

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 19/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 september 2013 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 134/2013 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har arbetslivs- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtande (AjUU 13/2013 rd) om ärendet. Utlåtandet återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Harri Sivula, gränsbevakningsöverinspektör Martti Ant-Wuorinen och polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet

- lagstiftningsråd Veli-Pekka Rautava och lagstiftningssekreterare Karoliina Hyttinen, utrikesministeriet
- förvaltningsrättsdomare Anna Salminen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överinspektör Johanna Rätty, Migrationsverket
- överinspektör Päivi Keskitalo, Minoritetsombudsmannens byrå
- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- Riksdagens justitieombudsmans kansli
- justitieministeriet
- dataombudsmannen
- högsta förvaltningsdomstolen
- Polisstyrelsen
- flyktingförläggningen i Krämerstskog
- Helsingfors polisinrättning
- Amnesty International, Finlands avdelning
- Finlands Röda Kors.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i utlänningslagen, lagen om utlänningsregistret, lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter och lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden. Lagarna behöver ändras för att utlänningslagstiftningen bättre ska motsvara EU:s ko-

dex om Schengengränserna, som gäller inresa och avlägsnande ur landet och de regler som bygger på beslutet om resehandlingar och återvändandedirektivet.

Förslaget innebär att utlänningslagens bestämmelser om inresevillkor och avlägsnande ur landet preciseras, så att det av lagen framgår när

kodeksen om Schengengränserna ska tillämpas och när utlänningslagen ska tillämpas. Begreppet nekad inresa ska enligt förslaget införas i lagen. Det rör sig om ett i kodeksen om Schengengränserna angett förfarande för hindrande av inresa över de yttre gränserna. Införande av begreppet i utlänningslagen kräver också att vissa andra bestämmelser preciseras.

I lagen om utlänningsregistret föreslås ändringar som innebär att också uppgifter som gäller personer vars inresa på medlemsstaternas territorium vägrats på grundval av kodeksen om Schengengränserna får föras in i utlänningsregistret.

Enligt förslaget ska passbestämmelserna i utlänningslagen ändras. Det beror på att EU beslutat om nya förfaranden när det fastställs vilka re-

sehandlingar som ger rätt att passera de yttre gränserna.

Dessutom föreslås tillägg av vissa bestämmelser om återresa och tillbakasändning i utlänningslagen, lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter och lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden. Syftet är att se till att återvändandedirektivet genomförs i Finland.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2014 och avses bli behandlad i samband med den.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014. De ändringar av utlänningslagen som gäller resehandlingar avses dock träda i kraft vid en tidpunkt som fastställs senare genom förordning av statsrådet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Genom lagändringarna anpassas utlänningslagen bättre till kodeksen om Schengengränserna som gäller inresa och avlägsnande ur landet (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006), beslutet om resehandlingar (1105/2011/EU) och återvändandedirektivet (2008/115/EG). Återvändandedirektivet har satts nationellt i kraft genom en ändring av utlänningslagen (195/2011) som trädde i kraft den 21 april 2011. Kommissionen har bedömt att vår lagstiftning inte till alla delar följer direktivet. Därför måste den kompletteras.

Kriterierna för inresa preciseras i utlänningslagen för att lagen klart och tydligt ska säga ut när kodeksen om Schengengränserna och när utlänningslagen ska tillämpas. Vidare preciseras definitionen på avvisning samtidigt som det nya begreppet nekad inresa införs. Med nekad inresa avses att en tredjelandsmedborgare nekas inresa vid en yttre gräns enligt vad artikel 13 i kodeksen om Schengengränserna föreskriver. Förfarandet blir tydligare både för myndigheterna och för de berörda personerna. Vidare förtydligas befogenhetsfördelningen mellan myndigheterna.

Regeringen hänvisar också till en ändring av kodeksen om Schengengränserna som är aktuell i EU. Ändringen spelar en roll framför allt för sätet att räkna ut tre månaders vistelse. Enligt uppgift trädde ändringen i kraft den 18 oktober 2013. Utskottet föreslår att 11 § 2 mom. i utlänningslagen ändras för att motsvara ändringen i artikel 5 i kodeksen om Schengengränserna (lagförslag 1).

