ARBETSLIVS- OCH JÄMSTÄLLDHETSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 13/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 134/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Harri Sivula, inrikesministeriet
- överinspektör Johanna Räty, Migrationsverket
- överinspektör Päivi Keskitalo, Minoritetsombudsmannens byrå
- äldre JO-sekreterare Jari Pirjola, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- direktör Pekka Nuutinen, Helsingfors stad, Krämertskogs mottagningscentral
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

— gränsbevakningsväsendet
— forskare Jukka Könönen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen, lagen om utlänningsregistret, lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter och lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden. Syftet är att bestämmelserna ska motsvara kodexen om Schengengränserna, återvändandedirektivet och EU:s beslut om resehandlingar.

I sin granskning av hur återvändandedirektivet har genomförts har Europeiska kommissionen ansett att Finland inte har genomfört direktivet fullt ut. De ändringar och tillägg som krävs blir genomförda genom den aktuella propositionen.

Utskottet har behandlat propositionen i fråga om sin sektor och anser att den är angelägen och behövlig, och tillstyrker lagförslaget med följande kommentarer.

Övervakning av verkställigheten av avlägsnanden ur landet

Den som vistas olagligt i landet ska avlägsna sig ur landet. Om en sådan person inte frivilligt avlägsnar sig verkställer polisen eller gränsbevakningsmyndigheten återsändandet med hjälp av lämpliga säkerhetsåtgärder och följeslagare.

Verkställigheten av avlägsnanden ur landet övervakas i Finland genom polisens egen rapportering och interna laglighetsövervakning samt genom klagomål. Kommissionen bedömer att Finlands system för övervakning inte uppfyller kraven i återvändandedirektivet och förutsätter att övervakningen måste underkastas oavhängig extern övervakning.

Utskottet finner att en oavhängig och effektiv övervakning av återsändanden är viktig och angelägen och anser att en effektiv övervakning ökar verksamhetens transparens. På så sätt stärks rättsskyddet både för dem som återsänds och för deras följeslagare. Utskottet påpekar att också de internationella och europeiska människorättsorganen har rekommenderat att Finland ska ordna med tillräcklig övervakning av verkställandet av återsändanden.

I propositionen anvisas övervakningsuppdraget åt minoritetsombudsmannen. Minoritetsombudsmannen har till uppgift att i alla faser övervaka hur avlägsnanden ur landet verkställs.

Minoritetsombudsmannen är en självständig och oavhängig myndighet som arbetar i samband med inrikesministeriet och vars uppgift är att främja utlänningars ställning i Finland och ingripa i diskriminering. Dessutom verkar minoritetsombudsmannen som nationell rapportör i fråga om människohandel. Utskottet välkomnar att uppdraget anförtros minoritetsombudsmannen men anser att det är något problematiskt med tanke på den övervakande myndighetens oberoende ställning att minoritetsombudsmannen administrativt hör till samma ministerium som de som ska övervakas. Utskottet vill betona att den övervakande myndighetens oberoende ställning är viktig.

Minoritetsombudsmannen anvisas inga extra resurser för övervakningen. Enligt motiveringen blir de resurser som krävs för övervakningen föremål för bedömning och beslut när detaljerna i verksamheten och tidpunkten för när den ska inledas har slagits fast. Minoritetsombudsmannen bedömer i sitt utlåtande till utskottet att det kräver en persons årliga arbetsinsats att sköta övervakningsuppdraget med tillbörlig effektivitet. Utskottet anser det nödvändigt att minoritetsombudsmannen ges tillräckliga resurser för övervakningen.

Övervakningen ska enligt motiveringen täcka alla faser av ett avlägsnande eller bara inrikta sig på vissa faser, exempelvis resan från förvarsenheten till flygplatsen. Det kommer sannolikt främst att handla om personer som avlägsnas ur landet tillsammans med ledsagare, men i förekommande fall ska övervakningen kunna gälla även till exempel frivillig återresa. Utskottet påpekar att övervakningsuppdraget i motiveringen beskrivs på en mycket allmän nivå vilket i praktiken kan förorsaka ovisshet om den övervakande myndighetens rättigheter och gränserna för behörigheten. Det lämnas t.ex. öppet när övervakningsuppdraget upphör i mottagarlandet och vilka möjligheter och rättigheter den övervakande myndigheten har att följa upp hälsotillståndet hos den person som ska avlägsnas medan återsändandet pågår. Utskottet anser det viktigt att övervakningsuppdraget och rättigheterna och behörigheten för den myndighet som utför det definieras tillräckligt tydligt i lagen eller i motiveringen, så att myndigheten kan agera smidigt.

Utskottet menar att övervakningen särskilt bör tillse att barnens rättigheter och fördel tillgodoses vid återsändning.

För att övervakningen ska vara effektiv ska minoritetsombudsmannen ha rätt att besöka förvarsenheter och föra konfidentiella samtal med utlänningar som tagits i förvar. Det betraktar utskottet som synnerligen viktigt för en framgångsrik övervakning och påpekar att minoritetsombudsmannen bör ha rätt att träffa personer som tagits i förvar också i polisarrest och i utrymmen som används vid avlägsnande såsom t.ex. i de fordon som används vid transporterna.

