Utlåtande FvUU 23/2018 rd– B 6/2018 rd

Förvaltningsutskottet

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018

Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet

INLEDNING

Remiss

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen 2018 (B 6/2018 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för utlåtande till arbetslivs- och jämställdhetsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiä, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- överinspektör Pirjo Kruskopf, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- överinspektör Venla Roth, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- överinspektör Anni Valovirta, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- direktör Johanna Suurpää, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Mirkka Mykkänen, inrikesministeriet
- överinspektör Jenny Kaarnasaari, inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- äldre regeringssekreterare Seija Jalkanen, arbets- och näringsministeriet
- regeringssekreterare Susanna Rahkonen, social- och hälsovårdsministeriet
- överinspektör Suvi Okkonen, Migrationsverket
- polisinspektör Marko Heikkilä, Polisstyrelsen
- kriminalöverkommissarie Jari Koski, Helsingfors polisinrättning
- överinspektör Katri Lyijynen, förläggningen i Joutseno
- chef för människorättsarbetet Niina Laajapuro, Amnesty International Finländska sektionen rf
- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- advokat Ville Punto, Finlands Advokatförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Finlands Kommunförbund.

Klart
5.1

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Den gällande diskrimineringslagen (1325/2014) trädde i kraft den 1 januari 2015. Under de tre senaste åren har diskrimineringsombudsmannen haft en bredare uppgiftsbeskrivning än tidigare.

Enligt lagen om diskrimineringsombudsmannen (1326/2014) ska ombudsmannen en gång vart fjärde år ge riksdagen en berättelse om hur principen om likabehandling har realiserats. Berättelsen ska även ta upp människohandel och fenomen relaterade till människohandel. Utskottet har behandlat den första berättelsen till riksdagen från diskrimineringsombudsmannen.

Diskrimineringsombudsmannen är nationell rapportör om människohandel. Ombudsmannen har till uppgift att ge akt på fenomen med anknytning till människohandel, sammanställa och låta genomföra utredningar samt inom sitt ansvarsområde bevaka hur Finland uppfyller sina internationella människorättsförpliktelser och ge akt på hur verkningsfull den nationella lagstiftningen är. Ombudsmannen har i egenskap av nationell människohandelsrapportör lämnat rapporter till riksdagen 2010 och 2014. Utskottet har lämnat utlåtande FvUU 27/2014 rd om den senaste rapporten.

Utskottet noterar att diskrimineringsombudsmannens ansvarsområde är synnerligen brett. Ombudsmannens berättelse omspänner hela ansvarsområdet, det vill säga jämställdhet, diskriminering, tillgodoseendet av utlänningars rättigheter, åtgärder för att motverka människohandel och övervakningen av hur avlägsnanden ur landet verkställs. I detta utlåtande tar förvaltningsutskottet i första hand fasta på de avsnitt i berättelsen som gäller utlänningars ställning och rättigheter i Finland (3 kap.) och diskrimineringsombudsmannen som nationell människohandelsrapportör (kap. 4). I slutet av berättelsen behandlas ombudsmannens slutsatser och rekommendationer till riksdagen. Utskottet menar att berättelsen har en klar struktur och att framställningen är lyckad.

Utlänningars ställning och rättigheter i Finland

Utlänningar, i synnerhet asylsökande, har mindre kunskap om det finländska samhället och sina rättigheter, konstaterar diskrimineringsombudsmannen. Det är delvis därför de har ett större behov av rättsskydd.

Under de tre senaste åren har de asylsökandes situation blivit mycket svårare som en följd av lagändringar och de skärpta förfarandena. Besvärstiderna i asylärenden har förkortats, rätten att anlita biträde har kringskurits, högsta förvaltningsdomstolens grunder för besvärstillstånd har skärpts, grunderna för rättsbiträdenas arvoden har ändrats och rätten till mottagningstjänster försämrats. Då mottagningstjänsterna upphör efter ett negativt asylbeslut och tillräckliga bastjänster saknas, ökar risken att asylsökande faller offer för utnyttjande och till och med människohandel, sägs det i berättelsen.

