

UTRIKESUTSKOTTETS BETÄNKANDE 10/2006 rd

MIGRATION OCH INVANDRING

Berättelse av Finlands delegation i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa om verksamheten i OSSE:s parlamentariska församling 2005

Berättelse från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten i den parlamentariska församlingen 2005

Verksamhetsberättelse från Finlands delegation i Nordiska rådet 2005

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 april 2006 berättelsen av Finlands delegation i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa om verksamheten i OSSE:s parlamentariska församling 2005 (B 3/2006 rd), den 20 april 2006 berättelsen från Finlands delegation i Europarådet om verksamheten i den parlamentariska församlingen 2005 (B 5/2006 rd) och den 20 juni 2006 verksamhetsberättelsen från Finlands delegation i Nordiska rådet 2005 (B 12/2006 rd) till utrikesutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- riksdagsledamot, ordförande i FvU Matti Väistö
- riksdagsledamot, ordförande i AjU Jukka Gustafsson

- riksdagsledamot, ordförande Ilkka Kanerva och sekreterare Gunilla Carlander, Finlands delegation i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa om verksamheten i OSSE:s parlamentariska församling
- riksdagsledamot, ordförande Mikko Elo och sekreterare Gunilla Carlander, Finlands delegation i Europarådet
- riksdagsledamot, ordförande Outi Ojala och sekreterare Greta Lohiniva, Finlands delegation i Nordiska rådet
- biträdande avdelningschef Anne Sipiläinen, utrikesministeriet
- kanslichef Ritva Viljanen, inrikesministeriet
- direktör Mervi Virtanen, arbetsministeriet
- Europachef Pirkko Kourula, FN:s flyktingkommissariat (UNHCR)
- kampanjschef Niina Laajapuro, Amnesty International — Finlands avdelning rf
- ombudsman Kim Remitz, Finlands Flyktinghjälp

- Dr. Thomas Weiss, Christine Adam och Lucy Laitinen, International Organization for Migration (IOM)

- doktor i samhällsvetenskaper Arno Tanner.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

och delegationerna har visat sig vara ett nyttigt sätt att behandla tvärspektoriella teman.

Migration och invandring

1 De största frågorna kring migration och invandring

Bakgrund

Inledning

För första gången behandlas berättelserna om den parlamentariska församlingen i Europarådet, Nordiska rådet och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa OSSE i ett och samma betänkande. Den gemensamma behandlingen är ett initiativ av utrikesutskottet och tanken är att verksamheten i riksdagens parlamentariska delegationer ska behandlas mer konsekvent och övergripande. Alla tre organisationerna har en intressant agenda, men mycket omfattande. Därför är det befogat att fokusera debatten i plenum på en enda aktuell fråga.

Migration är en stor global utmaning — och möjlighet. Uppskattningsvis 190 miljoner människor över hela världen är i rörelse, nästan hälften av dem är kvinnor. Det finns alltså många som flyttar, men var och en av dem är en individ vars mänskliga rättigheter måste respekteras under alla förhållanden. Migration och invandring är ett kapitel i nationernas historia och utveckling. Den relativa andelen migranter av befolkningen i världen är bara 2,9 procent, en ökning med 0,4 procent de senaste fyrtio åren. I Europa finns det ungefär 65 miljoner migranter. Det absoluta antalet har minskat de senaste åren, men på grund av den låga nativiteten har migrationen stått för ett större andel av befolkningstillväxten i Europa. Ungefär 114 000 utlänningar är bosatta i Finland. Ungefär två procent av befolkningen, det vill säga det minsta antalet, kommer från EU-länder.

I april inrättades ett forum för internationella frågor i riksdagen ("Eduskunnan kansainvälisten asiain foorumi", www.eduskunta.fi/toimielimet/muut_toimielimet). Utrikesutskottet uppskattar att forumet har föreslagit migration och invandring som tema för den första plenardebatten. Migrationsfrågorna är just nu aktuella i FN, EU och i Finland. Den 8 november har riksdagen möjlighet att behandla migrations- och invandringsfrågorna i ett övergripande perspektiv och lyfta fram det pluralistiska perspektivet och de mest aktuella frågorna. Dessutom ska regeringens invandrapolitiska program enligt planerna bli klart före debattdatumet.

