

**ÄRENDE** Inspelning av asylsamtal**KLAGOMÅLET**

Klaganden kritiserar i sitt 31.1.2017 daterade klagomål Migrationsverkets (Migri) förfarande att förbjuda företrädaren eller biträdet att spela in asylutredningar och asylsamtal i form av ljudupptagning och/eller bildupptagning (video). Klaganden konstaterar att han kommer att agera som både företrädare och biträde för flyktingar i framtiden. Upptagningen skulle ske med samtycke och godkännande av sökanden och utan att störa samtalets gång på något sätt. I sitt svar (8.12.2016) till klagandens förfrågan (10.11.2016) har Migri konstaterat att det inte är tillåtet att spela in samtalet av någon annan än de själva. Klaganden anser att Migri inte har lagstöd för sin tolkning. Det är därtill svårt enligt klaganden att i praktiken hinna ta del av Migris inspelning före överklagan ska vara inlämnad till förvaltningsdomstolen, emedan besvärstiden är förkortad till 14 dagar och det tar enligt klaganden 5 - 9 arbetsdagar innan man kan få CD-skivan över Migris inspelning. Klaganden ber att justitiekanslern även utreder om Migris nuvarande förfarande att inte spela in asylsamtal med ensamkommande barn i form av video är lagenligt på det sätt som lagstiftaren har ansett i motiveringarna till lagen (RP 86/2008 rd, s. 54).

UTREDNING

Migrationsverket har gett en 12.5.2017 daterad utredning. Inrikesministeriet har gett ett 29.6.2017 daterat utlåtande.

BEMÖTANDE

Klaganden har begärts om bemötande, men inget bemötande har lämnats in.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

AVGÖRANDE

1. Rätten att spela in ens eget asylsamtal

1.1 Om tillämpliga rättsnormer och relevant praxis

I 97 a § i utlänningslagen (301/2004) bestäms att asylsamtalen får spelas in i form av ljud och bild. Sökanden ska underrättas om inspelningen innan den påbörjas (3 mom.). Ett protokoll ska upprättas över asylsamtalen. Efter samtalet ska protokollet tolkas för sökanden och sökanden ska underrättas om sin möjlighet att göra korrigeringar och tillägg till det. Sökanden ska bekräfta protokollets innehåll med sin underskrift. Sökanden ska ges en kopia av protokollet genast eller så snart som möjligt efter samtalet (4 mom.). En företrädare som avses i 39 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd eller en annan företrädare ska vara närvarande under asylsamtal med en minderårig som saknar vårdnadshavare (5 mom.).

Den nämnda paragrafen grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), nedan *förfarandedirektivet*. I artikel 17 i direktivet stadgas att medlemsstaterna ska se till att det i samband med varje personlig intervju antingen upprättas en ingående, objektiv rapport som innehåller alla väsentliga uppgifter eller att det görs en utskrift (punkt 1). Medlemsstaterna får föreskriva ljud- eller videoupptagning av den personliga intervjun. Om en sådan upptagning görs ska medlemsstaterna se till att upptagningen eller utskriften av denna finns tillgänglig i anslutning till sökandens akt (punkt 2). Sökande och deras juridiska rådgivare eller andra rådgivare, såsom dessa definieras i artikel 23, ska ha tillgång till rapporten eller utskriften och, i förekommande fall, upptagningen innan den beslutande myndigheten fattar beslut (punkt 5).

I förarbetena (RP 218/2014 rd, s. 17) till den nämnda paragrafen i utlänningslagen konstateras att enligt artikel 17.2 (i förfarandedirektivet) får medlemsstaterna föreskriva ljud- eller videoupptagning av den personliga intervjun. Om en sådan upptagning görs ska medlemsstaterna se till att upptagningen eller utskriften av denna finns tillgänglig i anslutning till sökandens akt. Enligt 97 a § 3 mom. i utlänningslagen får asylsamtalen spelas in i form av ljud och bild. I praktiken spelar Migrationsverket regelrätt in alla asylsamtal i form av ljud. Det betraktas som viktigt med tanke på både sökandens och intervjuarens rättssäkerhet. Sökanden underrättas om inspelningen innan samtalet börjar. Ljudupptagningen förvaras hos Migrationsverket tillsammans med informationen om ansökan i fråga och sökanden kan där lyssna till den. Enligt 12 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, *offentlighetslagen*) har var och en rätt att få ta del av en handling som gäller en själv. Med handling avses enligt 5 § i offentlighetslagen även ett meddelande som avser ett visst objekt eller ärende och uttrycks i form av tecken som på grund av användningen är avsedda att höra samman och vilket kan uppfattas endast med hjälp av automatisk databehandling eller en ljud- eller bildåtergivningsanordning eller något annat hjälpmedel.

