

RP 208/2010 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ska ändras. Propositionen grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Det föreslås att utlänningslagen ska utökas med en paragraf som gäller frivillig återresa, vilket innebär att man i anslutning till ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna fastställa en tidsfrist inom vilken utlänningslagen frivil-

ligt ska lämna landet. Samtidigt föreslås också ändringar i bestämmelserna om inreseförbud och tagande i förvar. Grunderna för meddelande av inreseförbud ska preciseras och en maximitid ska föreskrivas för tagande i förvar. I propositionen föreslås det dessutom att bestämmelserna om verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet ska preciseras.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	3
2.1 Återvändandedirektivet.....	3
2.2 Lagstiftning och praxis.....	4
2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU	10
2.4 Bedömning av nuläget	11
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	19
3.1 Målsättning.....	19
3.2 De viktigaste förslagen.....	19
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	20
4.1 Ekonomiska konsekvenser	20
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	21
4.3 Samhälleliga konsekvenser	21
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	21
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	21
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	21
DETALJMOTIVERING	23
1 LAGFÖRSLAG	23
1.1 Utlänningslagen	23
2 IKRAFTTRÄDANDE	26
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN OCH LAGSTIFTNINGSORDNING	26
LAGFÖRSLAG	28
Lag om ändring av utlänningslagen	28
BILAGA	29
PARALLELLEXT	30
Lag om ändring av utlänningslagen	30

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Europaparlamentet och rådet har den 16 december 2008 utfärdat ett direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (2008/115/EG), nedan återvändandedirektivet. Direktivet innehåller bestämmelser om beslut om återvändande, frivilligt återvändande och inreseförbud samt om verkställighet av avlägsnande ur landet. Direktivet innehåller också processuella minimikrav, som bl.a. gäller beslutets form, rättsmedel och skydds klausuler. I direktivet finns dessutom ett särskilt kapitel om förvar inför avlägsnande ur landet.

Utlänningslagen (301/2004) trädde i kraft den 1 maj 2004. Dess 9 kap. innehåller bestämmelser om avvisning, utvisning och meddelande av inreseförbud samt om förfarandet för hörande och helhetsbedömning av situationen i samband med dessa åtgärder. Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om förbud mot tillbakasändning. I kapitlet definieras också de behöriga myndigheterna. I 10 kap. finns särskilda bestämmelser om avlägsnande ur landet när det är fråga om medborgare i Europeiska unionen eller därmed jämförbara personer. Bestämmelser om tagande i förvar finns i 7 kap. i utlänningslagen (som gäller säkringsåtgärder). Dessa bestämmelser innefattar föreskrifter om villkoren för tagande i förvar (inklusive tagande i förvar av minderåriga), en definition av den behöriga myndigheten samt bestämmelser om domstolsbehandlingen i fråga om dessa ärenden. Utlänningslagens 13 kap. gäller rättsskydd. I detta kapitel finns bestämmelser om besvär samt om beslutens verkställbarhet. Särskilda bestämmelser om förvarsenheter och om bemötandet av personer som tagits i förvar finns i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002). I 5 kap. i den nämnda lagen finns också bestämmelser om ändringssökande.

2 Nuläge

2.1 Återvändandedirektivet

Syftet med återvändandedirektivet är bl.a. att förplikta medlemsstaterna att sända tillbaka tredjelandsmedborgare som vistas i ett land olagligt, förenhetliga återsändningsförfarandena, förbättra rättsskyddet för dem som återsänds samt att föreskriva om frivillig återresa. Direktivets bestämmelser utgör minimikrav och förmånligare bestämmelser är under vissa förutsättningar tillåtna.

Återvändandedirektivet är indelat i fem kapitel: I Allmänna bestämmelser, II Avslutande av den olagliga vistelsen, III Rättssäkerhetsgarantier, IV Förvar inför avlägsnande och V Slutbestämmelser. Direktivet innehåller sammanlagt 23 artiklar.

Kapitel I Allmänna bestämmelser

Kapitel I innehåller bestämmelser om direktivets syfte, tillämpningsområde och definitioner. I artikel 4 ges medlemsstaterna möjligheter att tillämpa förmånligare bestämmelser. Dessa bestämmelser ska emellertid vara förenliga med direktivet. Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna beakta principen om "non-refoulement" samt barnets bästa och den berörda personens familjeförhållanden och hälsotillstånd när de genomför direktivet.

Kapitel II Avslutande av den olagliga vistelsen

Detta kapitel innehåller bestämmelser om beslut om återvändande, frivillig avresa, verkställighet av avlägsnandet ur landet och uppskjutande av verkställigheten samt om övervakning av verkställigheten. Dessutom innehåller kapitlet bestämmelser om återsändning av ensamkommande barn och om meddelande av inreseförbud i samband med ett beslut.

Kapitel III Rättssäkerhetsgarantier

I detta kapitel bestäms det att besluten ska utfärdas skriftligt och översättas. Kapitlet innehåller också bestämmelser om rättsmedel och om garantier i avvaktan på återvändande.

Kapitel IV Förvar inför avlägsnande

I detta kapitel definieras beslut om tagande i förvar och förutsättningarna för att ett sådant beslut ska kunna fattas. Dessutom inne-

håller kapitlet bestämmelser om förvar av minderåriga och familjer samt om nödsituationer.

Kapitel V Slutbestämmelser

Detta kapitel innehåller sedvanliga slutbestämmelser som gäller rapportering om direktivets tillämpning, införlivande av direktivet i den nationella lagstiftningen, direktivets ikraftträdande och adresserandet av direktivet till Europeiska unionens medlemsstater. Artikel 21 innehåller också bestämmelser om direktivets förhållande till Schengenkonventionen. Direktivet ska införlivas i den nationella lagstiftningen senast den 24 december 2010.

2.2 Lagstiftning och praxis

Avlägsnande ur landet

I utlänningslagens 9 kap. finns bestämmelser om avlägsnande ur landet. I 148 § finns bestämmelser om avvisning och i 149 § om utvisning. Enligt 151 § 1 mom. ska polisen eller gränskontrollmyndigheten vidta åtgärder för att avvisa eller utvisa en utlänning som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet.

En tredjelandsmedborgare ska avlägsnas ur landet genom utvisning om han eller hon har vistats i landet med stöd av ett uppehållstillstånd. I övriga fall sker avlägsnandet ur landet genom avvisning. T.ex. en person som vistas i landet olagligt på grund av att den tid som föreskrivits i visumet har löpt ut ska avvisas. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan fatta beslut om avvisning inom tre månader från utlänningens inresa i landet. Då det förflutit en längre tid än detta från inresan ska polisen eller gränskontrollmyndigheten göra en framställning till Migrationsverket om avvisning eller utvisning av utlänningen, om inte Migrationsverket redan har vidtagit åtgärder för att avlägsna utlänningen ur landet. Det fattas inget särskilt beslut om verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.

I 147 § i utlänningslagen föreskrivs om förbud mot tillbakasändning. Enligt denna paragraf får ingen avvisas eller utvisas till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan be-

handling som kränker människovärdet, eller till ett område därifrån han eller hon kan bli sänd till ett sådant område. Denna paragraf är förenlig med 9 § 4 mom. i grundlagen och den överensstämmer också med de internationella avtal som är bindande för Finland. Förbudet mot tillbakasändning ska beaktas i alla olika skeden av förfarandet för avlägsnande ur landet.

Den polis- eller gränskontrollmyndighet som verkställer ett beslut om avlägsnande ur landet ska också bedöma tidpunkten för avlägsnandet ur landet. Tidpunkten kan påverkas av ett ovan nämnt förbud mot tillbakasändning eller av förvaltningsdomstolens beslut om att verkställigheten ska skjutas upp. Avlägsnandet ur landet kan också fördröjas på grund av utlänningens hälsotillstånd eller på grund av glesa flygförbindelser. Om den berörda personens identitet är oklar kan flygplanetens kapten dessutom med stöd av de internationella flygsäkerhetsföreskrifterna vägra ta emot personen som passagerare.

Frivillig återresa

Utlänningslagen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om frivillig återresa. I praktiken innebär frivillig återresa att en person som har fått ett negativt uppehållstillståndsbeslut och som därmed vistas i landet utan erforderligt uppehållstillstånd ges möjlighet att avlägsna sig ur landet på egen hand, utan följeslagare, då ett beslut om tillbakasändning ska verkställas. Den polis- eller gränskontrollmyndighet som ansvarar för verkställigheten ska i varje enskilt fall bedöma huruvida utlänningen ska ges möjlighet till frivillig återresa.

Enligt ekonomi- och verksamhetsplanen för inrikesministeriets förvaltningsområde för åren 2011–2014 är utarbetandet av ett övergripande program för återvändningspolitiken ett centralt mål för år 2010. Vid utarbetandet av detta program är det huvudsakliga delmålet för år 2010 att bestämmelser om frivillig återresa ska införas i den nya lagen om mottagande av asylsökande och i den nya lagen om främjande av invandrares integration samt i utlänningslagen. Dessutom har man som mål att tillgodogöra sig erfarenheterna av de återvändningsprojekt som pågår

för närvarande. Vid utarbetandet av programmet för en övergripande återvändningspolitik ska man dessutom uppmärksamma samarbetet mellan gränsbevakningsväsendet och polisen i frågor som gäller återvandring samt den verksamhet som EU:s gränssäkerhetsverk (Frontex) bedriver för att bistå medlemsstaterna vid anordnandet av gemensamma återvändningsoperationer.

I anslutning till utarbetandet av programmet för en övergripande återvändningspolitik pågår för närvarande flera olika återvändningsprojekt. Migrationsverket och den internationella migrationsorganisationen IOM startade i januari 2010 ett projekt för att utveckla ett program för frivillig återvandring. Syftet med detta treåriga projekt är att utarbeta ett heltäckande och välfungerande system för frivillig återvandring för tredje landsmedborgare. Under år 2010 är målet att utveckla och förstärka samarbetet mellan myndigheterna och de aktörer som arbetar med assisterad återresa, att förbättra tillgången till information om återvändningsmöjligheterna bland eventuella återflyttare, myndigheterna och den s.k. stora allmänheten, samt att bistå 200 frivilliga återflyttare vid återflyttningsarrangemangen och betala dem ett visst belopp som incitament (1 500 euro/vuxen och 1 000 euro/minderårig) för återanpassningen.

Utlänningspolisen vid polisinspektionen i Helsingfors härad inledde i augusti 2009 ett projekt för att effektivisera verksamheten för avlägsnande av utlännningar ur landet, som pågår fram till utgången av år 2010. Syftet med detta projekt är att utveckla och effektivisera polisens verksamhet vid verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet, så att polisen ska klara av att hantera ökningen av antalet personer som ska sändas tillbaka och bättre än förut kunna identifiera eventuella frivilliga återflyttare. Målet är att allt fler av dem som meddelats beslut om avlägsnande ur landet ska återvända frivilligt. Projektets tyngdpunkt ligger vid den operativa polisverksamhet som hänför sig till verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet. Till denna verksamhet hör delgivning av beslut samt uppgifter i anslutning till verkställigheten av besluten, inklusive arrangerandet av resor och behövliga transporter, övervakning

av utresan och vid behov ledsagning till hemlandet. Dessutom ska polisen börja informera personer som meddelats beslut om avlägsnande ur landet om möjligheten till frivillig återresa samt anvisa dem som är intresserade av denna möjlighet att anlita IOM:s tjänster för frivillig återresa. Detta är en ny uppgift för polisen. Polisen kan emellertid inte med stöd av sina lagstadgade uppgifter åta sig en roll som en aktiv främjare av frivillig återresa.

