

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 38/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om mottagande av personer som söker interna- tionellt skydd och om ändring av vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 november 2010 en proposition med förslag till lagar om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 266/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande om ärendet. Utlåtandet (GrUU 59/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tiina Sinkkanen och överinspektör Sanna Sutter, inrikesministeriet
- enhetschef Sofie From-Emmesberger, utrikesministeriet
- lagstiftningsråd Camilla Busck-Nielsen, justitieministeriet
- direktör Pekka Nuutinen, Metsäläs mottagningscentral

- direktör Sirpa Kansanaho, Uleåborgs mottagningscentral
- överinspektör Päivi Keskitalo, minoritetsombudsmannens byrå
- tf. migrationsdirektör Leena Pellilä, Helsingfors stad
- socialråd Kristiina Hehku, ETU ry, även representant för nätverket Monikulttuurinen Lapsen Etu
- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- expert på multikulturalism Anna Mikkonen, Väestöliitto, även representant för nätverket Monikulttuurinen Lapsen Etu.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- barnombudsmannen
- inrikesministeriet, polisavdelningen
- dataombudsmannen
- Polisstyrelsen
- mottagningscentralen i Joutseno
- polisinsättningen i Helsingfors
- Finlands Kommunförbund
- Suomen somaliliitto ry
- ETU — Edustajat turvapaikanhakijalapsille ry.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår genom denna proposition en ny lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd. Syftet är att genom lagen trygga försörjning och omsorg när det gäller personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel.

Regleringen om mottagande förtydligas genom bestämmelser om integration och mottagande av personer som söker internationellt skydd i olika lagar. Målet är en tydlig och entydig lag som främjar enhetliga mottagningstjänster. Lagen föreslås också innehålla bestämmelser om myndigheternas behörighet och uppgifter, kostnadsersättning, förläggningar, flyktingslussar, mottagningstjänster, hjälp till offer för människohandel, företrädare för barn utan vårdnadshavare, personregister och ändringssökande.

Bestämmelserna om mottagande ska till sitt innehåll i huvudsak kvarstå. De viktigaste ändringarna går ut på att lösgöra det ekonomiska stöd som betalas till personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd från det allmänna utkomststödet. I lagen föreslås det

dessutom ett flertal förtydliganden i fråga om bl.a. hälso- och sjukvårdstjänster, inkvartering av barn utan vårdnadshavare samt personregister. Bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel ändras inte i förhållande till nuläget. Det utreds särskilt om dessa bestämmelser behöver ändras. Detta sker inom ramen för ett projekt vars rekommendationer blir färdiga först efter det att denna regeringsproposition har överlämnats till riksdagen.

I lagen om Migrationsverket, lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter, utlänningslagen, lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet, lagen om minoritetsombudsmanen och diskrimineringsnämnden och barnskyddslagen föreslås det små justeringar till följd av bestämmelserna i den nya lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd.

Lagarna avses träda i kraft den 1 september 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Förvaltningsutskottet välkomnar den fullständiga omarbetningen av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999). Lagen gäller fortfarande och det är viktigt att göra den klarare. Olika lagar bör stiftas om integreringen av invandrare respektive mottagning av personer som söker internationellt skydd. Utskottet har i sitt betänkande (FvUB 26/2010 rd) i ärendet tillstyrkt regeringens proposition med förslag till lag om främjande av integration och ändring av vissa lagar som har samband med den (RP 185/2010 rd).

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning finner utskottet även propositionen

med förslag till lagar om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om ändring av vissa lagar som har samband med den behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Mottagningspenning

I 19 § i lagförslag 1 anges det vad man avser med mottagningspenning och hurdana utgifter bidragets grunddel och dess kompletterande del avses täcka. Bestämmelser om beloppet finns i 20 § och om justering av bidraget i 22 §. Regeringen har separerat det ekonomiska bidrag som personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd får från det allmänna utkomststödet. Vuxna asylsökande kommer i stället för ut-

komststöd att få mottagningspenning och minderåriga utan vårdnadshavare brukspenning (21 §).