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU, COM(2016) 467 final innehåller också bestämmelser om asylsamtal. I artikel 13 i förslaget be-

stäms bl.a. att den beslutande myndigheten eller någon annan myndighet eller experter som biträder denna eller genomför den personliga intervjun ska upprätta en ingående, objektiv rapport som innehåller alla väsentliga uppgifter, eller en utskrift av varje personlig intervju (punkt 1). Den personliga intervjun ska tas upp genom ljud- eller videoupptagning. Sökanden ska underrättas om sådan upptagning på förhand (punkt 2). Sökande och deras juridiska rådgivare eller andra rådgivare ska ha tillgång till rapporten eller utskriften och upptagningen innan den beslutande myndigheten fattar beslut. När förordningen antas förpliktigar bestämmelserna medlemsstaterna direkt. Beredningen av förslaget till förordning fortsätter (Not 12802/17, Bryssel 6.10.2017). I dagens läge ser det ut som om asylsökandens egna möjligheter att uppta intervjun inte skulle begränsas i förordningen.

Enligt 12 § 1 mom. i grundlagen har var och en yttrandefrihet. Till yttrandefriheten hör rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta.

Enligt artikel 10 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (*den Europeiska människorättskonventionen*) har var och en rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Nämda artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana föreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Till yttrandefriheten hör rätten att ge uttryck åt och förmedla information, åsikter och andra meddelanden, men också rätten att ta emot dessa utan att någon i förväg ställer upp hinder för det. Det centrala syftet med yttrandefrihetsbestämmelserna är att trygga en fri opinionsbildning, öppen offentlig debatt, fri utveckling och pluralism för massmediernas del samt möjligheterna till offentlig kritik av maktutövningen, vilka alla hör till grunderna för ett demokratiskt samhälle.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas.

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade.

I artikel 8 i människorättskonventionen bestäms att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Var och en har enligt 21 § i grundlagen rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Det hör uttryckligen till det allmännas skyldigheter att främja yttrandefriheten. I 22 § i grundlagen bestäms att det allmänna ska se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 24 § 1 mom. 24 punkten i offentlighetslagen är sådana handlingar sekretessbelagda som gäller flyktingar eller personer som ansöker om asyl, uppehållstillstånd eller visum, om det inte är uppenbart att utlämnandet av uppgifter ur dessa inte äventyrar säkerheten för flyktingen eller sökanden eller en närstående.

De högsta laglighetsövervakarna har i sin praxis bedömt rätten att spela in t.ex. förhöret i förundersökning och ett möte eller någon annan klientsituation inom socialvården, då det även har varit fråga om någons skydd för privatlivet.

Inrikesministeriet hänvisar i sitt utlåtande till två biträdande justitiekanslerns (BJK) avgöranden som gäller upptagning och utbildning. I sitt avgörande 15.10.2010 (OKV/603/1/2008) om förhör och yttrandefrihet har biträdande justitiekanslern ansett att när man tar ställning till om fotografering av en förhörare är tillåtet ska man inte bara ta hänsyn till yttrandefriheten utan också till skyddet för privatlivet. Klagandens avsikt hade i fallet varit att fotografera endast förhöraren. I detta fall ansåg biträdande justitiekanslern att klaganden i och för sig på basis av yttrandefriheten som garanteras i 12 § i grundlagen och artikel 10 i människorättskonventionen hade rätt att fotografera och göra en ljudupptagning av förhöret. Denna rätt, som åtminstone inte i det aktuella fallet hörde till yttrandefrihetens kärnområde, kan emellertid begränsas genom lag då det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med tanke på den allmänna säkerheten och för att förhindra brott. Med hänvisning till 17 § 1 mom. i (den dåvarande) förundersökningslagen samt 24 § 1 mom. 3 punkten och 11 § 2 mom. 2 punkten i offentlighetslagen konstaterade biträdande justitiekanslern att den misstänkte inte hade rätt att dokumentera förhöret utan förhörarens tillstånd. Begränsningen var i detta avseende baserad på lag och den var i ett demokratiskt samhälle nödvändig med tanke på den allmänna säkerheten och för att förhindra brott.

