

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 56/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter

INLEDNING

Remiss

RP 172/2014 rd

Ställningstagande

Riksdagen remitterade den 1 oktober 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (GrUU 45/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Harri Sivula och polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- assistent Elina Saaristo-Diatta, utrikesministeriet
- tingsdomare Jukka Jaakkola, Helsingfors tingsrätt
- överinspektör Janne Kinnunen, Migrationsverket
- direktör Jari Kähkönen, Joutseno förläggning

- direktör Pekka Nuutinen, Krämerstogs förläggning
- överinspektör Robin Harms, Minoritetsombudsmannens byrå
- jurist Merike Helander, barnombudsmannens byrå
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen
- juridisk rådgivare Jani Leino, Finlands Röda Kors
- verksamhetsledare Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- justitieombudsman Petri Jääskeläinen
- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Polisstyrelsen
- dataombudsmannens byrå
- Helsingfors stad
- Centralförbundet för Barnskydd rf
- biträdande professor Sakari Melander.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter ändras.

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras så att lagen förbjuder tagande i förvar av asylsökande barn som är i landet utan vårdnadshavare och att de bestämmelser som gäller ta-

gande av barn i förvar i övrigt preciseras. Enligt förslaget får ett barn under 15 år som saknar vårdnadshavare inte tas i förvar ens efter det att ett beslut om avlägsnande av barnet ur landet har blivit verkställbart. Avsikten är att begränsa situationer där barn som har fyllt femton år och är i landet utan vårdnadshavare tas i förvar för att säkerställa avlägsnandet ur landet och att i övrigt precisera bestämmelserna om tagande av barn i förvar.

Regeringen föreslår att förutsättningarna för tagande i förvar, informationen till den som tagits i förvar och placeringen av utlänningar som tagits i förvar preciseras med anledning av genomförandet av mottagningsdirektivet.

Dessutom föreslås att anmälningsskyldigheten ändras så att den blir ett mer fungerande alter-

nativ till tagande i förvar. Till lagen ska fogas en möjlighet att ordna en rättegång med hjälp av videokonferens eller någon annan lämplig teknisk dataöverföring.

I lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter tas det enligt förslaget in sådana ändringar som å ena sidan syftar till att på det sätt som förutsätts i mottagningsdirektivet förbättra ställningen och förhållandena för sådana utlänningar som tagits i förvar och som är i en sårbar ställning, å andra sidan till att på grund av nationella behov förbättra säkerheten på förvarsenheter samt för deras klienter och personal.

Lagarna avses träda i kraft vid ingången av 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Lagen om ändring av utlänningslagen

Allmänt om tagande i förvar. Med tagande i förvar avses en säkringsåtgärd som med stöd av utlänningslagen (301/2004) och av administrativa skäl riktar sig mot en utlännings frihet och som i regel verkställs vid en förvarsenhet som inrättats vid en förläggning för asylsökande. För närvarande finns det två förvarsenheter efter det att det utöver förvarsenheten vid förläggningsen i Krämertskog inrättades en förvarsenhet med egen specialavdelning för utsatta personer — i praktiken familjer och kvinnor — vid förläggningsen i Joutseno under senare hälften av 2014. De båda förvarsenheterna har lika stor kapacitet vilket ger plats för sammanlagt 80 personer.

Under de senaste åren har man med stöd av utlänningslagen varje år fattat ca 1 500 beslut om tagande i förvar. Enligt statistiska uppgifter har förvarstiden under 2010—2013 varit i genomsnitt 11,8 dygn.

I stället för de andra säkringsåtgärder som avses i 118—120 § i utlänningslagen kan det be-

stämmas att en utlänning ska tas i förvar med stöd av 121 § i den gällande lagen, om det med hänsyn till hans eller hennes personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon genom att hålla sig undan, avvika eller på annat sätt förhindrar eller avsevärt försvårar beslutsfattande som gäller honom eller henne själv eller verkställigheten av beslut som gäller avlägsnande ur landet. Dessutom kan en utlänning dessutom tas i förvar som säkringsåtgärd, om det är nödvändigt för att utreda utlänningsens identitet då den är oklar, eller om det med hänsyn till utlänningsens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon gör sig skyldig till brott i Finland.

Grunden för att hålla personer i förvar under 2010—2013 var i genomsnitt i 81 procent av fallen avlägsnande ur landet. När det gäller statistikförda enskilda grunder var den vanligaste grunden beredning av verkställigheten av beslut om avvisning. I genomsnitt 16 procent av besluten hade utredning av förutsättningarna för inresa som grund och i genomsnitt 1 procent utredning av utlänningsens identitet, eftersom den var oklar. För att en utlänning ska kunna tas i förvar

på grund av oklar identitet förutsätts det att han eller hon vid behandlingen av ärendet har gett otillförlitliga upplysningar eller vägrat lämna upplysningar eller att det annars framkommit att identiteten inte kan anses vara klar. År 2013 fattade man sammanlagt 5 511 beslut om avlägsnande ur landet. På de grunderna fattades under samma tid 1 335 beslut om tagande i förvar. Utvisningen säkrades med andra ord genom den åtgärden i endast en fjärdedel av fallen.

De allmänna principerna i utlänningslagen. Utlänningslagen är en omfattande allmän lag med över 200 paragrafer. Enligt vad som framgått av utfrågningen av sakkunniga konstaterar utskottet att de principer som ska iakttas vid behandlingen av alla ärenden som avses i utlänningslagen finns samlade i början av lagen. Dessa principer upprepas naturligtvis inte separat senare i lagen.

Bestämmelser om att beakta barnets bästa finns i 6 § i lagen. Det måste beaktas också vid tillämpningen av 122 § i lagen som gäller tagande i förvar av minderåriga och i alla frågor som gäller barn där lagen tillämpas. Enligt proportionalitetsprincipen får utlänningarnas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt när lagen tillämpas (5 §). Vid behandlingen av förvaltningsärenden i enlighet med utlänningslagen tillämpas förvaltningslagen (434/2003) och vid sökande av ändring förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Utskottet noterar att regeringens proposition ingår i ett omfattande sammanhang som utöver till principerna ovan också anknyter till en omfattande rättspraxis. Utskottet vill också framhålla att lagstiftningen som helhet tillsammans med etablerad rättspraxis ställer betydligt strängare villkor med tanke på myndighetsutövningen än det verkar vid en granskning av de enskilda bestämmelserna.

Hur mottagningsdirektivet och återvändandedirektivet tillämpas på tagande i förvar. I 4 kap. i återvändandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och

förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, 2008/115/EG) ingår bestämmelser om hållande i förvar. Bestämmelserna tillämpas i samband med avlägsnande ur landet.

Utskottet poängterar att tillämpningen av mottagningsdirektivet (rådets direktiv 2003/9/EG om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna) upphör och tillämpningen av återvändandedirektivet inleds när det konstaterats att en person vistas olagligt i landet enligt återvändandedirektivet. Detta innebär att tillämpningen av mottagningsdirektivet för Finlands vidkommande upphör och tillämpningen av återvändandedirektivet inleds när Migrationsverket har avslagit en ansökan om internationellt skydd och beslutet och det tillhörande beslutet om avlägsnande ur landet har vunnit laga kraft, antingen direkt eller genom att fullföljdsdomstolen har förkastat besvären och besluten därmed har blivit verkställbara i enlighet med förvaltningsprocesslagen.

I fråga om mottagningsdirektivet bör det nämnas att dess tillämpningsområde är begränsat och gäller enbart personer som ansöker om internationellt skydd. Regeringspropositionen redogör närmare för förhållandet mellan mottagningsdirektivet och den nationella lagstiftningen. Återvändandedirektivet tillämpas däremot på alla som i enlighet med direktivets definition har konstaterats uppehålla sig olagligt i landet, oberoende av de ursprungliga grunderna för inresan och om den har varit laglig eller olaglig. Det leder till att mottagningsdirektivet tillämpas på personer som ansökt om internationellt skydd och vars ansökan ännu inte har avgjorts enligt den process som redovisats ovan. Tillämpningsområdet är begränsat till de personer som tagits i förvar därför att förutsättningarna för deras inresa eller vistelse i landet ska redas ut. Återvändandedirektivets bestämmelser om hållande i förvar gäller sådana Finland har genomfört dem och tillämpas på sådana personer som omfattas av beredningen eller säkrandet av verkställigheten av ett beslut om att de ska avlägsnas ur landet eller tillsynen över avlägsnandet.