Utskottet konstaterar att mer än 32 000 personer sökte asyl i Finland 2015. Under denna valperiod har utlänningslagstiftningen ändrats i många avseenden. Ett syfte har varit att Finlands lagstiftning inte ska skilja sig från lagstiftningen inom Europeiska unionen och i dess medlemsstater (FvUB 3/2016 rd — RP 2/2016 vp). Ett annat mål har varit att kontrollera invandringen, minska

de kostnader den orsakar, främja förmågan för anknytningspersoner som får internationellt eller tillfälligt skydd att svara för familjens uppehälle, underlätta familjemedlemmarnas integrering i samhället samt att se till att Finland inte framstår som ett särskilt attraktivt land för asylsökande (FvUB 11/2016 rd — RP 43/2016 rd).

Syftet med lagändringarna gällande begränsningen av asylsökandes möjligheter till rättshjälp och de kortade besvärstiderna i anslutning till beslut om internationellt skydd har varit att förvaltningsförfarandet och domstolsprocessen ska bli effektivare och smidigare och till att rättshjälp ska finnas tillgänglig i samband med behandlingen av ärenden som gäller internationellt skydd. Utskottet har i sitt utlåtande till lagutskottet om den nämnda propositionen framhållit att de grundläggande fri- och rättigheterna och människorättsaspekterna fortsättningsvis är relevanta i samband med behandlingen av ärenden som gäller asyl och internationellt skydd och vid annan tillämpning av utlänningslagen. Utskottet har likaså funnit det angeläget att följa upp hur väl lagändringarna fungerar och vilken inverkan de har på behandlingstiderna och de sökandes rättsskydd (FvUU 13/2016 rd — RP 32/2016 rd). Utskottet välkomnar därför att justitieministeriet har startat ett forskningsprojekt för att undersöka hur asylsökandes rättssäkerhet förverkligas i praktiken.

Under de senaste tre åren har diskrimineringsombudsmannen upptäckt missförhållanden i bland annat förverkligandet av asylsökandes rättsskydd, familjeåterföreningar och beaktandet av barnets bästa i beslut som gäller utländska barn och i synnerhet i identifiering av och stöd för asylsökande som befinner sig i en sårbar ställning.

Rättshjälp ges för närvarande i första hand av offentliga rättsbiträden i ärenden som gäller internationellt skydd. Ett sådant uppdrag kan emellertid också ges ett privat biträde. Enligt 17 a § i rättshjälpslagen (257/2002) ska i ett ärende som gäller internationellt skydd fastställas särskilt för varje ärende ett skäligt arvode till privata biträden för skötseln av uppdraget som biträde. Under hörandet av sakkunniga framkom det att systemet med de ärenderelaterade arvodena, som är en följd av den ändrade lagstiftningen, har försämrat de asylsökandes möjligheter att få privat rättshjälp eftersom det inte längre är ekonomiskt lönsamt för privata att ta sig an asylfall. Enligt utskottets uppfattning kommer man att ändra statsrådets förordning om grunderna för arvoden (761/2016) så att arvodet kommer att kunna bestämmas till ett högre eller lägre belopp om särskilda skäl talar för det.

Enligt uppgift kommer Migrationsverkets personal att få anvisningar och utbildning i att identifiera asylsökande som befinner sig i en sårbar ställning. Verket arbetar också på att allt bättre kunna bedöma och beakta barnets bästa. Enligt interna anvisningar kommer man oftare att begära utlåtande från en socialarbetare när beslut om barnfamiljer fattas.

Utskottet konstaterar i det här sammanhanget att det på EU-nivå just nu behandlas sju olika förslag till bestämmelser som gäller ett gemensamt asylförfarande. Målet är att äntligen kunna skapa ett sådant gemensamt asylförfarande för hela unionen som motsvarar omvärldsförändringarna. Det övergripande målet är att effektivisera procedurerna, ingripa i missbruk och förhindra att sökandena flyttar vidare. Samtidigt vill man i vissa avseenden stärka rättigheterna för asylsökande och personer som får skydd till den del det gäller arbete och jämlikt bemötande. Även ensamkom-

mande barn ska få ett bättre skydd. Utskottet har konstaterat att det brådskar med lagstiftningen om det gemensamma asylsystemet.