I referatet över BJK:s avgörande konstaterades följande: *”När det gällde enbart ett enskilt fotografi av förhöraren konstaterade biträdande justitiekanslern att ett sådant fotografi inte hörde till det sekretessbelagda förundersökningsmaterialet. Det fanns inga sådana i föregående stycke nämnda lagstadgade begränsningar som berättigade ett ingripande i yttrandefriheten när det gällde detta fotografi. Eftersom den som ska förhöras måste rätta sig efter förundersökningslagen och eftersom det är förhöraren som bestämmer om förhörets förlopp, kan förhöraren förbjuda åtminstone fotografering som stör förhöret.*

--
Det är i varje fall skäl att beakta att fotografering av förhöraren i ett utrymme som är stängt för allmänheten riktar sig mot dennes person, dvs. mot hans privatliv som skyddas enligt 10 § i grundlagen och artikel 8 i människorättskonventionen. Den omständigheten att det inte enligt

strafflagen är straffbart att fotografera en person betyder inte nödvändigtvis att fotografering skulle vara tillåten, uttryckligen med beaktande av skyddet för privatlivet som garanteras i människorättskonventionen. Vid bedömningen av frågan om fotografering är tillåten är det sålunda skäl att beakta dels yttrandefriheten och dels skyddet för privatlivet.

Klagandens avsikt var att fotografera endast förhöraren. En förhörare är inte en offentlig person. Det fanns inte något allmänt intresse eller diskussionsväckande tema som berättigade en sådan fotografering. Sålunda förelåg det inget samband mellan fotograferingen och yttrandefrihetens kärnområde. Skyddet mot att bli fotograferad är däremot ett väsentligt element i skyddet för privatlivet. När yttrandefriheten vägdes mot skyddet för privatlivet var de omständigheter som talade för skyddet för privatlivet i detta fall tyngre än yttrandefriheten. Yttrandefriheten åsidosattes sålunda av skyddet för privatlivet. Klaganden hade följaktligen inte på basis av yttrandefriheten rätt att fotografera förhöraren. Biträdande justitiekanslern ansåg därför att han inte i egenskap av laglighetsövervakare hade någon anledning att heller i detta avseende ingripa i förhörarens förfarande.”

BJK har i beslutet 19.3.2014 (OKV/337/1/2012) gällande fotografering i en hälsovårdscentralers reception och allmänna utrymmen konstaterat att hälsovårdscentralens personal inte borde ha förbjudit klaganden att fotografera sin egen kundbetjäningssituation på det sätt som beskrevs i klagomålet. I samband med sådan fotografering som sker i en hälsovårdscentralers allmänna mottagningsutrymmen ska emellertid de i beslutet beskrivna krav som hänför sig till privatlivsskyddet beaktas. Enligt biträdande justitiekanslerns beslut hör rätten till fotografering i en hälsovårdscentralers allmänna mottagningsutrymmen emellertid inte till kärnområdet för den yttrandefrihet som tryggas i 12 § i grundlagen, varmed denna rätt skulle ges företräde i sådana situationer där det förekommer konflikter i förhållande till andra grundläggande fri- och rättigheter. Däremot är behovet av privatlivsskydd starkt accentuerat inom hälso- och sjukvården. Ifall det i det aktuella fallet fanns patienter på plats, krävde bestämmelserna och principerna om privatlivsskyddet att hälsovårdscentralens personal vidtog åtgärder för att trygga patienternas privatlivsskydd.

Inrikesministeriet betonar i sitt utlåtande att i det ärende som klagomålet nu gäller är det frågan om en sådan myndighets lokal som omfattas av offentlig frid och ett sådant asylsamtal som omfattas av tystnadsplikt.

Riksdagens biträdande ombudsman (BJO) har i sitt avgörande 17.12.2014 (2276/4/13) bedömt rätten för en klient inom socialvården att dokumentera ett möte i sitt eget ärende på följande sätt.