Förutsättningarna för tagande i förvar och andra viktiga förslag till ändringar. Regeringen föreslår i sin proposition att förutsättningarna för att ta personer i förvar ska preciseras och samtidigt skärpas. De allmänna förutsättningarna för att ta personer i förvar, som är desamma som förutsättningarna för säkringsåtgärderna enligt 118—120 §, ingår i den nya 117 a §. De övriga säkringsåtgärderna är anmälningsskyldighet, överlämnande av resedokument och resebiljett till myndigheterna och ställande av säkerhet för vistelse- och återresekostnaderna. Säkringsåtgärder kan med stöd av den nya 117 a § vidtas mot en utlänning om det är nödvändigt 1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet, eller 2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig. Utöver de allmänna förutsättningarna krävs det enligt 121 § i lagförslaget att de säkringsåtgärder som avses i 118—120 § är otillräckliga och att beslutet grundar sig på en individuell bedömning. Dessutom ska någon av de förutsättningar som avses i 121 § 1 mom. 1—6 punkten uppfyllas.

Utskottet konstaterar att man i lagförslaget avgränsar förutsättningarna för att ta en person i förvar ytterligare genom att kräva att såväl allmänna som särskilda förutsättningar ska vara uppfyllda, genom att betona att åtgärden är ett sista handsalternativ i förhållande till andra säkringsåtgärder och genom att förutsätta en individuell bedömning av grunderna för åtgärden i varje enskilt fall. Av sakkunnigutlåtandena att döma har denna slutliga helhet inte framträtt tillräckligt tydligt.

När en utlänning tas i förvar är det alltid en fråga om den säkringsåtgärd som tas till i sista hand och som kan användas bara om andra, lindrigare säkringsåtgärder inte är tillräckliga, framhåller utskottet. Tingsrätten ska utan dröjsmål ta upp den behöriga tjänstemannens beslut om att ta en utlänning i förvar. Om tingsrätten inte beslutar att utlänningen ska frigges, ska rätten på eget initiativ ta upp ärendet till ny behandling senast inom två veckor efter beslutet om att utlän-

ningen fortsatt ska hållas i förvar. Den som hålls i förvar ska frigges omedelbart när det inte längre finns förutsättningar för förvar, senast när den i lagen föreskrivna tidsfristen har gått ut.

I detta sammanhang bör det nämnas att inrikesministeriet den 18 december 2014 har lämnat in en utredning om alternativen till att ta personer i förvar till utskottet. Enligt avsnittet om slutsatser i den anses det viktigt att lagändringarna i regeringens proposition RP 172/2014 rd följs upp och konsekvenserna av dem utvärderas. Det är därmed i princip aktuellt att överväga nya eller kompletterande alternativa säkringsåtgärder 2016. Det är viktigt att myndigheterna och frivilligorganisationerna omedelbart inleder en dialog om alternativa säkringsåtgärder. När alternativen bedöms bör man fästa uppmärksamhet vid att dessa uppfyller syftet med säkringsåtgärderna enligt gällande lagstiftning om säkringsåtgärder. För polis-, förundersöknings- och tvångsmedslagstiftningens vidkommande vill förvaltningsutskottet understryka att den lagstiftningen är till för att förebygga, avslöja, genomföra förundersökning av och utreda brott och inte för att ersätta de administrativa säkringsåtgärder som gäller hållande av utlänningar i förvar.

Enligt förslaget i regeringens proposition är det förbjudet att ta ett barn under 15 år som är i landet utan vårdnadshavare i förvar. Att hålla ett barn i förvar är möjligt bara om det är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden. Det är då inte fråga om en säkringsåtgärd, utan om barnets bästa och dess rätt att få vara tillsammans med en förälder som tagits i förvar. Dessutom får ett barn under 15 år hållas i förvar endast under en kort tid och ett barn under 15 år som söker internationellt skydd får inte tas i förvar förrän ett beslut om att barnet ska avlägsnas ur landet har blivit verkställbart. Propositionen preciserar också i övrigt förfarandet för att ta barn i förvar och rättsskyddet för barn som hålls i förvar förbättras.

De minderårigas ställning förbättras också genom kravet på att det måste finnas ett utlåtande från en socialarbetare redan när tingsrätten första gången behandlar ärendet. Tingsrätten måste

behandla ärendet senast ett dygn efter beslutet om att barnet ska tas i förvar.

Utöver det som sagts ovan vill man med ändringarna i utlänningslagen genomföra bestämmelserna om hållande av utlänningar i förvar i EU:s mottagningsdirektiv. Enligt en utredning till utskottet ändrar preciseringarna inte förutsättningarna för att hålla utlänningar i förvar, utan syftet är att minska utrymmet för tolkning vid den praktiska tillämpningen av bestämmelserna.

Också i mottagningsdirektivet betonas att de alternativa säkringsåtgärderna till att hålla någon i förvar är primära. Det framgår av propositionen att detta är en klar utgångspunkt för lagstiftningen om säkringsåtgärderna i Finland, som regeringen har för avsikt att stärka ytterligare genom propositionen. Genom propositionen vill man också främja tillämpningen av anmälningsskyldigheten som alternativ till att hålla personen i förvar. Det ska enligt förslaget bli möjligt att förutom hos polisen och gränskontrollmyndigheten också anmäla sig på en förläggning.

Målet bör fortfarande vara att ensamkommande 15–17 år fyllda inte ska hållas i förvar ens i samband med avlägsnande ur landet efter ett negativt beslut på en asylansökan. Utskottet bör bedöma behovet av att ändra 122 § 3 mom. samtidigt som det behandlar den proposition om säkringsåtgärder som utgör ett alternativ till hållande i förvar som är under beredning vid inrikesministeriet.

Lagen om ändring av lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter

Principer för gällande lag. Lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002) trädde i kraft i början av mars 2002. De ändringar som gjorts i lagen har närmast varit av teknisk karaktär.

Bakgrunden till lagen är ett synsätt som betonar rättssäkerheten och de mänskliga rättigheterna för utlänningar som tagits i förvar, vilket är motiverat i fråga om lagstiftning av detta slag.

Det framgår av propositionen att man då den lagen stiftades inte bedömde att förvarsenheterna kunde beröras av säkerhetsrisker, såsom rymningsförsök eller rymning, hot och våldssituationer.

Behov av revidering. Även om den ovan konstaterade bedömningen i stor utsträckning visat sig vara riktig, har det i praktiken framgått att säkerhetsrisker regelbundet är närvarande i vardagen och gäller många av dem som hållits i förvar. Det rådande läget ger upphov till uppenbara säkerhetsbrister och försätter förvarsenhetens ledning och personal i en orimlig situation när de gör sitt bästa för att både trygga klienternas säkerhet och personalens arbetarskydd.

De personer som hålls i förvar har olika slags bakgrund. En del har kriminell bakgrund, ibland handlar det om brott mot liv. Hos vissa av dem påträffas eggvapen och narkotika först när de redan befinner sig i förvarsenheten. Propositionen listar siffror från flera år tillbaka över händelser som gett upphov till problem med tanke på upprätthållandet av ordningen och säkerheten, men också för övervakningen av enheten. Att den förvarsenhet med 40 platser som socialväsendet driver i Krämertskog är en riskfylld plats avspeglas också i det faktum att polisen, som man regelbundet varit tvungen att kalla till enheten på grund av ordningsproblem, av säkerhetsskäl alltid skickar minst två patruller vid larm. Situationen i fråga om den nya enheten i Joutseno försvåras av att det inte finns tillgång till polis i samma utsträckning som i huvudstadsregionen.