Inrikesministeriets enhet för juridiska frågor inledde i maj 2009 ett projekt för att utveckla en modell för positiv särbehandling av återflyttare. Syftet med detta projekt är att planera, utveckla och etablera en övergripande modell för frivillig återvandring för flyktingar och asylsökande. De huvudsakliga åtgärderna utgörs av förmedling av information och tillhandahållande av rådgivning inför återflyttningen, utarbetandet av en återflyttningsplan (inklusive behövliga bidrag och andra stödåtgärder), genomförandet av återflyttningen, stödåtgärder för återanpassningen samt uppföljning av hur återflyttningen lyckats. Inom projektet uppmärksammas särskilt sådana återflyttare som är i en utsatt position och de stödåtgärder som tillhandahålls dessa personer. Projektet genomförs i samarbete mellan flera olika aktörer, dvs. myndigheter, flyktingorganisationer och andra organisationer samt mottagningscentraler och delegationer. Alla ovan nämnda projekt får stöd ur återvändandefonden som är anknuten till SOLID-fonden, vilken hör samman med EU:s program för solidaritet och hantering av migrationsströmmar. Med hjälp av SOLID-fonden strävar man efter att bemöta de utmaningar EU står inför vid övervakningen av de yttre gränserna och i samband med migrations- och asylpolitiken. Ur återvändandefonden beviljas framför allt medel för ibruktage av det enhetliga återflyttnings- och återsändningssystem som ska tillämpas i medlemsstaterna. Dessutom stöds projekt vars syfte är att främja en effektiv och enhetlig tillämpning av de gemensamma återsändningsnormerna.

Stödandet av frivillig återflyttning är ett viktigt element också i de samarbetsprotokoll som ska utarbetas med tredje länder (Memorandum of Understanding, MoU). Inrikesmi-

nisteriet håller som bäst på att utarbeta ett samarbetsprotokoll mellan Finland, Afghanistan och FN:s flyktingkommissariat samt mellan Finland och Irak, där man ska avtala om de praktiska förfaranden som krävs för att återsändningen ska kunna genomföras. Med hjälp av samarbetsprotokollen strävar man efter att främja den frivilliga återflyttningen bland afghanska och irakiska medborgare som vistas i Finland samt återsändningen av personer till Afghanistan och Irak. Samarbetsprotokollen ska utgöra en grund för en human och kontrollerad återflyttning, där man tar hänsyn till att frivillig återflyttning är det primära alternativet, beaktar de rådande förhållandena i Afghanistan och Irak samt betonar vikten av att återflyttningen ska ske tryggt och värdigt samt att återflyttningen ska vara en hållbar lösning.

Målgruppen för samarbetsdokumenten är de afghanska och irakiska medborgare som meddelats ett negativt asyl- eller uppehållstillståndsbeslut, som är föremål för asylförfarande eller som vistas i Finland med stöd av ett uppehållstillstånd. Sådana afghanska och irakiska medborgare som meddelats ett negativt beslut ska i första hand ges möjlighet att återvända frivilligt, men efter att asyl- eller uppehållstillstånds-förfarandet och ändrings-sökandet har slutförts ska också tillbakasändning vara möjlig. I detta sammanhang ska man emellertid också beakta tillbakasändningsförbudens betydelse. Sådana afghanska och irakiska medborgare för vars del asylförfarandet pågår kan endast uppmanas återvända av egen fri vilja. Frivillig återresa ska under alla omständigheter vara det primära alternativet. Den berörda personen ska uppmanas återvända frivilligt och alla humanitära och andra aspekter som är av betydelse för denna persons del ska bedömas innan åtgärder för tillbakasändning vidtas.

Verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet

Enligt 200 § 1 mom. i utlänningslagen får ett beslut om avlägsnande ur landet inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i lagen. En ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen utgör inte hinder för

verkställigheten av ett beslut, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Enligt 201 § 1 mom. i utlänningslagen kan ett avvisningsbeslut verkställas trots att det har överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Migrationsverkets beslut om avvisning av en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd får dock inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i 2 eller 3 mom. i samma paragraf. Bestämmelsen i 1 mom. gäller Migrationsverkets avvisningsbeslut som fattats inom ramen för det normala asylförfarandet. I 2 mom. bestäms det att sökanden efter att ha återkallat sin asylansökan kan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan eller, då det är fråga om en ny ansökan, att avvisningsbeslutet kan verkställas efter att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt 3 mom. kan ett beslut om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylland eller ursprungsland eller av en sådan utlänning vars ansökan har ansetts som uppenbart ogrundad verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

Inrikesministeriets polisavdelning har den 12 maj 2009 meddelat en anvisning om ansvarsfördelningen vid verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet (IMDnr/2009/1743). Denna anvisning innehåller direktiv om det förfarande som ska iakttas då beslut om avlägsnande ur landet verkställs. Ett beslut om avlägsnande ur landet som förutsätts ha vunnit laga kraft kan enligt anvisningen inte verkställas innan tiden för anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen har löpt ut, trots att bestämmelsen i 200 § 1 mom. i utlänningslagen tillåter att ett beslut verkställs redan innan besvärstiden löpt ut i det fall där besvärstillstånd söks hos högsta förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen inte för-

bjuder verkställigheten. När det gäller en ansökan om verkställighetsförbud konstateras det i anvisningen att det enligt lagen inte föreligger någon skyldighet att skjuta upp verkställigheten av beslutet tills en ansökan om verkställighetsförbud har behandlats vid domstolen. Ifall det dock är känt att en ansökan om verkställighetsbud har lämnats in, ska man enligt anvisningen innan beslutet om avlägsnande ur landet verkställs ringa eller kontakta domstolen på något annat sätt för att utreda huruvida domstolen ämnar förbjuda verkställigheten. I anvisningen konstateras det även att polisen ska iaktta de verkställighetsrekommendationer som Europadomstolen och Kommittén mot tortyr har utfärdat.

Inreseförbud

Med inreseförbud avses enligt 144 § i utlänningslagen ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma till en Schengenstat eller flera. En utlänning kan meddelas inreseförbud i samband med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Förbudet meddelas för högst fem år eller tills vidare. En utlänning som har dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare. Inreseförbudet kan återkallas på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak.

Helhetsbedömning

När avvisning och utvisning samt meddelande av inreseförbud och inreseförbudets längd prövas ska man enligt 146 § i utlänningslagen ta hänsyn till de omständigheter som beslutet grundar sig på samt till sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken. Vid bedömningen ska man särskilt uppmärksamma barnets bästa och skyddet för familjelivet. Sådana andra omständigheter som direkt med stöd av lag ska beaktas vid bedömningen är åtminstone hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet samt karaktären av det uppehållstillstånd utlänningen beviljats, utlänningsens band till Finland samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet. Om en avvisning eller utvisning eller ett därmed sammanhäng-

ande inreseförbud baserar sig på utlänningsens brottsliga verksamhet ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen var samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

Vid tillämpningen av lagen får utlänningsarnas rättigheter enligt 5 § i utlänningslagen inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.

Barnets bästa

Vid sidan av 146 § i utlänningslagen kräver också lagens 6 §, som innehåller bestämmelser om tillämpning av lagen på minderåriga, att barnets bästa ska beaktas. Enligt denna paragraf ska särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa i samband med det beslutsfattande som sker med stöd av utlänningslagen och som gäller ett barn som är yngre än 18 år. Ärenden som gäller minderåriga barn ska dessutom enligt lagen behandlas i brådskande ordning. Bestämmelser om beaktandet av barnets bästa finns också i artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 69/1991), där det bestäms att barnets bästa ska komma i första rummet vid alla åtgärder som berör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ.

Barnets bästa och skyldigheten att höra barnet har också behandlats i regeringens proposition med förslag till utlänningslag (RP 28/2003 rd) och i förvaltningsutskottets betänkande angående propositionen (FvUB 4/2004 rd). Barnets bästa ska bedömas som en helhet, med hänsyn till barnets önskemål, åsikter och individuella behov. Man bör även beakta att barnets bästa är alltid en individuell fråga som är beroende av barnets livssituation vid den givna tidpunkten. Dessutom ska man utreda huruvida barnets bästa eventuellt avviker från vårdnadshavarens intresse.

Om en minderårig asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare inte kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av utlänningslagen, kan han eller hon avvisas till utreselandet endast om det säkerställts att mottagandet har ordnats på ett tillbörligt sätt i utreselandet.

För att mottagandet i utreselandet ska anses vara ordnat på ett tillbörligt sätt ska barnet tas emot av sina föräldrar eller av någon annan faktisk vårdnadshavare, såsom barnets släktingar eller närstående. Förutsättningarna för tillbakasändning av ett barn ska utredas i samband med asylförfarandet. Den verkställande myndigheten ska enligt lagen om främjande av invandras integration samt mottagande av asylsökande (493/1999, nedan integrationslagen) då den bereder verkställigheten av ett avvisningsbeslut stå i kontakt med den företrädare som utsetts för barnet samt med personalen vid det grupphem som ansvarar för barnets inkvartering. I samband med verkställigheten ska man ta hänsyn till barnets bästa och barnets ålder samt ge en eventuell stödperson, såsom barnets personliga vårdare eller handledare eller någon annan socialarbetare, möjlighet att närvara vid ärendets behandling.

Internationella migrationsorganisationens (International Organization for Migration), dvs. IOM:s byrå i Helsingfors bistår sådana minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare då de frivilligt återvänder till sitt hemland. IOM klarar dock inte av att erbjuda stöd i alla frågor som gäller frivillig återresa för minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare. Därför har organisationen konstaterat att det borde finnas ett särskilt återvändningsprogram för minderåriga, där de minderårigas särskilda behov samt förhållandena i deras hemland beaktas.

Mottagandet av asylsökande regleras i integrationslagen. Detta gäller även minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare. Med mottagande av asylsökande avses enligt integrationslagen arrangemang för försörjning och omsorg på förläggningar eller flyktingslussar. Mottagandet av asylsökande pågår till dess att asylsökanden har beviljats uppehållstillstånd eller lämnat landet.

Minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare garanteras särskilda rättigheter och fördelar i samband med asyl- och mottagningsförfarandena. Med stöd av integrationslagen och barnskyddslagen (417/2007) ska minderåriga asylsökande som saknar vårdnadshavare utöver inkvartering, fostran och omsorg även erbjudas andra social- och hälsovårdstjänster, tolktjänster och fritidssys-

sättning. De tjänster som avses i barnskyddslagen är alltid individuella och förutsätter en grundlig utredning av barnskyddsbehovet samt en bedömning av barnets bästa. Minderåriga asylsökande tillhandahålls betydligt mer omfattande social- och hälsovårdstjänster än vuxna. Med stöd av integrationslagen kan man dessutom utse en laglig företrädare för asylsökande barn som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare. I angelägenheter som gäller barnets person förs vårdnadshavarens talan i detta fall av företrädaren, på det sätt som föreskrivs i den övriga lagstiftningen. Vidare ska företrädaren enligt integrationslagen i sitt uppdrag bevaka barnets intressen med beaktande av barnets nationella, språkliga, religiösa och kulturella bakgrund. Innan företrädaren fattar beslut i en angelägenhet som gäller barnets person ska företrädaren diskutera angelägenheten med barnet, om detta är möjligt med hänsyn till barnets ålder och utvecklingsnivå samt ärendets natur. När företrädaren sedan fattar beslut om saken ska han eller hon fästa vikt vid barnets åsikter och önskemål.

Inrikesministeriet har den 13 oktober 2009 startat ett projekt för beredning av en lag om mottagande av asylsökande. Syftet med detta projekt är att bestämmelserna om mottagande av asylsökande ska revideras och sammanställas till en särskild ny lag. Samtidigt ska också behövliga ändringar göras i lagens bestämmelser om bemötandet av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter. Det kommer bl.a. att föreslås att barnskyddsaspekterna ska betonas kraftigare än förut vid mottagandet av minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare. I framtiden kommer man troligtvis även att överväga alternativet att helt och hållet överföra mottagandet av minderåriga asylsökande som anlänt utan vårdnadshavare från inrikesministeriets förvaltningsområde till barnskyddet, som hör till social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde.

Rättsmedel

Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut ska enligt förvaltningslagen (434/2003) meddelas skriftligen och motiveras. I 204–206 § i ut-

länningslagen finns bestämmelser om hur besluten ska delges och i 203 § i utlänningslagen bestäms det att myndigheten ska svara för tolkningen eller översättningen i ärenden som gäller avvisning eller utvisning. I 13 kap. i utlänningslagen finns bestämmelser om besvärsmått i fråga om avvisnings- och utvisningsbeslut. I 32 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) bestäms det vidare att förvaltningsdomstolen kan förbjuda eller avbryta verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet.