”En myndighet har inte rätt att förbjuda en socialvårdsklient att spela in ett möte eller någon annan klientsituation när det är fråga om sådan information som personen lagligt kan ta del av och som klienten skulle få ta del av om den hade antecknats i en handling. BJO ansåg att socialväsendet för rätt i att försöka skydda klienternas personliga integritet och verka för att sekretessbelagda handlingar eller uppgifter inte lämnas ut eller sprids till utomstående. Blotta miss tanken om att information lämnas ut till utomstående eller att de på annat sätt får tillgång till den räcker inte som grund för ett förbud. Under ett möte kan ibland sådan sekretessbelagd information avslöjas som inte får lämnas ut till utomstående eller vars användning kan begränsas. Myndigheten ska i ett sådant fall pröva om informationen kan lämnas ut enligt förutsättningarna i offentlighetslagen och lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården. Endast den omständigheten att en person spelar in samtalen vid ett möte hos myndigheten

innebär inte att de anställdas personliga integritet därigenom kränks. Inte heller har en myndighet på denna grund rätt att förbjuda att en klientsituation spelas in på video, eftersom inspelningen gäller omständigheter som klienten har rätt att göra iakttagelser om. Det är annat om inspelningen lämnas ut utan vederbörligt tillstånd, eftersom klienten då kan göra sig skyldig till brott. Då är det alltid fråga om en bedömning i efterhand.”

I sitt beslut 23.11.2015 (873/4/15) har biträdande ombudsmannen bedömt rätten att fotografera en husrannsakan. En misstänkt var missnöjd med polisen för att ha blivit hindrad att fotografera genomsökningen. BJO konstaterade att i regel omfattas fotografering av yttrandefriheten. I den erhållna utredningen hade inga konkreta tekniska eller taktiska förfaranden förts fram som borde ha skyddat genom att anse dem vara sekretessbelagda. I ärendet hade inte heller i övrigt lagts fram godtagbara grunder för fotograferingsförbudet.

Enligt klaganden borde inspelningen av asylsamtalen fås utan dröjsmål så att den kan användas om man vill söka ändring. Det är inte endast Migris personal som skulle inspelas utan asylsamtalen i sin helhet.

Det är uppenbart att inspelningen av ett asylsamtal hos myndigheten i form av ljud och/eller bild hör till sökandens yttrandefrihet. Denna frihet kan begränsas endast om det finns tillräckliga grunder för inskränkningen.

De allmänna kraven på inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter kan sammanfattas på följande sätt: 1) inskränkningarna bör bygga på lagar som stiftats av riksdagen, 2) inskränkningarna ska vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade, 3) grunderna för inskränkningar ska vara acceptabla och inskränkningar ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl, 4) det kan inte stadgas genom vanlig lag om en inskränkning av kärnan i en grundläggande fri- eller rättighet, 5) inskränkningarna ska vara förenliga med kravet på proportionalitet. De bör vara nödvändiga för att uppnå ett acceptabelt syfte, 6) inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättsskydd, 7) inskränkningarna får inte stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna (Riksdagens grundlagsutskotts betänkande 25/1994 rd, s. 5 och Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*, 2001, s. 37-38).

Det är viktigt att tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna harmoniseras och tolkas enhetligt (GrUB 25/1994 rd). Grunderna för inskränkningen av yttrandefriheten – som tryggas i artikel 10 i människorättskonventionen – ska vara acceptabla och inskränkningar ska vara dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Yttrandefriheten kan således inskränkas på grund av den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet (artikel 10,2).

En kollision mellan två eller flera grundläggande fri- och rättigheter ska i huvudregel avgöras genom avvägning. Man ska sträva efter en lösning som så långt som möjligt tryggar alla konkurrerande grundläggande fri- och rättigheter (t.ex. Veli-Pekka Viljanen: *Perusoikeuksien rajoittaminen* i verket *Perusoikeudet*, 2011, s. 139).

1.2 Inrikesministeriets och Migrationsverkets ställningstaganden

Migrationsverket hänvisar i sitt utlåtande till direktiv 2005/85/EG och 2013/32/EU (förfarandedirektiven), 97 a § i utlänningslagen och till regeringens proposition 86/2008 rd. Migri anser att rätten att spela in asylsamtalet i ljud och bild uttryckligen tillhör den behöriga myndigheten, dvs. Migri, till skillnad från andra parter som möjligen deltar i asylsamtalet.