Flyktingarna är en specialfråga inom migrationen. De håller på att bli färre, just nu är de uppskattningsvis 12,7 miljoner, men däremot är antalet interna flyktingar på väg uppåt, i dagsläget cirka 25 miljoner. Merparten av flyktingarna finns i länder som Tanzania och Pakistan med begränsade resurser att satsa på bestående lösningar. Hälften av alla flyktingar är barn. Barnen, inte minst de som kommit ifrån sina föräldrar eller vårdnadshavare, är den mest utsatta flyktinggruppen. I Europa utgör barn utan vårdnadshavare ungefär fyra procent av asylsökandena. Skyddet för flyktingar och ansökan om asyl

Betänkandet behandlar temat i ett vidare perspektiv än berättelserna. Därför har utskottet hört experter på migration och invandring och studerat de tyngsta riksdagsutskottens ställningstaganden i frågorna. Här bör också noteras att den här typen av samverkan mellan utskotten

är en annan fråga än migration. Det faktum att en del invandrare fuskar med asylsystemet får inte resultera i mer komplicerade ansökningsmekanismer eller i att illegal invandring underlättas alternativt uppfattas som ett lättare alternativ.

Snedvridna uppfattningar

- Varför sätts migration för det mesta bara i samband med sensationer eller får negativ publicitet?
- Far invandrarna i väg med jobben, sjunker lönerna och stiger de sociala kostnaderna?
- Vem vinner i slutändan?

I motsats till den allmänna uppfattningen kommer migranter inte från de fattigaste befolkningsskikten. Största delen av till exempel invandrarna från OECD-länderna har grundskoleutbildning eller ännu högre utbildning. Det finns många exempel på positiva effekter av migration. Till exempel den ekonomiska utvecklingen i Kanada och USA eller egentligen hela deras existens är uppbyggd på migration. Studier i Kanada visar att invandrarna inte tar jobben från den infödda befolkningen, inte sänker den allmänna lönenivån eller ökar de sociala kostnaderna. Nya undersökningar av Europeiska kommissionen ger vid handen att migration ger en BNI-tillväxt, höjer produktiviteten och ökar sysselsättningen.

De stora möjligheterna och de positiva sidorna av migration har kommit allt för mycket i skymundan. *Vi har all anledning att fråga oss om myndigheterna för fram migrationsfrågorna på ett likvärdigt sätt och om medierna har anledning att utöva lite självkranskan.* Vi behöver få läsa fler framgångshistorier! Den illegala invandringen utgör bara en liten del av migrationen. De viktiga och nog så motiverade gränssäkerhetsmekanismerna, till exempel i Medelhavsområdet, får inte få oss att glömma det faktum att både EU och Finland drar nytta av migrationen och behöver en samlad och aktiv invandringspolitik.

Att ta ansvar för utvecklingen i emigranternas hemländer ingår i den politiken. Den aktiva arbetskraftsrekryteringen till exempel inom sjukvårdssektorn är enligt FN en av orsakerna

till bristen på hälso- och sjukvårdspersonal i Afrika. I Manchester finns det till exempel fler malawiska läkare än i hela Malawia. Den så kallade hjärnflykten från utvecklingsländerna till industriländerna är inget entydigt fenomen, och inte nödvändigtvis en negativ företeelse på sikt. Enligt uppgifter från Världsbanken uppgår de penningbelopp som migranterna skickar till sina hemländer årligen till nästan 170 miljarder dollar, alltså betydligt mer än det samlade beloppet för det officiella biståndet. Penningströmmarna är den näst största utländska inkomstkällan i utvecklingsländerna efter de direkta utländska investeringarna. Redan hemtagningen av inkomsterna har stora effekter för utvecklingen i länderna. Också den så kallade hjärnflykten kan ha gynnsamma effekter för migranternas hemländer, till exempel Taiwan har på sikt haft nytta av fenomenet. Framför allt emigrantkvinnor har fört över kompetens till hälsovårds- och utbildningssektorn i sina hemländer via släktingar och vänner visar studier. Genom nätverksbyggen har de dessutom medverkat till att stärka kvinnornas ställning i många ursprungsländer.

Utvandring — många orsaker, många konsekvenser

Gapet mellan Europa och Afrika är stort när det gäller levnadsstandard och är därför ett tillräckligt stort incitament för att bege sig i väg till Europa. Den ekonomiska krisen i Asien 1997 ökade migrationen, inte minst bland kvinnorna. Konflikter och kränkningar av de mänskliga rättigheterna är ofta sammanflätade och bildar en anhopning av ekonomiska trångmål. Oftast finns det många orsaker att bege sig i väg. Därför måste "boten" vara ett bredspektrummedel.

