

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 12 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 12 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (RP 162/2021 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Mari Helenius, inrikesministeriet
- migrationsdirektör Sanna Sutter, inrikesministeriet
- enhetschef, överstelöjtnant Mikko Lehmus, inrikesministeriet
- polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Paula Karjalainen, arbets- och näringsministeriet
- resultatenhetschef Kimmo Lehto, Migrationsverket
- invandringschef Jaana Suokonautio, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- sakkunnig, beredskap och säkerhet Ari Korhonen, Finlands Kommunförbund
- beredskapskoordinator Ilona Hatakka, Finlands Röda Kors.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- finansministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- Justitiekanslersämbetet
- Polisstyrelsen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel ändras.

Betänkande FvUB 15/2021 rd

Syftet är att precisera de bestämmelser som gäller beredskapen för massinvandring och att förtydliga samordningen och planeringen av den riksomfattande och regionala beredskapen. Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel föreslås bli ändrad så att Migrationsverket i en situation med massinvandring ska svara för beredskapen för mottagandet av personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd.

Propositionen hänför sig till den kompletterande budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt om massinvandring

Det finns ingen entydig definition av vad som avses med en situation med massinvandring. Enligt motiveringen till propositionen kan en situation med massinvandring uppstå till följd av en plötslig massflykt. I praktiken kan massinvandringen ske i etapper så att den inledningsvis medför regionala eller lokala störningar i anslutning till invandringen och gradvis eskalerar till en riksomfattande störningssituation. Massinvandring till följd av massflykt kan ha samband med storolyckor, naturkatastrofer, epidemier, inrikes- och utrikespolitiska kriser eller militära konflikter. Enligt säkerhetsstrategin för samhället (Statsrådets principbeslut av den 2 november 2017) kan antalet nyanlända överstiga 20 000 personer i en situation med massinvandring.

I den nationella riskbedömningen 2018 har massinvandring enligt propositionsmotiven identifierats som en nationell risk vars sannolikhet nu är högre än tidigare. I situationer med massinvandring kan identifiering, registrering och mottagande av invandrarna inte nödvändigtvis ordnas på ett kontrollerat sätt och uppehållstillståndsförfarandet kan inte genomföras snabbt. Dessutom finns det efter beslutsprocessen en risk för att personerna inte utan dröjsmål kan flytta till kommunerna och omfattas av integrationsåtgärder eller att de som fått avslagsbeslut inte kan avlägsnas ur landet. När personer som fått avslag på sin ansökan måste vistas en längre tid på en förläggning i samband med ändringssökande eller i väntan på att avlägsnandet ur landet ska verkställas, ökar detta både sannolikheten för störningssituationer och risken för ökad olaglig vistelse i landet. I situationer med massinvandring är det viktigt att myndigheterna hela tiden har kontroll över läget för att de negativa konsekvenserna för samhället, såsom äventyrande av allmän ordning och säkerhet, ska bli så små som möjligt.

Mottagande vid massinvandring

I 12 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, lagen om mottagande) finns bestämmelser om mottagande vid massinvandring. Syftet med propositionen är att precisera bestämmelserna om beredskapen för massinvandring, skapa klarhet i samordningen av den riksomfattande och regionala beredskapen samt att i situationer med massinvandring stärka Migrationsverkets lednings-

Betänkande FvUB 15/2021 rd

ansvar i fråga om mottagandet av personer som söker internationellt skydd. De föreslagna ändringarna syftar också till att förbättra planeringen av beredskapen för massinvandring. Utskottet välkomnar de här syftena och anser att de föreslagna ändringarna är motiverade.

Att organisera mottagandet av asylsökande hör till migrationsförvaltningens beredskapsverksamhet. Enligt uppgift har man i beredskapsplanerna förberett sig på att ta emot sammanlagt 100 000 invandrare. Migrationsverket och Finlands Röda Kors (FRK) har haft ansvar för att planera 20 000 mottagningsplatser, medan NTM-centralerna och kommunerna svarat för 80 000 platser. Av propositionsmotiven framgår att beredskapsplaneringen av de sistnämnda platserna inte hade genomförts i praktiken 2015, när sammanlagt cirka 32 500 asylsökande anlände till Finland. Då inlämnades som mest 3 939 asylansökningar i veckan, dvs. mer än under hela året innan sammanlagt. Under de senaste åren har antalet asylsökande varit ganska litet, men det finns skäl att förbereda sig på en kraftig ökning av antalet asylsökande. Erfarenheterna från 2015 har enligt motiveringen beaktats i beredskapsplaneringen, anvisningarna och inriktningen av övningar.

