

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 47/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 september 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen (RP 170/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

- polisinspektör Mia Poutanen, Polisstyrelsen
- direktör Hanna Helinko, Migrationsverket
- överinspektör Robin Harms, diskrimineringsombudsmannens byrå
- överkommissarie Hannu Pietilä, polisinrättningen i Helsingfors
- verksamhetsledare Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf.

Lausunnot

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena (GrUU 47/2014 rd, AjUU 11/2014 rd) återges efter betänkandet.

- Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av
- justitieministeriet
 - Helsingfors förvaltningsdomstol
 - Metsälä mottagningscentral
 - Internationella organisationen för migration IOM
 - Finlands Kommunförbund
 - Finlands Röda Kors
 - Flyktingrådgivningen rf
 - Finlands Flyktinghjälp rf.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen. Bakgrunden till ändringsförslagen är behovet att uppmuntra personer som återtagit sin ansökan om internationellt skydd eller som fått avslag på en sådan ansökan att återvända frivilligt genom att ta in ett klart,

välfungerande och kostnadseffektivt system för frivillig återresa i lagstiftningen. Ändringarna gör det möjligt att minska kostnaderna för mottagande och avlägsnande av utlänningar.

Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd föreslås bli ändrad så att en utlänning som sökt internationellt skydd kan få

ersättning för skäligen flyttkostnader samt betalas bidrag, om han eller hon frivilligt avlägsnar sig ur landet i permanent syfte efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen. Enligt förslaget ska ersättning och bidrag beviljas enligt behovsprövning. En förutsättning för beviljande av bidrag ska vara att utlänningen har en plan för hur han eller hon tänker använda bidraget. Enligt förslaget ska närmare bestämmelser om bidraget och bidragsbeloppet samt om förfarandena i samband med beviljandet av bidrag utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

Dessutom föreslås det i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd en ändring som gör det möjligt att sluta tillhandahålla mottagningstjänster för en utlänning som inom ramen för systemet för frivillig återresa skulle kunna få stöd för att återvända till sitt hemland.

Utlänningslagen föreslås bli ändrad så att möjligheten till frivillig återresa ska beaktas när myndigheten överväger ett bevilja tillfälligt uppehållstillstånd på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet. Ett tillfälligt uppehållstillstånd ska inte beviljas, om det faktiskt är möjligt för utlänningen att återvända frivilligt. Tillfälligt uppehållstillstånd ska inte beviljas tredjelandsmedborgare som inte samtycker till att återvända frivilligt eller som försvårar arrangemangen för återresan.

Verkställigheten av utvisning blir enligt förslaget lättare i situationer där en utlänning har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av att han eller hon varit förhindrad att lämna landet, och detta tillfälliga hinder undanröjs.

Lagen om ändring av utlänningslagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd avses träda i kraft senast den 1 juli 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Genom återvändandedirektivet (2008/115/EG) har Europeiska unionen skapat gemensamma principer och förfaranden för hur tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat ska återsändas till sitt hemland. Vid sidan av avtalen om återtagande mellan EU och tredjeländer och internationella avtal om återtagande betonas i återvändandedirektivet vikten av internationellt samarbete och att systemen för frivilligt återvändande ska ses som det första alternativet. I direktivet åläggs medlemsstaterna att utveckla förfaranden för att främja frivilligt återvändande.

I lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) föreskrivs det om stöd för återresa. En person som sökt internationellt skydd kan med stöd av den nämnda mottagningslagen få ersättning för skäligen resekostnader för återresan till hemlandet eller till något annat land där personens inresa är garanterad, om han eller hon frivilligt avlägsnar sig ur

landet efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen. Till en person som fått tillfälligt skydd eller som är offer för människohandel och som enligt lagen om hemkommun (201/1994) inte har någon hemort i Finland kan utöver skäligen rese- och flyttkostnader dessutom betalas bidrag.

