

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 45/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 30 september 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 169/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

- justitieombudsman Petri Jämskeläinen
- regeringsråd Olli Sorainen, arbets- och näringsministeriet
- polisinspektör Matti Högman, Polisstyrelsen
- överinspektör Måns Enqvist, minoritetsombudsmannens byrå.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jorma Kantola och polisinspektör Joni Lämsivuori, inrikesministeriet

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- justitieministeriet
- Migrationsverket.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att utlänningslagen ändras. Syftet med propositionen är att förtydliga principerna för övervakning av utlänningar och precisera befogenheterna vid övervakning av utlänningar.

Till utlänningslagen fogas det bestämmelser om övervakning av att utlänningslagen iakttas

inom landets gränser, det vill säga övervakning av utlänningar, bestämmelser om de särskilda befogenheter som behövs för att utföra övervakning av utlänningar och bestämmelser om de förfaranden som hänger samman med befogenheterna och bestämmelser om polisens och Gränsbevakningsväsendets rätt att utföra kontroller.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Övervakningen av utlänningar är ett led i bekämpningen av olaglig inresa. Övervakningen av utlänningar inom landets gränser har blivit viktigare i takt med att den fria rörligheten ökat. När Finland gick med i Schengenavtalen åtog vi oss samtidigt att förbättra övervakningen inom

landets gränser för att kompensera för olägenheterna av att gränskontrollerna vid de inre gränserna avskaffades. Övervakningen av utlänningar ingår i det grundläggande polisarbetet och är också övervakning baserad på analys, sägs det i propositionen. Allt oftare ingår det i polisens dagliga arbete att utöver reguljärt arbete ta hand

om utlänningsfrågor, och då kontrollerar man också att villkoren för vistelse i Finland uppfylls. Också Gränsbevakningsväsendet övervakar utlännningar vid sidan av gränskontroll.

Enligt 212 § 1 mom. i utlänningslagen (301/2004) är det Migrationsverket, polisen och Gränsbevakningsväsendet som utövar tillsyn över att lagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den följs. I ett beslut (8.8.2011, 3695/4/09) om ett klagomål anser riksdagens biträdande justitieombudsman att polisen och Gränsbevakningsväsendet inte har befogenheter att övervaka utlännningar i lokaler som är skyddade av offentlig frid, exempelvis affärslokaler och byggarbetsplatser. Men till exempel arbetarskyddsmyndigheterna har rätt att göra det. I beslutet anser biträdande justitieombudsmannen att 212 § i utlänningslagen i juridiskt hänseende är en administrativ regel som anger arbetsuppgifter och att den bara i huvuddrag anger uppgifterna för de myndigheter som övervakar utlännningar. Utlänningslagen behöver ändras till följd av denna lagtolkning.

Syftet med propositionen är att förtydliga principerna för övervakning av utlännningar och precisera dels befogenheterna, dels förfarandena för övervakning. Övervakning av utlännningar avser övervakning av att utlänningslagen följs och bekämpning av olaglig vistelse i landet. Utlänningar har ingen absolut rätt att vistas i landet och bestämmelser om villkor och kriterier för att vistas här finns i utlänningslagen. Polisen och Gränsbevakningsväsendet ska enligt propositionen ha rätt att i sin övervakning av utlännningar få nödvändiga uppgifter för att kunna utreda en persons rätt att vistas och arbeta i Finland, få tillträde till lokaler som omfattas av offentlig frid, stoppa fordon och få uppgifter av arbetsgivare som anställt utlännningar.

Utskottet anser det viktigt att 129 a § 2 mom. föreskriver om proportionalitetsprincipen och principen om minsta möjliga skada i övervakningen av utlännningar. Övervakningen ska planeras och verkställas med hänsyn till målet med övervakningen, hur brådskande åtgärden är och andra omständigheter som grundar sig på en samlad bedömning av läget, enligt detaljmoti-

ven i propositionen. Det får inte göras större ingrepp i personens rättigheter eller åsamkas större skada än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget.

Utskottet påpekar vidare att lagförslaget har ett förbud mot så kallad etnisk profilering. I motiven till 129 a § 3 mom. understryker regeringen vikten av att alla behandlas lika i övervakningen av utlännningar. Övervakningen måste således planeras och genomföras med hänsyn till allas rätt till likabehandling. En övervakningsåtgärd får alltså inte uteslutande eller i avgörande omfattning grunda sig på en persons verkliga eller antagna etniska ursprung. Valet av personer som övervakas måste basera sig på observationer, tips och analys som ger anledning till att utföra en kontroll. Övervakning ska grunda sig på allmänna uppgifter och erfarenheter av olaglig inresa och vistelse som finns hos tillsynsmyndigheten. Kriterierna får dock inte inskränkas så mycket att syftet med övervakningen inte kan fullföljas på behörigt sätt.