De föreslagna lagändringarna. Enligt en utredning grundar sig de föreslagna ändringarna i lagen på de problemsituationer man stött på i vardagen vid förvarsenheten i Krämertskog och som man av erfarenhet vet att den gällande lagstiftningen inte bemöter. Utskottet framhåller att syftet med de föreslagna ändringarna är att också i fortsättningen trygga förvarsenhetens verksamhetskoncept, som grundar sig på den praxis och de värderingar som tillämpas inom det sociala arbetet. En trygg arbetsmiljö skapar bättre förutsättningar för personalen att sköta sina pri-

måra uppgifter, som till väsentlig del går ut på att stödja utlännningar som tagits i förvar och som ofta befinner sig i en svår och stressande livssituation. En ändamålsenlig författningsgrund stöder personalens förutsättningar att orka med sitt krävande arbete och förbättrar såväl rättssäkerheten för utlännningar som tagits i förvar som deras boendetrivsel.

I förhållande till det antal ändringar som föreslås i propositionen bedöms de praktiska konsekvenserna inte vara särskilt stora. Det är huvudsakligen fråga om att sådana förfaranden som redan tillämpats i praktiken ska lyftas in eller sammanställas i lagstiftningen. Utskottet anser det vara absolut nödvändigt att de mera exakta normerna om hållandet i förvar samlas i en författning på lagnivå för att klienternas säkerhet och rättsskydd och personalens verksamhetsvillkor ska kunna tryggas. Den principiellt mest betydelsefulla regleringen gäller användningen av maktmedel. De övriga normerna gäller framför allt övervakning och personregister.

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av utlänningslagen

121 §. Förutsättningar för tagande i förvar. Bestämmelsen i 121 § 1 mom. 3 punkten i utlänningslagen gäller en situation där en utlänningsperson har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att säkra beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning.

Sakkunniga har ansett att bestämmelsen är problematisk och att den innebär en sanktionskumulation. Utskottet konstaterar att bestämmelsen i 1 mom. innebär att rätten att ta en utlänningsperson i förvar begränsas jämfört med gällande lag. Det är uttryckligen fråga om en säkringsåtgärd för att avlägsna en person ur landet. Bestämmelsen sänker inte tröskeln för att gripa, an hålla eller internera någon. Dessa åtgärder är fristående från utlänningslagen och ingår i polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen. Den reglering som gäller tagande i förvar har helt andra syften.

Det föreslås i propositionen att 121 § 1 mom. i utlänningslagen ska kompletteras med en ny 6 punkt om hållande i förvar när den nationella säkerheten kräver det. Bestämmelsen bygger på mottagningsdirektivet, men är inte lika tillåtande.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande är ett hot mot den nationella säkerheten i sig en godtagbar orsak till frihetsberövande. Det är också en orsak som tillgodoser ett tungt vägande samhällsligt behov. Men med avseende på kravet på precision är den föreslagna 6 punkten inte oproblematisk. För det första kan uttrycket nationell säkerhet anses till den grad oprecist till innehållet att det framstår som ett minimikrav att tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen åtminstone beskrivs i förvaltningsutskottets betänkande. För det andra är bestämmelsen formulerad på ett sätt som liknar ett cirkelresonemang. Enligt bestämmelsen kan en person "tas i förvar" om personen utgör ett sådant hot mot den nationella säkerheten "som kräver att han eller hon tas i förvar".

När det gäller bestämmelsens räckvidd konstaterar utskottet att begreppet nationell säkerhet redan ingår i den gällande utlänningslagen. Att ta en person i förvar för att personen utgör ett hot mot den nationella säkerheten sammanhänger med bekämpandet av förehavanden och brott som kan äventyra stats- och samhällsskicket eller rikets inre eller yttre säkerhet. I detta avseende tillämpas bestämmelsen framför allt inom skyddspolisens kärnområde för att bekämpa, förebygga och avslöja terrorism eller olaglig underrättelseverksamhet. Vid bekämpning av brott som faller inom skyddspolisens behörighet framhävs förebyggandets betydelse. Sådana åtgärder sätts i regel in vid en tidpunkt då någon anmälan om brott ännu inte har gjorts, och att en person har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott kan inte i det skedet tillämpas som grund för tagande i förvar enligt 121 § 1 mom. 3 punkten i utlänningslagen. Det bör i detta sammanhang observeras att tillämpningen av bestämmelsen om avvisning enligt 148 § 1 mom. 10 punkten och om utvisning enligt 149 § 1 mom. 4 punkten i utlänningslagen för att en per-

son äventyrar den nationella säkerheten inte förutsätter en gärning som uppfyller ett brottsrekvisit.

Utskottet framhåller att ett beslut om tagande i förvar med stöd av 121 § 1 mom. 6 punkten fattas för att säkra verkställigheten av ett beslut om avvísning eller utvisning på grund av att den nationella säkerheten har äventyrats. Verkställigheten av sådana beslut äventyras om tagande i förvar saknas bland de säkringsåtgärder som finns att tillgå. På beslutens verkställbarhet och sökande av ändring tillämpas på normalt sätt gällande bestämmelser i utlänningslagen. Vidare kan det nämnas att bestämmelserna om enskild prövning, ställning som sistahandsalternativ, kort varaktighet och individuell bedömning naturligtvis också gäller tagande i förvar enligt 121 § 1 mom. 6 punkten.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 121 § 1 mom. 6 punkten godkänns med följande lydelse:

"6) det med hänsyn till utlänningspersonens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett (*utesl.*) hot mot den nationella säkerheten (*utesl.*)."

122 §. Tagande av barn i förvar. Enligt regeringspropositionen ska bestämmelsen om tagande av barn i förvar i 122 § i utlänningslagen ändras. I 1 mom. föreskrivs det om villkoren för att barn ska få tas i förvar. För det första krävs det att den förutsättning som avses i 121 § 1 mom. föreligger. Detta innebär samtidigt också att ett barn som en sista åtgärd kan tas i förvar först efter det att möjligheten att tillgripa de säkringsåtgärder som avses i lagens 118—120 § har bedömts och det har konstaterats att dessa åtgärder inte är tillräckliga. Enligt det föreslagna 2 mom. krävs det i fråga om ett barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare dessutom att åtgärden är nödvändig för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. I princip tas ett barn inte i förvar över huvud taget, utan placeras på den öppna avdelningen vid förläggningen. Utskottet poängterar att ett barn får tas i förvar endast om det är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden.

Enligt det föreslagna 3 mom. får ett barn under 15 år som saknar vårdnadshavare inte tas i förvar. Ett barn som fyllt 15 år och saknar vårdnadshavare och som söker internationellt skydd får inte tas i förvar förrän ett beslut om att barnet ska avlägsnas ur landet har blivit verkställbart. Enligt det föreslagna 4 mom. ska ett barn som saknar vårdnadshavare och som tagits i förvar frigges senast 72 timmar efter det att barnet togs i förvar. Av särskilda skäl kan tiden i förvar förlängas med högst 72 timmar. Enligt Europadomstolens synsätt ska man tillämpa återvändandedirektivet och inte mottagningsdirektivet på hållande i förvar för att säkra avlägsnande ur landet. Utifrån detta synsätt är det inte längre fråga om att ta ett barn i förvar som ansökt om asyl, när barnet inte beviljats internationellt skydd och beslutet är verkställbart.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande särskilt tagit ställning till regleringen i ljuset av artikel 5.1.f i Europeiska människorättskonventionen och artikel 3 i FN-konventionen om barnets rättigheter. I sitt sammandrag konstaterar grundlagsutskottet att mottagningsdirektivet inte innehåller någon bestämmelse om totalförbud mot att ta barn i förvar, och ett sådant kan inte heller härledas från de internationella människorättsförpliktelser som Finland har förbundit sig till, eller av de relevanta kontrollorganens ställningstaganden.

Regleringen enligt det föreslagna 3 mom. är därför motiverad till den del den innebär ett kategoriskt förbud mot att barn under 15 som är i landet utan vårdnadshavare ska tas i förvar.

Förvaltningsutskottet är ense med grundlagsutskottet om att möjligheten att ta ett barn som fyllt 15 år i förvar avgörs som slutresultat av samtidig tillämpning av många olika paragrafer i utlänningslagen. Frågan gäller inte enbart tillämpningen av de särskilda förutsättningarna enligt 121 § eller förutsättningarna för att ta barn i förvar enligt 122 §, utan en förutsättning för att ta ett barn i förvar är också att de allmänna förutsättningarna enligt 117 a § uppfylls.