I 8 § i utlänningslagen finns bestämmelser om anlåtande av ombud och biträde. Parten får anlita ett biträde då ett förvaltningsärende inleds och behandlas. Det är också tillåtet att anlita ett ombud då ett förvaltningsärende inleds och behandlas, om det inte för utredningen av ärendet eller fastställandet av utlänningsens identitet är nödvändigt att utlänningsen hörs eller infinner sig personligen. Vid inledandet och behandlingen av ett ärende som gäller ändringssökande enligt utlänningslagen får utlänningsen likaså anlita ett biträde eller ett ombud. I 9 § i utlänningslagen finns bestämmelser om rättshjälpslag. Av denna paragraf framgår det att bestämmelser om utlänningsars rätt till rättshjälpslag finns i rättshjälpslagen (257/2002). Vid behandlingen av ett förvaltningsärende kan dock även en annan person med juristutbildning än ett offentligt rättsbiträde förordnas till utlänningsens biträde. När domstolen behandlar ett ärende som avses i utlänningslagen kan den bevilja utlänningsen rättshjälpslag utan att kräva utredning om sökandens ekonomiska ställning. Ersättningen till biträdet betalas av statens medel, på det sätt som bestäms i rättshjälpslagen.

I 5 kap. i lagen om bemötande av utlänningsars som tagits i förvar och om förvarsheter (116/2002) finns bestämmelser om ändringssökande. Det är möjligt att anföra besvär över förvägrande av besök, begränsning av eller förbud mot användning av telefon eller elektronisk kommunikation, förvägrande av tillstånd att avlägsna sig samt över fråntagande av förbjudna föremål och ämnen. Behörig domstol är tingsrätten på den ort inom vars domkrets den i förvar tagna utlänningsen förvaras. En utlännings har med stöd av la-

gens 30 § rätt att anlita biträde och tolk i sådana ärenden som avses i lagen.

Tagande i förvar för avlägsnande ur landet

I 7 kap. i utlänningslagen finns bestämmelser om säkringsåtgärder, däribland även tagande i förvar. Villkoren för tagande i förvar regleras i 121 § i utlänningslagen. Istället för att vidta andra lindrigare säkringsåtgärder är det enligt denna paragraf möjligt att ta en utlännings i förvar om det med hänsyn till utlänningsens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon genom att hålla sig undan eller på annat sätt förhindrar eller avsevärt försvårar det beslutsfattande som gäller honom eller henne själv eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet. Innan en person som är yngre än 18 år tas i förvar ska en företrädare för socialmyndigheten höras.

Beslut om tagande i förvar fattas av en tjänsteman vid polisen eller gränsbevakningsväsendet. En utlännings som tagits i förvar ska så snart som möjligt placeras i en sådan förvarsheter som avses i lagen om bemötande av utlänningsars som tagits i förvar och om förvarsheter. En utlännings kan i undantagsfall även placeras i polisens häkteslokaler, om förvarsheterna tillfälligt är fullsatta eller utlänningsen tas i förvar långt från den närmaste förvarsheter. Förvaret i polisens häkteslokaler får i detta fall fortgå högst fyra dygn. En person som inte har fyllt 18 år får placeras i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokaler endast om hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan myndig familjemedlem också har tagits i förvar i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokaler. På utlänningsars som placerats i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokaler tillämpas det som föreskrivs i lagen om behandlingen av personer i förvar hos polisen (841/2006), med beaktande av grunden för tagandet i förvar. På utlänningsars besvärsmått tillämpas dock det som bestäms om ändringssökande i 5 kap. i lagen om bemötande av utlänningsars som tagits i förvar och om förvarsheter.

I 124–129 § i utlänningslagen finns bestämmelser om domstolsförfarandet i anslutning till tagandet i förvar. Tingsrätten ska

utan dröjsmål eller senast dagen efter tagandet i förvar informeras om saken. Ärendet ska likaså utan dröjsmål tas till behandling vid tingsrätten. Ifall det inte fattats beslut om att den berörda personen ska frigges, ska ärendet därefter tas upp till behandling med två veckors mellanrum.

Syftet med lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter är att föreskriva om bemötandet av utlänningar som tagits i förvar med stöd av 121 § i utlänningslagen i sådana förvarsenheter som reserverats särskilt för detta ändamål. Angående förvarsenheternas verksamhet gäller även i tillämpliga delar det som bestäms om mottagande av asylsökande i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999). Denna lag innehåller bestämmelser om bemötandet av utlänningar som tagits i förvar, om trygghandet av försörjningen för och omsorgen om dessa personer samt om begränsningar, kontroller och ändringssökande.

Den situation där en utlänning tas i förvar hänför sig i Finland vanligtvis till säkerställandet av verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet. I en del av fallen är det fråga om personer som ska avlägsnas ur landet på grund av brott. I dessa fall kan tagandet i förvar också ske med stöd av att finns grundad anledning att misstänka att utlänningen gör sig skyldig till brott i Finland. I Finland togs år 2009 sammanlagt 1 249 personer i förvar med stöd av utlänningslagen. I de flesta fallen hålls utlänningen i förvar ett dygn eller en natt. I de fall där utlänningen har flyttats till förvarsenheten i Krämertskog i Helsingfors har den genomsnittliga förvarstiden emellertid varit ca 28 dygn. Tingsrätten har dock i sin rättspraxis konstaterat att förvarstider som är längre än fyra månader är synnerligen exceptionella och kräver särskilda grunder.

2.3 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

Återvändandedirektivet

Återvändandedirektivet ska sättas i kraft senast den 24 december 2010. Ikraftsättandet

av direktivet har inte någon betydande inverkan på de förfaranden som iakttas i Finland, eftersom Finlands lagstiftning redan för närvarande i stor utsträckning uppfyller de krav som direktivet ställer. Den största principiella betydelsen hänför sig till betoningen av frivillig återresa som det primära alternativet. Medlemsstaterna får dock inte utnyttja möjligheten till frivillig återresa för att kringgå sin återsändningsskyldighet. I direktivet lämnas också flera detaljer i anslutning till anordnandet av frivillig återresa öppna. En annan ändring som på det principiella planet är viktig för Finland är att det ska föreskrivas en maximitid för tagandet i förvar. Enligt statistiken över förvarstiderna kommer denna ändring dock inte i praktiken att ha någon betydelse för Finland. Därutöver finns det även skäl att göra vissa ändringar i de bestämmelser som gäller grunderna för meddelande av inreseförbud och inreseförbudets längd.

Ikraftsättandet av återvändandedirektivet i andra EU-medlemsstater och i Norge

Ikraftsättandet av återvändandedirektivet har beretts samtidigt i olika medlemsstater och det har därför inte i samband med beredningen av regeringspropositionen varit möjligt att göra någon heltäckande eller detaljerad jämförelse av lösningarna i olika länder. Nedan beskrivs ikraftsättandet i vissa länder när det gäller de frågor som är viktigast för Finlands del. Vid de möten som kommissionen ordnat för kontaktkommittén har medlemsstaterna kunnat diskutera frågor som hänför sig till ikraftsättandet. Det har i stor utsträckning varit liknande ämnen som väckt frågor i medlemsstaterna, såsom maximitiden för tagandet i förvar.

I Norge utarbetades en regeringsproposition om ikraftsättandet av återvändandedirektivet som enligt planerna skulle överlämnas till Stortinget i juni 2010. Enligt de preliminära uppgifterna föreslås det att maximitiden för tagandet i förvar i regel ska vara en månad. Domstolen ska emellertid kunna förlänga tiden med en månad till. När det är fråga om tagande i förvar för beredning eller verkställighet av avlägsnande ur landet ska förvarstiden få överskrida tre månader bara i sådana fall där utlänningen inte samarbetar vid verk-

ställigheten av beslutet om avlägsnande ur landet eller det förekommer problem vid anskaffningen av behövliga dokument från ett tredje land. Enligt lagen kan bara domstolen förordna att en utlänning ska tas i förvar. Polisen kan häkta utlänningen, men ärendet ska så snabbt som möjligt föras till domstolen för behandling, i mån av möjlighet redan dagen efter häktningen. Enligt lagen är det Utländningsdirektoratet som fattar beslut om avlägsnande ur landet. Beslutet kan överklagas genom besvär.

Också i Sverige bereds en regeringsproposition som gäller ikraftsättandet av återvändandedirektivet, men det finns inte ännu information om dess innehåll. Syftet är att direktivet ska införlivas i den nationella lagstiftningen inom den tidsfrist som föreskrivs i direktivet, dvs. i december 2010. Enligt betänkandet Återvändandedirektivet och svensk rätt (SOU 2009:60) som offentliggjordes i juni 2009 får ett beslut om avlägsnande ur landet med stöd av Sveriges utlänningslag (2005:716) i allmänhet inte verkställas innan utlänningen har getts möjlighet att frivilligt avlägsna sig ur landet. Om utlänningen inte frivilligt har lämnat landet inom den föreskrivna tidsfristen eller det finns anledning att anta att utlänningen inte har för avsikt att lämna landet inom denna tidsfrist ska den behöriga myndigheten emellertid snarast möjligt verkställa beslutet om avlägsnande ur landet. I samband med avvisningsbeslut är tidsfristen två veckor och i samband med utvisningsbeslut fyra veckor från det att beslutet vunnit laga kraft. Det krävs synnerliga skäl för att en utlänning som fyllt 18 år ska få hållas i förvar mer än två veckor eller alternativt över två månader då utlänningen har meddelats ett beslut om avlägsnande ur landet. En minderårig får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare 72 timmar (maximitiden är således sex dygn). Beslutet om tagande i förvar fattas av Migrationsverket, som ska ompröva beslutet inom en bestämd tid. Det krävs inte att domstolen på eget initiativ ska utreda grunderna för ett beslut om tagande i förvar, men alla beslut om förvar kan överklagas genom besvär. Beslut om inreseförbud får enligt lagen i regel delges av en allmän domstol (då det är fråga om av-

lägsnande ur landet på grund av brott), Migrationsverket, migrationsdomstolen eller Migrationsöverdomstolen. Ett inreseförbud som meddelas på grundval av brott får meddelas för viss tid men också tills vidare. De inreseförbud som meddelas på andra grunder ska vara tidsbegränsade, men i lagen fastställs ingen maximitid för inreseförbudet. I praktiken tillämpas emellertid en maximitid på två år, som räknas från den tidpunkt då beslutet vunnit laga kraft.

Danmark har preliminärt meddelat att tidsfristen för frivillig återresa i Danmark föreslås vara sju dygn, vilket motsvarar den minimitidsfrist som anges i direktivet. I övrigt har Danmark inte ännu fattat beslut om sina lösningar i samband med ikraftsättandet av direktivet. Nederländerna torde i enlighet med direktivet föreslå att maximitiden för tagandet i förvar ska fastställas till sex månader. Denna tidsfrist ska i undantagsfall kunna förlängas med högst två månader om den person som ska avlägsnas ur landet inte är samarbetsvillig eller behövliga handlingar inte erhållits. Vidare torde myndigheterna åläggas en skyldighet att informera domstolen om förvarstider som överskrider sex månader. Den som har tagits i förvar ska även ha rätt att med jämna mellanrum föra grunderna för beslutet om tagande i förvar till domstolen för prövning. För inreseförbudets del är ikraftsättandet av direktivet ännu under beredning.

2.4 Bedömning av nuläget

Återvändandedirektivet

I Allmänna bestämmelser

Artikel 1 samt 2.1 och 2.3. Syftet med direktivet är att införa gemensamma normer och förfaranden för tillbakasändning av tredjelandsmedborgare vars vistelse i landet är olaglig. I Finland innehåller utlänningslagen bestämmelser om de villkor och förfaranden som ska iakttas då sådana personer som vistas i landet olagligt avlägsnas ur landet. De bestämmelser som gäller tredjelandsmedborgare och EU-medborgare skiljer sig i vissa avseenden från varandra. De särskilda bestämmelserna om avlägsnande av EU-

medborgare ur landet grundar sig på direktivet om fri rörlighet (2004/38/EG) och uppfyller de krav som ställs i direktivet. De särskilda bestämmelser om avlägsnande ur landet som gäller EU-medborgare och därmed jämförbara personer finns i 10 kap. i utlänningslagen. Det faktum att återvändandedirektivets tillämpningsområde endast är begränsat till tredjelandsmedborgare medför inga ändringar i utlänningslagen.