Beredskap inför massinvandring och hantering av situationen förutsätter samarbete mellan centralförvaltningen och de regionala myndigheterna. Centrala aktörer är Migrationsverket, Gränsbevakningsväsendet och polisen samt regionförvaltningsmyndigheterna, i synnerhet NTM-centralerna. Också frivilligorganisationerna har en egen uppgift i beredskapen och i hanteringen av störningssituationer. Under normala förhållanden är FRK huvudman för förläggningarna och deltar i beredskapen inför störningar utifrån ett samarbetsprotokoll med inrikesministeriet.

Enligt 8 § 1 mom. i lagen om mottagande hör det till Migrationsverkets uppgifter att styra, planera och övervaka den praktiska verksamheten och hjälpen. Enligt 9 § 1 mom. svarar Migrationsverket för driften av statliga förläggningar och flyktingslussar samt beslutar om inrättande och nedläggning av dem och om deras verksamhetsställen. Verket ska enligt 10 § 1 mom. också avtala om de här frågorna med kommuner, samkommuner, andra offentlighetsrättsliga samfund eller privata sammanslutningar eller stiftelser. Kommunerna kan inte åläggas att inrätta förläggningar och flyktingslussar, utan inrättandet av sådana i kommunerna baserar sig på kommunernas frivillighet och avtal.

Inrikesministeriet kan enligt den gällande lagen bestämma att närings-, trafik- och miljöcentralerna ska avtala om upprättande av beredskapsplaner med kommunerna inom sitt område för att ordna mottagandet i situationer med massinvandring. Planerna utarbetas i form av en avsiktsförklaring. Genom förfarandet med avsiktsförklaringar har man inte uppnått målet i fråga om mottagningsplatser. Närings-, trafik- och miljöcentralerna driver också regionala samarbetsgrupper med olika myndigheter, kommuner, organisationer och församlingar. Migrationsverkets och NTM-centralernas uppgifter överlappar delvis varandra.

I en situation med massinvandring svarar Migrationsverket enligt det föreslagna 12 § 2 mom. för beredskapen för att ordna mottagande av personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. Migrationsverket utarbetar en nationell beredskapsplan för massinvandring och styr andra myndigheters och aktörers beredskap för att ordna mottagandet. Med styrning avses enligt uppgift i detta sammanhang allmän riksomfattande styrning av beredskapsverksamheten, inbegripet rådgivning, vägledning, meddelande av riktlinjer och utbildning. Med styrning avses inte att de aktörer som nämns i bestämmelsen åläggs att handla på ett visst sätt. Avsikten är att verksam-

Betänkande FvUB 15/2021 rd

heten ska kunna planeras så att den blir samordnad redan i initialskedet och att olika aktörers beredskapsplaner är förenliga med varandra. Migrationsverket avses få en liknande styrande roll som det har nu i styrningen av hela mottagningsverksamheten. Regleringen ingriper inte i andra myndigheters, kommuners eller Röda korsets oberoende eller administrativa styrning.

Utskottet anser det vara ändamålsenligt att Migrationsverket centraliserat bär ansvaret för beredskapsplaneringen vid ordnandet av mottagningstjänster i situationer med massinvandring. Genom ändringen förbättras beredskapen inför stora mängder invandrare, och arbetsfördelningen mellan myndigheterna förtydligas. Migrationsverket svarar redan i nuläget för inrättandet av förläggningar och flyktingslussar. Verket har också i praktiken utvecklat det regionala samarbetet och utarbetat beredskapsplaner tillsammans med kommunerna och de regionala aktörerna samt kommit med anvisningar för den regionala beredskapsplaneringen. Migrationsverket har goda förutsättningar att sköta den föreslagna uppgiften. Utskottet betonar betydelsen av samarbete och smidigt informationsutbyte mellan olika aktörer. Utskottet anser det vara viktigt att se till att samarbetet kring beredskapen inför situationer med massinvandring fungerar också inom de välfärdsområden som ska inrättas. Migrationsverket bör också ha tillräckliga resurser för att sköta uppgiften. Utskottet anser det därför motiverat att Migrationsverket i den kompletterande budgetpropositionen för 2022 anvisas en resurs motsvarande tre årsverken för dessa ökade uppgifter.