Enligt den föreslagna 117 a § i utlänningslagen är förutsättningarna för säkringsåtgärder, till vilka tagande i förvar alltså hör, att de är nöd-

vändiga för att klarlägga förutsättningarna för en utlännings inresa eller vistelse, bereda ett beslut om att utlännningen ska avlägsnas ur landet, säkerställa verkställigheten eller övervaka att han eller hon avlägsnar sig. Villkoren för tagande i förvar är enligt den inledande meningen i 1 mom. i den föreslagna 121 § att övriga säkringsåtgärder, vilka är anmälningsskyldighet (118 §), överlämnande av resedokument och resebiljett till polisen (119 §) och ställande av säkerhet (120 §), inte räcker till. Beslutet baseras alltid på individuell bedömning och föremål för bedömningen är att de förutsättningar som föreskrivs i punkterna 1—6 i 121 § uppfylls. Först efter det ovan konstaterade tillämpas den föreslagna 122 § som också den innehåller olika avgränsningar.

Det konstateras också i grundlagsutskottets utlåtande att propositionen begränsar tagande i förvar genom att förutsätta att både de allmänna och de särskilda förutsättningarna ska vara uppfyllda samtidigt, betonar att tagande i förvar är sekundärt i jämförelse med andra säkringsåtgärder och förutsätter en individuell bedömning - också i fråga om barn i åldern 15—17.

Grundlagsutskottets slutsats är att barnets bästa beaktas på ett adekvat sätt genom den föreslagna lagstiftningen, de förfarandegarantier som ingår, begränsningar av kvarhållandets varaktighet och de genomförda lokallösningarna. Barnskyddsåtgärder vidtas parallellt med processen för tagande i förvar, vilket också grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande. Regleringen enligt grundlagsutskottet godtagbar, i linje med samhällsbehoven och proportionellt riktig.

Finlands internationella fördragsförpliktelser, särskilt konventionen om barnets rättigheter, talar emellertid enligt grundlagsutskottet för att formuleringen i 122 § ändras så att där uttryckligen framgår att barn kan tas i förvar endast som en sista utväg. Utskottet ser det därför som nödvändigt att den förhöjda betydelsen av förvar av barn som en sistahandsåtgärd fogas till den föreslagna 122 §. Ändringen är ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Förvaltningsutskottet föreslår med anledning av grundlagsutskottets utlåtande

att bestämmelsen om förutsättningarna för att ta barn i förvar i 122 § 1 mom. 1 punkten ändras till "den förutsättning för tagande i förvar som avses i 121 § 1 mom. föreligga *samt de säkringsåtgärder som avses i 118—120 § utifrån en individuell bedömning ha konstaterats vara otillräckliga och tagande i förvar nödvändigt som en sista utväg.*"

Förvaltningsutskottet noterar också att de barn som tas i förvar placeras vid den nya förvarsenheten i Joutseno i lokaler som är planerade för att motsvara behoven hos familjer och barn. Det är viktigt med tanke på barnens skolgång att Finland tillämpar en unik modell enligt vilken personalen vid förvarsenheten har fått utbildning på det sociala området och inte är fängvakter eller annan säkerhetspersonal.

123 §. Beslut om tagande i förvar. Regeringspropositionen föreslår att 123 § ändras. I stället för nuvarande sex moment ska paragrafen endast innehålla två moment. Innehållsmässigt ska det gällande 1 mom. delas upp på två moment så att det i 1 mom. precis som nu föreskrivs om de tjänstemän som är behöriga att fatta beslut om att ta en utlänning i förvar.

Den nuvarande sista meningen i momentet, enligt vilket den som tagits i förvar eller hans eller hennes lagliga företrädare ska meddelas om grunderna för åtgärden, ska ingå i det föreslagna nya 2 mom. Den som har tagits i förvar eller hans eller hennes lagliga företrädare ska omedelbart skriftligen på ett språk som han eller hon förstår eller skäligen kan antas förstå meddelas grunden för tagandet i förvar. Dessutom ska han eller hon informeras om behandlingen av ärendet om tagande i förvar och om möjligheten att få rätts hjälp.

Däremot ska bestämmelserna om placering och behandling av en utlänning i en förvarsenhet och om tillfällig placering och behandling av en utlänning i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokaler som nu ingår i 2—6 mom. i den gällande 123 § utgöra 2—6 mom. i den föreslagna nya 123 a §.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet behandlade under slutet av förra året regeringens

proposition RP 19/2014 rd med förslag till diskrimineringslag och vissa lagar som har samband med den. Riksdagen har godkänt lagförslagen utifrån arbetslivs- och jämställdhetsutskottets betänkande (AjUB 11/2014 rd), och lagarna har trätt i kraft från ingången av 2015 med stöd av en särskild införandelag (1347/2014). Det här berör också 123 § 6 mom., som har ändrats genom lag 1341/2014, så att den föreskriver om diskrimineringsombudsmannens rätt att besöka polisens och gränsbevakningsväsendets häkteslokaler och samtala enskilt med utlänningar tagna i förvar. Bestämmelsen i 123 § 6 mom. i 1341/2014 har tagits in som 6 mom. i den föreslagna 123 a § i propositionen, men med den tidigare myndighetbenämningen minoritetsombudsmannen.

Det är trots det inte nödvändigt att ändra formuleringen i den föreslagna 123 §. Det räcker med att i ingressen också hänvisa till lag 1341/2014 i samband med 123 §.

123 a §. Placering av utlänningar som tagits i förvar. Enligt det föreslagna i 123 a § 1 mom. ska en utlänning som tagits i förvar placeras i en förvarsenhet som avses i förvarslagen. Enligt det föreslagna 2 mom. kan den som tagits i förvar under vissa förutsättningar i stället för i polisens häkteslokaler placeras i gränsbevakningsväsendets häkteslokaler för högst 48 timmar.

Ett barn som tas i förvar ska med stöd av 4 mom. alltid placeras i en förvarsenhet. Det framgår av grundlagsutskottets utlåtande att det föreslagna 4 mom. i enlighet med konventionen om barnets rättigheter och ställningstaganden från dess kontrollorgan ska skrivas om i form av ett förbud. Förvaltningsutskottet föreslår därför att momentet ändras på följande sätt: "Om den utlänning som tagits i förvar är ett barn *får han eller hon inte placeras i gränsbevakningsväsendets eller polisens häkteslokaler, utan han eller hon ska alltid placeras i en förvarsenhet.*"

Förvaltningsutskottet konstaterar att barnen placeras i den nya förvarsenheten i Joutseno, vars lokaler är planerade för att motsvara behoven hos familjer och barn. Det är mycket lovligt med avseende på bemötandet av barn att Finland

har antagit en internationellt unik verksamhetsmodell enligt vilken personalen vid förvarsenheterna har fått utbildning på det sociala området.

Med hänvisning till detaljmotiveringen till 123 § föreslår förvaltningsutskottet att den nya myndighetsbenämning på minoritetsombudsmannen som togs i bruk vid ingången av 2015 också ska tas in i 123 a § 6 mom. Bestämmelsen ska alltså föreskriva om diskrimineringsombudsmannens rätt att besöka polisens och gränsbevakningsväsendets häkteslokaler och samtala enskilt med utlänningar som tagits i förvar.

125 a §. Behandling i tingsrätten av ärenden som gäller tagande av barn i förvar. Bestämmelsen befäster de sociala myndigheternas ställning vid förvarsförfarandet. Enligt den föreslagna lagen ska tingsrätten ta upp ett ärende som gäller tagande av ett ensamkommande barn i förvar senast ett dygn efter anmälan, och socialmyndigheten ska bereda ett skriftligt utlåtande i ärendet till tingsrätten. Socialmyndigheten ska ges tillfälle att bli hörd innan ett beslut fattas. Socialmyndigheten bör därför själv bedöma om den vill bli hörd redan i det inledande stadiet. Tidsramarna är snäva, men syftet med dem är att öka socialmyndighetens inflytande när barn tas i förvar. Man bör också komma i håg att det är fråga om verkställigheten av en säkringsåtgärd i enlighet med en förpliktelse enligt lag, och att ta en person i förvar är alltid en sista utväg som bara får tillgripas om säkringsåtgärderna inte kan genomföras med lindrigare medel.

