

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 2 § i lagen om Migrationsverket och av 9 och 10 § 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 lagar om ändring av 2 § i lagen om Migrationsverket och av 9 och 10 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (RP 131/2016 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tiina Sinkkanen, inrikesministeriet
- chef för enheten för mottagande Pekka Nuutinen, Migrationsverket
- direktör Jari Kähkönen, förläggningen i Joutseno
- direktör Sirpa Kansanaho, mottagningscentralen i Uleåborg
- förhandlingschef Markku Kojo, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- ordförande Niko Simola, Löntagarorganisationen Pardia rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- finansministeriet
- Finlands Kommunförbund
- Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL
- Flyktingrådgivningen rf
- Finlands Röda Kors.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i lagen om Migrationsverket och lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel. Genom de föreslagna lagarna slås de statliga förläggningarna samman med Migrationsverket. Avsikten är att Migrationsverket i fortsättningen ska besluta om inrättande och nedlägg-

Betänkande FvUB 21/2016 rd

ning av statliga förläggningar och flyktingslussar och om deras verksamhetsställen. Enligt förslaget får Migrationsverket också befogenheter att med kommuner, samkommuner, andra offentlig-rättsliga samfund eller privata sammanslutningar eller stiftelser avtala om inrättande och nedläggning av icke-statliga förläggningar och flyktingslussar och om deras verksamhetsställen utan att behöva inrikesministeriets fullmakt för det.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår ändringar i lagen om Migrationsverket (156/1995) och lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (*lagen om mottagande*, 746/2011). Ändringarna innebär att de statliga förläggningarna kan slås samman med Migrationsverket rent administrativt. Enligt förslaget ska lagen om mottagande dessutom ändras på ett sätt som innebär att Migrationsverket inte längre behöver bemyndigande av inrikesministeriet för att kunna avtala om inrättande och nedläggning av förläggningar och flyktingslussar och om deras verksamhetsställen.

Utskottet anser att ändringarna behövs och fyller sitt syfte. Ändringarna utgör en fortsättning på den administrativa utveckling som pågått en längre tid, och dessutom stärks Migrationsverkets roll som centralmyndighet för migrationsfrågor.

Sammanslagning av de statliga förläggningarna med Migrationsverket

Migrationsverket har ansvar för att styra, planera och övervaka den praktiska verksamheten för att ta emot asylsökande. Det finns två statliga förläggningar i Finland, i Joutseno och Uleåborg. De lyder numera under Migrationsverket och ska enligt förslaget nu också slås samman administrativt med den myndigheten. För att vara statliga ämbetsverk är de statliga förläggningarna relativt små enheter. Enligt propositionsmotiven har de sammanlagt 135 anställda. De statliga förläggningarna har numera endast delvis skyldigheter som självständiga ämbetsverk, främst uppgifter som gäller personaladministration och planering av verksamhet och ekonomi. Utskottet noterar att sammanslagningen kan ha samverkans effekter i det praktiska arbetet och på längre sikt eventuellt också kostnadsbesparingar.

Förläggningen i Joutseno har enligt 8 § i lagen om mottagande en specialuppgift, att svara för förvaltningen av systemet för hjälp till offer för människohandel (hjälpssystemet). Dessutom finns där en förvarsenhet som inledde sin verksamhet 2014. Förläggningen i Uleåborg har som särskild uppgift att svara för mottagandet av ensamkommande minderåriga asylsökande. Dessa uppgifter kommer delvis att överföras till Migrationsverket om de föreslagna ändringarna godkänns. Det är viktigt att mekanismerna för att hjälpa offren för människohandel och beslutsprocessen i fråga om asyلفörfarandet hålls isär också i fortsättningen så att människohandelsoffrens förtroende för hjälpssystemet inte riskeras.

Betänkande FvUB 21/2016 rd

Inrättande och nedläggning av icke-statliga förläggningar

Migrationsverket ska se till att det finns ett tillräckligt antal förläggningar för dem som ansöker om internationellt skydd utifrån det aktuella antalet personer som sökt skydd. Det svarar för den operativa styrningen och övervakningen av mottagningssystemet. Enligt de senaste uppgifterna utskottet fått finns det totalt 159 förläggningar. Förläggningarna drivs av kommuner, organisationer och privata sammanslutningar som Migrationsverket ingått avtal om ordnande av verksamheten med.

