällande ensamkommande minderåriga. Särskild uppmärksamhet fästs bland annat vid barnets säkerhet samt vid att barnet har möjlighet att tillbringa så mycket tid som möjligt med en handledare som talar barnets modersmål. En ensamkommande minderårig inkvarteras i förvarsenheten i eget

⁴⁹ Krämertsskogs förvarsenhets kundstatistiker år 2008.

rum, om det inte finns flera minderåriga i förvar samtidigt. Förvarsenheten svarar för att skaffa en företrädare för den minderårige och för tolkningskostnaderna för möten.

Inrikesministeriet har i mars 2008 tillsatt ett utredningsprojekt där man utreder bemötandet av utlänningar som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen, förvarsenhetens verksamhet samt villkoren för och förfarandet vid tagande i förvar. Utredningsprojektet genomförs i två skeden. I projektets första skede är syftet att utreda och bedöma bland annat bemötandet av utlänningar som tagits i förvar vid förvarsenheten som inrättats med stöd av lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002). Särskilt i detta sammanhang undersöks särskilda grupper såsom minderårigas ställning med tanke på tagande i förvar och bemötande. Den utsatta tiden för utredningen har förlängts till våren 2009.

5.6. Frivillig återvandring⁵⁰

Frivillig återvandring av ensamkommande minderåriga asylsökande biträds i Finland av IOM:s kontor i Helsingfors via organisationens eget program för frivillig återvandring (AVR). IOM kan dock inte biträda i alla frågor som gäller ensamkommande minderårigas återvandring till hemlandet, varför IOM:s synpunkt har varit att det borde finnas ett särskilt program för minderårigas frivilliga återvandring, som beaktar den ifrågavarande gruppens särskilda behov och omständigheterna i barnets hemland. IOM:s kontor i Helsingfors samarbetar för tillfället med Danmarks migrationsverk gällande minderåriga som återvänder från Danmark till sitt hemland. IOM:s principer och rekommendationer gällande minderårigas frivilliga återvandring är bland annat följande:

- Barnets vårdnadshavare eller någon annan motsvarande person skall säkerställa att återvandringen till hemlandet är förenlig med barnets bästa.
- Återvandringen skall ske av barnets egen vilja.
- Barnets förälder eller vårdnadshavare skall på förhand skriftligen lova att ta barnet som återvänder till hemlandet under sitt skydd. Det rekommenderas att föräldern eller en laglig vårdnadshavare möter barnet som återvänder till sitt hemland och IOM:s representant på flygfältet.
- En minderårig får inte resa utan medföljande vuxen.
- Föräldern eller en annan vårdnadshavare skall underteckna ett rättsligt dokument om att barnet har återvänt till dennes vårdnad.

- Dessutom ställer IOM följande förutsättningar för organiseringen av den minderåriges återvandring till hemlandet:
 - Barnets släktingars och/eller familjs situation i hemlandet skall utredas.
 - De lokala myndigheterna skall vara medvetna om barnets hemkomst och dess tidtabell samt vem som är barnets vårdnadshavare i fortsättningen.
 - Det skall finnas ett anpassningsprogram och uppföljningssystem för barnet, helst tills barnet blir vuxet.

Vid den tidpunkt då rapporten utarbetas finns ett program under beredning vid inrikesministeriet, vars syfte är att underlätta sårbara grupper (hit hör ensamkommande minderåriga) frivilliga återvandring. Programmet finansieras med medel som beviljas av Europeiska återvändandefonden.

⁵⁰ Följande framställning baserar sig på en intervju med en tjänsteman vid IOM:s kontor i Helsingfors samt på material som publicerats av IOM: Vapaaehtoinen paluu Suomesta (Frivillig återvandring från Finland); Coping with Return (2006) samt Organisation du retour et de la réintégration de personnes vulnérables (2007). www.iom.fi

6. Slutledning

Minderåriga som kommer till Finland utan medföljande vårdnadshavare har i huvudsak för avsikt att söka asyl på grund av den allmänna säkerhetssituationen i hemlandet, att denne tillhör en religiös minoritet och därför löper risk för förföljelse, en familjemedlems politiska aktivitet och/eller annan profilering. Ansökan om asyl lämnas typiskt vid någon polisinsättning i inlandet.

