

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 30/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 april 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (RP 25/2001 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet lämnat utlåtanden i saken (GrUU 18/2001 rd, ApUU 4/2001 rd). Utlåtandena ingår som bilagor till betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialplanerare Eeva Vattulainen, arbetsministeriet
- utrikessekreterare Katri Viinikka, utrikesministeriet
- lagstiftningsrådet Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho, lagstiftningsrådet Minna-Liisa Rinne och överkommissarie Kari Koivuniemi, inrikesministeriet

- konsultative tjänstemannen Tuomas Pöysti, finansministeriet
- överinspektör Pekka Lampinen, undervisningsministeriet
- äldre regeringssekreterare Pia-Liisa Heiliö, social- och hälsovårdsministeriet
- utlänningsombudsmannen Antti Seppälä
- överinspektör Hannu Siljamäki, Gränsbevakningsväsendet
- juristen Suvi Onninen, Folkpensionsanstalten
- inspektör Pertti Isotalo, skyddspolisen
- förvaltningsdirektör Jussi Ilvesmäki, Utlänningsverket
- byrådirektören vid Joensuu arbetskraftsbyrå Jarmo Valtonen, samtidigt som representant för Norra Karelen arbetskrafts- och näringscentral
- konsultative juristen Antero Jaakkola, Finlands Kommunförbund
- äldre juristen Sari Sirva, Flyktingrådgivningen rf
- koordinatören för flyktinggruppen, direktören för mottagningscentralen Ritva Tuohiniemi, Finlands Röda Kors
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande. Lagen skall kompletteras med bestämmelser om mottagande av personer som får tillfälligt skydd i Finland i situationer där en stor grupp människor har flytt från sin hemtrakt på grund av en väpnad konflikt eller annat våld eller på grund av en miljökatastrof.

För brådskande mottagande i den första fasen kan flyktingslussar inrättas. Den fortsatta mottagandet skall i huvudsak ordnas på samma sätt som det nuvarande mottagandet av asylsökande. Förläggningen tillhandahåller inkvartering, utkomststöd, hälsovård, socialvård, tolktjänster och annan nödvändig verksamhet för att dessa personer skall kunna bibehålla sin handlings-

kraft. Personer med tillfälligt skydd skall få stöd i att återvända till hem- eller utreselandet. I likhet med asylsökande skall de vara förpliktade att med risk för sänkt utkomststöd delta i individuellt avpassad sysselsättningsfrämjande verksamhet.

Tiden på en förläggning varar i genomsnitt två år. Därefter avgörs det om personen kan få ett förlängt uppehållstillstånd eller återvända eller sändas tillbaka till sitt hem- eller utreseland. Förlängt uppehållstillstånd innebär i regel att personen omfattas av mottagandet av flyktingar.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så fort som möjligt sedan den blivit antagen och stadfäst.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Utskottet uppmärksammar den långa raden ändringsförslag i propositionen som gjorts både i grundlagsutskottets utlåtande och de sakkunnigutlåtanden som tillställts utskottet. Det understryker vikten av en omsorgsfull lagberedning för att riksdagen inte skall behöva göra ändringar i regeringens propositioner i så stor omfattning.

Problemen koncentreras främst till föreslagna 8 a §, som innebär att också en privat förläggning kan anförtros uppgifter som involverar betydande utövning av offentlig makt. Också föreslagna 19 b §, som gäller brådskande mottagande i första fasen, är problematisk.

Utskottet noterar att det samtidigt med det föreliggande lagförslaget har regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (378/1991; RP 23/2001 rd) under behandling. I denna proposition föreslås bestämmelser om tillfälligt skydd i utlänningslagen.

Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår nedan i detaljmotiveringen ändringar i vissa paragrafer också på grund av detta.

Av de skäl som framgår av propositionens motivering och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Detaljmotivering

3 §. Tillämpningsområde. Utskottet påtalar det diffusa i begreppet "personer som får tillfälligt skydd" som är helt centralt för propositionen. Därför föreslår det att begreppet kopplas ihop med utlänningslagen genom följande ändring i 3 § 2 mom.: "*Mottagandet av asylsökande omfattar personer som ansökt om asyl i Finland med stöd av 30 § utlänningslagen (378/1991) till dess att de har beviljats uppehållstillstånd eller ärendet om avlägsnande av dem ur landet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller verkställts. Enligt samma lags 34 d § om-*

fattas personer som får tillfälligt skydd i Finland av mottagandet av personer som får tillfälligt skydd till dess att de har beviljats uppehållstillstånd av permanent karaktär eller ärendet om avlägsnande av dem ur landet har avgjorts och beslutet verkställts".