I praktiken har frivilliga återresor under de senaste åren understötts inom ramen för de projekt för frivilligt återvändande som administrerats av Internationella migrationsorganisationens (International Organization for Migration, IOM) kontor i Helsingfors och av Migrationsverket. Utöver resekostnader har man inom ramen för projekten även kunnat betala bidrag till personer som har sökt internationellt skydd. I likhet med arbetslivs- och jämställdhetsutskottet anser förvaltningsutskottet att också personer som återvänder frivilligt med anledning av framtida lagstiftning bör bistås vid organiseringen av återresa. Personer som omfattas av ett sådant system

måste också underrättas om möjligheten till frivillig återresa. Dessutom måste styrningen och utbildningen för de vederbörande myndigheterna ägnas uppmärksamhet liksom det att främjandet av frivillig återresa prioriteras starkare i myndigheternas verksamhet.

Enligt 51 § i utlänningslagen (301/2004) kan en utlännings beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, om han eller hon av tillfälliga hälsoskäl inte kan återsändas till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland eller om det faktiskt är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet, främst för att det inte finns ett återtagandebetal avtal med staten i fråga och staten inte tar emot personer som återsänds genom myndighetsåtgärder. I en del stater fungerar återsändandet utan återtagandebetal inom ramen för myndighets-samarbetet.

Migrationsverket har tolkat 51 § i utlänningslagen så att tillfälligt uppehållstillstånd inte ska beviljas om utlännings har möjlighet att frivilligt återvända till sitt hemland. Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid i sitt avgörande i april 2013 ansett att tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsens ordalydelse ska beviljas även om utlännings skulle ha möjlighet att frivilligt återvända till sitt hemland.

Utskottet ser det som motiverat att regeringens proposition stöder och främjar frivillig återresa genom att ersätta projektverksamheten med ett permanent system. Utskottet tillstyrker att mottagningslagen ändras så att en utlännings som sökt internationellt skydd kan få bidrag och ersättning för skäligen rese- och flyttkostnader för återresan till hemlandet eller till något annat land där hans eller hennes inresa är garanterad. En förutsättning för att bidrag och ersättning ska betalas till den som sökt internationellt skydd är dessutom att han eller hon frivilligt och i permanent syfte avlägsnar sig ur landet efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen.

Tillfälligt uppehållstillstånd beviljas däremot inte med stöd av den nya lagen, om orsaken till att utlännings återresa inte genomförs är att han eller hon inte samtycker till att återvända till

sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland eller att han eller hon försvårar arrangemangen för återresan. Utskottet anser bestämmelserna vara relevanta. En person som inte uppfyller villkoren för att få internationellt skydd har inte rätt att stanna i landet enbart på grund av att hen inte vill resa ut. Att propositionen godkänns förtydligar lagstiftningen och främjar funktionen för systemet för återsändning av personer som befinner sig illegalt i landet. Till helheten hör också ett trovärdigt tillståndssystem som tillsammans med en effektiv återvändandepolitik fungerar som ett led i strategin för att förhindra illegal invandring samt minskar incitamenten för människohandel och människosmuggling.

Enligt 14 a § 3 mom. i mottagningslagen tillhandahålls mottagningstjänster för en tredjelandsmedborgare, som fått ett beslut om avlägsnande ur landet och beslutet har blivit verkställbart men som inte kan avlägsnas med myndighetsåtgärder, endast i 30 dagar efter det att beslutet blivit verkställbart, om det anses att utlännings frivilligt kan återvända till hemlandet och inte har gjort en ansökan om assisterad frivillig återresa. Enligt 4 mom. kan föreståndaren för en förläggning dock besluta att en sådan person av särskilda skäl som anknyter till dennes person ska tillhandahållas mottagningstjänster under en rimlig tid också efter den nämnda tidsfristen.

Genom ändringen av utlänningslagens 51 § vill man samordna det finska systemet med praxis i de övriga EU-länderna i de situationer där en person inte kan återsändas genom myndighetsåtgärder. Betydelsen av utlännings egen aktivitet och medverkan betonas i situationer som denna. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet bedömer i sitt utlåtande att ett lagstadgat system och stödformer i anslutning till återresan och uppföljning av användningen av dem är ägnade att effektivisera det frivilliga återvändandet, som på projektbasis gett mycket goda erfarenheter.

Utskottet instämmer med åsikten att systemet med uppehållstillstånd inte är trovärdigt om myndighetens beslut om att avslå ansökan om uppehållstillståndet inte behöver iakttas och om

påföljden av att beslutet ignoreras är att myndigheten blir skyldig att bevilja uppehållstillstånd. Det kan inte anses acceptabelt att en person själv kan bestämma sig för att stanna i landet trots att hen inte genom ett verkställbart beslut har fått uppehållstillstånd, vilket är ett villkor för att lagligt stanna i landet.