Den nationella invandringspolitiken måste anpassas till den internationella utvecklingen. EU är Finlands viktigaste referensram i invandringsfrågor. Det behövs samarbete med ursprungsländerna för att migrationsströmmarna ska vara kontrollerbara. Forskning och praxis visar att utvecklingen i ursprungsländerna försvåras av begränsningar i utvandringen. Om bara den legala invandringen begränsas kan icke-önskvärda återverkningar uppstå, till exempel il-

legal invandring, utnyttjande av invandrare och människohandel. Det är lika viktigt att försöka påverka orsakerna till utvandring trots att effekterna syns först på sikt. En mer sammanhållen policy kräver intensifierat internationellt samarbete och större konsekvens i bistånds- och migrationspolitiken.

Det är i första hand myndigheterna som svarar för att invandrares rättigheter respekteras, att invandrare integreras och att intolerans, men också rasism motverkas. Det är uppenbart att man inte har lyckats leva upp till förväntningarna i dessa fall. I EU är arbetslösheten dubbelt så hög bland invandrare som bland den övriga befolkningen. Invandrare i andra och tredje generationen är ofta socialt marginaliserade. Frågan får ännu större vidd mot bakgrunden av de nyaste studierna som visar att mångkulturella samhällen ofta är socialt slutna och att förtroendet mellan olika befolkningsgrupper är lika med noll. Det är viktigt att problemen identifieras och konfronteras. Annars går det inte att påverka dem i tid. Om man inte tar tag i problem kan de resultera i våldsamheter. Kravallerna i förorter i Paris är ett bra exempel på detta.

- Summa summarum: Den internationella migrationen är ett naturligt fenomen som av allt att döma kommer att öka i framtiden. Målet är att minimera de akuta skadorna och maximera de långsiktiga vinsterna både för invandrarna och för ursprungs- och mottagarländerna.

Varför är migrationen en viktig framtidsfråga?

I framtiden kommer gapet mellan rika och fattiga länder att vara ännu större. Migrationen påverkas av riskerna och problemen med de växande klyftorna. Samarbetet mellan Västländerna å ena sidan och den ökande integrationen och den tilltagande globaliseringen å andra sidan har resulterat i att Västländerna och närståendeländer har blivit ännu starkare. Den relativa ekonomiska tillväxten i utvecklingsländerna beror i första hand på framgångarna i framför allt Kina och Indien, men också i vissa andra länder i Asien. I

Afrika och de arabiska länderna har utvecklingen däremot stannat upp eller gått tillbaka samtidigt som de sociala och politiska problemen har ökat. Medelhavet är bara en av inkörsportarna till EU. För EU spelar också till exempel Ryssland, Ukraina, Vitryssland, Moldova, Kaukasien och Västra Balkan en viktig roll. De flesta invandrare i EU kommer från Europa.

En rad osäkerhetsfaktorer och bristen på framtidsutsikter får människor att bryta upp i hopp om ett bättre liv, ofta också i hopp om familjeåterförening. Individer, företag och stater har inte nödvändigtvis likartade intressen till exempel vad gäller arbetskraft, tvärtom kan de ha mycket divergerande intressen. Det krävs en samlad och långsiktig verksamhet med fokus på internationell samverkan om vi ska få kontroll över migrationen och lyckas förhindra illegal invandring. Studier visar att EU redan passerat toppen när det gäller samarbete kring "stängda gränser". Den vägen kommer vi inte längre framåt på.

När befolkningen åldras och nativiteten minskar i hela Väst Europa får vi gigantiska problem med tillgången till arbetskraft och garantier för social trygghet. Mer än 20 procent av befolkningen är över 60 år, och andelen kommer att stiga till drygt 30 procent de närmaste femton åren. Andelen personer i arbetsför ålder i relation till personer över 65 år minskar från nuvarande 4:1 till 2:1 fram till 2050. I Finland går förändringen ännu snabbare. Förändringarna på arbetsmarknaden beror inte bara på den åldrande befolkningen utan också till exempel på den globaliserade världsekonomin.

2 Rekommendationer för hur utmaningarna kan mötas

- Vilken typ av invandring vill vi främja, hur ska man få kontroll över invandringsströmmarna och garantera de enskildas mänskliga rättigheter?
- Hur ska man passa ihop divergerande intressen, rörelsefrihet och korta jobb? Och på vilka internationella och nationella arenor?