Propositionen innehåller en tabell (s. 24) där man jämför den föreslagna månatliga mottagningspenningen med det ekonomiska bidrag som personer som söker internationellt skydd får i andra nordiska länder. Enligt den betalar Norge och Danmark ut mer än Finland, medan vårt bidrag är betydligt större än Sveriges. Även om bidragsbeloppet justeras efter köpkraft eller växelkurs är skillnaden cirka 70 euro per månad för en ensamstående, om han eller hon får inkvartering utan måltider.

I fjol hade det till Finland kommit sammanlagt 3 290 personer som sökte internationellt skydd fram till utgången av oktober. Motsvarande siffra i Sverige fram till utgången av november var 31 819, i Norge 10 064 och i Danmark 4 534. Förvaltningsutskottet har i flera olika sammanhang framfört att de bidrag och ersättningar som vi betalar till personer som beviljas internationellt skydd här måste stå i proportion till motsvarande betalningar i jämförelseländerna och de får vara attraktivitetsfaktorer för asylsökande och humanitär invandring.

Grundlagsutskottet slår i sitt utlåtande (GrUU 59/2010 rd) fast att det är genom förläggningarnas mottagningstjänster som den oundgängliga försörjningen och omsorgen garanteras för dem som söker internationellt skydd och dem som får tillfälligt skydd. Till dessa tjänster hör enligt 13 § i lagförslag 1 bland annat inkvartering, mottagnings- och brukspenning, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster och eventuellt också måltider. Bestämmelserna om oundgänglig försörjning och omsorg är betydelsefulla med avseende på 19 § 1 mom. i grundlagen.

Förvaltningsutskottet har bett om ytterligare upplysningar om hur det ekonomiska biståndet i Sverige räcker till. Enligt uppgift har grunddelen av biståndet i Sverige inte ändrats sedan 1994. I den offentliga utredningen om den svenska asylmottagningslagstiftningen (Aktiv väntan — asylsökande i Sverige 2009) sägs det att grundersättningen bör höjas. Enligt uppgift räcker den i dagens läge inte till för de sökan-

dens utgifter och leder till att de måste få särskilt bistånd, vilket leder till merarbete och resursbehov. Enligt uppgift var det meningen att ändringsförslagen i fråga om det ekonomiska biståndet skulle tas fram 2010, men saken har inte gått framåt.

Förvaltningsutskottet konstaterar att utredningen om det ekonomiska bistånd som betalas i Sverige visar att man där planerar att höja grundersättningen, som för närvarande är lägre än grunddelen i Finland. När det dessutom är svårt att få fram uppgifter om vilka tjänster de som får internationellt skydd totalt sett får i jämförelseländerna, eftersom de får service och bidrag också som en del av det allmänna social- och hälsovårdssystemet, anser utskottet att 20 § i lagförslag 1 inte behöver ändras. Utskottet vill ändå även i detta sammanhang understryka att man måste utreda måltidsservicens och det ekonomiska biståndets roll när det gäller dem som ansöker om internationellt skydd eller får tillfälligt skydd, dvs. med avseende på integrationens effektivitet och hur asylsystemet kan göras mindre lockande, särskilt när det gäller sökande vars ansökan är ogrundad.

Nödvändiga social- och hälsovårdstjänster

Bestämmelser om social- och hälsovårdstjänster finns i 25 och 26 § i lagförslag 1. Vissa sakkunniga har ansett att de utvidgar servicen och ökar kostnaderna ytterligare.

Enligt uppgift är det inte meningen att lagförslaget ska ändra omfattningen på de tjänster som erbjuds, utan de ska fortsatt begränsas till vad som är nödvändigt. Det har ansetts vara en brist i den gällande lagen att den inte tillräckligt exakt anger vad som är nödvändiga social- och hälsovårdstjänster. Regeringen vill nu klarlägga situationen genom hänvisningar till social- och hälsovårdslagar med en strävan att i lag och motivering skriva in den servicenivå som även i dagens läge ges dem som söker internationellt skydd. Enligt uppgift ska en yrkesutbildad person inom socialvården alltid bedöma om socialservice behövs. På samma sätt ska en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården bedöma behovet av vård och behandling utifrån patientens individu-

ella behov. Då ska man också beakta att vistelsen alltid är av tillfällig art, även om det kan förekomma stora tidsmässiga skillnader i vistelsen på förläggningen.