Artikel 2.2 a. Enligt denna artikel får medlemsstaterna besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som har nekats inresa i enlighet med förordningen om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengengränserna (EG) 562/2006) eller som grips eller hejdas i samband med att de olagligen passerar en medlemsstats yttre gräns och som inte därefter har fått tillstånd eller rätt att vistas i den medlemsstaten. Enligt 148 § i utlänningslagen får en utlännning avvisas om han eller hon inte uppfyller de villkor för inresa som föreskrivs i lagen. Detta gäller också de villkor för inresa som anges i artiklarna 5 och 13 i kodexen om Schengengränserna. Till villkoren för inresa hör även att utlännningen inte ska ha meddelats inreseförbud. Med stöd av 148 § i utlänningslagen får också en sådan utlännning avvisas som kommit till landet utan uppehållstillstånd och som inte sökt eller beviljats ett visum eller uppehållstillstånd trots att hans eller hennes vistelse i Finland skulle kräva det. Det är inte motiverat att direktivets bestämmelser tillämpas på de situationer som avses i artikel 2.2 a i sådana fall där en person avvisas i samband med gränspassage eller därmed sammanhängande gränskontroller.

Artikel 2.2 b. Enligt denna artikel får medlemsstaterna besluta att inte tillämpa direktivet på tredjelandsmedborgare som har ådömts att återvända som en straffrättslig påföljd eller på tredjelandsmedborgare som är föremål för utlämningsförfaranden. I samband med utlämnandet av en person som är misstänkt eller dömd för ett brott fattas inte automatiskt ett sådant beslut om avlägsnande ur landet som avses i utlänningslagen. Det är inte motiverat att direktivets bestämmelser tillämpas i sådana situationer där ett beslut om avlägsnande ur landet fattas med anled-

ning av en straffrättslig påföljd. I artikel 2.3 utesluts också EU-medborgare och därmed jämförbara personer från direktivets tillämpningsområde.

Artikel 3. Denna artikel innehåller definitioner av de begrepp som används i direktivet. Enligt 3 § i utlänningslagen avses med tredjelandsmedborgare personer som inte är unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer utan medborgare i något annat land. Denna definition är förenlig med direktivet. I 151 § i utlänningslagen föreskrivs det att polisen eller gränskontrollmyndigheten ska vidta åtgärder för att avvisa eller utvisa en utlännning som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet. Bestämmelserna i 151 § motsvarar tillsammans med de bestämmelser som gäller villkoren för inresa och vistelse i landet direktivets definition av olaglig vistelse, även om utlänningslagen inte innehåller någon uttrycklig definition av olaglig vistelse i landet. Definitionerna av återvändande, beslut om återvändande, avlägsnande, inreseförbud, risk för avvikande, frivillig avresa och utsatta personer hänförs till senare artiklar i direktivet och behandlas i anslutning till dessa artiklar.

Artikel 4. Denna artikel ger medlemsstaterna möjlighet att tillämpa förmånligare bestämmelser. Enligt artikeln utgör direktivet inte hinder för tillämpning av förmånligare bestämmelser som ingår i olika avtal eller i gemenskapens regelverk. Den nationella lagstiftningen får också innehålla förmånligare bestämmelser, om de inte står i strid med direktivet. När det gäller sådana tredjelandsmedborgare som medlemsstaten med stöd av artikel 2.2 a beslutat undanta från direktivets tillämpning, krävs det emellertid i artikeln att vissa minimikrav iakttas vid bemötandet av dem i samband med avlägsnande ur landet samt att principen om "non-refoulement" respekteras även för dessa personers del. När det gäller utlänningslagen och dess tillämpning är det inte i detta sammanhang någon skillnad om avvisningen sker omedelbart vid landets yttre gräns eller först efter inresan.

Artikel 5. När medlemsstaterna genomför direktivet ska de enligt denna artikel ta hänsyn till barnets bästa, familjeliv och hälsotillstånd. Dessa omständigheter nämns, med undantag för personens hälsotillstånd, även i

146 § i utlänningslagen som gäller den helhetsbedömning som ska göras i anslutning till avvisning och utvisning samt meddelande av inreseförbud. Den förteckning som finns i paragrafen är dock inte uttömmande, utan i paragrafen konstateras det att man åtminstone ska fästa särskild vikt vid de nämnda omständigheterna. Den berörda personens hälsotillstånd ska också beaktas i detta sammanhang, eftersom man vid prövningen ska ta hänsyn till de omständigheter som beslutet grundar sig på samt till sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken. Detta konstateras även i den tillämpningsanvisning (1798/031/2008) som Migrationsverket utfärdat den 2 februari 2009. Polisen och gränsbevakningsväsendet får likaså utfärda bindande föreskrifter om verkställigheten inom deras eget förvaltningsområde. Även i dessa föreskrifter beaktas den berörda personens hälsotillstånd. I artikeln krävs det dessutom att principen om "non-refoulement" ska respekteras. En motsvarande bestämmelse ingår i 147 § i utlänningslagen. När det gäller barnets bästa finns dessutom en allmän bestämmelse i 6 § i utlänningslagen, där det föreskrivs att särskild uppmärksamhet ska fästas vid barnets bästa i allt beslutsfattande som sker med stöd av utlänningslagen.

II Avslutande av den olagliga vistelsen

Artikel 6. I denna artikel föreskrivs det att medlemsstaterna ska utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända. En medlemsstat kan även kräva att en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på dess territorium ska bege sig till en annan medlemsstat, om han eller hon har ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse i staten. Denna artikel motsvarar innehållet i artikel 23 i Schengenkonventionen och överensstämmer med gällande praxis. Medlemsstaten får också avstå från att utfärda ett beslut om återvändande om en tredjelandsmedborgare återtas av en annan medlemsstat med stöd av bilaterala avtal. Den prövningsrätt som föreskrivs i 146 och 148 § i utlänningslagen gör det vid behov möjligt att avstå från att fatta beslut om

tillbakasändning i de ovan nämnda situationerna. Med stöd av punkterna 4 och 5 i artikeln kan beviljandet av uppehållstillstånd eller inlämnandet av en uppehållstillståndsansökan likaså utgöra en sådan grund för att avstå från ett beslut om tillbakasändning som avses i utlänningslagen. I 151 § i utlänningslagen föreskrivs det att polisen eller gränskontrollmyndigheten är skyldig att vidta åtgärder för att avvisa eller utvisa en utlänning som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet. Ett beslut om tillbakasändning fattas emellertid varken med stöd av direktivet eller med stöd av den gällande utlänningslagen om personen i fråga beviljas uppehållstillstånd i Finland. En ansökan om ett nytt tidsbestämt uppehållstillstånd ska likaså avgöras innan personen i fråga utvisas ur landet. Enligt direktivet är det också möjligt att dessa beslut fattas samtidigt, vilket innebär att direktivet inte till denna del kräver någon ändring av utlänningslagen.

Artikel 7. Enligt denna artikel ska det i återvändandebeslutet fastställas en lämplig tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar för frivillig avresa. Tidsfristen kan enligt direktivet vid behov förlängas. Enligt punkt 4 i artikeln får medlemsstaterna dock avstå från att bevilja en tidsfrist (eller bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar) om det finns risk för avvikande, om en ansökan om laglig vistelse avvisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. I utlänningslagen finns det inte för närvarande någon motsvarande bestämmelse om en tidsfrist för frivillig återresa. Lagen ska således utökas med en sådan bestämmelse. Den föreslagna bestämmelsen ska inte gälla sådana situationer som avses i artikel 2.2 a, där en person avvisas omedelbart i samband med gränsövergången, eller sådana situationer som avses i artikel 2.2 b, där tillbakasändningen sker med anledning av en straffrättslig påföljd. För EU-medborgare och därmed jämförbara personer fastställs inte heller någon tidsfrist för frivillig återresa. I detta sammanhang ska lagen dessutom, i enlighet med artikel 3.7, utökas med en definition av hur risken för flykt ska bedömas. Enligt artikel 7.3 är det vidare möjligt att uppställa vissa förpliktelser i anslut-

ning till tidsfristen för frivillig återresa, t.ex. anmälningsskyldighet, som syftar till att förhindra att den berörda personen avviker. Dessa åtgärder ska kunna vidtas på det sätt som föreskrivs i 7 kap. i utlänningslagen, som gäller säkringsåtgärder. När det gäller att bedöma risken för äventyrande av den allmänna ordningen eller säkerheten är det i princip fråga om en bedömning av samma omständigheter som enligt 11 § 1 mom. 5 punkten i utlänningslagen utgör hinder för inresa (och utgör en grund för avvisning) eller som enligt 36 § utgör hinder för att en tredjelandsmedborgare beviljas uppehållstillstånd.

Artikel 8. Enligt denna artikel ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslutet om återvändande om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats eller återresan inte har skett inom den föreskrivna tiden.

Om medlemsstaten har beviljat en tidsfrist för frivillig avresa, får beslutet om återvändande enligt artikel 8.2 verkställas först när denna tidsfrist löpt ut, såvida inte en risk som avses i artikel 7.4 uppstår under denna tid. I artikel 7.4 föreskrivs det att medlemsstaterna får avstå från att bevilja en tidsfrist för frivillig avresa eller bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar i sådana fall där det finns risk för avvikande eller den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

I artikel 8.3 bestäms det att medlemsstaterna får anta ett separat administrativt eller rättsligt beslut om avlägsnande ur landet. I Finland fattas inte något sådant separat beslut, utan beslutet om avlägsnande ur landet fattas samtidigt som frågan om personens rätt att uppehålla sig i landet avgörs.

Enligt 151 § i utlänningslagen ska polisen eller gränskontrollmyndigheten vidta åtgärder för att avvisa eller utvisa en utlänning som vistas i landet olagligt. I sådana situationer där personen i fråga motsätter sig avlägsnandet får medlemsstaterna enligt artikel 8.4 som en sista utväg använda proportionerliga tvångsmedel som inte får innefatta oskäligt tvång.

När en person avlägsnas ur landet med flyg ska medlemsstaterna enligt artikel 8.5 ta hänsyn till de gemensamma riktlinjer som finns bifogade till rådets beslut om organisation av

gemensamma flygningar för återsändande från två eller flera medlemsstaters territorium av tredjelandsmedborgare vilka omfattas av enskilda beslut om återsändande (2004/573/EG). De tvångsmedel som polisen och gränskontrollmyndigheterna får använda regleras i tvångsmedelslagen (450/1987). Enligt 5 § i utlänningslagen får utlänningarnas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.

Enligt artikel 8.6 ska medlemsstaterna sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden. I Finland svarar riksdagens justitieombudsman och justiekanslern i statsrådet för den allmänna laglighetsövervakningen. Hos dessa laglighetsövervakare har var och en oinskränkt rätt att anföra klagomål över avgöranden och förfaranden som berör avlägsnande ur landet. Dessutom har minoritetsombudsmannen anförtrots särskilda befogenheter i ärenden som gäller avlägsnande ur landet. Enligt 208 § i utlänningslagen ska minoritetsombudsmannen informeras om beslut som gäller avvisning, utvisning eller tagande i förvar av en utlänning. På begäran ska minoritetsombudsmannen också informeras om andra beslut som fattats med stöd av utlänningslagen. Enligt 7 § i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden (660/2001) har minoritetsombudsmannen utan hinder av sekretessbestämmelserna rätt att få de uppgifter som behövs för skötseln av sådana ärenden som ålagts minoritetsombudsmannen i utlänningslagen. Dessa bestämmelser innebär att direktivets krav på ett effektivt övervakningssystem uppfylls.