Flera olika aktörer i Finland deltar i mottagandet av minderåriga asylsökande och behandlingen av deras ansökningar. Den praktiska styrningen av mottagandet och placeringen av asylsökande lär överföras i sin helhet till Migrationsverket under år 2010. Verket tar också hand om utbildningen av företrädare för minderåriga asylsökande. Överföringen av behörigheten för mottagande baserar sig på inrikesministeriets utredningsprojekt för utveckling av Migrationsverkets verksamhet. Arbets- och näringscentralerna sköter för tillfället om mottagandet av asylsökande och den regionala planeringen, styrningen och uppföljningen av mottagandet av personer som får tillfälligt skydd. Den riksomfattande styrningen av mottagandet genomfördes tidigare vid arbetsministeriets verkställande avdelning och har efter överföringen av förvaltningen fortsatt vid inrikesministeriets migrationsavdelning. Överföringen av den operativa styrningen till ett centralt ämbetsverk ansågs vara motiverat eftersom den praktiska styrningen av mottagandet och en ändamålsenlig placeringen av asylsökande till flyktingförläggningar är en väsentlig del av asylprocessen. Överföringen av styrningsverksamheten gäller tio flyktingförläggningar, fem familje/grupphem och förvarsenheten för utlänningar. Olika medborgarorganisationer har uttryckt sin oro över överföringen av styrningsrätten och speciellt över överföringen av förvaltningen av företrädarverksamheten för minderåriga till Migrationsverket med tanke på barnets rättsskydd. Verksamhetssystemet för mottagande av minderåriga asylsökande inom hela området för mottagande av asylansökande kommer att utvecklas under år 2009 i LATU2-projektet. Syftet med projektet är bland annat att definiera de särskilda målgrupperna för verksamhetssystemet för mottagandet av minderåriga och det serviceinnehåll, kvalitetsmål och kvalitetsmätare som anknyter till dessa. Särskilda tyngdpunktsområden och synpunkter är barnets bästa och Finlands barnskyddslag. Syftet med flyktingförläggningarnas verksamhetssystem är att förbättra kvaliteten på verksamheten ur asylsökandenas och intressentgruppernas synpunkt, samt effektivisera verksamheten ur ekonomisk synpunkt. Avsikten är också att utveckla mottagandet av minderåriga med tanke på den psykosociala bedömningen i ett gemensamt projekt med Våra gemensamma barn rf och EHJÄ rf. Syftet med detta treåriga projekt är att kartlägga de erfarenheter som anknyter till mottagandet av ensamkommande minderåriga asylsökande samt samla och utbilda ett nätverk av experter för att bedöma minderåriga asylsökandes psykosociala tillstånd på ett heltäckande sätt. Med psykosocial bedömning avses barnets psykiska och sociala tillstånd och den inverkan som det fattade beslutet har på barnets psykiska och fysiska hälsa samt sociala välbefinnande på lång sikt. Även minoritetsombudsmannen har startat en utredning av förverkligandet av barnets bästa i mottagandet av asylsökande och i asylprocessen.

Boendearrangemangen för minderåriga avskiljs enligt ålder i Finland. Familje- och grupphemmen är avsedda för barn under skolåldern och i skolåldern. Grupphemmets kärnuppgift är att vårda och fostra barnen enligt deras ålder. Omgivningen och livet i grupphemmen är så hemliknande som möjligt. Kommande beslut gällande barnen förutspås inte i boendearrangemangen. I familjegrupphemmen är avsikten, utöver vård och fostran enligt barnens ålder, att integrera barnen i samhället. De 16–17-åriga ungdomar som väntar på uppehållstillstånd och de som fått uppehållstillstånd placeras i stödbostäder som ligger i omedelbar närhet av familje- och grupphemmen. Syftet med stödboendet är att stödja ungdomarna att bli vuxna, styra och stödja dem

att klara sig självständigt och ha hobbyer samt motivera dem till målinriktade studier. Barnen och ungdomarna förutsätts, vid sidan om studier i finska språket och kännedom om finsk kultur, ha möjlighet att bevara och upprätthålla sitt eget språk och sin egen kultur och religion både i grupp- och familjegruppformen och i olika former av stödboende. Syftet med all verksamhet är att barnet eller den unga personen har den nödvändiga sociala kompetens och livskompetens som motsvarar dennes ålder då denne lämnar familje- eller familjegruppformen eller stödbostaden. Meningen är att unga personer på tröskeln till vuxenhet kan leva självständigt och planera sin framtid samt är motiverade att skaffa en utbildning och ett yrke. Vid mottagandet av ungdomar används en ny modell där dessa har placerats i folkhögskolor för en termin. Resultatet har varit uppmuntrande med tanke på integreringen.