Under beredningen av propositionen var också riksdagens justitieombudsman ett tänkbart alternativ vid sidan av minoritetsombudsmannen som myndighet för att övervaka hur avlägsnanden ur landet verkställs. Efter preliminära diskussioner ansåg JO dock att det just nu inte finns förutsättningar att ta över uppdraget. Det hade behövts större och grundligare beredning om uppdraget hade avsatts för JO, och det var inte möjligt med den givna tidsplanen, understryker utskottet.

Minoritetsombudsmannen ges befogenhet att övervaka hur återsändanden verkställs. Också lagförslag 4 om ändring av lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden berörs. Utskottet understryker vikten av att övervakningen av återsändanden organiseras korrekt

och effektivt. I Finland övervakas det hur avlägsnanden ur landet verkställs genom polisens egen rapportering och intern laglighetsövervakning och genom klagomål, men vi har inte haft någon utomstående övervakning. Kommissionen fäster sig bara vid återsändanden med reguljärt flyg, men utskottet anser att det behövs ett samordnat övervakningssystem för hela återvändandeprocessen. Det är bästa sättet att garantera att allt går rätt till för den som återsänds. Därför är det inte lämpligt att lagen specificerar olika faser eller förfaranden i övervakningen. Risken är att man då begränsar övervakningsmekanismen.

I lagförslag 3 om ändring av lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter ingår bland annat bestämmelser om minoritetsombudsmannens rätt att besöka förvarsenheter och samtala enskilt med utlänningar som är tagna i förvar. För övervakningen är det viktigt att minoritetsombudsmannen har rätt att besöka personerna också när de förvaras hos polisen eller gränsbevakningsväsendet. Detta är möjligt redan nu enligt polisens anvisningar om förvar av utlänningar, men det är motiverat att skriva in rätten i lag. Följaktligen föreslår utskottet att också 123 § 6 mom. i utlänningslagen (lagförslag 1) ändras. Bestämmelsen ingår inte i propositionen.

För att övervakningssystemet ska kunna verkställas är det viktigt att se till att minoritetsom-

budsmannen har adekvata resurser för arbetet. Enligt vad utskottet erfar pågår en bedömning av resurserna. I arbetet med att bygga och starta upp övervakningen kan Finland dessutom utnyttja det fleråriga programmet inom EU:s migrations- och asylfond.

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet noterar i sitt utlåtande att bestämmelserna om förvar behöver ses över och nämner särskilt minderåriga som tas i förvar. Också förvaltningsutskottet anser det viktigt att förbjuda att minderåriga tas i förvar och att alternativen till förvar utvecklas som det sägs i regeringsprogrammet. Inrikesministeriet arbetar för närvarande med ett stort lagstiftningsprojekt om tagande i förvar av utlänningar. Tanken är att lägga fram de ändringar som skrivningarna i regeringsprogrammet kräver och vissa andra revideringar. Projektet behandlar också alternativen till förvar. Målet är att en proposition lämnas till riksdagen våren 2014.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2—4 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i utlänningslagen (301/2004) 16 §,

ändras 3 § 21 punkten, 11—15 §, 121 § 1 mom., 123 § 6 mom., 142 och 145 §, 146 § 1 mom., 147 och 147 a §, 148 § 1 mom. 1 punkten, 150—152 och 173 §, 175 § 1 mom., 176 §, 178 § 1 mom. och 208 § 1 mom.,

av dem 3 § 21 punkten sådan den lyder i lag 619/2006, 12 § sådan den lyder i lag 581/2005, 123 § 6 mom. sådant det lyder i lag 849/2006, 146 § 1 mom. sådant det lyder i lag 380/2006, 147 a och 150 § sådana de lyder i lag 195/2011, 151 § sådan den lyder i lagarna 973/2007 och 195/2011 och 152 § sådan den lyder i lagarna 973/2007 och 886/2011, samt

fogas till lagen nya 121 a, 146 a, 147 b, 149 b och 152 b §, till 190 §, sådan den lyder i lag 516/2008, ett nytt 2 mom. och till 200 §, sådan den lyder i lag 195/2011, ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., som följer:

3 §
(Som i RP)

11 §

Villkor för inresa

(1 mom. som i RP)

Bestämmelser om inresevillkor för tredje-landsmedborgare vid *vistelser på medlemsstaternas territorium som inte varar mer än 90 dagar under vilken som helst period på 180 dagar* finns i kodexen om Schengengränserna.