I de förslag som berör mottagningsdirektivet, Dublinförordningen, asylprocedurförordningen och skyddsgrundsförordningen ingår bestämmelser om ett system för hur barn utan vårdnadshavare ska företrädas. Medlemsstaterna måste också se till att företrädarnas verksamhet övervakas. Målet är att ha ett tydligt förfarande där barnets intresse ligger i fokus. Förslagen kräver också ändringar i den nationella lagstiftningen. Utskottet har välkomnat åtgärder för att förbättra rättstryggheten för asylsökande barn utan vårdnadshavare genom effektivisering av systemet med företrädare (se t.ex. FVUU 25/2017 rd och FvUU 26/2017 rd samt FvUU 9/2018 rd). Utskottet delar diskrimineringsombudsmannens uppfattning att de som företräder minderåriga asylsökande bör övervakas Enligt uppgift till utskottet är det oklart hur behörigheten att styra, planera och övervaka företrädarna ska ordnas.

Ombudsmannen föreslår att bestämmelser om fördelningen av bevisbördan mellan myndigheten och asylsökande tas in i utlänningslagen. Enligt utredning är den artikel i EU:s så kallade normdirektiv som nämns i berättelsen (rekommendation 2) bindande för medlemsstaterna och beaktas redan nu när ärenden utreds och bevis värderas. Vid genomförandet av direktivet har man gjort den bedömningen att utlänningslagen inte behöver ändras på denna punkt (RP 166/2003 rd), men praktiken har visat att utlänningslagen inte är tillräckligt tydlig när det gäller fördelningen av bevisbördan. Utskottet påpekar att den bestämmelse som nämns i berättelsen också ingår i det aktuella förslaget till nytt normdirektiv för unionen (FVUU 36/2016 rd, FvUU 13/2017 rd och FVUU 25/2017 rd).

I berättelsen presenteras relevanta iakttagelser i samband med en pilotundersökning av de beslut om internationellt skydd som Migrationsverket fattade 2015–2017. Det fattade betydligt färre beslut om Internationellt skydd 2017 jämfört med 2015. Enligt berättelsen kan det åtstramade beslutsförfarandet inte förklaras med ändringarna i utlänningslagstiftningen utan snarare med den allmänna politiska styrningen, förvaltningsområdets interna anvisningar och förändringar i tolkningsstandarderna. Den utveckling som framträder i undersökningen kan betraktas som oroväckande med tanke såväl på verkställandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna som på den finländska rättsstaten, menar diskrimineringsombudsmannen.

Utskottet understryker vikten av att den asylsökandes rättsliga ställning utreds på olika sätt. Den expertis som utskottet har hört anser att en förklaring kan vara den stora vikt som i alla skeden av behandlingen av asylansökningar läggs vid information om ursprungslandet. Denna information kan leda till nya riktlinjer och till nytolkningar i Migrationsverkets praxis. Enligt utredning till utskottet har också regeringens asylpolitiska åtgärdsprogram påverkat asylbesluten 2015–2017, vilket framgår av en internationell jämförelse från slutet av 2015.

Migrationsverket har gjort en internutredning om beslutsfattandet och förfarandet kring asylbeslut. Utredningen lyfter fram flera punkter som behöver förbättras och som anknyter till hur ärenden väcks och tas emot, hur tolkning och asylsamtal sköts och hur beredningen av riktlinjer för bedömning av säkerhetsläget i ursprungsländer går till.

Enligt lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, mottagandelagen) får en utlänning som tillhandahållits mottagningstjänster i regel också efter att en ansökan om uppehållstillstånd förvägrats eller det tillfälliga skyddet upphört mottagningstjänster tills han eller hon har avlägsnat sig ur landet. Genom en ändring som trädde i kraft 1.7.2015 (FvUB 47/2014 rd — RP 170/2014 rd) har lagen preciserats så att tillhandahållandet av mottagningstjänster upphör för en utlänning som inom ramen för systemet för frivillig assisterad återresa skulle kunna återvända till sitt hemland. Tidigare var det möjligt att fortsatt tillhandahålla mottagningstjänster också efter att uppehållstillstånd förvägrats trots att personen inte hade laglig grund för att uppehålla sig i Finland.