Juridisk rådgivning till dem som söker internationellt skydd

Enligt vissa sakkunnigyttranden är det en brist att lagförslaget inte innehåller bestämmelser om juridisk rådgivning för dem som söker internationellt skydd.

Enligt uppgift fyller förläggningarna numera en viktig funktion när det gäller att ordna rätts hjälp för de sökande. Inrikesministeriet inledde i januari i år en utredning av juridisk rådgivning och rätts hjälp till dem som söker internationellt skydd. Syftet är att sondera nuläget och bedöma om det eventuellt krävs förändringar i fråga om hur tjänsterna ordnas, regleras och finansieras. Utredningen ska vara klar den 15 mars 2011.

Tjänster till ensamkommande minderåriga

Vissa sakkunniga har ansett att ensamkommande minderåriga ska ha samma rätt till service som andra minderåriga utan vårdnadshavare i Finland.

Enligt inkommen utredning övervägde man redan när den nu föreslagna lagen bereddes möjligheten att överföra ansvaret för mottagning av ensamkommande barn till förvaltningen under social- och hälsovårdsministeriet och den praktiska verksamheten till de kommunala barnskyddsmyndigheterna. Förvaltningsutskottet har emellertid i olika sammanhang betonat att migrationsfrågorna ska vara samlade under ett och samma ministerium. Man bör även i fortsättningen ge akt på samarbetet mellan olika ministerier.

Att hjälp offren för människohandel

Enligt vissa sakkunnigutlåtanden bör bestämmelserna om offer för människohandel och systemet för att hjälpa dessa samlas i en lag om människohandel.

Enligt uppgift är bestämmelserna om människohandel plockade direkt ur integrationslagen. Det finns ett särskilt projekt som utreder om de

behöver ändras. Dess rekommendationer blir klara i vår. En särskild proposition kommer att tas fram om ändring av lagstiftningen om hjälp till offer för människohandel.

Deltagande i grundläggande utbildning

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att kommunerna inte har någon skyldighet att ordna undervisning för personer i läropliktsålder som söker internationellt skydd. Detta beror på att barn som söker internationellt skydd inte är läropliktiga enligt lagen om grundläggande utbildning, eftersom de inte anses vara varaktigt bosatta i Finland.

Förvaltningsutskottet anser det vara viktigt att utreda huruvida det går att tillgodose rätten för barn som söker internationellt skydd att få avgiftsfri grundläggande utbildning genom lagen om grundläggande utbildning.

Detaljmotivering

1. Lag om mottagande av personer som söker internationellt skydd

2 kap. Mottagande

12 §. Mottagande vid massinvandring. I 3 mom. ingår en skyldighet för kommunerna att ingå ett avtal enligt 10 § med Migrationsverket och att inrätta och förvalta ett tillräckligt antal flyktingslussar och förläggningar. Utskottet föreslår att momentet ändras så att kommunernas skyldighet utgår när det gäller att inrätta och förvalta flyktingslussar och förläggningar. Den regionala aspekten av massinvandring kommer att garanteras i enlighet med det föreslagna 2 mom. genom beredskapsplaner som närings-, trafik- och miljöcentralerna och kommunerna avtalar om.

3 kap. Mottagningsjänster

25 §. Socialservice. Rätt att få socialservice enligt 17 § i socialvårdslagen ska enligt det föreslagna 1 mom. föreligga bara när en yrkesutbildad person inom socialvården i det enskilda fallet bedömer att den är nödvändig. Utskottet före-

slår att 1 mom. ska preciseras ytterligare så att socialservicen begränsas till den tid under vilken personen får mottagningstjänster.