FN:s högnivådialog i september i år var det första forumet där migration och utveckling diskuterades på ministernivå. Mötet framhöll att migration kan vara en faktor som främjar utvecklingen både i ursprungsländerna och i mottagarländerna. En förutsättning är emellertid att migration stöds med rätt och konsekvent politik. Det rådde stor samsyn om att migrationsfrågorna bör integreras i utvecklingsagendan och de nationella utvecklingsstrategierna, men också i strategierna för att minska fattigdomen. Vice versa bör ett utvecklingsperspektiv integreras i migrationspolitiken, också i EU. Finland som av tradition har varit ett utvandrarsland kan med fördel undersöka sina egna erfarenheter. *Vilken förändring genomgick Finland till exempel efter emigrationen till USA och Kanada eller Sverige? Hur var den sociala och ekonomiska tillväxten efter emigrationen möjlig? Kan dessa erfarenheter utnyttjas för att skapa exempel på god praxis visavi de nuvarande problemen?*

Erfarenheterna av att flytta arbetstillfällen visar att det är lättare att flytta människor än arbetstillfällen. I framtiden kommer partnerskap med företagssektorn och olika typer av offentliga och privata verksamhetsmodeller att få en framträdande roll. Som ett led i uppföljningen av FN-mötet bör vi titta närmare på hur finländska företag som rekryterar personal i utvecklingsländerna kan stödja utbildning till exempel genom biståndsprojekt. I synnerhet kvinnor bör få bättre utbildnings- och sysselsättningsmöjligheter. Dessutom måste vi se till att utbildningen inte går förlorad i mottagarländerna. Vidare är det viktigt att ta till vara migranternas kompetens i biståndsarbetet. Mötet framhöll att tillfällig migration kan medverka till att minska hjärnflykten, men då går det inte att integrera migranterna i mottagarländerna. Nederländerna har till exempel satsat på projekt som går ut på att läkare utbildade i Nederländerna tillfälligt återvänder för att arbeta i sina hemländer. *Har regeringen undersökt sådana modeller i Finland?*

Betydelsen av migranternas penningförsändelser till sina ursprungsländer ifrågasätts inte längre. Men de är ingen automatisk lösning på fattigdomsproblematiken. Varken de fattigaste

länderna eller de fattigaste människorna har någon nytta av penningflödena eftersom de inte hör till de framträdande migrantgrupperna. I vissa länder, bland andra Moldova, Nepal, Guatemala och Lesotho, utgör penningförsändelserna den största enskilda posten i BNP. För dessa och vissa andra länder är de hemskickade pengarna den viktigaste tillgången till utländsk valuta. Enligt vissa uppskattningar har 1,2 miljoner människor i Marocko kunnat ta sig ovanför fattigdomsgränsen tack vare penningförsändelserna. De internationella kostnaderna för överföringar kan uppgå till hela 15 procent. Överföringskostnaderna måste sänkas radikalt och öppenheten förbättras. Vidare är det viktigt att EU målmedvetet genomför sitt åtagande att undersöka möjligheterna att sänka förmedlingskostnaderna.

En av de stora frågorna inom migration och invandring är att föra statistik över migranter. Den statistik som finns är bristfällig eller uppdateras inte. Invandrarströmmarna är ofta en blandning av migranter, illegala migranter, flyktingar eller personer som i övrigt behöver skydd. Om migrationsströmmarna och rutterna inte kan upptäckas och statistikföras går det inte att få bättre kontroll över dem.

Det globala forum för migrationsfrågor som tillsatts på förslag av FN:s generalsekreterare fortsätter att behandla frågorna i Belgien nästa år. Finland bör eftersträva att forumet koncentrerar sig på ett fåtal konkreta problem för att resultat ska genereras. Dessutom bör dels det civila samhället, dels företagssektorn knytas till forumet.

Åtgärder från EU:s sida

- Räcker EU:s resurser och vilja bara till för akuta kriser?
- EU har ingen gemensam policy för legal invandring. Kommer det i framtiden att resultera i att EU inte attraherar de invandrare som ändå behövs?
- Handel med människor fortsätter trots EU:s gemensamma riktlinjer — varför?