I berättelsen framhålls att antalet personer som vistas i Finland utan uppehållstillstånd har ökat under de senaste åren eftersom det varit omöjligt att sända tillbaka alla de som har fått ett lagakraftvunnet avslag på sin asylansökan. Tidigare beviljades personer som det inte med myndighetsåtgärder var möjligt att sända tillbaka tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet. Men numera beviljas uppehållstillstånd inte om orsaken till att utlänningens återresa inte genomförs är att han eller hon inte samtycker till att återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland eller att han eller hon försvårar arrangemangen för återresan. När de gällande bestämmelserna kom till konstaterade utskottet att systemet med uppehållstillstånd inte är trovärdigt om myndighetens beslut att avslå ansökan om uppehållstillstånd inte behöver iakttas och om påföljden av att beslutet ignoreras är att myndigheten blir skyldig att bevilja uppehållstillstånd. Det kan inte anses acceptabelt att en person själv kan bestämma sig för att stanna i landet trots att han eller hon inte har fått uppehållstillstånd genom ett verkställbart beslut, vilket är ett villkor för att lagligt stanna i landet. Ett trovärdigt tillståndssystem tillsammans med en effektiv tillbakasändningspolitik fungerar som ett led i strategin för att förhindra illegal invandring och minskar incitamenten för människohandel och människosmuggling.

I detta sammanhang bör det konstateras att grundlagsutskottet noterat att personerna inte går miste om sin rätt att enligt 19 § 1 mom. i grundlagen få oundgänglig försörjning och omsorg trots att de inte längre omfattas av mottagandet av asylsökande (GrUU 26/2010 rd). Social- och hälsovårdsministeriet har gett rekommendationer om brådskande social- och hälsovård för personer som vistas olagligt i landet. De regionala förfarandena varierar trots det från kommun till kommun. Förhållandet mellan den ovan nämnda bestämmelsen i grundlagen och speciallagstiftningen ska utredas när socialvårdslagen ses över i samband med vård- och landskapsreformen och en arbetsgrupp med juridiskt sakkunniga inleder sitt arbete.

Övervakning av verkställigheten av avlägsnanden ur landet

Diskrimineringsombudsmannen har sedan 2014 haft i uppgift att som en utomstående och oberoende myndighet övervaka avlägsnanden ur landet. Uppgiften grundar sig på återvändandedirektivet (2008/115/EG), som i Finland sattes i kraft genom en ändring av utlänningslagen (1214/2013).

En utlänning som inte har uppehållsrätt i Finland ska i första hand avlägsna sig ur landet frivilligt. Polisen har till uppgift att avlägsna de utlänningar ur landet som inte uppfyller villkoren för vistelse i landet. Vid avlägsnande ur landet med hjälp av tvångsmedel sköter polisen researrange-

mangen, utser ledsagare för resan och verkställer det egentliga avlägsnandet. Polisen försäkrar sig före verkställandet att domstolen inte har beslutat om verkställighetsförbud.

Av berättelsen framgår att polisen 2017 ledsagade 554 personer till respektive hemland. Av dessa övervakade diskrimineringsombudsmannen tillbakasändningen av 118 personer. Kärnan i diskrimineringsombudsmannens övervakningsarbete är att utvärdera verkställandet med avseende på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. För att övervakningen ska kunna genomföras måste ombudsmannen får information om planerade avlägsnanden. Enligt Polisstyrelsens föreskrift ska polisinrättningarna meddela polisinrättningen i Helsingfors, som organiserar förfarandet på riksplan, om planeringen och genomförandet av verkställanden. Polisen har haft en konstruktiv inställning till diskrimineringsombudsmannens övervakningsmandat och samarbetet utvecklas fortsättningsvis, framgår det av berättelsen och annan information till utskottet.

Utskottet konstaterar att avlägsnandena ur landet kommer att öka ännu mer under de närmaste åren och bli allt svårare, i synnerhet på grund av motstånd från de som sänds tillbaka och från utomstående och på grund av ökande problem i målländerna. Närvaron av en opartisk övervakare vid tillbakasändanden mot personens egen vilja ökar myndighetsverksamhetens transparens, förbättrar rättsskyddet för de som sänds tillbaka samt minskar misstänksamheten mot myndighetsverksamheten och motverkar spridning av oriktig information.

Förvaltningsutskottet har i sitt utlåtande om planen för de offentliga finanserna 2016—2019 (FvUU 13/2015 rd) konstaterat att ombudsmannen saknar tillräckliga resurser för övervakningsuppdraget. I sitt utlåtande om 2018 års budgetförslag (FvUU 30/2017 rd) ansåg utskottet att det inte är någon permanent lösning att finansiera uppdraget genom temporär projektfinansiering och att det är viktigt att det anslag på 100 000 euro som anvisats för övervakningen görs om till ett permanent anslag. Dessutom bör det för 2018 anslås ytterligare 300 000 euro till följd av det ökande antalet personer som sänds tillbaka. Utskottet ser positivt på att det i 2019 års budgetförslag ingår ett extra anslag för uppdraget och att avsikten är att i fortsättningen anvisa ett tillräckligt ordinarie anslag.