I propositionen har man utgått från att en person enbart i yttersta undantagsfall ska välja att stanna kvar i Finland och vistas här. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att styråtgärderna i lagförslaget syftar till att säkerställa att en person enbart i yttersta nödfall ska välja att efter upphörande av mottagningstjänsterna stanna i landet och vistas här olagligt utanför samhällets skyddsnät. Grundlagsutskottet anser det med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som problematiskt i systemet för frivillig återresa att det oundvikligen leder till att det uppstår en ny grupp av personer som vistas olagligt i Finland. Eftersom det handlar om personer vilkas strävan har varit att i Finland få internationellt skydd och stanna kvar i Finland, är det enligt förvaltningsutskottets uppfattning möjligt att åtminstone en del av dem fortsättningsvis stannar i Finland.

Personer som vägrar resa tillbaka frivilligt kan i fortsättningen inte längre få tillfälligt uppehållstillstånd enligt 51 § i utlänningslagen. Till följd av det anses det att personen vistas olagligt i Finland. I Finlands rättssystem kopplas utlänningars rättigheter och förmåner väsentligen ihop med uppehållstillstånd eller någon annan omständighet som utgör grunden för laglig vistelse såsom EU-medborgarskap. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande bedömt den föreslagna regleringen bland annat med avseende på rättigheter och ställning för personer som stannar i Finland. Av utlåtandet framgår att utskottet redan tidigare har påpekat den osäkra rättsliga statusen för utlänningar som vistas i landet utan uppehållstillstånd inte minst med tanke på rättigheterna i anslutning till social trygghet i 19 § i grundlagen (GrUU 7/2008 rd). Å andra sidan har grundlagsutskottet noterat att personerna inte går miste om sin rätt att enligt 19 § 1 mom. i

grundlagen få oundgänglig försörjning och omsorg trots att de inte längre omfattas av mottagandet av asylsökande (GrUU 26/2010 rd). I motsvarande sammanhang har grundlagsutskottet också påpekat att rätten till avgiftsfri undervisning i 16 § 2 mom. i grundlagen är en subjektiv rätt, som dessutom är tryggad i artikel 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter (GrUU 59/2010 rd). I fråga om det aktuella lagförslaget är grundlagsutskottets slutsats att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Vid utfrågningen av sakkunniga aktualiserades åsikten att i och med att propositionen godkänns uppstår det en ny grupp personer som vistas olagligt i landet och som saknar papper. Denna grupp skulle avvika från andra som vistas olagligt i landet i det att de inte behöver frukta att bli utvisade och att de inte behöver gömma sig, och dessutom skulle det vara lättare för dem att vända sig till myndigheterna. Förvaltningsutskottet konstaterar att antalet personer som vistas olagligt i landet och som inte har ansökt om internationellt skydd inte är känt. De upptäcks exempelvis vid myndighetsinspektioner i inkvarterings- och förplägnadsrörelser. I det här sammanhanget konstaterar förvaltningsutskottet endast att den faktiska rättsställningen för personer som vistas olagligt i landet och de som saknar papper och tryggheten av deras rättigheter är en fråga av större omfattning än denna proposition, och den gäller alla personer som vistas olagligt i Finland.

Konsekvenserna av den reglering som föreslås i den aktuella propositionen lindras av den föreslagna rätten för förläggningens föreståndare att besluta att förläggningen ska fortsätta tillhandahålla tjänster på grund av ett särskilt personligt skäl. Vidare noterade förvaltningsutskottet statsrådets uttalande i samband med propositionen. Enligt uttalandet följer statsrådet noga vilka effekter propositionen har på antalet personer som vistas olagligt i landet och vidtar vid behov lagstiftningsmässiga eller övriga korrigerande åtgärder om antalet personer som vistas olagligt i landet ökar betydligt i och med lagändringarna. Enligt uttalandet ska uppmärksamhet vid uppföljningen särskilt fästas vid propo-