Man bör göra skillnad på olika politiknivåer inom EU:s insatser inom området migration och

invandring. Invandringspolitik betyder å ena sidan att medborgare flyttar mellan olika medlemsstater. Då talar man vanligen om fri rörlighet för medborgarna. Inom den sektorn har EU en hel del lagstiftning som reglerar arbetstagares, familjemedlemmars, studerandes och pensionärers rättigheter när de flyttar mellan medlemsstaterna. Å andra sidan innebär invandringspolitik i sin normala innebörd att människor flyttar från tredjeländer i det primära syftet att få arbete. Inom denna sektor är det fortfarande medlemsstaterna som i första hand har behörighet, EU antar för det mesta bara gemensamma riktlinjer. Humanitär invandring avser EU:s gemensamma asylpolitik.

Haagprogrammet från 2004 innefattar planer för en andra fas i europeisk asylpolitik och för modeller att kontrollera invandringen. För närvarande pågår en översyn av programmet och det är ett ypperligt tillfälle att studera i vilken riktning EU:s invandrings- och asylpolitik kommer att gå. En slutbedömning ska enligt planerna göras av Europeiska rådet i december.

Invandrings- och asylpolitiken har haft hög prioritet i EU redan länge, men de svåra frågorna har avancerat mycket långsamt. Bristen på politisk vilja att upprätta en sammanhållen invandrings- och asylpolitik har resulterat i att besluten låter vänta på sig. Länderna har inte velat införa beslut med kvalificerad majoritet i frågorna. Nu senast var frågan uppe vid justitie- och inrikesministrarnas informella möte i Tammerfors, men utan resultat. Läget är så olika i medlemsstaterna att vissa länder allt emellanåt mycket kraftfullt driver sina nationella intressen. Ett stort problem är att medlemsstaterna inte omsätter beslut eller tillämpar avtal och rättsakter på ett tvivelaktigt sätt, som läget är till exempel beträffande Dublinavtalet.

Bekämpning av människohandel

Människohandel har ofta ett samband med organiserad brottslighet och omsätter nästan lika mycket pengar som knarkhandeln. Människohandeln är mycket professionellt ordnad och är inte lätt att upptäcka. Om myndigheterna reage-

rar finns det dessutom en risk för att människor blir stämplade utan orsak. Hur ska man bemöta offer för människohandel? Människohandeln är ett globalt fenomen och vi behöver ett samordnat förhållningssätt baserat på respekt för de mänskliga rättigheterna och offrens behov av skydd. Att bekämpa människohandel är en gränsöverskridande och övergripande verksamhet där det behövs internationellt och förvaltningsövergripande samarbete. Arbetet måste utgå från offren, men samtidigt är det viktigt att påverka efterfrågan. FN har antagit Palermokonventionen. Därutöver har Europarådet, OSSE och Nordiska rådet antagit en rad rekommendationer och riktlinjer för att bekämpa människohandeln.

Handlingsprogrammet mot människohandel från 2005 är baserat på Haagprogrammet och avser att ta fram bästa praxis och mekanismer för att förhindra och bekämpa människohandel. EU har åtagit sig att förhindra och bekämpa alla former av människohandel och att skydda och stödja offren och hjälpa dem att återanpassa sig till samhället. Under EU-ordförandeskapet har Finland understrukit vikten av aktiva insatser. Genomförandet rapporteras i slutet av året.

EU:s asylpolitik haltar

— Är det så gott som omöjligt för medborgare från de fattigaste tredjeländerna att ta sig lagligt in i EU?

De stora frågorna i EU:s asylpolitik är att förbättra mekanismerna för ansvarsdefinition (fingeravtryckssystemet DubliNet), effektivt tillämpa alla antagna beslut i samtliga medlemsstater och att garantera skyddsbehövande ett rättvist asylförfarande och en högkvalitativ rättssäkerhet. Det varierar stort mellan medlemsstaterna hur många som söker och får asyl. I kombination med den dåliga tillämpningen av Dublinavtalet har detta lett till att asylsökande flyttar mellan länderna, försämrat de asylsökandes rättssäkerhet och ökat anhopningarna av ansökningar.

Med större satsningar på samarbete försöker EU harmonisera beslutsprocesserna och förbättra kvaliteten. På senare år har det kommit färre

asylsökande till EU. En del av sökandena har sannolikt blivit illegala invandrare. Asylförfarandena måste ses över för att människor inte ska behöva flytta mellan medlemsstaterna. Ett samordnat asylförfarande i EU främjar ansvarsfördelningen och förbättrar migrantkontrollen.