Diskrimineringsombudsmannen är nationell rapportör om människohandel.

Ombudsmannen har i tidigare berättelser till riksdagen yttrat sig om bland annat tillämpningen och tolkningen av bestämmelserna om människohandel i strafflagen. Utifrån de rekommendationer som ges i berättelsen har riksdagen förpliktat statsrådet att bereda lagändringar, vars primära syfte har varit att förbättra identifieringen av människohandel i straffprocessen och främja verkställandet av straffansvaret för dem som gjort sig skyldiga till människohandel.

Verksamheten mot människohandel har utvecklats i Finland som ett resultat av ett långsiktigt arbete. Människohandel identifieras betydligt bättre numera och straffansvaret verkställs oftare än förut. Även om största delen av de identifierade offren för människohandel har utländsk bakgrund, upptäcks även människohandel inom Finlands gränser, där både offren och förövarna är finska medborgare. Finländska kvinnor och flickor förs också utomlands och blir offer för sexuellt utnyttjande.

I diskrimineringsombudsmannens berättelse utvärderas den lagstiftning som syftar till att hjälpa offren för människohandel. Ett fungerande hjälpsystem för offer för människohandel är en förutsättning för en effektiv bekämpning av fenomenet. För att straffansvaret ska kunna verkställas krävs det att staten kan erbjuda hjälp till offer för människohandel och skydda dem mot förövarna.

Finland har sedan 2007 haft ett lagfäst hjälpsystem för offer för människohandel. Om detta föreskrivs i mottagandelagen. Dessutom har en rad andra lagstiftande och andra åtgärder vidtagits för att motverka människohandel, hjälpa och skydda offer och stoppa anknytande brottslighet. Utskottet anser att det är viktigt att hjälpen till offer för människohandel är på statens ansvar och att staten finansierar hjälpsystemet. Kommuner, frivilligorganisationer och andra aktörer stödjer arbetet. Hjälpen bygger i hög grad på ett tvärsektoriellt samarbete, nätverkande och fokusering på offret och dennes belägenhet. Det är viktigt att ha en övergripande syn på offrets situation och utskottet betonar därför betydelsen av samverkan mellan hemkommunens basservice och det statliga hjälpsystemet.

Diskrimineringsombudsmannen har i samarbete med Europeiska institutet för kriminalpolitik (Heuni) gjort en utredning för att ta reda på hur myndigheterna tillämpar bestämmelserna om hjälp till offer för människohandel i mottagandelagen samt hur rätten för offren att få hjälp verkställs. Utredningen visar att en av de största utmaningarna är hjälp till de offer för människohandel som är finländare eller mer eller mindre permanent bosatta i en kommun. I kommunerna är arbetet mot människohandel ytterst beroende av enskilda anställdas kompetens. Hjälparbetet i kommunerna försvåras av att de ansvariga social- och hälsovårdsmyndigheterna inte känner till att offren är i en särställning och att de har rätt till service.

Utskottet ser det som viktigt att kontrollera och analysera hur lagstiftningen fungerar och vilka konsekvenser den har och att det i förekommande fall vidtas åtgärder för att rätta till eventuella problem. Vid sidan av andra frågor är det viktigt att granska resurstilldelningen, arbetsrutinerna och praktiska förfaranden.

Utskottet konstaterar att arbetet mot människohandel kräver ett fungerande och brett samarbete mellan aktörerna, både nationellt och internationellt. Insatserna mot människohandel i vårt land involverar ett flertal myndigheter, såsom polis, gränsbevakning, tull, migrations-, arbetarskydds- och skattemyndigheter, åklagare och den kommunala sektorn. Samarbetspartnerna inom den tredje sektorn har en viktig roll. Enligt utredning till utskottet löpte mandatperioden för statsrådets samordningssekretariat för bekämpning av människohandel ut den 31 maj 2018. Man har utrett hur statsrådet har ordnat koordineringen av och rapporteringen om ärenden som gäller människohandel men hittills har inga beslut fattas om en eventuell fortsatt verksamhet. Utskottet anser att det är ytterst viktigt med väl fungerande samordning och samarbete såväl mellan olika myndigheterna som mellan myndigheterna och frivilligorganisationerna för att effektivare bekämpa människohandel och för att trygga offrens rättigheter.