Nya förläggningar inrättas alltid inom ramen för statliga anslag. Enligt 10 § 1 mom. i den gällande lagen om mottagande ger inrikesministeriet Migrationsverket befogenheter att med kommuner, samkommuner, andra offentligrättsliga samfund eller privata sammanslutningar eller stiftelser avtala om inrättande och nedläggning av förläggningar och flyktingslussar samt om deras verksamhetsställen. Med andra ord måste Migrationsverket i dagsläget ha bemyndigande av ministeriet för att kunna avtala om dessa saker. Enligt förslaget ska verket i fortsättningen kunna avtala om inrättande och nedläggning av förläggningar och om deras verksamhetsställen med de nämnda aktörerna utan bemyndigande av ministeriet.

Det krävs lokalkännedom och även kännedom om myndigheter och organisationer när man ska inrätta och lägga ner förläggningar, påpekar utskottet. Och Migrationsverket har bättre förutsättningar för detta än inrikesministeriet. Inrikesministeriet kommer även fortsättningsvis att svara för resultatstyrningen och resultatuppföljningen i fråga om Migrationsverket. Ministeriet kommer också att bidra till att resurser, mål, effektivitet och kvalitet är i balans inom mottagningsverksamheten och att önskade effekter nås på ett kostnadseffektivt sätt.

Personalens ställning

Övergångsbestämmelsen i den föreslagna lagen om ändring av 2 § i lagen om Migrationsverket (lagförslag 1) avses innehålla bestämmelser om de anställdas ställning i samband med den föreslagna administrativa reformen. Personalen vid de statliga förläggningarna övergår till anställning hos Migrationsverket när lagen träder i kraft. Bestämmelser om ställningen för personal i tjänsteförhållande finns i 2 kap. i statstjänstemannalagen (750/1994). Övergångsbestämmelsen hänvisar till det kapitlet.

Enligt uppgift har förläggningarna både anställda i tjänsteförhållande och anställda i arbetsavtalsförhållande. Det finns sammanlagt 65 tjänstemän och 70 andra anställda. De anställda vars arbetsavtalsförhållande gäller tills vidare ska enligt förslaget övergå till tjänster hos Migrationsverket när lagen träder i kraft. Enligt propositionen krävs det inget samtycke av dem som är anställda i arbetsavtalsförhållande för överföringen, om överföringen sker inom eller till den anställdes pendlingsregion.

På grund av karaktären av statens myndighetsverksamhet är det huvudsakliga anställningsförhållandet ett statligt tjänsteförhållande. Migrationsverket har i dag bara personal i tjänsteförhållande. Regeringen utgår i sin proposition från att det är ändamålsenligt att det bara finns ett slags anställningsförhållande vid Migrationsverket med tanke på organisationens sätt att fungera och på att de anställda ska behandlas jämlikt och dessutom rent personaladministrativt.

Betänkande FvUB 21/2016 rd

Anställningsvillkoren för de anställda som överförs från de statliga förläggningarna till Migrationsverket följer av tjänstekollektivavtalen och lagstiftningen. I och med sammanslagningen börjar Migrationsverkets lönesystem gälla för förläggningarnas anställda i fråga om både löner och deras fastställande. Lönegarantin bestäms i enlighet med statens tjänste- och arbetskollektivavtal på centralnivå. Enligt propositionsmotiven medför sammanslagningen inga betydande förändringar i verkets lönekostnader. Enligt inkommen utredning pågick genomgången av de uppgifter som ingår i anställningarna på förläggningarna fortfarande när propositionen lämnades. Uppgifterna måste bedömas när de ska ingå i Migrationsverkets lönesystem. Senare preciseringar visar att lönernas inverkan på verkets lönesumma är cirka +0,77 procent. Det ger upphov till en årlig tilläggskostnad på omkring 50 000 euro, som kan täckas med verkets nuvarande anslag.

Enligt 3 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i lagförslag 1 ska personal anställd hos Migrationsverket i arbetsavtalsförhållande som gäller tills vidare övergå till tjänster hos verket när lagen träder i kraft. Enligt inhämtad utredning har syftet varit att föreskriva att de tillsvidareanställda vid statliga förläggningar som har arbetsavtalsförhållande ska få tjänst på Migrationsverket. Utskottet föreslår att lagförslag 1 preciseras till denna del.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2 i proposition RP 131/2016 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 i proposition RP 131/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av 2 § i lagen om Migrationsverket

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om Migrationsverket (156/1995) 2 §, sådan den lyder i lag 747/2011, som följer:

Betänkande FvUB 21/2016 rd

2 §

Uppgifter

Migrationsverket ska handlägga och avgöra de ärenden angående utlännningar och finskt medborgarskap som anges som dess uppgifter i lag eller genom förordning av statsrådet.