I praktiken kan det också uppstå situationer att personer måste tas emot i flyktingslussar eller förläggningar innan de har fått uppehållstillstånd på grund av behov av tillfälligt skydd eller statsrådet har hunnit fatta beslut om att tillfälligt skydd börjar gälla.

4 §. Ersättande av kostnader (Ny). Utskottet föreslår att 4 § i den gällande lagen, som inte ingår i regeringens proposition, kompletteras med ett nytt 2 mom. som hänvisar till statsunderstödslagen (688/2001) som trädde i kraft i början av september 2001, som följer: "*På ersättande av kostnader för återflytningsbidrag enligt 8 a § i denna lag, bidraget samt behandlingen av och besvär över ärenden som gäller dem tillämpas i övrigt statsunderstödslagen (688/2001).*" Genom denna ändring hänvisas till statsunderstödslagen med avsikten att komplettera bestämmelserna i 8 a § om återflytningsbidrag.

I 8 a § i regeringens ursprungliga proposition anges procedurerna för att avbryta utbetalningen av återflytningsbidraget och att återkräva ett redan betalt bidrag samt dröjsmålsränta och annat i anknytning till utbetalningen av bidraget. Eftersom utskottet föreslår att statsunderstödslagen skall tillämpas på hela förfarandet med återflytningsbidrag föreslår det att 8 a § 2 och 3 mom. ändras och att 4 mom. stryks. Längre fram under detaljmotiveringen till 8 a § framläggs de ändringar som ansetts nödvändiga med tanke på rättssäkerheten.

6 a §. Beredskap för mottagande av personer som anländer på grund av massflykt. Genom paragrafen påförs kommunerna nya uppgifter med att inrätta flyktingslussar och förläggningar. Enligt propositionen är det kommunen som svarar för att inrätta och driva slussar och förläggningar utifrån en behörigen uppgjord beredskapsplan.

Utskottet framhåller att då kommunerna påförs nya uppgifter skall det ske genom en lag. Detta villkor uppfylls i linje med 121 § 2 mom. grundlagen. Samtidigt som kommunerna påförs nya uppgifter skall staten se till att kommunerna faktiskt klarar av dem ekonomiskt.

Med avvikelse från propositionens motivering uppmärksammar utskottet att 6 a § 3 mom. skall tillämpas ordagrant och att detta också gäller driften av en flyktingsluss eller förläggning.

8 a §. Återflytningsbidrag. Propositionen är problematisk med tanke på flytningsbidraget, eftersom den inte medger överklagande och den anger att en privat förläggning har klart offentliga förvaltningsuppgifter.

Utskottet har preciserat 8 a § 1 mom. så tillvida att lagen klart anger vem som är behörig att fatta beslut. Därmed är det förläggningen som är statsbidragsmyndighet i ärenden som gäller beviljande av återflytningsbidrag och själva bidraget i fråga om de personer som avses i 3 § 3 mom. och kommunen i fråga om de personer som avses i 3 a §.

Vidare föreslår förvaltningsutskottet en sådan ändring i 8 a § att ändring i beslut om återflytningsbidrag skall sökas på det sätt som föreskrivs om utkomststöd i 23 § i denna lag. På grund av detta föreslår utskottet att 8 a § kompletteras med ett nytt 2 mom. som följer: "*Ändring i ett beslut som avses i 1 mom. skall sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Behörig förvaltningsdomstol är den inom vars domkrets förläggningen är belägen.*"

Enligt 8 a § 3 mom. i propositionen (2 mom. i RP) kan också en förläggning med en privat sammanslutning som huvudman besluta om att avbryta och återkräva återflytningsbidrag. Utskottet har ändrat propositionens struktur så tillvida att statsunderstödslagen enligt 4 § 2 mom. tillämpas på detta förfarande. Det är i vilket fall som helst fråga om sådan utövning av offentlig makt som inte kan delegeras till en privat förläggning. Därför ändras 8 a § 3 mom. i överensstämmelse med bestämmelserna om återkrav av utkomststöd i 23 § i den gällande lagen. Beslut

om återkrav av återflyttningsbidrag fattas av den behöriga förvaltningsdomstolen, som ansökan i saken riktas till.