nens konsekvenser för risken att de som vistas olagligt i landet blir utnyttjade t.ex. inom människohandeln eller den svarta ekonomin eller tvingas försörja sig genom tiggeri eller brottslighet. Också arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lyfter fram det som nämns i statsrådets uttalande. Förvaltningsutskottet instämmer i det som framställs i arbetslivs- och jämställdhetsutskottets utlåtande: regeringen måste absolut följa upp antalet personer som vistas olagligt i landet och ändringar i antalet samt de berörda personernas ställning och rättigheter, samt rapportera om sina iakttagelser och slutsatser till riksdagens behöriga utskott. Självfallet har riksdagens utskott med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen alltid möjligheten att också begära en skriftlig utredning av regeringen eller behöriga ministerier i ärenden som gäller det egna ansvarsområdet.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att en omedelbar verkställighet av beslut om utvisning trots ändringssökande enligt den föreslagna 200 a § är betänkligt i en sådan situation med tanke på personens rättsskydd i 21 § i grundlagen. Regleringen borde enligt grundlagsutskottet i detta fall förtydligas så att beslutet om utvisning inte får verkställas, förrän förvaltningsdomstolen har avgjort en eventuell ansökan om förbud mot verkställighet eller på eget initiativ på grund av besvär förordnat om verkställighet av beslutet.

På grundval av erhållen utredning förslår förvaltningsutskottet för att rättssäkerhetsaspekterna ska bli beaktade att 200 a § ändras så att beslutet om utvisning inte kan verkställas innan tidsfristen för att lämna en ansökan om att avbryta eller förbjuda verkställigheten har gått ut. Därför föreslår förvaltningsutskottet att 200 a § ska skrivas på samma sätt som 201 § 3 mom. i den gällande lagen. Verkställigheten blir möjligt tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet

har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen omfattar minst fem vardagar. Förvaltningsdomstolen kan genom sitt beslut avbryta eller förbjuda verkställigheten av beslutet om avvisning. I den form som föreslås av utskottet uppfyller 200 a § både kraven på rättssäkerhet för utlänningar och villkoren för effektiv verkställighet.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslag 1 utan ändringar och lagförslag 2 med de ställningstaganden som framgår av betänkandet.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1 utan ändringar och

godkänner lagförslag 2 enligt propositionen men 200 a § med följande ändringar:

200 a §

Verkställighet av utvisning när ett tillfälligt hinder är undanröjt

Ett utvisningsbeslut som grundar sig på att förutsättningarna för beviljande av ett i 51 § avsett tillfälligt uppehållstillstånd inte längre föreligger, får verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen omfattar minst fem vardagar.

Helsingfors den 18 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf

vordf. Mika Kari /sd

FvUB 47/2014 rd — RP 170/2014 rd

medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /gröna
Reijo Hongisto /saf
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd

Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Mika Raatikainen /saf
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Mikael Palola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Syftet med propositionen är att ändra lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen. Bakgrunden till ändringsförslagen är behovet att uppmuntra personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd att återvända frivilligt genom att ta in ett klart, välfungerande och kostnadseffektivt system för frivillig återresa i lagstiftningen. I enlighet med utskottets betänkande anser jag att denna del av propositionen är värd att stödja och jag kan instämma med den.

Betänkligt är däremot regeringens förslag om att dra in mottagningstjänsterna för en utlänningsperson som har nekats uppehållstillstånd och som enligt myndigheternas åsikt har möjlighet att återvända till sitt hemland och få stöd för detta. Eftersom utskottet i sitt betänkande godkänner också denna punkt i lagförslaget är jag tvungen att lämna en reservation som innehåller det som jag lyft fram i utskottet och på grund av vilket jag anser att lagförslaget är problematiskt.

Termen system för frivillig återresa är vilseledande eftersom det inte finns något annat faktiskt alternativ än att stanna kvar i landet olagligt eller flytta till ett annat land. Den som vägrar att återvända frivilligt berövas inte bara uppehållstillståndet utan också alla tjänster med undantag för oundgänglig försörjning och omsorg.

Enligt utskottets betänkande som godkänner propositionen kan personer som vägrar resa tillbaka frivilligt i fortsättningen inte längre få tillfälligt uppehållstillstånd enligt 51 § i utlänningslagen. Enligt gällande lagstiftning kan en asylsökande som fått avslag få tillfälligt uppehållstillstånd i Finland om hen inte kan återsändas till sitt hemland, det vill säga om det är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet (51 §). Det är därför sannolikt att Finland som en följd av det godkända lagförslaget oundvikligen får en ny grupp personer som vistas olagligt i landet.