Artikel 9. Denna artikel innehåller föreskrifter om de situationer där medlemsstaterna ska skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet ur landet. Enligt utlänningslagen och polisens föreskrifter kan man på de grunder som avses i artikeln skjuta upp beslutsfattandet om tillbakasändning enligt utlänningslagen samt verkställigheten av beslutet. Uppskovet kan ske antingen i det skede då beslutet fattas, t.ex. med stöd av principen om "non-refoulement", eller på initiativ av förvaltningsdomstolen i besvärsskedet. I verkställighetsskedet kan t.ex. den berörda personens hälsotillstånd eller avsaknaden av trans-

portförbindelser också utgöra ett faktiskt hinder för verkställigheten.

Artikel 10. Enligt denna artikel ska stöd av lämpliga organ som inte hör till de verkställande myndigheterna beviljas innan ett beslut om återvändande fattas beträffande ett ensamkommande barn. Myndigheterna ska också försäkra sig om att barnet kommer att överlämnas till en familjemedlem, en förmyndare eller en lämplig mottagningsenhet i mottagarlandet. I 6 § i utlänningslagen föreskrivs det att barnets bästa ska beaktas vid det beslutsfattande som gäller avlägsnande ur landet.

Om det inte enligt utlänningslagen finns grunder för att bevilja uppehållstillstånd för en sådan minderårig asylsökande som har anlänt utan vårdnadshavare, kan den minderåriga avvisas till utreselandet endast om man har säkerställt att mottagandet har ordnats på ett tillbörligt sätt i utreselandet. Därigenom tryggas kontinuiteten för den oundgängliga vård och omsorg som barnet behöver för sitt välbefinnande. För att mottagandet ska anses vara ordnat på ett tillbörligt sätt ska barnet tas emot av sina föräldrar eller av någon annan faktisk vårdnadshavare, såsom barnets släktingar eller närstående. Förutsättningarna för tillbakasändning av ett barn utreds i praktiken på motsvarande sätt också när det inte är fråga om ett asylsökande barn. Då verkställigheten av ett avvisningsbeslut bereds ska den verkställande myndigheten stå i kontakt med barnets företrädare och med personalen vid det grupphem som svarar för barnets inkvartering. I samband med verkställigheten ska man ta hänsyn till barnets bästa och barnets ålder samt ge en eventuell stödperson, såsom barnets personliga vårdare eller handledare eller någon annan socialarbetare, möjlighet att närvara vid ärendets behandling. Enligt 2 kap. 7 § i barnskyddslagen ska det organ som ansvarar för socialvården i kommunen och de övriga kommunala myndigheterna i samarbete ge akt på och främja barns och unga personers välfärd samt avhjälpa och förebygga missförhållanden i deras uppväxtförhållanden. Det organ som ansvarar för socialvården ska förmedla information om barns och unga personers uppväxtförhållanden och sociala problem samt ge sakkunnighjälp till andra myndigheter

samt till kommuninvånare och organisationer som är verksamma i kommunen.

Artikel 11. Enligt punkt 1 i denna artikel ska ett beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har fastställts eller om åläggandet att återvända inte har hörtsammats. Enligt punkt 2 i artikeln får inreseförbudet i princip inte gälla i mer än fem år. Förbudet får emellertid gälla en längre tid än fem år om personen i fråga utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Med anledning av dessa bestämmelser ska utlänningslagen ändras så att det bestäms att ett inreseförbud meddelas i sådana situationer där det inte fastställs någon tidsfrist för frivillig återresa på grund av att förutsättningar för det saknas eller utlänningen inte har iakttagit återreseförpliktelsen inom den föreskrivna tidsfristen. I övriga fall ska inreseförbud fortsättningsvis, i enlighet med den gällande lagstiftningen, kunna meddelas enligt prövning av den myndighet som fattar beslut om avlägsnande ur landet. Det föreslås emellertid att bestämmelserna om inreseförbudets längd ska preciseras på det sätt som artikeln kräver, så att ett inreseförbud som gäller tills vidare ska kunna meddelas bara i det fall då en utlänningsperson som dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott anses utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Enligt punkt 3 i artikeln ska medlemsstaterna överväga att upphäva ett inreseförbud eller besluta att det tills vidare inte ska gälla då det bevisligen framgår att den berörda personen har lämnat landet inom den tidsfrist som föreskrivs för återvändandet. I 150 § i utlänningslagen bestäms det att ett inreseförbud kan återkallas på grund av ändrade förhållanden. När det gäller offer för människohandel som har beviljats uppehållstillstånd ska beslut om inreseförbud enligt direktivet fattas endast då återreseförpliktelsen inte har iakttagits eller den berörda personen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Med anledning av detta krävs undantagsreglering också i utlänningslagen. Medlemsstaterna får även annars i enskilda fall av humanitära skäl avstå från att meddela ett inreseförbud, upphäva det eller besluta att det tills vidare inte ska

gälla. Enligt 146 § i utlänningslagen ska en helhetsbedömning av situationen göras också då ett inreseförbud meddelas. Med stöd av 150 § i utlänningslagen kan ett inreseförbud även återkallas på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak.

När en medlemsstat överväger att utfärda ett uppehållstillstånd ska den enligt punkt 4 i artikeln först rådfråga den medlemsstat som meddelat ett inreseförbud för personen i fråga. Detta förfarande överensstämmer med artikel 25 i Schengenkonventionen.

III Rättssäkerhetsgarantier

Artikel 12. Enligt denna artikel ska besluten utfärdas skriftligt. Det som föreskrivs i artikeln gäller i Finland direkt med stöd av förvaltningslagen, också när det är fråga om översättningar och information. Myndigheterna ansvarar i enlighet med 203 § i utlänningslagen för anordnandet av tolkning. Enligt denna paragraf ska myndigheterna ordna tolkning eller skaffa översättning i ärenden som gäller avvisning eller utvisning. En utlänningsfår också i samband med ett förvaltningsärende eller ett ärende som gäller ändringssökande anlita en tolk eller översättare på egen bekostnad. I samband med lagändringen ska beslutsmodellerna uppdateras, liksom förmedlingen av kundinformation på olika språk.

Artikel 13. Enligt punkt 1 i denna artikel ska det finnas tillgång till effektiva rättsmedel och enligt punkt 2 ska det finnas möjligheter att tillfälligt skjuta upp verkställigheten. Enligt punkt 3 ska den berörda personen ha möjlighet att få juridisk rådgivning och biträde av ett ombud samt vid behov språklig hjälp. De bestämmelser om besvär rätt som ingår i 13 kap. i utlänningslagen gäller också avvisnings- och utvisningsbeslut. Dessutom bestäms det i 32 § i förvaltningsprocesslagen att förvaltningsdomstolen kan förbjuda eller avbryta verkställigheten av avlägsnandet ur landet. Bestämmelser om anlitan av ombud och biträde finns i 8 § i utlänningslagen. Parten får anlita ett biträde då ett förvaltningsärende inleds och behandlas. Det är också tillåtet att anlita ett ombud då ett förvaltningsärende inleds och behandlas, om det

inte för utredningen av ärendet eller fastställandet av utlänningsidentitet är nödvändigt att utlänningsfår hörs eller inleder sig personligen. Vid inledandet och behandlingen av ett ärende som gäller ändringssökande enligt utlänningslagen är det likaså möjligt att anlita ett biträde eller ombud. I 9 § i utlänningslagen finns bestämmelser om rättshjälp. Av denna paragraf framgår det att bestämmelser om utlänningsfår rätt till rättshjälp finns i rättshjälpslagen (257/2002). Vid behandlingen av ett förvaltningsärende kan dock även en annan person med juristutbildning än ett offentligt rättsbiträde förordnas till biträde för utlänningsfår. När domstolen behandlar ett ärende som avses i utlänningslagen kan den bevilja utlänningsfår rättshjälp utan att kräva utredning om dennes ekonomiska ställning. Ersättningen till biträdet betalas av statens medel, på det sätt som föreskrivs i rättshjälpslagen. Enligt 10 § i utlänningslagen får en tolk anlitas vid behandlingen av ett förvaltningsärende eller ett ärende som gäller ändringssökande enligt utlänningslagen. Myndigheten ansvarar i enlighet med 203 § i utlänningslagen för anordnandet av tolkning. Enligt den nämnda paragrafen ska myndigheten ordna tolkning eller skaffa översättning i ärenden som gäller avvisning eller utvisning. Därutöver får utlänningsfår i samband med ett förvaltningsärende eller ett ärende som gäller ändringssökande även anlita en tolk eller översättare på egen bekostnad.

Artikel 14. Under tidsfristen för frivillig avresa och under de tidsperioder för vilka verkställigheten av avlägsnandet skjutits upp (med stöd av artikel 9), ska medlemsstaterna enligt artikel 14 se till att familjemedlemmarna hålls samlade, att akutsjukvård och nödvändig behandling av sjukdomar tillhandahålls, att minderåriga beroende på vistelsens längd ges tillträde till grundskolan och att utsatta personers särskilda behov beaktas. Enligt 4 § i lagen om grundläggande utbildning (628/1998) är kommunen skyldig att ordna grundläggande utbildning för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område. I 146 § i utlänningslagen finns bestämmelser om den helhetsbedömning som ska göras i samband med avvisning och utvisning. Vid bedömningen ska alla omständig-

heter och förhållanden i sin helhet beaktas. I paragrafen nämns uttryckligen bl.a. den familjemässiga anknytningen. Vidare ska barnets bästa enligt 6 § i utlänningslagen beaktas i allt beslutsfattande som sker med stöd av lagen. Polisen och gränsbevakningsväsendet meddelar vid behov närmare bindande föreskrifter om verkställigheten (om bevarandet av familjeenheten, tillhandahållandet av akutsjukvård samt om utsatta personers särskilda behov). Vid tillämpningen av utlänningslagen får utlänningslagens rättigheter enligt 5 § i lagen inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.

IV Förvar inför avlägsnande

Artikel 15. Enligt denna artikel får en tredjelandsmédborgare hållas i förvar för att trygga verkställigheten av avlägsnandet ur landet, om det inte är möjligt att på ett verkningfullt sätt tillämpa lindrigare metoder. Ett beslut om förvar ska fattas av förvaltningsmyndigheter eller rättsliga myndigheter. När ett beslut om förvar har fattats av en förvaltningsmyndighet, ska medlemsstaten föreskriva att en rättslig myndighet så fort som möjligt ska pröva förvarsbeslutets laglighet. Beslutet om förvar ska också omprövas med lämpliga mellanrum. När det saknas lagliga grunder för förvar eller det annars inte längre finns grunder för förvar ska utlänningslagens omedelbart frigges. I 124–129 § i utlänningslagen finns bestämmelser om domstolsförfarandet i anslutning till tagandet i förvar. Tingsrätten ska utan dröjsmål eller senast dagen efter tagandet i förvar informeras om saken. Ärendet ska likaså utan dröjsmål tas till behandling vid tingsrätten. Ifall det inte fattas beslut om att den berörda personen ska frigges, ska ärendet därefter tas upp till behandling med två veckors mellanrum. För närvarande innehåller lagen emellertid inga bestämmelser om en sådan maximitid för tagandet i förvar som direktivet kräver. Utlänningslagens 7 kap., som innehåller bestämmelser om säkringsåtgärder, ska således utökas med en ny bestämmelse om denna maximitid. I övrigt överensstämmer utlänningslagen med direktivets krav.

Artikel 16. I denna artikel finns bestämmelser om förhållandena i samband med för-

var (de förhållanden under vilka förvaret ordnas, rätten till kontakt med andra, sjukvård och besök samt information om rättigheter och skyldigheter). Motsvarande bestämmelser om särskilda förvarsenheter och om bemötandet av utlänningslagens tagits i förvar (t.ex. om utlänningslagens rätt till information om sina rättigheter och skyldigheter samt rätt till kontakter och besök) finns i lagen om bemötande av utlänningslagens tagits i förvar och om förvarsenheter. Dessa lagbestämmelser motsvarar direktivets bestämmelser.

Artikel 17. Direktivet innehåller också bestämmelser om förvar av ensamkommande barn och familjer. I 11 § i lagen om bemötande av utlänningslagens tagits i förvar och om förvarsenheter konstateras det att man då vården av minderåriga ordnas ska beakta de särskilda behov som hänför sig till deras livssituation. I denna paragraf bestäms det också att familjemedlemmar ska erbjudas möjlighet till gemensam inkvartering. Lagen överensstämmer med det som föreskrivs i direktivet.