19 §. Mottagandets innehåll. För att undvika en sådan situation i propositionen att det inte finns någon skillnad mellan service som tillhandahålls med stöd av 19 a § (tillfälligt skydd) och 19 § (asylsökande) föreslår utskottet att 19 § 1 mom. ändras enligt följande: "Som mottagande av asylsökande och av personer som får tillfälligt skydd arrangeras inkvartering, utkomststöd, *nödvändiga social- och hälsovårdstjänster*, tolktjänster och annat nödvändigt tillgodo-seende av de grundläggande behoven samt arbets- och studieverksamhet. Om det övriga arrangerandet av mottagandet kan bestämmas genom förordning av statsrådet". Samtidigt bör 19 § 2 mom. ändras som följer: "*Inkvarteringen av personer som avses i 1 mom. arrangeras på förläggningar.*"

19 b §. Brådiskande mottagande i det första skedet. I 19 b § 1 mom. binds mottagandet i flyktingslussar vid situationer av massflykt, som begreppsmässigt ovillkorligen förblir diffust. Eftersom det har betydelse på vilka grunder de som kommer till Finland placeras i två så olika inrättningar som förläggningar eller flyktingslussar, preciserar utskottet 19 b § 1 mom. så tillvida att där sägs: "*Om ett så stort antal personer som avses i 3 § 2 mom. kommer till Finland att de inte kan placeras i förläggningar, ordnas deras brådiskande mottagande i det första skedet i flyktingslussar.*"

Enligt 19 b § 2 mom. garanteras de som blir brådiskande mottagna den oundgängliga omsorg och de nyttigheter för försörjningen som behövs i det första skedet, till dess de kan flyttas till en förläggning eller avlägsnar sig från landet. I detta sammanhang måste de grundlagsfästa minimirättigheterna beträffande utkomst och omsorg uppmärksammas och därför föreslår utskottet att paragrafen ändras som följer: "*På flyktingslussarna tillhandahålls personer som får tillfälligt skydd den (utesl.) omsorg och nyttigheter för den oundgängliga försörjning som behövs i det första skedet, till dess personen kan flyttas till en förläggning eller avlägsnar sig från landet.*"

45 §. Förvaltningsförfarande. Paragrafen preciseras genom att orden "privat sammanslutning" stryks eftersom laghänvisningen gäller alla parter som ordnar mottagande.

Lagstiftningsordningen

Förvaltningsutskottet har tillbörligen beaktat de konstitutionella anmärkningar som grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande (8 a § 2 mom. och 19 b §) och därmed kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår förvaltningsutskottet vördsamt

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i lagen den 9 april 1999 om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) 20 § 2 mom., (utesl.)

ändras 1 och 2 §, 3 § 2 och 3 mom., 6 § 1 och 2 mom., 7 § 1 mom., 14 § 2 mom., rubriken för 4 kap., 19 och 21 §, 22 § 1—3 mom., 25 §, 26 § 1 och 2 mom., 31 § 2 och 3 mom., 32 § och rubriken för 6 kap., 34 och 37 §, (utesl.) 41 § 1 mom., 43 § 1 mom. och 45 § samt

fogas till lagen nya 3 a §, 4 § 2 mom., 6 a, 8 a och 16 a, (utesl.) 19 a, 19 b och 22 a § som följer:

1 och 2 §
(Som i RP)

3 §
Tillämpningsområde

—————
Mottagandet av asylsökande omfattar personer som ansökt om asyl i Finland med stöd av 30 § utlänningslagen (378/1991) till dess att de har beviljats uppehållstillstånd eller ärendet om avlägsnande av dem ur landet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut eller verkställts. Enligt samma lags 34 d § omfattas personer som får tillfälligt skydd i Finland av mottagandet av personer som får tillfälligt skydd till dess att de har beviljats uppehållstillstånd av permanent karaktär eller ärendet om avlägsnande av dem ur landet har avgjorts och beslutet verkställts. (Nytt 2 mom.)