Inrikesministeriet hänvisar i sitt utlåtande till artikel 17 i EU:s förfarandedirektiv (2013/32/EU) och konstaterar att medlemsstaterna får föreskriva ljud- eller videoupptagning av den personliga intervjun. Att göra en upptagning är således inte något krav enligt direktivet och medlemsstaterna kan välja om de vill göra upptagningen som ljud- eller videoupptagning. Enligt utlåtandet upprättas det alltid ett detaljerat protokoll över asylsamtalet som sökanden får kontrollera med bistånd av en tolk. I protokollet antecknas också bl.a. sökandenas reaktioner. En kopia av protokollet ges till sökanden och biträdet. Asylsökandes biträden har i allmänhet inte använt inspelningen då de anfört besvär. Enligt uppgifter som Migri erhållit har biträdena några tiotals gånger per år bett om att få inspelningarna. Inspelningarna har dock börjat efterfrågas i högre grad sedan en ändring av utlänningslagen (16/2017) trädde i kraft 1.2.2017, i samband med vilken biträdens närvarorätt vid samtal begränsades. Migri har enligt utlåtandet uppgett att inspelningarna kan levereras inom några dagar.

Inrikesministeriet anser att Migris ställningstagande att inte tillåta videoupptagning av asylsamtal är motiverat. En videoupptagning som görs på biträdets försorg tillför i sin helhet inte förfarandet något mervärde utan den kan tvärtom störa samtalets gång och i varje fall öka arbetskedan i en också annars invecklad process. För asylsökande som ska delta i samtal betonas att samtalet är helt konfidentiellt. Migri är skyldigt att hemlighålla innehållet i asylsamtal. Inrikesministeriet anser att därigenom måste man i frågan också ta hänsyn till hur en inspelning som biträdet gör ska användas. En upptagning som görs på klagandens försorg är inte en myndighetshandling och inspelningen är inte myndighetsverksamhet. Genom upptagningen åstadkoms dock obestridligen konfidentiellt material och för att trygga behandlingen av det anser ministeriet att det inte räcker med biträdets försäkran om att det inte sprids till utomstående. Enligt inrikesministeriet innebär offentlighet i myndigheternas verksamhet inte att all verksamhet som en myndighet eller en enskild tjänsteman utövar är offentlig i den meningen att tjänstemannens arbete fritt kan registreras med olika hjälpmedel på dennes arbetsplats. Ministeriet konstaterar att även tjänstemannen omfattas av skydd för privatlivet i sitt arbete. Av klagoskriften framgår att klagandens tanke är att spela in samtalssituationen i sin helhet, inte bara för sökandens del.

Enligt ministeriets utlåtande är det protokoll som ska upprättas över asylsamtalet det främsta sättet att uppta ett samtal. Som tillägg och verifikation till protokollet används den inspelning myndigheten gjort. Sökandens rättsskydd garanteras av det samtalsprotokoll myndigheten upprättar, i vilket det är möjligt att göra korrigeringar, samt av samtalsinspelningen. Sökanden har möjlighet att få en kopia av inspelningen. Att uppta samtalet på ännu ett tredje sätt kan enligt inrikesministeriet inte anses som ändamålsenligt eller nödvändigt med avseende på klientens rättsskydd. Ministeriet anser att om biträdet gör en egen inspelning av samtalet kan det t.ex. leda till att biträdet i det skede då ändring ska sökas ber förvaltningsrätten jämföra samtalsprotokollet, Migris inspelning och biträdets inspelning. Detta skulle enligt ministeriet fördröja processen och medföra tilläggskostnader utan att tillföra något verkligt mervärde till processen eller någon förbättring av sökandens rättsskydd.

1.3 Bedömning

Klagomålet gäller inte en konkret klientsituation där biträdet skulle ha förbjudits att spela in ett asylsamtal. Jag bedömer därför Migris förfarande allmänt. Klagomålet i sig gäller Migris svar på klagandens förfrågan om det är acceptabelt att man spelar in asylsamtalen med hjälp av t.ex. en videokamera eller någon annan form av ljudupptagningsutrustning. Enligt Migris svar till klaganden är det inte tillåtet att spela in asylsamtalen utan Migri tar hand om inspelningen och bevarar inspelningen. En part kan begära och få en kopia av inspelningen.