Tagande i förvar

En utlänning kan tas i förvar om det bedöms att han eller hon genom att hålla sig undan eller på annat sätt försvårar avlägsnandet. I propositionen föreslås att risk för avvikande ska fogas till grunderna för att tas i förvar.

Kommissionen förutsätter att risk för avvikande ska bedömas enligt objektiva lagstadgade grunder. Enligt den föreslagna 121 a § kan risk för avvikande föreligga om en säkringsåtgärd har varit otillräcklig, eller om en utlänning har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin kontaktinformation. Bedömningen ska ta hänsyn till personens sammantagna situation.

Paragrafens formulering är problematisk, anser utskottet. Utskottet noterar nämligen att underlåtelse att meddela kontaktinformation inte alltid beror på avsikt att avvika, det kan också bero på t.ex. att utlänningen inte har en fast adress. Inte heller hänsyn till personens sammantagna situation är enligt utskottets uppfattning en sådan allmängiltig grund utifrån vilken man entydigt kunde bedöma om en person planerar att avvika.

Utskottet fäster vikt vid att det finns betydande skillnader mellan olika polisinrättningar samt mellan polisen och gränsbevakningsväsendet i användningen av tagande i förvar och andra säkerhetsåtgärder. Utskottet anser det viktigt att praxis för tagande i förvar övervakas och att det vid behov ingrips i förfaranden som avviker betydligt från varandra.

Utskottet ser det som problematiskt att bristen på statistikföring gör att vi för närvarande inte kan få en helhetsbild som täcker hela landet av situationen i fråga om tagande i förvar. Särskilt oroväckande är bristen på statistikföring över tagande i förvar i polisens lokaler. Utskottet anser att det av flera olika orsaker är nödvändigt att utveckla statistikföringen och vill påskynda saken.

Enligt erhållen utredning kan förvarsenheterna på grund av utrymmesbrist inte ta emot alla som tagits i förvar, utan vissa av dem måste köa i polisarrest för att komma i förvar. Utskottet vill betona att personer som tagits i förvar bara får placeras i polisarrest i undantagsfall och betonar att det bör reserveras tillräckligt med platser i förvarsenheterna.

Att ta barn i förvar

De förutsättningar och förfaranden som gäller tagande i förvar tillämpas också på barn. Barn kan tas i förvar utan hänsyn till om de kommit till landet med eller utan vårdnadshavare.

Barn som kommit till landet utan vårdnadshavare och tagits i förvar placeras i förvarsenheten i Krämertskog och de får inte placeras i polisens häkteslokaler. Förvarsenheten i Krämertskog har årligen fått in några barn som kommit in i landet utan vårdnadshavare och som har fått beslut om återsändning. År 2011 hölls de i genomsnitt i förvar 20,8 dygn. Årligen har över tio barn som kommit med familj varit placerade i Krämertskog. De har i genomsnitt hållits i förvar 25,1 dygn.

Utskottet betonar att en förvarsenhet inte är en lämplig plats för ett barn. Det finns forskningsbelägg på att långvarig vistelse i en sluten anstalt är mycket skadlig för barn; det förorsakar psykiska symptom och skadar barnets utveckling.

Regeringen Jyrki Katainen förband sig i regeringsprogrammet av den 22 juni 2011 till att tagande i förvar av ensamkommande minderåriga asylsökande förbjuds och att utveckla alternativ för tagande i förvar. I det projekt för reform av bestämmelserna om tagande i förvar som igångsatts av inrikesministeriet har tagande i förvar av barn setts över i större omfattning än skrivningen i regeringsprogrammet förutsatte. Avsikten är att också förutsättningarna för att ta i förvar barn som kommer med vårdnadshavare ska preciseras.

Utskottet anser det ytterst viktigt att placeringen av barn i förvarsenheter begränsas och vill, i enlighet med vad som avtalades i regeringsprogrammet, påskynda såväl utvecklandet av alternativ för tagande i förvar som ett förbud mot att ta i förvar ensamkommande minderåriga asylsökande. Det bör enligt utskottet också säkerställas att barnfamiljer som tagits i förvar får lämpliga lokaler skilt från de övriga lokalerna i förvarsenheten.

Ställningstagande

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 19 november 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf.	Tarja Filatov /sd	Sari Sarkomaa /saml (delvis)
vordf.	Anne-Mari Virolainen /saml	Arto Satonen /saml
medl.	Anna Kontula /vänst	Mikko Savola /cent
	Jari Lindström /saf	Eero Suutari /saml
	Eeva-Maria Maijala /cent	Katja Taimela /sd
	Lea Mäkipää /saf	Jani Toivola /gröna (delvis)
	Merja Mäkisalo-Ropponen /sd	Maria Tolppanen /saf.
	Elisabeth Nauclér /sv	

Sekreterare var

konsultativ tjänsteman Marjaana Kinnunen.