2. Lag om ändring av lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter

3 a §. Förvarsenheternas ordningsregler. Det framgår av 1 mom. att en förvarsenhet ska ha ordningsregler där närmare bestämmelser än sådana som utfärdats genom lag eller med stöd av lag kan meddelas när det gäller vistelse inom förvarsenhetens område, besök, innehav och användning av telefoner och annan kommunikations- och upptagningsutrustning, stödande av verksamhetsförmågan, inkvartering och omsorg

samt innehav av egendom. Enligt propositionsmotiven ska ordningsreglerna ge konkret, praktisk information om hur man går till väga på förvarsenheten och vad man kan förvänta sig av de utlännningar som tagits i förvar och av personalen. Det föreslås inte några direkta disciplinära påföljder för brott mot ordningsreglerna. På en förvarsenhet är eventuella disciplinära påföljder separat förvar och placering i polisens häkteslokaler. Bestämmelser om detta finns i lagens 8 och 9 §.

Grundlagsutskottet understryker i sitt utlåtande att ordningsregler som de nu föreslagna inte kan reglera individens rättigheter eller skyldigheter på ett sätt som avviker från lagen. Brott mot ordningsreglerna får inte heller medföra disciplinära påföljder. Grundlagsutskottet anser att ordningsreglernas juridiska status allmänt taget är oklar. I praktiken har ordningsreglerna främst en styrande och informativ betydelse. Enligt utlåtandet är motiven till den föreslagna 3 a § bristfälliga, eftersom de inte visar vilka omständigheter de olika delområdena i ordningsreglerna kan gälla i praktiken.

Förvaltningsutskottet konstaterar liksom grundlagsutskottet att ordningsreglerna har en styrande och informativ betydelse. Avsikten med dem är naturligtvis inte att reglera individens rättigheter eller skyldigheter på ett sätt som avviker från lagen, och lagförslaget innehåller många sådana bestämmelser om rättigheter och skyldigheter. Ordningsreglerna sammanhänger med den praktiska verksamheten vid förvarsenheten och hur den ska organiseras. Tillämpningen av de bestämmelser som gäller individens rättigheter och skyldigheter innebär att de omsätts i den praktiska verksamheten vid förvarsenheten. För styrningen, planeringen och övervakningen av förvarsenheternas praktiska verksamhet svarar Migrationsverket, som också fastställer ordningsreglerna. Den konkreta praktiska verksamheten vid förvarsenheten sker emellertid inom ramarna för dess verksamhetsbetingelser och inom behörigheten för dess ledning och personal enligt dessas prövning.

Genom ordningsreglerna kan man ge närmare anvisningar om bland annat rörelsefriheten på

förvarsenhetens område. Ordningsreglerna innebär inte någon begränsning av den fria rörligheten, som naturligtvis redan per definition är begränsad i en sluten förvarsenhet. Med stöd av anvisningarna om rörlighet i ordningsreglerna kan man exempelvis fastställa tider för utomhusvistelser och var klienterna får vistas under vilka tider på dygnet. Enligt lagen ska alla som tagits i förvar beredas möjlighet att vistas utomhus minst en timme per dag. Genom de anvisningar som ingår i ordningsreglerna visas vilka spelregler som gäller för de olika grupperna. De ger till exempel utrymme för att hålla familjer och barn åtskilda från övriga klienter. På motsvarande sätt kan man vid behov anslå olika tider för när olika religiösa grupperingar har rätt att använda det rum enligt 14 § som är avsett för stillhet. Bestämmelser om besök ingår i 6 § i lagförslaget och bestämmelser om övervakning och begränsning av besök i 15 §. Genom ordningsreglerna kan man ge praktiska anvisningar om besöken och ange vid vilka klockslag de i regel får ske. I praktiken är till exempel besök nattetid nästan omöjliga på grund av den fåtaliga personalen och med tanke på klienternas nattro. Sådana besök är inte heller motiverade annat i yttersta undantagsfall. Bestämmelser om användningen av telefon och annan kommunikations- och upptagningsutrustning finns i 7 § och om begränsningen av användningen i 17 §. Ordningsreglerna kan också ange vilka utrymmen som lämpar sig för användningen av sådan utrustning och meddela att användningen av telefon i det rum som är avsett för stillhet eller i TV-rummet inte är tillåten. Bestämmelser om stödjande av funktionsförmågan finns i 14 §. Anvisningar för användningen av bibliotekstjänster kan på samma sätt som i fråga om utevistelser meddelas för olika klientgrupper, bland annat för att barnfamiljerna ska kunna hållas i sär från de övriga. Bestämmelser om inkvartering och vård finns i 11 §. Ordningsreglerna bör trots det ange vilka tider det är nödvändig att iaktta tystnad med tanke på de andra klienternas nattro. Bestämmelser om innehav av egendom ingår i 11 a § och bestämmelser om förbjudna föremål och ämnen i 22 b § 1 mom. Det faller sig naturligt att

ta in informativa anvisningar i ordningsreglerna om bland annat vad som är förbjudna föremål och ämnen. Förvaltningsutskottet konstaterar att det är viktigt att så bra som möjligt beskriva de praktiska spelregler som i enlighet med lagen ska iakttas vid förvarsenheten för att det ska vara möjligt att beakta olika klienters befogade intressen på ett så likvärdigt sätt som möjligt, se till att klienternas vistelse förflyter störningsfritt och utan risk för säkerheten och sörja för personalens arbetsvillkor och därigenom se till att arbetet vid förvarsenheten följer det koncept för förvarsenheten som i väsentlig grad grundar sig på verksamhetsprinciperna för socialvården.

6 §. *Besök och rätt till kontakter.* Regeringen föreslår i propositionen att bestämmelsen i 7 § 1 mom. i den gällande lagen om en utlännings rätt att ta emot besökare ska flyttas till 1 mom. i denna paragraf. Det föreslås därför att rubriken för paragrafen ändras. Det föreslås dessutom att begreppet asylsökande ändras till det begrepp som för närvarande används, dvs. person som söker internationellt skydd.

I detaljmotiveringen till 123 § i utlänningslagen redogörs för de ändringar i anslutning till RP 19/2014 som måste tas i beaktande vid behandlingen av den aktuella propositionen. Bland de lagar som stiftats utifrån det ovan nämnda betänkandet från arbetslivs- och jämställdhetsutskottet, AjUB 11/2014 rd, återfinns också en ändring av 6 och 6 a § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (1343/2014) som trädde i kraft den 1 januari 2015 med stöd av en särskild införandelag, 1347/2014. Förvaltningsutskottet föreslår att lagen samordnas med 6 § 1 mom. i lagförslag 2 och att begreppet minoritetsombudsmannen byts ut mot diskrimineringsombudsmannen. Också ingressen till lagförslaget behöver ändras.

7 §. *Användning av telefon och annan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning.* Enligt 7 § 1 mom. i den föreslagna förvarslagen har en utlännings som tagits i förvar

rätt att använda telefon och sådan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning som han eller hon innehar. Förutsättningen för att använda dem är enligt 2 mom. att de inte föranleder fara eller störningar för förvarsenhetens verksamhet eller äventyrar säkerheten för dem som tagits i förvar eller för andra.

När det gäller begränsning av grundläggande fri- och rättigheter är förorsakande av störning för förvarsenhetens verksamhet med tanke på begränsningens proportionalitet en alltför vag grund för begränsning, enligt grundlagsutskottets utlåtande. Tröskeln för begränsning måste enligt utskottet därför höjas.

Enligt en utredning till utskottet syftar förorsakande av störningar i detta sammanhang på störningar som inverkar på förvarsenhetens verksamhet. Det påverkar exempelvis enhetens förmåga att förhindra rymningsförsök eller avvärja åtgärder som förbereder eller främjar rymningsförsök. Störningar som inverkar på den interna ordningen och säkerheten vid enheten är sådana mera omfattande störningar i verksamheten som påverkar inte bara enskilda klienter utan som kan tillspetsas och bli konflikter, antingen mellan olika klientgrupper eller sådana som riktas mot personalen. Sådana störningar kan ha att göra med verksamhetsbetingelserna för förvarsenheten eller den rådande ordningen eller säkerheten vid enheten. Om användningen av telefon är högljudd eller stör personalens arbete kan den telefonerande i mån av möjlighet hänvisas till något annat rum. Om ett sådant beteende fortgår kan det trots allt bli så störande för förvarsenheten att det inte kan tillåtas.