EU:s medlemsstater har åtagit sig att följa Genèvekonventionen från 1951 beträffande flyktingar. För att vi ska få bukt med de omfattande invandringsströmmarna är det av största vikt att länderna ger garantier för att de följer konventionen fullt ut. Möjligheterna att skicka tillbaka asylsökande har ett nära samband med EU:s långvariga ambitioner att anta en lista över så kallade säkra länder dit asylsökande ska kunna skickas tillbaka. Den finländska regeringen har haft en positiv inställning till en lista över säkra länder förutsatt att en lista inte hindrar individuell behandling av asylansökningar. Liksom i andra länder har frivilligorganisationerna i Finland varit mycket kritiskt inställda. I riksdagen har stora utskottet alltid röstat om frågan när majoriteten har gått på regeringens linje. FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) har motsatt sig en lista över säkra länder med hänvisning till att till exempel ett land som Mali i sig är säkert, men inte nödvändigtvis för kvinnor. Dessutom kan en sådan lista resultera i att flyktingskap politiseras eftersom det är svårt att stryka ett land på listan utan politiska konsekvenser.

Konsekvenserna av att terrorism bekämpas

Bekämpningen av terrorism har fått allt större betydelse i EU:s politik för rättsliga och inrikes frågor. Aktiviteterna för att bekämpa terrorism har också påverkat invandringspolitiken. Många medlemsstater har stramat åt sin invandringspolitik samtidigt som relationerna mellan de muslimska grupperna och resten av befolkningen har ställts på sin spets och rasism och utlänningsfientlighet ökat i många länder. EU har antagit gemensamma åtgärder för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Dessutom har länderna tagit fram en gemensam handlingsplan mot radikaliserings och rekrytering av terrorister. I Wien har EU en enhet som arbetar med bekämp-

ning av rasism och främlingsfientlighet. Enheten kommer att få större befogenheter att också behandla grundläggande och mänskliga rättigheter i ett vidare perspektiv. *Ändå kan vi fortfarande med fog fråga oss om insatserna mot rasism är effektiva nog?*

I sina fördrag har EU åtagit sig att respektera de mänskliga rättigheterna. Därför är det viktigt att invandringspolitiken fokuserar extra mycket på ickediskriminering, principen om barnets bästa och sociala rättigheter i arbetslivet.

Mot en sammanhållen och konsekvent invandringspolitik

Det är först på senare år, i takt med att befolkningen åldras, som EU har ställt frågan om det behövs en gemensam invandringspolitik. Redan på grund av arbetskraftsbehovet behöver Europa fler insatser för att främja legal invandring. Större satsningar på statistiksamarbete med ursprungs- och mottagarländerna ingår i metoderna för att analysera problemet.

Europa måste ta sitt ansvar för mottagandet och skyddet av flyktingar i överensstämmelse med sina internationella åtaganden, inte bara för att tillgodose sina egna behov. Det behövs informationskampanjer med fokus på möjligheter till laglig invandring, asylprocesser och uppenbara risker och missbruk inom ramen för illegal invandring. När det gäller illegala invandrare från Medelhavsområdet har undersökningar av behovet av skydd nästan helt och hållet varit beroende av frivilligverksamhet. Med tanke på framtida situationer bör snabb tillgång till tekniskt bistånd säkerställas i förväg med kvalificerat stöd från eller genom UNHCR. Identifieringen av och skyddet för flyktingar får inte offras på grund av kontrollåtgärderna. Italien och Spanien har goda erfarenheter av samarbete med Internationella migrationsorganisationen, UNHCR, Röda Korset i Italien och de berörda regeringarna. Den illegala invandringen riskerar att öka om asylförfarandet för skyddsbehövande försvåras, till exempel på grund av åtstramade gränsformalityter.

Under EU-ordförandeskapet har Finland arbetat målmedvetet för ett sammanhållet förhållningssätt i migrationsfrågan, särskilt rörande åtgärder för Afrika och Medelhavsområdet. Finland har aktivt deltagit i dialogen med tredjeländer och påpekat vikten av konsekvens i de yttre förbindelserna eftersom de påverkar den fria rörligheten. På finländskt initiativ hade EU till exempel en gemensam standpunkt på FN:s högnivådialog. Biståndsministrarna har diskuterat långsiktiga åtgärder visavi migration och utveckling. I november fortsätter dialogen på ministermötet EU—Afrika som hålls i Tripoli. För resultaten är det till fördel att mötet prioriterar frågor kring begävningsflykt och penningöverföringar.