Jag anser att man bör utgå ifrån att myndigheten inte allmänt och kategoriskt kan förbjuda sökanden att spela in samtalen där han eller hon själv är part, är närvarande och kan göra observationer i situationen. Om sökanden har ett biträde kan sökanden befullmäktiga biträdet att använda sökandens rättigheter och stöda honom eller henne att utföra sitt arbete grundligt, även genom att berättiga honom eller henne spela in samtalen om det anses vara behövligt. Ett inspelningsförbud skulle enligt min mening begränsa sökandens yttrandefrihet. Inspelningen av ett asylsamtal kan dock inte anses ingå i yttrandefrihetens kärnområde. För att kunna förbjuda inspelningen borde inskränkningarna bl.a. bygga på lagar som stiftats av riksdagen, inskränkningarna borde vara noga avgränsade och tillräckligt exakt definierade samt grunderna för inskränkningar borde vara acceptabla och dikterade av något tungt vägande samhälleligt skäl. Konstateras kan att lagen begränsar bild- och ljudupptagning av en rättegång (21 § i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar och 14 § i lagen om offentlighet vid rättegång i förvaltningsdomstolar) samt utlämnande av upptagningar som görs av förundersökningsmyndigheter och domstolar (9 kap. 7 § 2 mom. i förundersökningslagen och 13 § 2 mom. i lagen om offentlighet vid rättegång i allmänna domstolar).

Jag kan inte förena mig med Migris tolkning att rätten att spela in asylsamtalen i ljud och bild ”*uttryckligen tillhör den behöriga myndigheten, dvs. Migrationsverket, till skillnad från andra parter som möjligen deltar i asylsamtalen*”. I direktiven och utlänningslagen stadgas om myndighetens möjlighet att dokumentera asylsamtalen för att trygga en grundlig, trovärdig och rättvis handling, god förvaltning och därigenom sökandens – och även tjänstemannens – rättskydd. I stadganden bestäms inte att sökanden själv inte får dokumentera asylsamtalen. Jag anser att bitrådets inspelning, som görs med samtycke av sökanden, i princip inte kan anses vara mera störande än Migris inspelning. En allmän tolkningsprincip är att en avvikelser från grundläggande fri- och rättigheter ska tolkas restriktivt. Jag anser att det borde framföras tyngre vägande skäl för förbudet att spela in samtalen. Ifall man vill begränsa möjligheterna till inspelning skulle det i varje fall vara nödvändigt att stadga i lagen om förutsättningar för ett dylikt förbud.

Angående den enskilde tjänstemannens skydd för privatlivet vid Migri konstaterar jag att endast det att sökanden spelar in asylsamtalen i form av ljud eller/och bild innebär inte en kränkning av tjänstemannens rättigheter. Enligt sedvanlig tolkning är en bild i sig en personuppgift som ingår i skyddet för privatlivet. I ärendet som klagomålet gäller är det fråga om ett asylsamtal som hålls vid Migri i ett utrymme som är avsett för att hålla sekretessbelagda samtal. Det är också fråga om ett samtal som sökanden och eventuellt hans eller hennes biträde personligen deltar i samt där de kan göra iakttagelser och observera personalen. Inspelningen riktas i detta fall gentemot dessa omständigheter, inte särskilt mot tjänstemannens person, vilket har betydelse i bedömningen.

Det är rättsligt en annan sak om dessa inspelningar överlämnas vidare utan berättigat tillstånd emedan då kan biträdet eller sökanden göra sig skyldiga rentav till brott. Då är det en fråga som bedöms i efterhand. Det är klart att det rättsliga biträdet – vars förfarande också övervakas av Advokatförbundets tillsynsnämnd och justitiekanslern – inte kan förbjudas spela in asylsamtal endast på den grund att det finns en möjlighet att inspelningen kunde spridas till utomstående.

2. Inspelningen av en minderårigs asylsamtal i form av bild

Enligt den inhämtade utredningen inspelas minderårigas asylsamtal vanligen i form av ljud, vilket är ett normalt förfarande vid asylsamtal i allmänhet. Angående ensamkommande minderåriga asylsökandes asylintervjuer anser Migri att videoinspelning av dessa asylsamtal likaså stör asylsamtalets gång, eftersom videoinspelningen inte understöder bildandet av en förtroendefull och trygg atmosfär, dvs. det som bl.a. omnämns i regeringens proposition 86/2008 rd (s. 54). Migri konstaterar att om det i ett enskilt fall skulle anses vara nödvändigt att spela in asylsamtal på video, kan detta göras.