Utskottet föreslår därför att tröskeln för att utfärda begränsningar enligt 7 § 2 mom. ska höjas genom att lydelsen ändras som följer: "Förutsättningen för att telefon och annan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning ska få användas är att de inte föranleder fara för eller stör verksamhetsförutsättningarna, ordningen eller säkerheten vid förvarsenheten eller äventyrar säkerheten för dem som tagits i förvar eller för andra."

17 §. Begränsning av användningen av telefon och annan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning. Fotografering samt upptagning av rörliga bilder och ljud på förvarsenheten är enligt 3 mom. förbjudet. Förvarsenhetens direktör kan dock ge tillstånd till fotografering och upptagning av rörliga bilder och ljud. Innehav av utrustning som lämpar sig för fotografering eller upptagning av rörliga bilder eller ljud kan förbjudas och användningen av sådan utrustning begränsas.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att möjligheten till förbud eller begränsning i lagen bör bindas till ett visst syfte och specifika kriterier, särskilt då det numera är normalt att mobiltelefoner ger möjligheter till fotografering eller upptagning av rörliga bilder eller ljud, och ett förbud mot användningens skulle förhindra möjligheten att hålla kontakt.

Förvaltningsutskottet föreslår att grunderna för förbud eller begränsning bör skärpas i enlighet med det. Utgångspunkten är att fotografering samt upptagning av rörliga bilder och ljud på förvarsenheten är förbjudet om inte förvarsenhetens direktör har gett sitt tillstånd. Om förbudet inte iakttas, ska innehavet av utrustningen kunna begränsas och i sista hand förbjudas. Syftet med regleringen är enligt utredning att förhindra att fotografering eller upptagning av rörliga bilder eller ljud utnyttjas för i synnerhet rymningsförberedelser genom att säkerhetsarrangemang eller säkerhetssystem fotograferas och materialet sedan skickas till en utomstående som förbereder ett rymningsförsök eller ett intrång i enheten. Det bör dessutom noteras att klienterna vid förvarsenheten bildar en mångkulturell samling människor som lever vid en sluten enhet där konflikter snabbt kan tillspetsas. Olika klientgrupper kan ha mycket olika uppfattning om vad som är ett acceptabelt beteende. Det som betraktas som acceptabelt i det västerländska samhället kan tolkas som mycket provocerande i andra kulturer. Att bli fotograferad eller filmad kan uppfattas som en kränkning av en persons religion eller könsroll och kan få oväntade följder. Ett begränsning av användningen av fotografisk och liknande utrustning och i sista hand

ett förbud vidtas då för att förebygga problem av denna art och att undvika provokationer. Ett förbud eller en begränsning måste alltid basera sig på en adekvat bedömning och prövning av varje enskilt fall. En begränsning av användningen är naturligtvis den primära åtgärden. Utskottet anser att klienten, om han eller hon ger sitt samtycke till det, kostnadsfritt bör få utrustning som saknar de egenskaper som krävs för fotografering eller videoupptagning om användningen av sådan utrustning måste förbjudas.

Förvaltningsutskottet föreslår att 17 § 3 mom. godkänns med följande lydelse: "Fotografering samt upptagning av rörliga bilder och ljud på förvarsenheten är förbjudet. Förvarsenhetens direktör kan dock ge tillstånd till fotografering eller upptagning av rörliga bilder och ljud. Innehav av utrustning som lämpar sig för fotografering eller upptagning av rörliga bilder eller ljud kan förbjudas eller användningen av sådan utrustning begränsas, om ett förbud som gäller fotografering eller upptagning av rörliga bilder har överträtts eller om det finns grundad anledning att anta, att utrustningen kan användas för rymning eller förberedelse för intrång i förvarsenheten, eller om de skadliga effekter användningen av utrustningen har på andra klienters säkerhet eller välbefinnande inte kunnat motverkas genom anvisningar för användningen. Om klienten ger sitt samtycke till det, ska han eller hon i stället för den utrustning som är förbjuden kostnadsfritt få annan utrustning som saknar de egenskaper som gav upphov till förbudet."

32 d §. Uppgifter som förs in i klientregistret över utlänningar som tagits i förvar. I 5 a kap. i lagförslaget ingår bestämmelser om register. I den föreslagna 32 d § föreskrivs om uppgifter som förs in i klientregistret över utlänningar som tagits i förvar. Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att de faktorer som bestäms i paragrafens olika moment är inte kommensurabla eftersom vissa av dem är känsliga personuppgifter som avses i 11 § i personuppgiftslagen.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande finns det orsak att öka precisionen i den föreslagna regleringen för att kravet på skydd för personuppgif-

ter jämte relevanta riktlinjer i grundlagsutskottets utlåtandepraxis ska bli uppfyllda. Till den del det i 2 mom. handlar om uppgifter om utlänningsars hälsotillstånd måste införandet av dem begränsas till enbart nödvändiga uppgifter. Lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att denna ändring genomförs.

Enligt grundlagsutskottets och förvaltningsutskottets riktlinjer måste vissa omständigheter regleras i fråga om skyddet för personuppgifter. Sådana omständigheter är åtminstone registreringens syfte, innehållet i de personuppgifter som registreras, tillåten användning inbegripet rätten att lämna ut dem, lagringstiden och rättssäkerheten för de registrerade. Regleringen ska dessutom vara heltäckande och detaljerad och ingå i lag.

På grund av de omständigheter som därmed måste beaktas när det gäller 32 d § 1 och 2 mom. i lagförslaget föreslår förvaltningsutskottet att de godkänns preciserade på följande sätt:

"I klientregistret över utlänningsar som tagits i förvar får föras in ärende- och klientnummer som förvarsenheten och Migrationsverket *gett för att identifiera en person* samt uppgifter om den i förvar tagna utlännings namn, kön, födelseort och födelsedatum, personbeteckning och utländskt personnummer eller någon annan utländsk beteckning för identifiering av personen (*utesl.*). Dessutom får uppgifter om medborgarskap, språkkunskaper, civilstånd och familjeförhållanden som är av betydelse för förvarsförfarandet och för behandlingen av den som tagits i förvar samt uppgifter om när utlänningsen har placerats i förvarsenheten och när han eller hon har lämnat den."

"I förvarsenheternas delregister, som ingår i klientregistret över utlänningsar som tagits i förvar, får dessutom föras in tillräckligt omfattande uppgifter som behövs för tryggande av en korrekt behandling av utlänningsar som tagits i förvar samt för ordnandet, planeringen, genomförandet och uppföljningen av tagandet i förvar. Dessa uppgifter *får endast gälla (utesl.)* innehav och användning av telefon och annan kommunikationsutrustning för den som tagits i förvar samt kontroller och begränsningar. Dessutom får

uppgifter om en utlännings hälsotillstånd föras in i registret om uppgifterna är nödvändiga för hans eller hennes hälsa eller för åtgärder som vården av honom eller henne förutsätter eller på grund av att hans eller hennes hälsotillstånd kräver behandling som avviker från behandlingen av övriga klienter vid förvarsenheten eller för att skydda personal och övriga klienter från smittosamma sjukdomar."

Grundlagsutskottet har dessutom noterat att 32 § 3 mom. definierar de uppgifter som ska sparas i klientregistret alltför övergripande vad gäller "uppgifter och handlingar som --- fåtts på annat håll." Förvaltningsutskottet föreslår att uttrycket "fåtts på annat håll" stryks i 3 mom.

32 h §. *Utplåning av uppgifter ur registren och lagring av uppgifter.* Enligt 32 h § 1 mom. i förslaget ska uppgifterna om en registrerad i register som avses i detta kapitel gallras ur registren när uppgifterna inte längre behövs och senast fem år efter det att den sista uppgiften om den registrerade har införts. Bestämmelsen måste skrivas om i förpliktande form samt kompletteras med frasen "utan dröjsmål". Ändringen är nödvändig i fråga om känsliga uppgifter såsom uppgifter om hälsotillstånd. Ändringen är ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För att väga in det som grundlagsutskottet säger i sitt utlåtande föreslår förvaltningsutskottet att 32 h § 1 mom. godkänns med följande lydelse: "Uppgifterna om en registrerad i register som avses i detta kapitel *ska utan dröjsmål gallras* ur registren när uppgifterna inte längre behövs och senast fem år efter det att den sista uppgiften om den registrerade har införts.