I 129 b § 1 mom. 4 punkten finns bestämmelser om polisens och Gränsbevakningsväsendets rätt att i övervakningssyfte av arbetsgivare få uppgifter om anställda utlännningar och grunderna för deras rätt att arbeta. Utskottet påpekar att bestämmelsen bara gäller arbetsgivaren, men inte uppdragsgivare eller de som låter utföra arbete i Finland. Med denna formulering gäller punkten inte utstationerade arbetstagare eller inhyrd arbetskraft som en utländsk arbetsgivare har stationerat utomlands. Utstationerade arbetstagare och inhyrd arbetskraft anlitas i synnerhet inom bygg- och restaurangbranschen, erfar utskottet. Även om uppdragsgivare enligt 86 b § inte har samma skyldighet som arbetsgivare att ha uppgifter om utländska arbetstagare tillgängliga på arbetsplatsen, är det befogat att utsträcka rätten till information till uppdragsgivare som avses i 86 a §, det vill säga huvudentreprenören eller den som huvudsakligen låter utföra arbetet. Om uppdragsgivaren har fullgjort sina förpliktelser enligt 86 a § 1 och mom. kan den visa vilka uppgifter anställningen bygger på.

I 129 b § 3 mom. ingår en specialbestämmelse om rätt att enligt 1 mom. 2 punkten kontrollera lokaler som omfattas av offentlig frid. Vid kontroller ska 39 § 1 mom. i förvaltningslagen (434/2003) följas. Momentet föreskriver bland annat om skyldighet att underrätta de som berörs. Utskottet menar att procedurerna för rättskyddsgarantierna vid övervakning av utlänningar ytterligare bör preciseras. Övervakningen kan kontrolleras i efterskott och rättssäkerheten för både den som kontrolleras och den som utför kontrollerna kan förbättras, om kontroller i lokaler skyddade av offentlig frid registreras på behörigt sätt. Följaktligen föreslår utskottet att 3 mom. ska hänvisa till hela 39 § i förvaltningslagen, och inte bara till 1 mom. Därmed ska bestämmelsen om inspektionsberättelse i 39 § 2 mom. i förvaltningslagen tillämpas på de lokaler som avses i 129 b § 1 mom. 2 punkten. I detta

sammanhang vill utskottet dessutom påpeka att det i synnerhet vid kontroller av utländska arbetstagares vistelse- och arbetsrätt i lokaler skyddade av offentlig frid, exempelvis på restauranger eller byggarbetsplatser, är viktigt att fånga upp indikatorer som tyder på att en arbetstagare står i beroende ställning eller underordnat förhållande eller kan vara offer för människohandel eller något annat liknande brott.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget med de ändringsförslag och ställningstaganden som framgår av betänkandet.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
*ändras i utlänningslagen (301/2004) rubriken för 7 kap. och
fogas till lagen nya 129 a och 129 b § som följer:*

7 kap.

Säkringsåtgärder och övervakning av utlänningar

129 a §
(Som i RP)

129 b §

*Polisens och Gränsbevakningsväsendets rätt att
utföra kontroller*

Om det för övervakningen av utlänningar är motiverat att utreda en utlännings identitet, med-

borgarskap, rätt att vistas i landet eller rätt att arbeta, har polisen och Gränsbevakningsväsendet rätt att

(1—3 punkten som i RP)

4) av arbetsgivare som har anställt utlänningar få uppgifter om de anställda utlänningarna och om grunderna för deras rätt att arbeta *och av uppdragsgivare som avses i 86 b § uppgifter enligt vilka de har fullgjort sina förpliktelser enligt 86 a § 1 och 2 mom.*

(2 mom. som i RP)

Om det ska utföras en kontroll enligt 1 mom. 2 punkten, ska innehavaren av lokalen underrättas om när kontrollen inleds och vad den grun-

FvUB 45/2014 rd — RP 169/2014 rd

dar sig på så snart det är möjligt utan att utförandet av kontrollen äventyras. Kontrollen kan utföras även om innehavaren av lokalen eller dennes företrädare inte är på plats eller inte kan nås. Vid

kontrollen iakttas bestämmelserna i 39 § (*utesl.*) i förvaltningslagen.

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 28 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Mika Kari /sd
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /gröna
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf
Risto Kalliorinne /vänst
Elsi Katainen /cent

Tapani Mäkinen /saml
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Lasse Hautala /cent
Arja Juvonen /saf
Antti Rantakangas /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.