Enligt Migris riktlinjer över handläggande av asylärenden (MIG-2016-1855 *Turvapaikkaohje*, 15.2.2016) kan Migrationsverkets asylhandläggare tillåta att en minderårig asylsökandes släkting eller vän får vara på plats under asylsamtal, om den minderåriga sökanden, hans eller hennes företrädare eller hans eller hennes biträde ber om det, släktingens eller vännens medverkan inte stör asylsamtal, närvaron är i barnets intresse och det inte finns lagligt hinder för det. Migri har enligt sitt utlåtande inga skriftliga riktlinjer som behandlar bildinspelning av ensamkommande barns asylsamtal.

Inrikesministeriet har inte tagit ställning till frågan om videoupptagning av minderåriga sökandes asylsamtal. Ministeriet har allmänt framfört att det vid ett asylsamtal är ytterst viktigt att försöka skapa en förtroendefull atmosfär där sökanden kan berätta också om svåra upplevelser.

I förarbetena till 97 a § i utlänningslagen (RP 86/2008 rd, s. 54) hänvisas till (det inte längre gällande) Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingsstatus, artikel 11.2(f) och konstateras följande:

”I paragrafens 3 mom. bestäms om rätten att spela in asylsamtal i form av ljud och bild. Bestämmelsen motsvarar artikel 11.2 f i direktivet, enligt vilken de behöriga myndigheterna får registrera sökandens muntliga utsagor, förutsatt att han eller hon blivit upplyst om detta i förväg. Bestämmelsen motsvarar också rådande praxis i fråga om inspelningen av ljud, eftersom Migrationsverket i regel spelar in alla asylsamtal. Inspelningen är viktig med tanke på rättsskyddet för både sökanden och intervjuaren. Migrationsverket får också vid behov spela in bild vid asylsamtal. Inspelning av bild kan behövas t.ex. då en minderårig sökande som saknar vårdnadshavare hörs. Det kan då ligga i barnets intresse att antalet personer som är närvarande under samtalet begränsas. Efteråt kan det också bli nödvändigt att analysera barnets gester och beteende under samtalet.”

Klaganden anser att det framgår tydligt av regeringens proposition att det är till förmån för minderåriga asylsökanden att asylsamtal dokumenteras också i form av video. Enligt klaganden finns även här en tydlig grund till varför det kan vara på sin plats att det speciellt i sådana situationer är möjligt att dokumentera samtalet av parten själv eller hans eller hennes företrädare eller biträdet.

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET

Migri har enligt stadgandena möjlighet att spela in en minderårig sökandes asylsamtal i form av både ljud och bild. Migris förfarande att inte regelbundet spela in dessa samtal på video kan inte konstateras vara lagstridigt. En minderårig sökandes rättsskydd kan dock i enskilda fall förutsätta att det efteråt finns en inspelning av asylsamtalet också i form av bild. Det är en myndighets skyldighet att trygga vars och ens rättsskydd. Det finns även i utlänningslagstiftningen stadganden vars syfte i synnerhet är att trygga minderårigas rättsskydd. Jag anser att myndigheten bör speciellt ta i beaktande dessa stadganden när den utvärderar sina förfaranden. Angående inspelning av asylsamtal i allmänhet hänvisar jag till de synpunkter som jag framfört ovan i kapitel 1.3.

3. Slutsatser och åtgärder

Jag har ovan ansett att tolkningen att Migrationsverket skulle kunna förbjuda asylsökanden eller hans eller hennes företrädare eller biträde att spela in asylsamtalet saknar uttryckligt lagstöd. Jag delger inrikesministeriet och Migrationsverket mina synpunkter som jag framfört ovan i kapitel 1.3.

Jag ber att inrikesministeriet meddelar senast 31.3.2018 om ministeriet och Migrationsverket möjligen har omvärderat Migrationsverkets förfaranden vad beträffar sökandes eller hans eller hennes företrädares eller biträdets möjlighet att göra en inspelning av minderåriga och vuxna asylsökandes asylsamtal.

Biträdande justitiekansler

Kimmo Hakonen

Äldre justitiekanslerssekreterare

Anu Rätty

JUSTITIEKANSLERSÄMBETET