35 §. *Användning av maktmedel och maktmedelsredskapö.* Enligt det 1 mom. har direktören för förvarsenheten och personer i tjänsteförhållande till förvarsenheten vid skötseln av sina uppgifter vid förvarsenheten eller vid skötseln av den övervakningsuppgift som avses i 13 § 4 mom. rätt att använda maktmedel för att utföra säkerhetskontroll eller förrätta kroppsvisitation, kvarhålla vederbörande, frånta personer förbjud-

na föremål och ämnen, förhindra utomståendes inträde i förvarsenheten och avlägsna utomstående därifrån, förhindra en gärning eller situation som äventyrar säkerheten för personer samt trygga separat förvar.

Det föreslagna 2 mom. innehåller bestämmelser om situationer där maktmedelsredskap kan användas och krav på utbildningen för dem som har rätt att använda maktmedelsredskapen. Maktmedelsredskap är enligt momentet gasspray, handbojor, batonger med en längd på högst 70 centimeter och teleskopbatonger. Det föreslagna 3 mom. gäller de allmänna förutsättningarna för att använda maktmedel.

Förvaltningsutskottet konstaterar att maktmedelsredskapen är desamma som för säkerhetskontrollörer enligt lagen om säkerhetsskydd i riksdagen (364/2008) och för väktare enligt lagen om privata säkerhetstjänster (282/2002). Regeringens proposition RP 22/2014 rd till riksdagen med förslag till lag om privata säkerhetstjänster och till vissa lagar som har samband med den är som bäst under behandling i utskottet. Enligt den föreslås det att väktare också i fortsättningen ska kunna använda maktmedelsredskapen. Väcktare ska som för närvarande ha rätt att bära vapen i exceptionella situationer. Personer i tjänsteförhållande till förvarsenheten som har rätt att använda maktmedelsredskap ska ha genomgått en utbildning som föreskrivs genom förordning av inrikesministeriet. Det är enligt utskottet befogat att förordningen ska motsvara inrikesministeriets förordning om utbildning för väktare i användningen av maktmedel och för utbildare av väktare i användningen av maktmedel (1121/2010).

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att användningen av maktmedel alltid innebär en allvarlig kränkning av den vederbörande personens personliga integritet, som är tryggad för alla genom 7 § 1 mom. i grundlagen. Makt och medel som behövs får inte användas utan stöd av lagen. Det måste således finnas tillräckligt exakta bestämmelser i lag om rätten att använda maktmedel och maktmedelsredskap. I dessa avseenden följer den nu föreslagna lagstiftningen enligt grundlagsutskottets utlåtande

till stora delar de riktlinjer som utskottet har uppställt för användning av maktmedel, och utskottet har i dessa avseenden inga konstitutionella anmärkningar att anföra mot regleringen.

I propositionen ingår ingen motivering för varför användning av maktmedelsredskap nu bör tillåtas. Utskottet konstaterar att inrikesministeriet har gett tilläggsutredning i frågan. Enligt den bereddes förvarslagen i början av 2000-talet på grundval av bedömningar om hur personer som tagits i förvar uppträder, hur allvarliga våldssituationer kan vara och förekomsten av rymning. Dessa bedömningar har senare visat sig vara felaktiga. Rymningarna fick man under kontroll när den nya förvarsenheten togs i bruk, men bristen på befogenheter vid skötseln av våldsamma situationer medför fortsättningsvis säkerhetsrisker. Enligt utredningen uppstår behovet av att använda maktmedelsredskap till exempel i situationer där en våldsam klient måste förses med handbojor för att garantera de övriga klienternas säkerhet. Behovet av andra maktmedelsredskap kan aktualiseras exempelvis i situationer där flera klienter attackerar en annan klient eller varandra med olika föremål som finns till hands som tillhyggen.

Utifrån inkommen utredning ansåg grundlagsutskottet att det finns godtagbara grunder och ett tungt vägande samhällsbehov för bestämmelserna om användning av maktmedelsredskap. Av regleringen ska det enligt utskottet framgå den uppenbara utgångspunkten att maktmedelsredskap får tillgripas endast som en sista utväg. Det är ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förvaltningsutskottet föreslår att följande mening läggs till i slutet av 35 § 3 mom.: "Maktmedelsredskap får tillgripas endast som en sista utväg."

Lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 och 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 122 § i

lagförslag 1 och 32 d, 32 h och 35 § i lagförslag 2 beaktas på behörigt sätt.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

Sammanfattning

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslag 1 och 2 i propositionen, men med följande ställningstaganden och ändringsförslag.

godkänner lagförslagen med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 118—121, 122—125 och 128 §, av dem 121 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 1214/2013 och 123 § sådan den lyder ändrad i lagarna 581/2005, 506/2013, (utesl.) 1214/2013 och 1341/2014, samt
fogas till lagen nya 117 a, 123 a och 125 a § som följer:

7 kap.

122 §

Säkringsåtgärder

Tagande av barn i förvar

117 a, 118—120 §
(Som i RP)

För att ett barn ska få tas i förvar måste
1) den förutsättning för tagande i förvar som avses i 121 § 1 mom. föreligga *samt de säkringsåtgärder som avses i 118—120 § utifrån en individuell bedömning ha konstaterats vara otillräckliga och tagande i förvar nödvändigt som en sista utväg*,
(2 och 3 punkten som i RP)
(2—4 mom. som i RP)

121 §

Förutsättningar för tagande i förvar

Om de säkringsåtgärder som avses i 118—120 § inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om
(1—5 punkten som i RP)
6) det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett (utesl.) hot mot den nationella säkerheten (utesl.).
(2 mom. som i RP)

123 §
(Som i RP)

123 a §

Placering av utlänningar som tagits i förvar

(1—3 mom. som i RP)
Om den utlänning som tagits i förvar är ett barn *får han eller hon inte placeras i gränsbevakningsväsendets eller polisens häkteslokaler, utan han eller hon ska ska alltid placeras i en förvarsenhet.*

(5 mom. som i RP)

Bestämmelser om den lag som ska tillämpas på utlänningar som placerats i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokaler finns i 1 § 3 mom. i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter. För *diskrimineringsombudsmannens* rätt att besöka polisens och gränsbevakningsväsendets häkteslokaler och samtala enskilt med utlänningar tagna i förvar gäller det som föreskrivs i 6 a § 2

mom. i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter.

124, 125, 125 a och 128 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

2.

Lag

om ändring av lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002) 33 §,

ändras 1—6, 7, 9—17, 20—26, 35 och 36 §,

av dem 1 och 12 § sådana de lyder i lag 748/2011, 2 och 7 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 1346/2009, 3 § sådan den lyder i lag 1346/2009, 6 § *sådan den lyder delvis ändrad i lag 1343/2014*, 9 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 850/2006, 23 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 887/2011, 24 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 976/2007 och 35 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 533/2003, samt

fogas till lagen nya 3 a, 3 b, 11 a—11 c, 20 a, 20 b, 22 a och 22 b § samt ett nytt 5 a kap. som följer:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—5 §
(Som i RP)

6 §

Besök och rätt till kontakter

En utlänning som tagits i förvar har rätt att ta emot besök och hålla kontakt med sin mottagare i Finland, en nära anhörig eller någon annan närstående person, den diplomatiska beskickningen eller konsulatet för sitt hemland, den myndighet

som övervakar förvarsenhetens verksamhet, *diskrimineringsombudsmannen*, ett allmänt rättsbiträde, den advokat eller någon annan som har avlagt någon annan högre högskoleexamen i juridik än en examen i internationell och komparativ rätt och som är utlänningens ombud, de organ som övervakar de mänskliga rättigheterna och Förenta nationernas flyktingkommissariat eller en representant för kommissariatet samt en allmännyttig förening som yrkesmässigt ger personer som söker internationellt skydd, flyktingar och andra utlänningar rättslig hjälp och rådgivning.