Europarådets parlamentariska församling

Europarådets parlamentariska församling har understrukit att migranter, invandrare och flyktingar omfattas av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och att Europarådet bevakar hur deras rättigheter tillgodoses och utvecklas. Invandrare måste acceptera samhällets lagar och grundvärderingar, framhåller Europarådet, men tillägger att de mottagande samhällena ska respektera invandrarnas värdighet och särskilda identitet samt integrera den synen i planeringen av sin nationella politik.

Det behövs tydligare handlingsplaner för bekämpningen av den illegala invandringen, särskilt i länderna i Central- och Östeuropa, framhåller den parlamentariska församlingen. Mottagarländerna bör förbättra öppenheten i förvaltningen av den legala invandringen. Snabbförfarandena för asylsökningar varierar stort mellan länderna. Följaktligen behandlas inte alla asylsökande på samma villkor i hela Europa. Europarådet framhåller med fog att migration och invandring har stor inverkan på vissa befolkningsgruppers livssituation. Bland dem märks barn, kvinnor, illegala invandrare och invandrare från utomeuropeiska länder.

Europarådet anser att skyddet för ensamkommande barn har misslyckats dels i den nationella lagstiftningen och politiken, dels i levande livet.

Medlemsländerna i både Europarådet och EU har undertecknat FN:s konvention om barnets rättigheter. Ändå negligeras många saker i asylprocessen, till exempel artikeln om barnets bästa. Församlingen har rekommenderat att ministerkommittén i samråd med UNCHR, Rädda barnen och projektet för ensamkommande barn i Europa sammanställer en rekommendation för länderna i Europarådet om handläggningen av asylsökningar som gäller barn. Europarådet har av motiverade skäl lyft fram vikten av att stärka den interkulturella dialogen, öka toleransen och förbättra integreringen av invandrare.

Nordiska rådet

På senare år har Nordiska rådet koncentrerat sig på att behandla frågor kring bekämpning av människohandel och organiserad brottslighet inom ramen för migrationsfrågorna. Också bekämpning av rasism, insatser för större jämställdhet och främjande av demokrati har fått stort utrymme. Nordiska rådet har undersökt dels asylsökandes livskvalitet i Norden, dels bekämpning av rasism och främlingsfientlighet och integrering av invandrare. Bland de många rekommendationerna märks rekommendationen om public service-bolagens roll för bekämpningen av rasism och främlingsfientlighet och främjande av kulturell mångfald. Rekommendationen förutsätter att länderna erkänner behovet av mångkulturella medier. Det kräver bland annat att journalister får fortbildning, att bolagen anställer journalister som hör till etniska minoriteter, att journalisterna och migrationsorganisationerna för en dialog och att etniska minoriteter får sin röst hörd i nyhets- och programproduktionen. Det är viktigt att följa upp hur Finlands Rundradio har levt upp till rekommendationen.

Vad gäller fri rörlighet för arbetskraft och arbetstagares rättigheter anmodade Nordiska rådet ministerrådet redan 2002 att arbeta för en översyn av de nordiska konventionerna inom arbetsmarknadsområdet med utgångspunkt i lika rättigheter att arbeta för andra än nordiska medborgare med permanent uppehållstillstånd.

Finlands riktlinjer och aktiviteter

Finland har inte haft någon konsekvent invandringspolitik. Först nu när befolkningen åldras, vi hotas av arbetskraftsbrist och kompetensbasen inskränks satsar stat och kommuner på att locka invandrare till Finland. Finland har äntligen förstått att vi behöver utländsk arbetskraft för att klara oss. Mot denna bakgrund och som efterhandsbedömning kan man säga att till exempel Finlands övergångsperiod för arbetskraft från de nya EU-länderna inte var någon särskilt långsiktig politik.

Det finns ingen utredning av de totalekonomiska effekterna av invandringen i vårt land. Det är kanske en förklaring till den negativa bilden av invandrare. Också för besluten i riksdagen är det av största vikt att det finns adekvat information vid rätt tidpunkt.