Det är viktigt att arbetet mot människohandel är systematiskt och målinriktat. Efter att den förra nationella rapportören lämnade sin berättelse har statsrådets handlingsprogram mot människohandel tillkommit, där ett viktigt tema är att det bör skapas ett system för att identifiera och hjälpa offer för människohandel. Enligt uppgift till utskottet har det i anslutning till samordningsarbetet

skapats en beskrivning av styrsystemet, som ska kunna användas bland annat för att förbättra myndighetsarbetet. Inom kort kommer arbetet på att göra upp en handlingsplan för bekämpning av människohandel att inledas.

Enligt utskottets uppfattning är tröskeln redan i dag relativt låg för vända sig till hjälpsystemet. Det centrala verkar enligt utredningen fortfarande vara att alla myndigheter som möter offer för människohandel måste kunna identifiera och bemöta dem på rätt sätt och hänvisa dem till hjälpsystemet. Förbättringar på den punkten kan ske genom systematisk utbildning, anvisningar och mer ändamålsenliga handlingsmodeller. Som ett exempel på utbildning i samband med dessa frågor har sakkunniga nämnt ett projekt som finansieras av EU:s fond för inre säkerhet. Inom ramen för projektet ordnas det utbildning vid polisen och Gränsbevakningsväsendet. Polisstyrelsen utfärdade 2015 en anvisning om ingripande i människohandel och liknande brott samt om hjälp till offer för människohandel. Anvisningen uppdateras som bäst. Det krävs också att tillräckliga resurser anvisas för utbildning och andra behövliga åtgärder. Utskottet uppmärksammar än en gång vikten av att polisens totala resurser är tillräckliga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 9.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juho Eerola saf
vice ordförande Timo V. Korhonen cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Pertti Hakanen cent
medlem Mika Kari sd (delvis)
medlem Kari Kulmala blå
medlem Antti Kurvinen cent (delvis)
medlem Sirpa Paatero sd
medlem Olli-Poika Parviainen gröna (delvis)
medlem Juha Pylväs cent
medlem Veera Ruoho saml
medlem Wille Rydman saml
medlem Matti Semi vänst
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tapani Tölli cent.

Sekreterare var

plenarråd Henri Helo.

Avvikande mening

Motivering

Diskrimineringsombudsmannen lägger i sin första berättelse fram ett flertal konkreta rekommendationer till lagstiftnings- och andra åtgärder. De är alla utomordentligt väl motiverade och värda allt understöd.

Merparten av rekommendationerna berör utlänningslagen och migrationspolitiken, alltså frågor som hör till förvaltningsutskottet och som under valperioden varit föremål för ett flertal skärpningar i överensstämmelse med regeringens strikta asylpolitiska program. Våren 2016 genomfördes i snabb takt tre separata och för flyktingars och asylsökandes ställning relevanta åtstramningar i utlänningslagen.

Den tredje kategorin av internationellt skydd, dvs. humanitärt skydd, ströks i lagen. Humanitärt skydd kunde tidigare ges dem som inte har kunnat återvända till sitt hemland på grund av en väpnad konflikt eller ett svårt människorättsläge till följd av ett dåligt säkerhetsläge eller en miljökatastrof. Bestämmelsen var progressiv internationellt sett.

De asylsökandes rättssäkerhet försvagades genom att deras rätt till fri rättshjälp begränsades så att det inte längre var tillåtet att använda biträde vid asylsamtalet. Samtidigt kortades tiden för överklagande till hovrätten och högsta förvaltningsdomstolen i asylärenden, uppdraget att biträda asylsökande överfördes från privata jurister till rättshjälpsbyråerna och biträdenas arvodessystem byggde på fasta taxor, vilket lämpade sig illa för mer komplicerade fall. De här ändringarna har fått allvarliga konsekvenser för asylsökandes möjligheter att få kvalitativ rättshjälp och försämrat villkoren för sakkunniga jurister som specialiserat sig på asylfrågor. Enligt sakkunniga bedömare har de förkortade besvärstiderna inte heller lett till snabbare processer, vilket var det skäl som angavs för lagändringen. Det är synnerligen viktigt att en asylsökande har möjlighet att få bra rättshjälp så snabbt som möjligt.