Att personer har kunnat få tillfälligt uppehållstillstånd har gjort att antalet papperlösa personer som bor i Finland har förblivit litet jämfört med de övriga nordiska länderna och många europeiska länder. Papperslöshet innebär alltid risker för personens eget välbefinnande och för samhället. De här personerna tvingas ändå försörja sig och är det inte möjligt på laglig väg ökar risken för att drivas till kriminell verksamhet. Samhällskonsekvenserna av ökande papperslöshet har inte bedömts i propositionen. Därför föredrar jag nuvarande praxis att den som nekats uppehållstillstånd har en adress och en grundläggande försörjning snarare än att hen skulle försörja sig på gatan eller med hjälp av bekanta. Enligt exempelvis Flyktinghjälp rf:s utlåtande och också enligt andra sakkunniga är mottagningstjänsterna ingen attraktionsfaktor, vilket också utskottet konstaterar i sitt betänkande. Antalet ansökande i Finland är ytterst litet i jämförelse med andra europeiska länder. År 2014 tog Finland emot 3 651 asylsökande medan Sverige tog emot 80 000. I en utredning som EU-kommissionen låtit utarbeta konstateras entydigt att den nationella regleringen inte har något samband med ansökningsmängderna på EU-nivå, inte heller i fråga om Finland.

Om de som sökt asyl i Finland och fått avslag avlägsnas från förläggningarna och förvägras bostad och annan nödvändig basservice såsom hälso- och sjukvård, övergår de eventuellt till att anlita kommunens tjänster för utkomststöd. Det försvagar dessa personers rättigheter men ökar också kommunernas ekonomiska kostnader. Staten har såväl med stöd av grundlagen som förpliktelserna avseende mänskliga rättigheter en skyldighet att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna - såsom rätt till oundgänglig försörjning och omsorg samt till ett människovärdigt liv. Vi vet inte vilka ekonomiska konsekvenser lagändringen får. Också grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande till förvaltningsutskottet (GrUU 47/2014 rd - RP

170/2014 rd) att "med tanke de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna kan det ses som problematiskt i systemet för frivillig återresa att det oundvikligen leder till att det uppstår en ny grupp av personer som vistas olagligt i Finland. Det finns olika bedömningar om hur stor en sådan grupp av papperslösa personer skulle bli (se RP s. 37). Grundlagsutskottet har tidigare påpekat den osäkra rättsliga statusen för utlänningar som vistas i landet utan uppehållstillstånd inte minst med tanke på rättigheterna i anslutning till social trygghet i 19 § i grundlagen (GrUU 7/2008 rd, s. 3). Å andra sidan har utskottet noterat att personerna inte går miste om sin rätt att enligt 19 § 1 mom. i grundlagen få oundgänglig försörjning och omsorg trots att de inte längre omfattas av mottagandet av asylsökande (GrUU 26/2010 rd, s. 2). I motsvarande sammanhang har utskottet också påpekat att rätten till avgiftsfri undervisning i 16 § 2 mom. i grundlagen är en subjektiv rätt, som dessutom är tryggad i artikel 28 i FN:s konvention om barnets rättigheter (GrUU 59/2010 rd, s. 5)."

Regeringens förslag bör inte godkännas i fråga om ändring av grunderna för beviljande av

uppehållstillstånd. Det är oklokt av Finland att genom egna insatser påskynda en utveckling som leder till fler papperslösa personer.

Jag anser att det också är problematiskt om en person avvisas till ett land där säkerhetssituationen är dålig eller snabbt kan förändras från att ha bedömts som god till att bli dålig. Sådana länder är exempelvis Afghanistan, Irak och Somalia.

Jag anser att förvaltningsutskottet skulle ha instämt i grundlagsutskottets utlåtande om att garantera en persons rättssäkerhet enligt 21 § i grundlagen så att beslutet om utvisning inte får verkställas, förrän förvaltningsdomstolen har avgjort en eventuell ansökan om förbud mot verkställighet eller på eget initiativ på grund av besvär förordnat om verkställighet av beslutet.

Förslag

Jag föreslår följaktligen

att riksdagen godkänner lagförslag 1 enligt betänkandet och

förkastar lagförslag 2.

Satu Haapanen /gröna