26 §. Hälso- och sjukvårdstjänster. Paragrafen innehåller en hänvisning till 14 § 1 mom. 10 punkten i folkhälsolagen. Utskottet föreslår att hänvisningen ersätts med en hänvisning till 50 § i den nya hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010), som träder i kraft den 1 maj 2011. Den paragrafen gäller brådsakande vård.

48 §. Uppgifter som införs i registret över mottagna klienter. Grundlagsutskottet tog i sitt utlåtande upp 5 punkten i denna paragraf. Enligt den får man i registret över mottagna klienter införa uppgifter om den registrerades etniska ursprung och religiösa övertygelse, om de behövs för tillhandahållande av mottagningstjänster och den registrerade ger sitt samtycke. Utskottet ansåg att bestämmelsen bör utgå.

Förvaltningsutskottet noterar att syftet med 5 punkten är att man ska kunna beakta eventuella spänningar mellan etniska eller religiösa grupper när man ordnar med inkvartering. Det är förläggningen som beslutar om inkvarteringen av en sökande och den har ansvar för klienten. Utskottet anser ändå inte det vara absolut nödvändigt för det praktiska arbetet och de nämnda syftet att uppgifterna i fråga registreras och föreslår därför att bestämmelsen utgår.

53 §. Rätt att få uppgifter ur register. Här föreslår förvaltningsutskottet en precisering så att bestämmelsen hänvisar till begreppet registeransvarig i lagförslagens 47 §.

58 §. Rätt att få uppgifter. Grundlagsutskottet slår i sitt utlåtande fast att bestämmelserna om rätten att få uppgifter i 1 mom. är alltför allmänt utformade och ospecificerade. Utskottet anser att paragrafen väsentligt mer exakt måste ange vem som har rätt till uppgifter samt vad och

vem de uppgifter som rätten till uppgifter avser får gälla för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Förvaltningsutskottet föreslår därför att hela paragrafen skrivs om i enlighet med detta.

7. Lag om ändring av 25 § i barnskyddslagen

25 §. Anmälningsskyldighet. Regeringen föreslår en ändring av 25 §. Ändringen avser ändå bara 1 mom. 10 punkten. Samtidigt ligger regeringens proposition med förslag till lag om godkännande av Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp och till lagar som har samband med den (RP 282/2010 rd) i riksdagens lagutskott för beredning. I den gäller lagförslag 4 ändring av 25 och 25 d § i barnskyddslagen, och i 25 § föreslås en ändring av 3 mom. och samtidigt ett nytt 3 mom., varvid det ändrade 3 mom. blir 4 mom. Förvaltningsutskottet föreslår att bara 25 § 1 mom. i den föreliggande propositionen ändras i syfte att undvika överlappande ändringsbehov.

Lagstiftningsordning

Förvaltningsutskottet konstaterar med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, eftersom förvaltningsutskottet på behörigt sätt beaktat grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning till 58 § i lagförslag 1.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2—6 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 och 7 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om mottagande av personer som söker internationellt skydd

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.	25 §
Allmänna bestämmelser	<i>Socialservice</i>
1—7 § (Som i RP)	Personer som söker internationellt skydd, får tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland har rätt till (<i>utesl.</i>) socialservice enligt 17 § i socialvårdslagen (710/1982), om en yrkesutbildad person inom socialvården bedömt <i>den vara nödvändig under den tid som personen har rätt till mottagnings-tjänster.</i>
2 kap.	(2 mom. som i RP)
Mottagande	
8—11 § (Som i RP)	
12 §	26 §
<i>Mottagande vid massinvandring</i>	<i>Hälso- och sjukvårdstjänster</i>
(1 och 2 mom. som i RP)	Personer som söker internationellt skydd och offer för människohandel som inte har en i lagen om hemkommun avsedd hemkommun i Finland har rätt till hälso- och sjukvårdstjänster på det sätt som föreskrivs i 50 § i <i>hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010)</i> och 3 § 2 mom. i lagen om specialiserad sjukvård (1062/1989) samt rätt till andra hälso- och sjukvårdstjänster som en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården bedömt som nödvändiga.
<i>Ett tillräckligt antal flyktingslussar och förläggningar ska inrättas i de kommuner som utarbetat en beredskapsplan eller kommuner där det annars med hänsyn till omständigheterna är motiverat att placera de utlänningar som kommit till Finland (<i>utesl.</i>). Vid behov utfärdas genom förordning av statsrådet bestämmelser om vilka kommuner skyldigheten enligt detta moment gäller. Ett avtal enligt 10 § ska ingås med Migrationsverket om inrättande och förvaltning av flyktingslussarna och förläggningarna.</i>	(2 mom. som i RP)
3 kap.	27—32 § (Som i RP)
Mottagningstjänster	
13—24 § (Som i RP)	