(2 mom. som i RP)

7 §

Användning av telefon och annan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning

(1 mom. som i RP)

Förutsättningen för att telefon och annan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning ska få användas är att de inte föranleder fara eller störningar för *verksamhetsförutsättningarna, ordningen eller säkerheten vid förvarsenheten* eller äventyrar säkerheten för dem som tagits i förvar eller för andra.

(3 och 4 mom. som i RP)

9—11, 11a—11c och 12—16 §
(Som i RP)

17 §

Begränsning av användningen av telefon och annan elektronisk kommunikations- och upptagningsutrustning

(1 och 2 mom. som i RP)

Fotografering samt upptagning av rörliga bilder och ljud på förvarsenheten är förbjudet. Förvarsenhetens direktör kan dock ge tillstånd till fotografering eller upptagning av rörliga bilder och ljud. Innehav av utrustning som lämpar sig för fotografering eller upptagning av rörliga bilder eller ljud kan förbjudas eller användningen av sådan utrustning begränsas, *om ett förbud som gäller fotografering eller upptagning av rörliga bilder har överträtts eller om det finns grundad anledning att anta, att utrustningen kan användas för rymning eller förberedelse för intrång i förvarsenheten, eller om de skadliga effekter användningen av utrustningen har på andra klienters säkerhet eller välbefinnande inte har kunnat motverkas genom anvisningar för användningen. Om klienten ger sitt samtycke till det, ska han eller hon i stället för den utrustning som är förbjuden kostnadsfritt få annan utrustning som saknar de egenskaper som gav upphov till förbudet.*

20, 20 a, 20 b, 21, 22, 22 a, 22 b, 23—26 §
(Som i RP)

5 a kap.

Register

32 a—32 c §
(Som i RP)

32 d §

Uppgifter som förs in i klientregistret över utlänningar som tagits i förvar

I klientregistret över utlänningar som tagits i förvar får föras in ärende- och klientnummer som förvarsenheten och Migrationsverket gett för att identifiera en person samt uppgifter om den i förvar tagna utlänningens namn, kön, födelseort och födelsedatum, personbeteckning och utländskt personnummer eller någon annan utländsk beteckning för identifiering av personen (*utesl.*). Dessutom får uppgifter om medborgarskap, språkkunskaper, civilstånd och familjeförhållanden som är av betydelse för förvarsförfarandet och för behandlingen av den som tagits i förvar samt uppgifter om när utlänningen har placerats i förvarsenheten och när han eller hon har lämnat den.

I förvarsenheternas delregister, som ingår i klientregistret över utlänningar som tagits i förvar, får dessutom föras in tillräckligt omfattande uppgifter som behövs för tryggnad av en korrekt behandling av utlänningar som tagits i förvar samt för ordnandet, planeringen, genomförandet och uppföljningen av tagandet i förvar. Dessa uppgifter får endast gälla (*utesl.*) innehav och användning av telefon och annan kommunikationsutrustning samt kontroller och begränsningar. Dessutom får uppgifter om en utlänningens hälsotillstånd föras in i registret om uppgifterna är nödvändiga för hans eller hennes hälsa eller för åtgärder som vården av honom eller henne förutsätter eller på grund av att hans eller hennes hälsotillstånd kräver behandling som avviker från behandlingen av övriga klienter vid förvarsenheten eller för att skydda perso-

nal och övriga klienter från smittosamma sjukdomar.

Till de klienthandlingar som ska föras in i klientregistret över utlänningar som tagits i förvar hör klientuppgifter och handlingar som hänför sig till ordnandet av tagandet i förvar samt andra uppgifter och handlingar som uppkommit i samband med ordnandet av tagandet i förvar (*utesl.*).

32 e—32 g §
(Som i RP)

32 h §

Utplåning av uppgifter ur registren och lagring av uppgifter

Uppgifterna om en registrerad i register som avses i detta kapitel *ska utan dröjsmål* gallras ur registren när uppgifterna inte längre behövs och senast fem år efter det att den sista uppgiften om den registrerade har införts.

(2 mom. som i RP)

35 §

Användning av maktmedel och maktmedelsredskap

(1 och 2 mom. som i RP)

Maktmedlen ska vara nödvändiga och försvarliga med tanke på omständigheterna. Vid bedömningen av huruvida maktmedel ska användas ska hänsyn tas till hur viktigt och brådskan- de uppdraget är, hur farligt motståndet är, vilka resurser som står till förfogande samt övriga om- ständigheter som är av betydelse för en helhets- bedömning av situationen. *Maktmedelsredskap får tillgripas endast som en sista utväg.*

(4 mom. som i RP)

36 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 6 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Satu Haapanen /gröna
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent

Timo V. Korhonen /cent
Antti Lindtman /sd
Tapani Mäkinen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Ari Jalonen /saf
Mikael Palola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

I regeringsprogrammet för Katainens regering har som åtgärder antecknats att tagande i förvar av ensamkommande minderåriga asylsökande ska förbjudas och att det ska utvecklas alternativ till tagande i förvar.

Tagande av barn i förvar

Enligt propositionen ska det bli helt förbjudet att ta ensamkommande barn som söker internationellt skydd i förvar. I praktiken kommer det trots det inte att bli förbjudet att ta ensamkommande 15—17-åringar i förvar, om de har fått ett verkställbart negativt beslut på sin asylansökan. Det här bör ändras så att det blir förbjudet att ta minderåriga som anlänt utan ledsagare i förvar, oberoende av situation. Om åldern på ett barn eller en ungdom är oklar ska personen automatiskt behandlas som minderårig.

Enligt en sakkunnigutredning till utskottet hänvisar Amnesty International till de negativa konsekvenserna av att ta barn i förvar och till att ett negativt beslut på en asylansökan inte ändrar detta faktum.

Noteras bör att FN:s konvention om barnets rättigheter gäller alla som inte har fyllt 18 år. Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter kränker hållande av ett barn i förvar enbart av orsaker som sammanhänger med inresa barnets rättigheter. Enligt kommittén är det inte berättigat att ta barn i förvar, eftersom det strider mot barnets bästa.

1.**Lag****om ändring av utlänningslagen**

122 §

Tagande av barn i förvar

Enligt den gällande bestämmelsen i 122 § i utlänningslagen ska en företrädare för socialmyndigheten höras innan en person som inte har fyllt 18 år tas i förvar. Enligt regeringspropositionen ska bestämmelsen ändras, och i 122 § 1 mom. i 3 punkten ska det i stället endast stå att en socialarbete ska "ha getts tillfälle att bli hörd". Ändringen motiveras med de långa väntetiderna för familjer i polisens och gränsbevakningsväsendets lokaler. Barnombudsmannen understryker i sitt utlåtande till utskottet att bedömningen av barnets bästa kräver att en socialarbetare noggrant sätter sig in i barnets situation. Därmed bör den nuvarande regleringen inte ändras, utan man borde i stället öka resurserna för att förkorta väntetiderna.

2. Lag om ändring av lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter

De maktmedel som föreslås i propositionen borde inte få riktas mot minderåriga barn.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslag 1 godkänns enligt betänkandet men 122 § med ändringar och att lagförslag 2 godkänns enligt betänkandet men 35 § med ändringar:

För att ett barn ska få tas i förvar måste
(1 och 2 punkten som i FvUB)
3) innan en person som inte har fyllt 18 år tas i förvar ska en socialarbetare enligt 3 § lagen

om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården (272/2005) höras.

(2 mom. som i FvUB)

Ett barn under 18 år som saknar vårdnadshavare får inte tas i förvar. (Utesl.).

(4 mom. utesl.)

2.

Lag

om ändring av lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter

35 §

Användning av maktmedel och maktmedelsredskap

(1 och 2 mom. som i RP)

Maktmedlen ska vara nödvändiga och försvarliga med tanke på omständigheterna, och de får inte användas mot minderåriga. Vid bedöm-

ningen av huruvida maktmedel ska användas ska hänsyn tas till hur viktigt och brådskande uppdraget är, hur farligt motståndet är, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som är av betydelse för en helhetsbedömning av situationen. *Maktmedelsredskap får tillgripas endast som en sista utväg.*

(4 mom. som i FvUB)

Helsingfors den 6 mars 2015

Satu Haapanen /gröna
Risto Kalliorinne /vänst