Möjligheten till familjeåterförening för personer som får internationellt skydd försämrades radikalt när det ställdes upp ett strängt krav på försörjning. I praktiken innebar det ett hinder för ett familjeliv för många som fått internationellt skydd i Finland och strängt taget också för ensamkommande barn. Det är oskäligt och strider mot barnets rättigheter att försörjningskravet i vissa fall också har tillämpats på minderåriga, ensamkommande asylsökande. Lagändringen försätter samtidigt personer som fått internationellt skydd i en ojämlik ställning sinsemellan eftersom kvotflyktingar och asylsökande inom en tidsgräns på tre månader kan ansöka om familjeåterförening oavsett försörjningskravet medan de som fått uppehållstillstånd på grundval av internationellt skydd alltid måste uppfylla försörjningskravet.

De asylsökandes rättsliga ställning har drabbats av de ovan relaterade lagändringarna men också av Migrationsverkets klart striktare riktlinjer. Diskrimineringsombudsmannen och forskare vid Åbo universitet och Åbo Akademi har kommit fram till att det har blivit klart svårare att få asyl i Finland till följd av myndigheternas nytolkningar och att dessa inte kan förklaras med lagändringarna. Ställningen för en grupp människor har således försämrats utan att besluten fattats i demo-

kratiskt ordning, vilket är ett konstitutionellt problem. I bakgrunden kan man skönja ett uttalat politiskt tryck på myndigheterna och regeringens krav på en striktare tolkning. Finland sänder tillbaka asylsökande, inklusive barn och barnfamiljer, till bland annat Afghanistan och Irak där inhumana förhållanden råder.

Antalet felaktiga asylbeslut har också ökat. Detta kan åtminstone delvis anses bero på åtstramningen av de asylsökandes rätt att anlita biträde och på tidspressen för behandling av asylansökningar hos myndigheterna. För att trygga de asylsökandes rättssäkerhet vore det nu viktigt att se till att förnyade ansökningar från personer som redan en gång fått avslag behandlas omsorgsfullt och rättvist. Vi accepterar inte heller planerna på att begränsa möjligheterna att göra nya asylansökningar. Det skulle strida mot andan i de för oss förpliktande åtaganden som följer av FN:s flyktingkonvention.

Diskrimineringsombudsmannen föreslår ändringar i utlänningslagen för att förtydliga hur bevisbördan ska fördelas mellan den asylsökande och myndigheterna. Genom lagstiftningsändringar skulle särskilt tillämpningen av normdirektivet tryggas så att en tidigare rättskränkning som asylsökanden upplevt betraktas som en allvarlig indikation på att sökandens rädsla för förföljelse är motiverad eller att sökanden löper en verklig risk att utsättas för allvarlig skada, om det inte finns en motiverad orsak att göra den bedömningen att förföljelsen eller skadan inte kommer att upprepas. Det är nödvändigt att precisera lagstiftningen på denna punkt, bland annat mot bakgrunden av de utredningar som gjorts av diskrimineringsombudsmannen och forskare vi Åbo universitet och Åbo Akademi, eftersom det har kunnat påvisas att Migrationsverkets linje har skärpts betydligt vad beträffar inställningen till tidigare upplevda rättskränkningar utan att det finns laglig grund för denna nytolkning.

Diskrimineringsombudsmannen rekommenderar också att den skärpning av förutsättningarna för familjeåterförening för personer som beviljats internationellt skydd och som infördes 2016 upphävs. Skrivningarna om försörjningsvillkor är diskriminerande på ekonomiska grunder och omöjliggör familjeliv för personer som får internationellt skydd och borde därför strykas. Ett minimikrav är att den i EU:s familjeåterföreningsdirektiv avsedda möjligheten för personer som fått flyktingstatus att inom tre månader från asylbeslutet kunna ansöka om familjeåterförening utsträcks också till personer som beviljats alternativt skydd. Det finns inga godtagbara skäl för att tillämpa olika praxis beroende på skyddskategori. Förutom att lagen behöver ses över måste det också ses till att de som har rätt till familjeåterförening har en faktiskt möjlighet att lämna en ansökan. Det här kräver å sin sida att personerna har möjlighet att sköta sitt ärende hos någon av de glest belägna representationerna, vilket har varit ett problem de senaste åren. Det har varit svårt för exempelvis syrier att komma till ambassaden i Ankara eftersom Turkiet har ändrat sin visumpolitik.