Enligt planerna ska regeringens samlade program för invandringspolitiken antas inom den närmaste framtiden och vara tillgänglig när riksdagen debatterar detta betänkande. Programmet måste ge en mångfacetterad bild av olika delområden av invandringsfrågan, vistelse i landet, utresa ur landet, arbete, integrering, studier, social trygghet, boende och etniska relationer. Till de viktigaste frågorna i det invandringspolitiska programmet hör problemen med att få arbetskraft, effektivare integrering, rättssäkerheten för skyddsbehövande, bekämpning av människohandel och bättre relationer mellan etniska grupper.

I ett betänkande går det inte att behandla alla insatser som krävs av en samlad politik. Det är inte heller motiverat med hänsyn till tidsplanen för programmet. *Trots det är det bra att lyfta fram vissa förslag som lades fram vid utfrågningen av de sakkunniga:*

— Finland bör aktivt gå in för att utveckla invandringspolitiken för att vi ska vara både beredda och attraktiva att ta emot så många invandrare som behövs för arbetsmarknaden och med avseende på skyddsbehovet och på sikt är möjligt.

— Vi bör inte bara locka till oss arbetstagare utan också näringsutövare. Utländska studenter bör ses som en möjlighet att stärka kompe-

tensbasen. Samtidigt bör arbetsregelverket och attityderna utvecklas i samma riktning.

— Vid tillfälligt uppehållstillstånd bör de faktiska möjligheterna att återvända bedömas. Personer med tillfälligt tillstånd bör få rätt att arbeta och ha tillgång till samhällsrelaterade tjänster.

— Finland bör uppfylla den nuvarande flyktingkvoten och höja antalet kvotflyktingar till minst tusen.

— Det är uppenbart att den segregerade förvaltningsmodellen i invandringsfrågor inte fungerar på behörigt sätt i vårt land. Förvaltningen måste vara beredd att möta alla de ekonomiska, arbetsmarknadspolitiska, MR-politiska, kulturella, säkerhetsrelaterade och utrikes- och utvecklingspolitiska utmaningar som hör ihop med invandringen. Den segregerade förvaltningen har inte kunnat beakta till exempel de samhälls-ekonomiska vinsterna av invandringen. För en samlad invandringspolitik krävs det också ett förvaltningsövergripande angreppssätt. Förvaltningen måste rationaliseras. Den bör lyftas över på ett enda ministerium, ett annat alternativ är att det inrättas en fast ministergrupp eller för det tredje att det samlade ansvaret ligger hos till exempel statsministern. Nästa regering bör förutslagslöst gå in för att utveckla förvaltningen tillsammans med andra aktörer i en riktning som främjar ett samlat nationellt intresse.

— Extra stort avseende bör fästas vid integreringen. Kommunerna måste ta sitt ansvar och vara innovativa, men ansvaret för resurstilldelningen får inte bara vältras över på kommunerna. Integreringen ska gälla alla utländska invandrare oavsett deras status. Integreringen av kvinnor spelar en viktig roll för familjen. Språkutbildning är A och O i integrationen, och det behövs större resurser. Utbildningen bör effektiviseras genom att den till exempel slås ihop med utbildningen på arbetsplatser eller på daghem. Partnerskap mellan privat och offentligt kan vara en användbar metod. Kraven på språkkunskaper är en del av en större helhet och de får inte sättas för högt för då blir det ett hinder för sysselsättningen.

— En stor fråga är hur vi ska påverka attityderna, en mångkulturell verksamhet fungerar

**UtUB 10/2006 rd — B 3/2006 rd, B 5/2006 rd,
B 12/2006 rd**

inte automatiskt. "Nolltolerans" är ett bra rättsnöre för både rasism och diskriminering, men dessutom behövs det nya samverkansformer med frivilligorganisationer och invandrare.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår utrikesutskottet

*att riksdagen godkänner berättelserna
och*

att betänkandet sänds för kännedom till statsrådet, Finlands delegation i och styrelsen för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Finlands delegation i och styrelsen för Europarådet och Finlands delegation i och styrelsen för Nordiska rådet.

Helsingfors den 19 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Liisa Jaakonsaari /sd
vordf. Mari Kiviniemi /cent
Eva Biaudet /sv
Antero Kekkonen /sd
Kimmo Kiljunen /sd (delvis)
Johannes Koskinen /sd
Eero Lankia /cent

Petri Neittaanmäki /cent
Maija Perho /saml
Aulis Ranta-Muotio /cent
Suvi-Anne Siimes /vänst
Ben Zyskowitz /saml
ers. Esko-Juhani Tennilä /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Raili Lahnalampi
utskottsråd Kirsi Pimiä.