Migrationsverket ska svara för

- 1) styrningen, planeringen och övervakningen av den praktiska verksamheten vid mottagande av personer som söker internationellt skydd och mottagande av personer som får tillfälligt skydd,
- 2) styrningen och övervakningen av förvarsenheternas praktiska verksamhet,
- 3) driften av de statliga förläggningarna och flyktingslussarna samt statens förvarsenheter,
- 4) styrningen av verkställigheten av hjälp till offer för människohandel.

Migrationsverket ska föra utlänningsregistret, registret över mottagna klienter och företrädarregistret. Migrationsverket ska tillhandahålla ministerierna och övriga myndigheter samt internationella organisationer information som gäller frågor inom dess verksamhetsområde.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Personalen vid de statliga förläggningarna övergår till anställning hos Migrationsverket när denna lag träder i kraft. Bestämmelser om ställningen för personal i tjänsteförhållande finns i 2 kap. i statstjänstemannalagen (750/1994).

Personal anställd **vid de statliga förläggningarna** i arbetsavtalsförhållande som gäller tills vidare övergår till tjänster hos Migrationsverket när denna lag träder i kraft. Personer i arbetsavtalsförhållande för viss tid övergår till tjänsteförhållande för viss tid hos Migrationsverket för den tid som anställningsförhållandet varar.

En person i arbetsavtalsförhållande får överföras utan eget samtycke om överföringen sker inom eller till personens pendlingsregion. Med pendlingsregion avses ett område enligt 1 kap. 9 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002).

De ärenden som är anhängiga hos de statliga förläggningarna vid ikraftträdandet av denna lag och förläggningarnas gällande åtaganden och avtal samt de rättigheter och skyldigheter som följer av dem överförs till Migrationsverket.

2.

Lag

om ändring av 9 och 10 § 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) 9 och 10 § som följer:

9 §

Statliga förläggningar och flyktingslussar

Migrationsverket svarar för driften av statliga förläggningar och flyktingslussar samt beslutar om inrättande och nedläggning av dem och om deras verksamhetsställen.

Föreståndaren för en statlig förläggning eller flyktingsluss förutsätts ha en för uppgiften lämplig examen, god förtrogenhet med de uppgifter som hör till tjänsten, i praktiken visad ledarförmåga och sådana kunskaper i främmande språk som skötseln av uppgiften kräver. Genom förordning av statsrådet får bestämmelser utfärdas om tillsättning av tjänster vid de statliga förläggningarna och flyktingslussarna och om deras arbetsordningar.

10 §

Icke-statliga förläggningar och flyktingslussar

Migrationsverket avtalar om inrättande och nedläggning av förläggningar och flyktingslussar och om deras verksamhetsställen med kommuner, samkommuner, andra offentligt rättsliga samfund eller privata sammanslutningar eller stiftelser.

Avtalet ska åtminstone innehålla bestämmelser om

- 1) förläggningens och flyktingslussens lokaler och personal,
- 2) ordnandet av mottagningstjänster med iakttagande av denna lag och allmänna förvaltningslagar,
- 3) ersättning av kostnaderna,
- 4) styrning och tillsyn,
- 5) utvidgning, inskränkning och nedläggning av förläggningar och flyktingslussar,
- 6) en beredskapsplan.

I fråga om behörighetsvillkoren för föreståndare för icke-statliga förläggningar och flyktingslussar tillämpas 9 § 2 mom.

När någon annan aktör än en myndighet utövar offentlig makt vid skötseln av sådana uppgifter enligt denna lag som hänför sig till mottagningstjänster, ska bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar tillämpas på aktören.

Betänkande FvUB 21/2016 rd

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 11.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Mika Kari sd
medlem Elsi Katainen cent
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Joona Räsänen sd
medlem Vesa-Matti Saarakkala saf
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml
ersättare Kari Tolvanen saml.

Sekreterare var

riksdagssekreterare Henri Helo.