Artikel 18. Enligt denna artikel är det möjligt att tillämpa längre tidsfrister för den rättsliga prövningen av tagandet i förvar i sådana situationer där det är fråga om ett exceptionellt stort antal utlänningslagens tagits i förvar som ska sändas tillbaka. I dessa fall är det också möjligt att avvika från de normala kraven på förvarslokalerna samt från kravet på särskilda inkvarteringslokaler för familjer. Den möjlighet som direktivet ger att avvika från bestämmelserna i nödsituationer som föreskrivs i direktivet kan i framtiden beaktas bl.a. vid beredningen av den lagstiftning som gäller bemötandet av utlänningslagens tagits i förvar och förvarsenheter. Denna artikel kräver inga omedelbara lagändringar.

Verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet

Det verkar inte råda någon oklarhet om att ett beslut om avlägsnande ur landet har vunnit laga kraft då det inte längre är möjligt att söka ändring i beslutet med hjälp av ordinära rättsmedel. Förvaltningsdomstolens beslut vinner laga kraft efter att besvärstiden på 30 dagar löpt ut, ifall inte ändring söks i beslutet inom denna tidsfrist. Ifall en ansökan om be-

svärstillstånd lämnas in vinner beslutet laga kraft efter att högsta förvaltningsdomstolen har meddelat sitt slutliga beslut i ärendet. I praktiken har det emellertid förekommit tolkningssvårigheter på grund av att ett beslut enligt besvärstillståndssystemet är verkställbart omedelbart efter att förvaltningsdomstolen meddelat sitt beslut.

När det är fråga om avvísningar som sker enligt det påskyndade asylförfarandet kan det nuvarande systemet och den rådande praxisen anses vara välfungerande. Det har emellertid konstaterats att ordalydelsen i 200 och 201 § i utlänningslagen kan tolkas på olika sätt då det är fråga om sådana avvísningar av asylsökande som sker enligt det normala förfarandet.

Enligt det normala asylförfarandet är ett avvísningsbeslut verkställbart då en ansökan om besvärstillstånd har lämnats in eller då den 30-dagarsfrist som fastställts för ansökan om besvärstillstånd har löpt ut och besvärstillstånd inte har sökts. Högsta förvaltningsdomstolen kan emellertid förbjuda verkställigheten. I den ovan nämnda anvisning som utfärdats av inrikesministeriets polisavdelning finns dock direktiv om ett gynnsammare förfarande. Enligt denna anvisning ska ett beslut om avlägsnande ur landet som förutsätts vinna laga kraft inte verkställas innan tidsfristen för anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen har löpt ut. Det förekommer också en tolkning enligt vilken 201 § 1 mom. i utlänningslagen innehåller en särskild bestämmelse om avvísning av utläningar som sökt internationellt eller tillfälligt skydd. Enligt denna tolkning åsidosätter denna bestämmelse den allmänna bestämmelse som finns i 200 § 1 mom., där det bestäms att en ansökan om besvärstillstånd inte hindrar verkställigheten av ett beslut. Denna tolkning leder till att ett avvísningsbeslut som fattats enligt det normala asylförfarandet kan verkställas först efter att högsta förvaltningsdomstolen meddelat sitt slutliga beslut i det ärende där besvärstillstånd sökts. I praktiken skulle det då räcka betydligt längre än för närvarande innan avvísningsbeslutet kan verkställas. Enligt denna tolkning blir även möjligheten att ansöka om verkställighetsförbud onödig, eftersom beslutet inte kan verkställas innan högsta förvaltningsdomsto-

len har avgjort ärendet. Detta innebär att asylsökande i samband med avlägsnande ur landet skulle åtnjuta bättre skydd än sådana utläningar som meddelats ett utvisningsbeslut men som redan en längre tid vistats i landet med stöd av ett uppehållstillstånd.

Den gällande utlänningslagen trädde i kraft den 1 maj 2004. I den gamla utlänningslagen fanns bestämmelser om verkställbarheten av beslut om avvísning av asylsökande i 62 § (648/2000). Enligt 62 § 3 mom. i den gamla lagen innebar en ansökan om besvärstillstånd inte att verkställigheten av förvaltningsdomstolens beslut om avvísning av en asylsökande sköts upp, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämde något annat. När det gällde utvisning innebar en ansökan om besvärstillstånd emellertid att verkställigheten av beslutet sköts upp. Vid verkställigheten av utvisningsbeslutet skulle man således alltid invänta högsta förvaltningsdomstolens slutliga avgörande. I förslaget till ny utlänningslag (RP 28/2003 rd) utvidgades bestämmelsen om beslutens verkställbarhet att gälla alla beslut om avlägsnande ur landet, dvs. utöver avvísningsbeslut även beslut om utvisning. Av motiveringen i regeringens proposition och av ordalydelsen i 200 § framgår det tydligt att avsikten uttryckligen var att denna princip skulle utvidgas att gälla alla beslut om avlägsnande ur landet. Utvisningsbeslutet jämfördes således i fråga om verkställbarheten med sådana beslut om avvísning av asylsökande som fattades inom ramen för det normala förfarandet. I sista stycket i motiveringen till 200 § 1 mom. finns emellertid ett uppenbart fel. Den tidpunkt då beslutet vinner laga kraft har nämligen definierats felaktigt, genom att den anknytits till förvaltningsdomstolens avgörande. I motiveringen har man således förväxlat den tidpunkt då beslutet vinner laga kraft och den tidpunkt då det blir verkställbart. Lagstiftarens avsikt verkar emellertid ha varit att beslut om avlägsnande ur landet ska vara verkställbara även om besvärstillstånd söks. Detta kan även förklara ordalydelsen i 201 § 1 mom. I detta moment konstateras det nämligen att beslutet ska ha vunnit laga kraft, vilket inte stämmer överens med det som framförs i motiveringen. Av motiveringen framgår det att avsikten var att den gamla praxisen skulle

bevaras i fråga om avvisning av asylsökande. Motiveringen ger således inte stöd för den tolkning enligt vilken 201 § i egenskap av specialbestämmelse skulle åsidosätta 200 §.

Högsta förvaltningsdomstolen har i enstaka fall meddelat förbud mot verkställigheten av beslut om avvisning av asylsökande. Det skulle emellertid inte behövas något verkställighetsförbud om det enligt lagens tolkning ändå alltid skulle krävas ett lagakraftvunnet beslut för att beslutet ska kunna verkställas. Vidare har riksdagens justitieombudsman t.ex. den 21 februari 2007 i sitt beslut med anledning av ett klagomålsärende (3918/4/2005) konstaterat att en polisman inte handlat lagstridigt då en asylsökande avvisades efter att Helsingfors förvaltningsdomstol avgjort ärendet. Högsta förvaltningsdomstolen och riksdagens justitieombudsman har därmed tolkat lagen så att ett avvisningsbeslut som fattas inom ramen för det normala asylförfarandet kan verkställas redan innan beslutet vunnit laga kraft.

Ordalydelsen i 200 och 201 § i utlänningslagen och motiveringen till dessa paragrafer är således oklar och bestämmelserna ska därför förtydligas.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Målet med propositionen är att revidera utlänningslagen så att den är förenlig med återvändandedirektivets bestämmelser. Återvändandedirektivet ska sättas i kraft senast den 24 december 2010. Den största principiella ändringen utgörs av betoningen av frivillig återresa som det primära alternativet för återvändande. En annan ändring som på det principiella planet är viktig för Finland är den maximitid som föreskrivs för tagandet i förvar. I Finland ska tingsrätten på eget initiativ med två veckors mellanrum på nytt ta upp ett ärende som gäller förvar, om inte den som tagits i förvar har frigetts därförinnan. På grund av detta förfarande har man inte tidigare i Finland ansett att det funnits ett uttryckligt behov av att fastställa någon särskild maximitid för tagandet i förvar. Vidare finns det behov av att se över bestämmelserna om

meddelande av inreseförbud och inreseförbudets längd. Dessutom finns det skäl att förtydliga bestämmelserna om verkställbarheten av beslut om avlägsnande ur landet.

3.2 De viktigaste förslagen

Tidsfrist för frivillig återresa i beslutet om tillbakasändning

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om avlägsnande ur landet i 9 kap. i utlänningslagen ska utökas med en ny paragraf, där det bestäms att man i anslutning till avvisnings- eller utvisningsbeslutet i enlighet med direktivet ska fastställa en tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar under vilken utlännningen frivilligt ska avlägsna sig ur landet. Tidsfristen ska fastställas enligt prövning av den myndighet som fattar beslutet. Med stöd av 190 § i utlänningslagen och 22 § i förvaltningslagen (586/1996) får ett avvisnings- eller utvisningsbeslut överklagas genom besvär inom 30 dagar från att beslutet har delgivits. Den maximitidsfrist som ska kunna fastställas för frivillig återresa överensstämmer således med den tid under vilken utlännningen ska bedöma huruvida han eller hon vill anföra besvär över beslutet. Den myndighet som fattar beslut om avlägsnande ur landet ska dock på eget initiativ genom ett skriftligt beslut kunna förlänga tidsfristen ifall det finns särskilda skäl till det. I detta sammanhang är det fråga om prövning från fall till fall, där de särskilda omständigheter som hänför sig till varje enskilt fall ska beaktas. I vissa fall kan det t.ex. krävas att tidsfristen förlängs på grund av de band som uppkommit till Finland efter en längre tids vistelse i landet eller på grund av barnens skolgång. Det ska emellertid alltid vara fråga om undantagsfall, vilket innebär att inte heller de nämnda omständigheterna automatiskt medför en förlängning av tidsfristen.

Det ska däremot inte fastställas någon tidsfrist för frivillig återresa i de situationer där utlännningen omedelbart avvisas vid gränskontrollen i samband med gränsövergången eller där utlännningen avvisas eller utvisas med anledning av en straffrättslig påföljd. De föreslagna nya bestämmelserna gäller inte heller sådana situationer där avvisningen el-

ler utvisningen sker med stöd av 10 kap. (dvs. där det är fråga om EU-medborgare och därmed jämförbara personer). Med stöd av artikel 2 i direktivet är det möjligt att föreskriva om dylika allmänna undantag. Det ska inte heller fastställas någon tidsfrist för frivillig återresa då det finns risk för att personen flyr, då personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, då ansökan om uppehållstillstånd förkastas på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller då det är fråga om sådana situationer som avses i 103 § (dvs. påskyndat asylförfarande). Enligt direktivet ska risken för flykt definieras på grundval av objektiva kriterier i lagen. Vidare bestäms det att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut inte ska kunna verkställas under den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa, förutsatt att det inte efter att beslutet meddelats har uppdagats att det föreligger en risk för flykt eller för att den berörda personen äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten. Risken ska bedömas av den myndighet som ansvarar för verkställigheten.

Tagande i förvar för avlägsnande ur landet

I den gällande utlänningslagen har det inte föreskrivits någon maximitidsfrist för tagandet i förvar. Det föreslås emellertid att 127 § i utlänningslagen ska ändras så att paragrafen utökas med bestämmelser om en tidsfrist inom vilken den som tagits i förvar måste frigges. Maximitiden för tagandet i förvar ska i enlighet med direktivet vara sex månader. Förvarstiden får emellertid vara längre än detta, men dock inte överskrida 12 månader, om den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras eller sådana handlingar som behövs för tillbakasändningen inte fås från ett tredje land och verkställigheten av avlägsnandet ur landet fördröjs av denna orsak. Denna ändring ska också gälla EU- och EES-medborgare samt schweiziska medborgare, eftersom det ur jämställdhetsperspektiv inte är motiverat att dessa medborgare försätts i en sämre ställning. Maximitidsfristen ska likaså gälla alla grunder för tagande i förvar. De längre förvarstiderna hänför dock sig i allmänhet till verkställighet av avlägsnande

ur landet. Genom ibruktagandet av maximitidsfristen har man inte för avsikt att ändra den rådande praxisen i fråga om förvarstidernas längd. Förvar som omfattar flera månader ska även i fortsättningen förekomma bara i undantagsfall.