För de minderåriga tillhandahålls utöver inkvartering, fostran och vård eller handledning även social- och hälsovårdstjänster, fritidstjänster, rättshjälpstjänster och tolkningstjänster. Försörjningen tas hand om genom att betala den minderåriga utkomststöd. För varje minderårig asylsökande görs en plan för vård och fostran. För dem som beviljats uppehållstillstånd är planen för vård eller fostran en del av integrationsplanen.

Alla ensamkommande minderåriga asylsökande förhörs i Finland oberoende av ålder och med beaktande av deras utvecklingsnivå. Enligt 6 § i utlänningslagen skall barnets åsikter beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå och ärenden som gäller barn skall behandlas i brådsökande ordning. Tjänstemän vid polisen och gränsbevakningsväsendet bör utbildas i fråga om förhörspraxisen gällande ensamkommande minderåriga asylsökandes inresa (utredning av identitet och resrut, grunder för inresa). Mottagandet av asylansökan styrs av Migrationsverkets asylanvisning, som polisen och gränsbevakningsväsendet följer i tillämpliga delar. Personalomsättningen och det ökade antalet sökande har dock lett till att minderåriga asylsökande förhörs av personer som nödvändigtvis inte är utbildade i att möta minderåriga asylsökande. Vid Migrationsverket används en särskild anvisning gällande ensamkommande minderåriga asylsökande. Anvisningen behandlar olika omständigheter som man skall ta hänsyn till i förhöret, såsom kön, ålder, kulturell bakgrund, utvecklingsnivå, traumatiska erfarenheter samt innehåller praktiska råd för hur man bemöter minderåriga. Dessutom används under asylsamtalet ett skilt förhörprotokoll med skilda versioner för över och under 15-åriga. Under samtalen tillämpas vid behov olika visuella eller funktionella medel (tecknande, lek). Asylsamtalen med ensamkommande minderåriga asylsökande har koncentrerats till Helsingfors 2-resultatområdet från och med år 2002. Under samtalen beaktas barnets särskilda behov såsom traumatiska erfarenheter, graviditet eller sjukdom. Långa resor till förhör som sker i Helsingfors undviks. I ovan nämnda fall förhörs barnet på begäran av flyktingförläggningen eller företrädaren på barnets placeringsställe.

Migrationsverket skall i mån av möjlighet utan dröjsmål, i syfte att iaktta en ensamkommande minderårig asylsökandes intresse, sträva efter att spåra barnets föräldrar eller en annan person som svarat för den faktiska vårdnaden. I samband med behandlingen av minderårigas asylan sökningar har man allt oftare varit tvungen att göra även en rättsmedicinsk åldersbestämning, i fall en asylsökande som uppger sig vara minderårig på basis av sina bakgrundsuppgifter och/eller utseende med stor sannolikhet kan anses vara vuxen. För tillfället finns ingen författningsgrund för åldersbestämning om vem som kan begära bedömningen och vem som kan göra undersökningen. Det har också varit oklart om till exempel adoptionsföräldrarna eller hälsovårdscentralsläkarna är berättigade att få information om bedömningens resultat. Hittills har undersökningarna gjorts på polisens initiativ på basis av lagstiftning som gäller utredningen av identitet. Migrationsverket har däremot inte kunnat kräva att åldersbestämning görs, även om behovet av utredning skulle ha framkommit under asylsamtalet. Vid åldersbestämningen genomgår den som undersöks en klinisk bedömning (längd, vikt, fysiska tecken), en intervju (allmänna sjukdomar, långvarig undernäring, febersjukdomar) och röntgenundersökningar (vänster handled, panoramaundersökning av tänderna och vid behov enskilda tandbilder). Undersök-



ningen utförs av två forskare som ger ett gemensamt utlåtande. Undersökningarna genomfördes tidigare närmast vid institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet, men efter att behovet av undersökning har vuxit i och med att antalet sökande har ökat har undersökningar gjorts också på annat håll i Finland. Utöver forskare har även rättstandläkare utbildats i Finland under flere års tid. Det anses dock nödvändigt att skapa en författningsgrund för vem som får utföra undersökningarna och var.⁵¹