(3 mom. som i RP)

3 a §
(Som i RP)

4 § (Ny)

Ersättning för kostnader

—————
På ersättande av kostnader för återflytningsbidrag enligt 8 a §, på bidraget samt på behandlingen av och besvär över ärenden som gäller dem tillämpas i övrigt statsunderstödslagen (688/2001). (Nytt 2 mom.).

2 kap.

Verkställighet

6 §
(Som i RP)

6 a §

Beredskap för mottagande av personer som anländer på grund av massflykt

(1 mom. som i RP)

För mottagandet av personer som anländer till Finland på grund av massflykt skall inrättas ett tillräckligt antal flyktingslussar och förläggningar. Ansvaret för inrättandet och driften av en flyktingsluss eller förläggning bärs av en kommun som har uppgjort en beredskapsplan enligt 1 mom. eller av en kommun inom vars område det med beaktande av de rådande förhållandena i övrigt är motiverat att placera de inresande.

(3 och 4 mom. som i RP)

7 §
(Som i RP)

8 a §

Återflytningsbidrag

Återflytningsbidrag kan inom ramen för det anslag som i statsbudgeten anvisats för ändamålet beviljas sådana ovan i 3 § 3 mom. och 3 a § avsedda personer som frivilligt återvänder till sitt hem- eller utreseland. Som återflytningsbidrag kan beviljas ersättning för skäligena resekostnader och flyttningsskostnader samt bidrag för bosättning i det land dit personen i fråga återvänder. I frågor som gäller beviljande av återflytningsbidrag och återflytningsbidraget är för-

läggningen statsbidragsmyndighet i fråga om personer som avses i 3 § 3 mom. och kommunen i fråga om personer som avses i 3 a §.

Ändring i ett beslut som avses i 1 mom. skall sökas genom besvär på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Behörig förvaltningsdomstol är den inom vars domkrets förläggningen är belägen.

Förläggningen är behörig att återkräva återflyttningsbidrag till den del det är fråga om återflyttningsbidrag som har beviljats av den. Ansökan om återkrav av flyttningsbidrag skall lämnas till den förvaltningsdomstol inom vars domkrets förläggningen är belägen.

(4 mom. utest.)

14 och 16 a §
(Som i RP)

4 kap.

Mottagande av asylsökande och personer som får tillfälligt skydd

19 §

Mottagandets innehåll

Som mottagande av asylsökande och av personer som får tillfälligt skydd arrangeras inkvartering, utkomststöd, *nödvändiga social- och hälsovårdstjänster*, tolktjänster och annat nödvändigt tillgodoseende av de grundläggande behoven samt arbets- och studieverksamhet. Om det övriga arrangerandet av mottagandet kan bestämmas genom förordning av statsrådet.

Inkvarteringen av personer som avses i 1 mom. arrangeras på förläggningar (*utesl.*).

(3—5 mom. som i RP)

19 a §
(Som i RP)

19 b §

Brådiskande mottagande i det första skedet

Om ett så stort antal personer som avses i 3 § 2 mom. kommer till Finland att de inte kan placeras i förläggningar, ordnas deras brådiskande mottagande i det första skedet i flyktingslussar.

På flyktingslussarna tillhandahålls personer som får tillfälligt skydd den (*utesl.*) omsorg och de nyttigheter för den oundgängliga försörjningen som behövs i det första skedet, till dess personen kan flyttas till en förläggning eller avlägsnar sig från landet.

21, 22, 22 a, 25, 26, 31 och 32 §
(Som i RP)

6 kap.

Personregister över mottagande av flyktingar, av personer som får tillfälligt skydd och av asylsökande

34, 37, 41 och 43 §
(Som i RP)

45 §

Förvaltningsförfarande

En (*utesl.*) sammanslutning som arrangerar integration av flyktingar och mottagande av asylsökande och av personer som får tillfälligt skydd skall, när den behandlar förvaltningsärenden som avses i denna lag, iaktta lagen om förvaltningsförfarande och lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966).

Ikraftträdelsebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 13 december 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Valto Koski /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd

Paula Lehtomäki /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
ers. Pertti Hemmilä /saml.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

biträdande sekreterare Jukka Savola.

FvUB 30/2001 rd — RP 25/2001 rd