4 kap.

Hjälp till offer för människohandel

33—38 §
(Som i RP)

5 kap.

Företrädande av barn utan vårdnadshavare

39—44 §
(Som i RP)

6 kap.

Register

45—47 §
(Som i RP)

48 §

Uppgifter som införs i registret över mottagna klienter

I registret över mottagna klienter får i fråga om sådana personer som nämns i 45 § och deras familjemedlemmar registreras ärendets eller klientens nummer, uppgift om namn, kön, födelse-datum, födelseort och födelseland, personbe-teckning och utländskt personnummer eller nå-gon annan utländsk beteckning för identifiering av personen och uppgift om medborgarskap, ci-vilstånd och familjeförhållanden. Utöver dessa uppgifter får i registret införas uppgifter om den registrerades

- (1—4 punkten som i RP)
- (5 punkten *utesl.*)
- (5 punkten som 6 punkten i RP)

49—52 §
(Som i RP)

53 §

Rätt att få uppgifter ur register

Trots sekretessbestämmelserna har *register-ansvariga som nämns i 47 §* rätt att från Migra-tionsverket, polisen, gränsbevakningsmyndighe-terna samt närings-, trafik- och miljöcentralerna få sådan information för registret över mottagna klienter som är nödvändig för utförande av de uppgifter som föreskrivs för den i lag.

(2 mom. som i RP)

54 §
(Som i RP)

7 kap.

Rättsskydd

55—57 §
(Som i RP)

8 kap.

Särskilda bestämmelser

58 §

Rätt att få uppgifter

Inrikesministeriet, Migrationsverket, förlägg-ningar, flyktingslussar och kommunala myndig-heter har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de upplysningar som är nödvändi-ga för att utföra uppgifterna enligt 3 och 4 kap. av varandra, av privata serviceproducenter som tillhandahåller tjänster enligt 3 och 4 kap. och av företrädare för barn utan vårdnadshavare.

En privat serviceproducent som tillhandahål-ler tjänster enligt 3 och 4 kap. och vars klient är asylsökande, en person som får tillfälligt skydd eller offer för människohandel har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de upp-lysningar som är nödvändiga för tillhandahålla tjänsterna av Migrationsverket, förläggningar och flyktingslussar.

Företrädare för barn utan vårdnadshavare har rätt att trots sekretessbestämmelserna avgiftsfritt få de upplysningar som är nödvändiga för att utföra uppgifterna enligt 41 § av Migrationsverket, förläggningar, flyktingslussar, kommunala myndigheter och sådana privata serviceproducenter som tillhandahåller tjänster enligt 3 och 4 kap. (Nytt 3 mom.)

59—63 §
(Som i RP)

9 kap.

Ikraftträdande

64 §

Ikraftträdande

(Som i RP)

7.

Lag

om ändring av 25 § i barnskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i barnskyddslagen (417/2007) 25 § 1 mom., sådant det lyder i lag 88/2010, som följer:

25 §

(2 och 3 mom. *utesl.*)

Anmälningsskyldighet

(1 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 3 mars 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Juha Hakola /saml
Heli Järvinen /gröna
Pietari Jääskeläinen /saf
Oiva Kaltiokumpu /cent

Timo V. Korhonen /cent
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Markku Pakkanen /cent
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.