Utskottet konstaterar att de föreslagna ändringarna bidrar till att förbättra migrationsmyndigheternas möjligheter att bereda sig på situationer med massinvandring. Enligt utredning är avsikten att senare lämna förslag till ändringar gällande utökad kapacitet för tagande i förvar i situationer med massinvandring och tillgripande till stöd från EU:s asylbyrå. Syftet är att utöka de enskilda metoderna för hantering av massinvandring. Utskottet ser det som viktigt att lagstiftningen vidareutvecklas även till denna del.

Beredskap för statlig hybridpåverkan

Förvaltningsutskottet har även tidigare påpekat att migration och asylsökande också kan användas som ett verktyg för statlig hybridpåverkan. Det har skett under hösten 2021 i Polen och Litauen, vid gränsen mellan Schengenområdet och Belarus (t.ex. FvUU 30/2021 rd och FvUU 11/2021 rd). I Finland har vi erfarenhet av en liknande situation, då sammanlagt cirka 1 750 personer åren 2015–2016 passerade östgränsen via de nordliga gränsbevakningsstationerna för att söka asyl här. Utskottet har redan i sitt betänkande om den första redogörelsen för den inre säkerheten (FvUB 5/2017 rd) konstaterat att åtgärder vid EU:s yttre och inre gränser samt läget i Ryssland kan leda till olaglig migration från Ryssland till Finland på nytt. Antalet personer kan vara betydligt större än tidigare.

Av propositionsmotiven framgår det att propositionen behandlar beredskapen för massinvandring ur migrationsmyndigheternas synvinkel när det gäller att ta emot personer som söker internationellt skydd. Beredningen har inte gällt massinvandring som helhet och i den aktuella propositionen behandlas således inte massinvandring med tanke på den inre säkerheten, gränssäkerheten eller exempelvis statlig hybridpåverkan. Utskottet har dock i samband med sakkunnighörandet också fått en utredning om vilka åtgärder myndigheterna enligt gällande lagstiftning i Finland kan vidta i en sådan situation samt om de samlade behoven av att utveckla lagstiftningen. Utskottet anser att det är nödvändigt att ha tillräcklig beredskap för sådan påverkan och att lagstiftning-

Betänkande FvUB 15/2021 rd

en också till denna del är uppdaterad och möjliggör ett tillräckligt urval av metoder för myndigheterna att ingripa i olika situationer.

Utskottet konstaterar att tidigare lagändringar har förbättrat myndigheternas kapacitet inför olika typer av säkerhetshot. Exempelvis har ändringarna i lagstiftningen om gränsbevakningen förbättrat möjligheterna för myndigheterna att bedriva samarbete och vidta åtgärder också vid hybridangrepp. Vidare har den nya underrättelselagstiftningen förbättrat myndigheternas möjligheter att möta hot mot den nationella säkerheten. Myndigheterna måste ha tillräckliga befogenheter att proaktivt, snabbt och flexibelt tillämpa till buds stående metoder i störningssituationer, framhåller utskottet. Trots att arbetet med att se över beredskapslagen har inletts som sig bör, är det viktigt att myndigheterna har tillräckliga befogenheter och resurser för att svara på hybridpåverkan även under normala förhållanden. Utskottet konstaterar att också det eventuella behovet av att ändra lagstiftningen under normala förhållanden bör utredas så snabbt som möjligt.

Utskottet betonar vikten av framförhållning i beredskapen inför situationer med massinvandring. En viktig del av beredskapen inför olika situationer är en regelbunden övningsverksamhet. Detta är väsentligt med tanke på beredskapen inför situationer med massinvandring och även i övrigt, exempelvis vid hybridhot.

Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med tekniska ändringar i 12 § 2 mom. i den finska versionen. Ändringen påverkar inte den svenska texten.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 162/2021 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Lag

om ändring av 12 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) 12 § som följer:

Betänkande FvUB 15/2021 rd

12 §

Mottagande vid massinvandring

Om ett så stort antal i 109 eller 133 § i utlänningslagen avsedda utlänningar kommer till Finland att de inte kan placeras på förläggningarna eller det inte är möjligt att klarlägga förutsättningarna för inresa och registrera invandrarna vid sedvanligt förfarande, ska mottagningstjänsterna ordnas på flyktingslussar. Avsikten är att inkvarteringen på flyktingslussar ska vara kortvarig. Den som inkvarteras på en flyktingsluss får de nyttigheter som behövs för den oundgängliga försörjningen.

I en situation med massinvandring svarar Migrationsverket för beredskapen för att ordna mottagande av personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. Migrationsverket utarbetar en nationell beredskapsplan för massinvandring och styr andra myndigheters och aktörers beredskap för att ordna mottagandet.

Migrationsverket utför sina i 2 mom. avsedda uppgifter och vidtar andra behövliga åtgärder i samarbete med andra myndigheter och med de aktörer som avses i 10 § 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 18.11.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Aki Lindén sd
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Heikki Vestman saml
ersättare Veronika Honkasalo vänst
ersättare Joonas Könttä cent
ersättare Mari Rantanen saf
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Betänkande FvUB 15/2021 rd

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo.

Betänkande FvUB 15/2021 rd

Reservation

Reservation

Motivering

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 12 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (RP 162/2021 rd) är behövlig och välkommen. Propositionen förtydligar samordningen och planeringen av den riksomfattande och regionala beredskapen.

Samlingspartiets och sannfinländarnas ledamöter i förvaltningsutskottet anser dock att det är en allvarlig brist att regeringen inte har granskat behoven av lagstiftning om beredskap för massinvandring i större utsträckning, utan främst nöjt sig med att precisera den nuvarande regleringen. Vid beredningen har man inte granskat massinvandring i ett helhetsperspektiv. I propositionen har massinvandringen därför inte behandlats mer ingående med avseende på den inre säkerheten, gränssäkerheten eller hybridpåverkan från andra stater eller med avseende på beredskapslagen, står det i propositionen.

Det mest brådskande av de regleringsbehov som tidigare behandlats i förvaltningsutskottet gäller Finlands beredskap för påverkansoperationer där en stat använder sig av massiv styrning av migrationsströmmarna som ett påtryckningsmedel mot en annan stat. Utifrån sakkunnigutfrågningarna i förvaltningsutskottet har vi inte blivit övertygade om att myndigheternas befogenheter är tillräckliga för att förbereda sig på och avvärja massinvandring.

Förvaltningsutskottet har tidigare konstaterat att det i Finland bör skapas beredskap att avbryta asylprocessen för viss tid på grund av äventyrande av den nationella säkerheten. Ändringen skulle minska möjligheterna att utsätta Finland för hybridpåverkan och således också förebygga uppkomsten av motsvarande situationer. Dessutom har det lyfts fram att det finns skäl att uppdatera lagstiftningen under normala förhållanden med verktyg för att minska risken för massinvandring och hantera situationen, till exempel genom att i lagen föreskriva om det gränsförfarande som EU:s asyldirektiv möjliggör.

Följaktligen anser vi att förvaltningsutskottet ska föreslå ett uttalande där riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål bereder och överlämnar en proposition om beredskap att för viss tid avbryta möjligheten att söka asyl på grund av äventyrande av den nationella säkerheten samt behövliga ändringar i lagstiftningen under normala förhållanden i syfte att säkerställa tillräckliga myndighetsbefogenheter.

Till övriga delar ställer vi oss bakom betänkandet.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner ett uttalande (*Reservationens förslag till uttalande*).

Betänkande FvUB 15/2021 rd
Reservation

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen utan dröjsmål bereder och överlämnar en proposition om beredskap att för viss tid avbryta möjligheten att söka asyl på grund av äventyrande av den nationella säkerheten samt behövliga ändringar i lagstiftningen i syfte att säkerställa tillräckliga myndighetsbefogenheter under normala förhållanden.

Helsingfors 18.11.2021

Mari-Leena Talvitie saml
Heikki Vestman saml
Ben Zyskowicz saml
Mari Rantanen saf
Mauri Peltokangas saf
Jussi Halla-aho saf
Riikka Purra saf