Det är sällsynt att ensamkommande minderåriga asylsökande framför individuella grunder för asyl. Ifall de framfört individuella grunder för asyl, har de anknutit till familjevåld och/eller sexuellt våld. År 2008 fattades 228 beslut gällande ensamkommande minderåriga asylsökande, varav 157 var positiva.⁵² I tre av de positiva besluten beviljades asyl, medan 130 sökande fick uppehållstillstånd på basis av behov av skydd (säkerhetssituationen i hemlandet). 23 sökande fick uppehållstillstånd på grund av individuella mänskliga skäl. Beroende på ärendets karaktär är det mycket sällsynt att en ensamkommande minderårig asylsökande beviljas flyktingstatus enligt 87 § i utlänningslagen. För att beviljas asyl förutsätts att personen har drabbats av hot om förföljelse, vilket mycket små barn sällan har. Däremot anses många minderåriga i övrigt vara i behov av internationellt skydd, närmast på basis av de allmänna omständigheterna i barnets permanenta bosättningsland, även om en utredning av hot om individuell förföljelse eller allvarliga kränkningar mot mänskliga rättigheter inte har framförts (jfr 88 § i utlänningslagen). Individuella grunder för asyl är mer sällsynta bland ensamkommande minderåriga asylsökande än grunder gällande säkerhetssituationen i hemlandet. Ifall individuella grunder för asyl framförts, har de anknutit till familjevåld och/eller sexuellt våld.

I Finland svarar Helsingfors utlänningspolis för avlägsnandet av utlänningar ur landet. Ensamkommande asylsökande har tagits i förvar närmast för att säkra avlägsnandet av landet i sådana fall, där man har haft anledning att misstänka att personen genom att gömma sig eller på annat sätt skulle försvåra verkställandet av beslutet om avlägsnande ur landet. Enligt 122 § i utlänningslagen skall en företrädare för socialmyndigheten höras innan en minderårig tas i förvar. Socialmyndighetens synpunkt antecknas senare i beslutet om tagande i förvar och enligt 123 § i utlänningslagen skall den minderåriges företrädare meddelas om grunden för tagandet i förvar. En minderårig som tagits i förvar i polisens häkteslokaler kan placeras endast tillsammans med sin vårdnadshavare eller en annan vuxen familjemedlem. I praktiken placeras minderåriga i polisens häkteslokaler endast av ytterst tvingande skäl. Av skäl som gäller barnets bästa och rimlighets synpunkter är tröskeln för tagande i förvar av minderåriga i praktiken högre än för vuxna.

Hittills har IOM:s kontor i Helsingfors hjälpt i samband med ensamkommande minderårigas frivilliga återvandring till hemlandet via organisationens egna program för frivillig återvandring. IOM har inom ramen för sitt program förutsatt att ett anpassningsprogram och uppföljningssystem planeras för ett barn som återvandrar till sitt hemland. Ett flertal principer och rekommendationer förknippas med barnets återvandring, såsom att barnet skall stå under en förälders eller vårdnadshavares skydd i hemlandet och att barnets bästa skall förverkligas. Vid den punkt då rapporten utarbetas finns ett program under beredning vid inrikesministeriet, vars syfte är att underlätta s.k. sårbara grupper frivilliga återvandring till hemlandet biträds. Programmet finan-

⁵¹ Professor Helena Rantas framställning "län oikeuslääketieteellinen arviointi turvapaikkamenettelyssä" (Rättsmedicinsk bestämning av ålder vid asylförfarande) i Migrationsverkets delegations möte 17.3.2009. Riksdagens biträdande justitieombudsman gav ett utlåtande på begäran av inrikesministeriet 17.3.2009 om åldersbestämningens rättsverkningar. I sitt utlåtande ansåg den biträdande justitieombudsmannen att åldersbestämningen av en minderårig asylsökande bör regleras i lagen, eftersom den nuvarande oreglerade situationen är probematisk med tanke på den asylsökandes rättsskydd.

⁵² Av de 63 negativa besluten fattades 50 genom Dublin-förfarandet. Helt negativa beslut fattades i 9 fall, efter att åldersbestämningen visade att de minderåriga asylsökandena var myndiga och dessutom inte kunde framföra trovärdiga grunder för förföljelse.



sieras med medel från Europeiska återvändandefonden. I projektet söks möjligheter att stödja reintegration via utvecklingssamarbete. Projektet genomförs i samarbete med nationella och internationella organisationer. Projektets syfte är att bilda ett operativt samarbetsnätverk av medborgarorganisationer i mottagarlandet som stöd för reintegration, och på så sätt beakta mer omfattande inverkingar i mottagarlandet genom att bland annat stödja utvecklingen av det lokala medborgarsamhället.