(3 mom. som i RP)

12—15, 121 och 121 a §
(Som i RP)

123 § (Nytt)

Beslut om tagande i förvar och placering av utlänningar som tagits i förvar

— — — — —
I fråga om utlänningar som placerats i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslo-

kaler tillämpas vad som föreskrivs i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (841/2006), med beaktande av grunden för tagandet i förvar. Beträffande utlänningars besvärsmått tillämpas dock vad som bestäms om ändringssökande i 5 kap. i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter. *För minoritetsombudsmannens 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.*

9 kap.

Avlägsnande ur landet

142, 145, 146, 146 a, 147, 147 a, 147 b, 148, 149 b, 150-152, 152 b, 173, 175, 176, 178, 190, 200 och 208 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 5 december 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
medl. Jussi Halla-aho /saf
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /saf
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /cent
Timo V. Korhonen /cent

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /cent
Tapani Mäkinen /saml
Osmo Soininvaara /gröna
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Kari Tolvanen /saml.

Sekreterare var

4 utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION

Motivering

Minoritetsombudsmannens primära uppgift är att främja goda etniska relationer och ingripa vid diskriminering. Dessutom har minoritetsombudsmannen aktivt deltagit i debatten om invandringspolitiken och minoriteters ställning.

Vi anser att uppdrag som att övervaka avlägsnanden ur landet snarare hör till riksdagens justitieombudsman än minoritetsombudsmannen. Till samma slutsats kom man vid beredningen av propositionen. Enligt ett PM till utskottet, daterat 4.12.2013, från inrikesministeriet var orsaken till att minoritetsombudsmannen föreslogs främst att riksdagens justitieombudsman tackade nej.

Vi anser att en myndighet inte själv kan lägga fast sina uppgifter, utan det ska göras av lagstiftaren, alltså riksdagen. Vidare säger inrikesministeriet i sitt PM att justitieombudsmannen har mycket omfattande befogenheter och att de i sig räcker till för att utföra övervakningen.

Förslaget

Vi föreslår

att lagförslag 2 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 3 och 4 förkastas och

att lagförslag 1 godkänns med följande ändringar:

1.

L a g**om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i utlänningslagen (301/2004) 16 §,

ändras 3 § 21 punkten, 11—15 §, 121 § 1 mom., (utesl.) 142 och 145 §, 146 § 1 mom., 147 och 147 a §, 148 § 1 mom. 1 punkten, 150—152 och 173 §, 175 § 1 mom., 176 §, 178 § 1 mom. och 208 § 1 mom.,

av dem 3 § 21 punkten sådan den lyder i lag 619/2006, 12 § sådan den lyder i lag 581/2005, (utesl.) 146 § 1 mom. sådant det lyder i lag 380/2006, 147 a och 150 § sådana de lyder i lag 195/2011, 151 § sådan den lyder i lagarna 973/2007 och 195/2011 och 152 § sådan den lyder i lagarna 973/2007 och 886/2011, samt

fogas till lagen nya 121 a, 146 a, 147 b och 149 b (utesl.), till 190 §, sådan den lyder i lag 516/2008, ett nytt 2 mom. och till 200 §, sådan den lyder i lag 195/2011, ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., som följer:

3, 11—15, 121 och 121 a §
(Som i FvUB)

123 § (Ny)
(Utesl.)

9 kap.

Avlägsnande ur landet

142, 145, 146, 146 a, 147, 147 a, 147 b, 148,
149 b, 150—152 §
(Som i FvUB)

152 b §
(*Utesl.*)

173, 175, 176, 178, 190, 200 och 208 §
(Som i FvUB)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i FvUB)

Helsingfors den 5 december 2013

Pirkko Mattila /saf
Jussi Halla-aho /saf
Reijo Hongisto /saf