Inreseförbud

Det föreslås att 150 § i utlänningslagen ska ändras så att inreseförbud i princip alltid ska meddelas då det inte fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa på grund av att det inte funnits förutsättningar för detta eller utlänningen inte har iakttagit den tidsfrist som fastställts för återresan, om inte något annat följer av 146 §. I övrigt ska inreseförbud fortsättningsvis i enlighet med den gällande lagstiftningen meddelas enligt prövning av den myndighet som fattar beslut om tillbakasändning. Samtidigt föreslås det att bestämmelsen om inreseförbudets längd ska preciseras så att ett inreseförbud som gäller tills vidare ska kunna utfärdas endast då det är fråga om en utlänning som har dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott och som anses utgöra ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

När det gäller offer för människohandel som beviljats uppehållstillstånd ska ett inreseförbud som meddelas av en medlemsstat tillämpas endast då personen i fråga inte har iakttagit återreseförpliktelsen eller anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

När inreseförbud meddelas eller återkallas ska man även i fortsättningen med stöd av 146 § i utlänningslagen utföra en sådan helhetsbedömning av situationen där också humanitära aspekter beaktas.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Enligt det förslagsanslagsmoment som hänförde sig till verkställigheten av beslut om avlägsnande av utlänningar ur landet uppgick de kostnader som polisen orsakades av verkställigheten under år 2009 till 2 132 000 euro. Kostnaderna för tolkning i samband med asylutredningar uppgick till 1 040 000 euro. Främjandet av frivillig återresa medför

besparingar såväl i fråga om dessa kostnader som i fråga om kostnaderna för följeslagare, i och med att det inte behövs några följeslagare vid frivillig återresa. Dessutom uppkommer det besparingar genom att asylsökandena belastar mottagningssystemet i mindre utsträckning då de återvänder frivilligt. De årliga kostnaderna för en förvarsplats uppgår till 66 300 euro. Förvarsheten i Krämertsskog, där det finns 40 förvarsplatser, är vanligtvis fullbelagd. Vidare kan illegal vistelse i landet även innebära illegalt arbete, vilket inte är önskvärt med tanke på bekämpandet av den grå ekonomin.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

När det gäller förfarandet för avlägsnande ur landet kommer förvaltningspraxisen i vissa avseenden att förändras. Myndigheterna ska redan i samband med att de fattar beslut om avlägsnande ur landet uttryckligen ta ställning till huruvida frivillig återresa kan komma i fråga eller inte. Det faktum att det redan i tillbakasändningsbeslutet ska fastställas huruvida utlänningsen ges möjlighet till frivillig återresa ökar förutsebarheten och flexibiliteten i samband med verkställigheten. Detta underlättar också klassificeringen av tillbakasändningssituationerna. Det blir t.ex. lättare att förutse när det föreligger ett sådant behov av ledsagare som ökar kostnaderna för tillbakasändningen avsevärt. Vidare minskar en ökad användning av möjligheten till frivillig återresa behovet av att hålla personer som ska avlägsnas ur landet i förvar hos polisen eller gränsbevakningsväsendet.

4.3 Samhälleliga konsekvenser

I och med den ökande invandringen ökar också antalet personer som ska avlägsnas ur landet. Med tanke på att omvärlden ständigt förändras är det viktigt att det finns ett tillräckligt urval metoder både i samband med det tillståndsförfarande som hänför sig till inresa i landet och i samband med förfarandena för avlägsnande ur landet. När det gäller personer som vistas i landet olagligt kan frivillig återresa allt oftare komma i fråga som den snabbaste och billigaste metoden för avlägsnande ur landet. Detta ger också en tydlig

signal om att myndigheterna inte alltid måste tillgripa tvångsverkställighet eller använda ledsagare vid avlägsnandet ur landet. Denna ändring kan således åtminstone i viss mån förväntas öka antalet personer som frivilligt lämnar landet.

Hotet om inreseförbud sporrar å sin sida utlänningsen att ansöka om första uppehållstillstånd i korrekt ordning, dvs. via finska beskickningar i utlandet. Vidare kan vetskapen om att en försummelse av att iakttas tidsfristen för frivillig återresa leder till ett inreseförbud göra det mindre lockande för en utlänningsen att lämna in en ny ansökan i Finland efter ett tidigare negativt beslut. Utlänningsen blir alltså medveten om att inlämnandet av en ny ansökan kan ha en negativ inverkan i form av ett inreseförbud ifall han eller hon inte frivilligt avlägsnar sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för detta. Antalet ogrundade ansökningar som görs i syfte att kringgå inresebestämmelserna kan även i övrigt antas minska en aning till följd av denna ändring.

Verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet

I propositionen föreslås det även att bestämmelserna om verkställbarheten av beslut om avlägsnande ur landet ska förtydligas. Genom att förtydliga dessa bestämmelser strävar man efter att säkerställa en enhetlig lagtillämpning. De förtydligade bestämmelserna gör lagen mer lättfattlig och transparent samt förstärker rättsskyddet.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Representanter för polisen, gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket har medverkat som sakkunniga vid beredningen.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Propositionsutkastet har sänts på remiss till inrikesministeriets polisavdelning och gränsbevakningsavdelning, utrikesministeriet, ju-

stiteministeriet, försvarsministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, minoritetsombudsmannen, Polisstyrelsen, polisinrättningen i Helsingfors härad, Migrationsverket, Flyktingrådgivningen rf, Förbundet för mänskliga rättigheter rf, Finlands Röda Kors

och Amnesty International rf. På basis av remissyttrandena har flera justeringar gjorts i propositionen. Bl.a. de avsnitt som gäller myndighetsförfarandet har preciserats och t.ex. för inreseförbudets del har betydelsen av en sådan helhetsbedömning som avses i 146 § betonats i samband med lagändringen. För personer som ska avlägsnas ur landet med anledning av en straffrättslig påföljd ska ingen tidsfrist för frivillig återresa fastställas.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Utlänningslagen

127 §. Frigivning av den som har tagits i förvar. Det föreslås att paragrafens 1 mom. ska ändras så att det i enlighet med artikel 15.5 i direktivet föreskrivs en sex månaders maximitid för tagandet i förvar. Denna sex månaders maximitid ska emellertid utnyttjas bara då det är absolut nödvändigt med avseende på de allmänna förutsättningar för tagande i förvar som föreskrivs i utlänningslagen. Maximitiden för tagandet i förvar får enligt artikel 15.6 i särskilda fall förlängas, men den får inte under några omständigheter överskrida 12 månader. Det är således möjligt att förvarstiden är mellan sex och tolv månader lång i sådana fall där det trots aktiva åtgärder från myndigheternas sida uppskattas att avlägsnandet ur landet drar ut på tiden på grund av att utlänningen inte är beredd att samarbeta för att främja tillbakasändningen. Detsamma gäller sådana situationer där det trots de finska myndigheternas försök att påskynda saken förekommer dröjsmål vid inhämtandet av behövliga handlingar från ett tredje land.

147 a §. Frivillig återresa i beslutet om tillbakasändning. Det föreslås att lagen med anledning av artikel 7 i direktivet ska utökas med en ny paragraf som gäller den tidsfrist för frivillig återresa som ska fastställas i beslutet om tillbakasändning. I samband med återresan eller avlägsnandet ur landet behövs ingen följeslagare om personen i fråga avlägsnar sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa. I avvisnings- eller utvisningsbeslutet ska utlänningen i enlighet med direktivet föreläggas en tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar under vilken han eller hon frivilligt ska avlägsna sig ur landet.

Tidsfristen för den frivilliga återresan ska beräknas från den tidpunkt då beslutet blir verkställbart. I 200 och 201 § i utlänningslagen finns bestämmelser om beslutets verkställbarhet och verkställighet. Bestämmelser om verkställbarheten av beslut som ges i samband med ändringssökande finns i 31 § 3

mom. i förvaltningsprocesslagen. Huvudregeln angående beslutens verkställbarhet framgår av 200 § i utlänningslagen, där det bestäms att ett beslut om avlägsnande ur landet får verkställas då beslutet har vunnit laga kraft. Den tidsfrist som fastställs för frivillig återresa ska i detta fall räknas från den tidpunkt då beslutet vinner laga kraft.

I 201 § 1 mom. i utlänningslagen finns en undantagsbestämmelse som gäller avvisningsbeslut. Enligt denna bestämmelse får ett avvisningsbeslut verkställas trots att det har överklagats. Verkställbarheten förutsätter alltså inte att beslutet har vunnit laga kraft. I detta fall räknas tidsfristen för frivillig återresa från den tidpunkt då beslutet delges. Denna undantagsbestämmelse gäller emellertid inte Migrationsverkets beslut om avvisning av utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. Dessa beslut är enligt samma lagrum verkställbara först då de har vunnit laga kraft. Den tidsfrist som fastställs för frivillig återresa beräknas då i enlighet med huvudregeln, från den tidpunkt då beslutet vunnit laga kraft.

De bestämmelser i 200 § och 201 § 1 mom. som innebär att beslutet ska ha vunnit laga kraft innan det kan verkställas och att tidsfristen för frivillig återresa räknas från den tidpunkt då beslutet vunnit laga kraft gäller sådana beslut av Migrationsverket som inte överklagas hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolens avgörande med anledning av ändringssökande i ett sådant beslut är enligt förvaltningsprocesslagen verkställbart då beslutet har getts. En ansökan om besvärstillstånd eller ändringssökande hos högsta förvaltningsdomstolen inverkar inte på beslutets verkställbarhet. Förvaltningsdomstolens eller högsta förvaltningsdomstolens förordnande om avbrytande av verkställigheten avbryter emellertid också den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa.

Den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa ska dock av särskilda skäl kunna förlängas på grund av sådana särskilda omständigheter som hänför sig till enskilda fall. Sådana omständigheter kan t.ex. utgöras av barnens skolgång, avsaknaden av resedokument, familjeband och andra sociala band,

särskilt med beaktande av vistelsens längd. En förlängning av tidsfristen ska emellertid alltid vara en undantagsåtgärd även i de fall där sådana särskilda omständigheter föreligger. Tidsfristen förlängs av samma myndighet som fattat avvisnings- eller utvisningsbeslutet och som ursprungligen fastställt tidsfristen. Det är även i detta fall fråga om ett överklagbart förvaltningsbeslut.

Det ska dock inte fastställas någon tidsfrist för frivillig återresa om utlänningen avvisas omedelbart i samband med gränsövergången eller gränskontrollen (jfr artikel 2.2 a i direktivet). Detta gäller också i fråga om sådan förvägran av inresa i samband med gränsövergång som avses i Schengenregelverket. I enlighet med artikel 2.2 b ska det inte heller fastställas någon tidsfrist för frivillig återresa i den situation där det är fråga om avvisning eller utvisning med anledning av en straffrättslig påföljd. Dessa situationer regleras i 148 § 1 mom. 8 och 9 punkten samt i 149 § 1 mom. 2 punkten i utlänningslagen. Begränsningarna gäller däremot inte andra avvisningsbeslut som polisen, gränskontrollmyndigheten eller Migrationsverket fattar. I dessa fall hänför sig avvisningsgrunderna dock vanligen till allmän ordning eller säkerhet eller till att det finns risk för att den berörda personen flyr, vilket innebär att det inte heller i dessa fall fastställs någon tidsfrist för frivillig återresa. En tidsfrist för frivillig återresa kommer således i praktiken oftast att aktualiseras i samband med Migrationsverkets beslut.