Diskrimineringsombudsmannen påpekar också att resurserna bör permanentas för övervakningen av hur beslut om avlägsnande ur landet verkställs. Det ingår i diskrimineringsombudsmannens lagfästa uppgifter att övervaka återsändningar bland annat genom att delta i återsändningsflygningar. Utskottet har redan tidigare konstaterat att det måste anvisas tillräckliga resurser för denna verksamhet. Diskrimineringsombudsmannen övervakar endast hur återsändandet verkställs och t.ex. vilka maktmedel som använts. Däremot finns det ingen myndighet för närvarande som skulle följa hur det går för den som sänts tillbaka.

Diskrimineringsombudsmannen har också gett rekommendationer till åtgärder för att hjälpa synnerligen utsatta papperslösa personer. Sedan lagändringarna 2015 har de som fått avslag på sin asylansökan i praktiken inte längre beviljats tillfälliga uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet och sökandena har, redan innan beslut om avlägsnande ur landet har kunnat verkställas, inte varit berättigade till mottagningstjänster. Tillsammans med de senaste årens lagändringar som påverkat de asylsökandes ställning har Migrationsverkets strängare linje och försöken att effektivare avlägsna sökande ur landet lett till att antalet papperslösa som står utanför samhället och därmed i en synnerligen utsatt situation ökat.

Mottagandelagen borde därför ändras så att det säkerställs att mottagningstjänsterna inte upphör för en person som fått ett negativt asylbeslut innan avlägsnandet ur landet verkställs. Personer som vistas i landet utan uppehållstillstånd bör dessutom garanteras möjlighet att uträtta myndighetsärenden utan rädsla för att ett avlägsnande ur landet verkställs som en följd av uträttandet av ärendena. Det borde också föreskrivas i lag hur papperslösa personer tillförsäkras den i 19 § i grundlagen tryggade rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Det vore också viktigt att lagstifta om en rikstäckande rätt för papperslösa till nödvändiga hälsovårdstjänster på det sätt som regeringen föreslog under den förra valperioden och som Helsingfors stad har genomfört.

Diskrimineringsombudsmannen lägger också fram viktiga rekommendationer som gäller offer för människohandel. Lagstiftningen om hjälp till offren för människohandel måste göras klarare och offrens speciella ställning som mottagare av service förtydligas t.ex. genom en speciallag eller genom att inkludera offrens särställning och rätt till hjälp i den allmänna lagstiftningen kring social- och hälsovården samt genom att ge tillräckliga anvisningar inom social- och hälsovården. För att hjälpa offer för människohandel bör sambandet mellan hjälpen och straffprocessen mildras och hjälpsystemets fokus på offret stärkas, varvid det blir lättare att inkludera offren i systemet. Dessutom måste utlänningslagen ändras så att en tillräcklig grund för beviljande av uppehållstillstånd för offer för människohandel är att offret befinner sig i en ”utsatt ställning”, i stället för den nuvarande formuleringen ”särskilt utsatt ställning”. Offer för människohandel bör också uppmärksammas i arbetarskyddsmyndighetens verksamhet och myndigheten förpliktas att anmäla misstänkta människohandelsbrott till polisen.

Utöver diskrimineringsombudsmannens rekommendationer bör de ovan påtalade begränsningarna av rättshjälpen till asylsökande återtas eftersom de innebär en betydande försämring av en viss grupp människors rättstrygghet. Det är positivt att justitieminister Häkkänen har utlovat en rapport om lagändringarnas konsekvenser för sökandenas rättstrygghet och som ett första steg meddelat att biträdesarvodena ska ändras så att det blir möjligt att av särskilda skäl avvika från de fasta arvoden som nämns i arvodesförordningen Det vore dessutom nödvändigt att med det snaraste låta göra en oavhängig, extern utredning av vilka effekter den senaste tidens lagändringar och Migrationsverkets skärpta tolkningar har haft på de asylsökandes rättstrygghet, på hur möjligheten till internationellt skydd har genomförts och på förbudet mot tillbakasändning. Redan innan utredningen blir klar ska tillbakasändande av asylsökande till platser där de riskerar att utsättas för allvarliga människorättskränkningar, t.ex. till Afghanistan, avbrytas.

Avvikande mening

Vi föreslår

att arbetslivs- och jämställdhetsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors 9.10.2018

Matti Semi vänst
Anders Adlercreutz sv
Olli-Poika Parviainen gröna.