Enligt Migrationsverkets medieuppföljning år 2008 skrev 38 medier om minderåriga asylsökande. Nyheter som överskred nyhetströskeln var närmast det ökade antalet minderåriga asylsökande, åldersbestämningen, asylsamtalsverksamheten och mottagandet. Det är anmärkningsvärt att impulserna till skrivelser om minderåriga asylsökande i regel hänförde sig till statistikuppgifter som Migrationsverket publicerat. Antalet skrivelser som gällde själva asylprocessen för minderåriga var relativt litet. Problemen med asylprocessen för minderåriga anses vara långa asylsamtal, oreglerat tagande i förvar, tillgången till terapi- och rehabiliteringstjänster och avsaknaden av s.k. eftervård.



7. Källförteckning

Utlåtande om de rättsliga verkningarna av åldersbestämning i samband med utredning av asylsökandes identitet 5.5.2009 Dnr 1209/5/09.

Riksdagens förvaltningsutskotts betänkande (FvUB 21/2006 rd)

IOM: Final Report; victim assistance for minors: capacity building via training and exchange of information / best practices between EU, candidate and third countries, 2004.

IOM: Vapaaehtoinen paluu Suomesta (Frivillig återvandring från Finland); Coping with Return, 2006.

IOM: Organisation du retour et de la réintégration de personnes vulnérables, 2007

Migrationsverkets anvisning om tillämpning av bestämmelser som gäller avlägsnande ur landet i utlänningslagen (301/2004). Gäller 19.1.2009–19.1.2012.

Migrationsverkets interna PM – Juha Oksanen: Lääketieteellinen iänarviointi (Medicinsk bestämning av åldern) 14.6.2006.

Migrationsverkets asylanvisning 13.11.2008 109/032/2008.

Krämertskogs förvarsenhets kundstatistiker år 2008.

Krämertsskogs flyktingförläggningens verksamhetsberättelser 2006 och 2007.

Vädjan av Monikulttuurinen Lapsen etu-verkosto (Mångkulturellt nätverk för barnets bästa) 20.3.2009

Flyktingrådgivningen rf: Suositukset turvapaikkapuhuttelun kehittämisestä (Rekommendationer för utveckling av asylsamtal). Helsingfors 2008.

Professor Helena Rantas framställning ”Iän oikeuslääketieteellinen arviointi turvapaikkamenettelyssä” (Rättsmedicinsk åldersbestämning vid asylförfarande) i Migrationsverkets delegations möte 17.3.2009.

Save the Children: Ensamma flyktingbarn i Europa-programmet. Programförklaring om god praxis. 3. upplaga 2005.

Separated Children in Europe Programme Workshop on Age Assessment and identification, 2003

Inrikesministeriet: beslut om tillsättande SM123:00/2008.

Inrikesministeriet: beslut om tillsättande SM135:00/2008.

Inrikesministeriets publikationer 27/2008: Preciserad handlingsplan mot människohandel.



PM om mottagande av minderåriga asylsökande upprättad av enheten för internationellt skydd vid inrikesministeriets migrationsavdelning 7.4.2009.

Finlands regerings invandrapolitiska program 19.10.2006

Finlands fjärde periodiska rapport om genomförandet av FN:s konvention om barnets rättigheter 2008.

Våra gemensamma barn rf:s projektplan för psykosocial bedömning för åren 2008–2010.

Yksin Suomessa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteutuminen (Förverkligandet av en ensam, minderårig asylsökandes bästa i Finland). Inrikesministeriets publikationer 3/2005

Lagstiftning

Förordning om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande 511/1999

Direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (det s.k. mottagandedirektivet)

Direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med behöriga myndigheter.

Direktiv 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 (det s.k. skyddsgrundsdirektivet)

Regeringens proposition 205/2006 rd

Regeringens proposition 90/2007 rd

Lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande 493/1999

Lag om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården 272/2005

Lag om offentlighet i myndigheternas verksamhet 621/1999

Barnskyddslagen 417/2007

Strafflag 260/2002

Finlands grundlag 731/1999

Strålskyddslag 592/1991

Utlänningslag 301/2004



FN:s konvention om barnets rättigheter

Elektroniska källor

www.nutukka.org

www.hdl.fi > invandrare

www.poliisi.fi/krp

www.migri.fi/tilastot

www.heuni.fi

www.finlex.fi

www.iom.fi/AVR