Det ska inte fastställas någon tidsfrist för frivillig återresa då den berörda personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Begreppet allmän ordning eller säkerhet ska ges samma innebörd som i utlänningslagens övriga bestämmelser som gäller förutsättningarna för inresa och vistelse i landet. I detta sammanhang ska också faktorer som gäller statens säkerhet beaktas. Polisen och gränskontrollmyndigheten ska i de framställningar om avvisning eller utvisning som de lägger fram för Migrationsverket och i samband med asylutredningarna även ta ställning till huruvida sådana omständigheter som hänför sig till den allmänna ordningen eller säkerheten eller risken för flykt enligt deras uppfattning utgör ett hinder för att en tidsfrist

för frivillig återresa fastställs. Migrationsverket ska även i andra situationer på eget initiativ kunna vända sig till dessa myndigheter för att utreda saken. Det ska inte heller fastställas någon tidsfrist för frivillig återresa då en ansökan om uppehållstillstånd förkastas med stöd av 36 § 2 mom., t.ex. då det är fråga om ett s.k. skenäktenskap. Som en sådan uppenbart ogrundad ansökan som avses i artikel 7.4 i direktivet betraktas även en ansökan om internationellt skydd som med stöd av 103 § i utlänningslagen har avvisats utan prövning eller avgjorts vid påskyndat förfarande. Utöver de ovan nämnda omständigheterna utgör även risken för flykt ett hinder för möjligheten att fastställa en tidsfrist för frivillig återresa. Risken för flykt ska bedömas genom att man granskar huruvida det föreligger sådana förutsättningar för tagande i förvar som föreskrivs i 121 § i utlänningslagen. Med stöd av artikel 7 i direktivet kan en sådan anmälningskyldighet som avses i 118 § eller en sådan annan skyldighet som avses i 119 § i utlänningslagen åläggas under den tidsfrist som fastställs för frivillig återresa.

150 §. Meddelande och återkallande av inreseförbud. Med anledning av det som föreskrivs i artikel 11.1 i direktivet föreslås det att paragrafen ska utökas med uttryckliga bestämmelser om att inreseförbud ska meddelas i sådana fall där det inte funnits förutsättningar för att fastställa någon tidsfrist för frivillig återresa eller utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. Även i dessa fall ska man emellertid göra en sådan helhetsbedömning av situationen som avses i 146 § i den gällande lagen. I övrigt föreslås inga ändringar i fråga om prövningen vid meddelandet av inreseförbud. Inreseförbud ska emellertid inte meddelas ett offer för människohandel som inte beviljats fortsatt uppehållstillstånd eller vars uppehållstillstånd har återkallats, om inte personen i fråga har underlåtit att iaktta återreseförpliktelsen eller anses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Inreseförbud ska kunna meddelas genom ett särskilt beslut i sådana fall där utlänningen inte har lämnat landet frivilligt. Inreseförbudet hänför sig också i dessa fall i sak till det tidigare beslutet om avlägsnande ur landet

och inreseförbudet ska därmed även i dessa fall meddelas av samma myndighet.

Ett inreseförbud ska enligt propositionen också i fortsättningen meddelas för högst fem år eller tills vidare. Med anledning av direktivet föreslås det emellertid att paragrafens 2 mom. ska preciseras i fråga om sin ordalydelse, så att det föreskrivs att en utlänning som dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott ska kunna meddelas inreseförbud tills vidare om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Ett grovt eller yrkesmässigt brott är dock alltid förknippat med ett sådant allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten som avses i direktivet. Syftet med denna ändring är således inte att utvidga bruket av tidsbestämda inreseförbud och samtidigt inskränka bruket av sådana inreseförbud som gäller tills vidare. Vid tillämpningen av denna paragraf ska man alltid utföra en sådan helhetsbedömning av situationen som avses i 146 §.

200 §. Verkställbarhet. Det föreslås att 1 mom. i denna paragraf ska förtydligas. I det gällande momentet konstateras det att ett i denna lag avsett beslut om avlägsnande ur landet inte får verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i lagen. I detta sammanhang är det fråga om beslut som får överklagas genom besvär och det föreslås att momentet ska utökas med ett uttryckligt omnämnande av detta. I det gällande momentet konstateras det vidare att en ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen inte hindrar verkställigheten av ett beslut, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt 31 § 3 mom. i förvaltningsprocesslagen utgör besvär inget hinder för verkställigheten av ett beslut i sådana fall där besvärstillstånd behövs i ärendet. Detta betyder enligt motiveringen till denna bestämmelse att beslutet är verkställbart omedelbart efter att det meddelats. För förtydligande av lagens tillämpning föreslås det att 200 § 1 mom. ska preciseras så att momentet stämmer bättre överens med den nämnda bestämmelsen i förvaltningslagen. Av momentet ska det därmed framgå att besvär inte utgör hinder för verkställigheten av ett beslut i de fall där det krävs besvärstillstånd av högsta förvaltnings-

domstolen i ärendet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Detta betyder således att beslutet kan verkställas efter förvaltningsdomstolens beslut.

Paragrafens 3 mom. är nytt. Detta moment föreslås innehålla en bestämmelse om att ett beslut om avlägsnande ur landet inte får verkställas inom den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa med stöd av 147 a §. Beslutet ska emellertid kunna verkställas om det konstateras att det finns risk för att personen i fråga flyr eller anses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Denna bestämmelse grundar sig på artikel 8.2 i återvändandedirektivet.

201 §. Verkställighet av beslut om avvissning. I paragrafens 1 mom. föreskrivs det att ett avvissningsbeslut kan verkställas trots att det överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Denna bestämmelse ska tillämpas på sådana avvissningsbeslut som fattas av gränskontrollmyndigheten och polisen. Bestämmelsen ska också tillämpas på Migrationsverkets avvissningsbeslut i sådana fall där det inte är fråga om en person som sökt internationellt skydd. Migrationsverkets beslut om avvissning av en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd får inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i 201 §. Eftersom det vid tolkningen av lagen har förekommit oklarhet om huruvida de bestämmelser om verkningarna av en ansökan om besvärstillstånd som ingår i 200 § också gäller avvissningsbeslut som berör personer som sökt internationellt skydd, föreslås det att 201 § 1 mom. ska utökas med en liknande bestämmelse som finns i slutet av 200 § 1 mom. Om det krävs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet, utgör besvären således inte hinder för verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Enligt paragrafens gällande lydelse omfattar 1 mom. också sådana situationer där en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Bestämmelsen är i detta avseende problematisk eftersom tillfälligt skydd inte beviljas på ansökan. Enligt 109 § i utlänningslagen är det statsrådet som avgör huruvida tillfälligt skydd beviljas. Statsrådets beslut gäller inte enskilda utlän-

ningar, utan en hel befolkningsgrupp. Efter att statsrådet vid sitt allmänna sammanträde har fattat beslut om att ge en befolkningsgrupp tillfälligt skydd, beviljar Migrationsverket uppehållstillstånd för enskilda utlänningar som hör till denna befolkningsgrupp. Därför föreslås det att omnämmandet av ansökan om tillfälligt skydd ska strykas ur paragrafen.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

3 Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning

Utlänningslagens bestämmelser ska stämma överens med Finlands internationella förpliktelser. En utlänning ska garanteras processuellt skydd då det avgörs huruvida han eller hon har rätt till inresa eller fortsatt vistelse i landet. Av kravet på lagreglering kan man härleda såväl ett förbud mot diskriminering och godtycke vid bemötandet av utlänningar som ett krav på att grunderna för besluten om inresa och vistelse i landet samt beslutsförfarandena ska regleras på ett sådant sätt att rättsskyddet tryggas. I samband med totalreformen av utlänningslagen behandlade grundlagsutskottet noggrant utlänningslagens förhållande till grundlagen och till de internationella förpliktelser som gäller de mänskliga rättigheterna (GrUU 4/2004 rd).

I denna proposition föreslås det att en del av utlänningslagens bestämmelser ska ändras. Vid granskningen av lagförslaget i förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna aktualiseras åtminstone det som föreskrivs i 7, 9 och 21 § i grundlagen.

I 7 § i grundlagen finns bestämmelser om rätten till liv, personlig frihet och integritet. Tagandet i förvar innebär ett ingrepp i individens personliga integritet samt ett frihetsberövande. Enligt grundlagen krävs det att dessa frågor alltid ska regleras i lag och att lagligheten av ett frihetsberövande ska kunna underkastas domstolsprövning. Dessutom föreskrivs det att rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag.

Det föreslagna förfarandet är förenligt med 7 § i grundlagen.

En suverän stat har rätt att bestämma vilka utlänningar som tillåts resa in i landet. I 9 § 4 mom. i grundlagen finns en bestämmelse om utlänningars rätt att passera Finlands gränser. I detta moment föreskrivs följande: ”Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet.” Denna bestämmelse grundar sig på den huvudregel som framgår av den internationella rätten och som innebär att utlänningar inte har någon allmän rätt att bosätta sig i ett annat land. Därför ska utlänningars rätt att resa in i Finland och vistas i landet regleras i lag. Lagen ska till sitt innehåll vara förenlig med Finlands internationella förpliktelser. Det ovan nämnda framgår också av det som riksdagens grundlagsutskott konstaterat i sitt utlåtande GrUU 23/1998 rd. Grunderna för avlägsnande ur landet regleras i utlänningslagen och i utlänningslagen finns också en bestämmelse som motsvarar det tillbakasändningsförbud som föreskrivs i 9 § 4 mom. i grundlagen och i de internationella förpliktelserna. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avstod Finland i enlighet med principerna i de internationella avtalen om de mänskliga rättigheterna från att anknypa de grundläggande fri- och rättigheterna till finländskt medborgarskap, med undantag för valrätterna och rätten att vistas i landet. De övriga grundläggande fri- och rättigheterna är således inte längre förbundna till medborgarskap.

I 21 § i grundlagen finns bestämmelser om rättsskyddet. I paragrafens 1 mom. tryggas individens rätt att på ett behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. I momentet tryggas dessutom individens rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. I 2 mom. bestäms det att rätten att bli hörd, rätten att få ett motiverat beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rätt-

vis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Dessa rättsskyddsaspekter har beaktats i propositionen. I utlänningslagen finns bestämmelser om besvärsförfarandet och om domstolsbehandlingen av ärenden som gäller tagande i förvar.

Propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning i enlighet med 72 § i grundlagen.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 127 § 1 mom., 150 och 200 § samt 201 § 1 mom.,
av dem 201 § 1 mom. sådant det lyder i lag 973/2007, och
fogas till lagen en ny 147 a § som följer:

127 §

Frigivning av den som har tagits i förvar

Den myndighet som behandlar ärendet ska förordna att den som har tagits i förvar genast ska friges när det inte längre finns förutsättningar för förvar. Den som har tagits i förvar ska friges senast sex månader efter det att beslutet om tagande i förvar fattats. Tiden för hållande i förvar får emellertid vara längre än detta, men dock inte överskrida 12 månader, om den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras eller sådana handlingar som behövs för tillbakasändningen inte fås från ett tredje land och verkställigheten av avlägsnandet ur landet fördröjs av denna orsak.

Gemensamma bestämmelser om avlägsnande ur landet.

147 a §

Frivillig återresa

I avvisnings- eller utvisningsbeslutet ska det fastställas en tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar inom vilken utlänningen frivilligt ska avlägsna sig ur landet. Tidsfristen för frivillig återresa räknas från den tidpunkt då beslutet blir verkställbart. Tidsfristen kan av särskilda skäl förlängas. Ingen tidsfrist fastställs, om utlänningen avvisas omedelbart i samband med gränsövergången eller avvisas eller utvisas med anledning av en straffrättslig påföljd.

Ingen tidsfrist för frivillig återresa fastställs heller, om det finns risk för att personen flyr,

om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd förkastas på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller om ansökan om internationellt skydd avvisas och påskyndat förfarande tillämpas i enlighet med 103 §.

Denna paragraf tillämpas inte då avvisnings- eller utvisningsbeslutet fattas med stöd av 10 kap.

150 §

Meddelande och återkallande av inreseförbud

En utlänning kan meddelas inreseförbud i avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Inreseförbud meddelas, om inte något annat följer av 146 §, då det inte med stöd av 147 a § 2 mom. fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. Inreseförbud meddelas inte en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 a § men som därefter inte beviljats ett nytt uppehållstillstånd eller vars uppehållstillstånd har återkallats, utom om denne har underlåtit att iaktta återreseförpliktelsen eller anses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Då utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen kan inreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut.

Inreseförbud meddelas för högst fem år eller tills vidare. En utlänning som dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare, om

han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Inreseförbudet meddelas som ett nationellt förbud, om utlänningen har ett sådant uppehållstillstånd i en annan Schengenstat som inte återkallas.

Ett inreseförbud kan återkallas på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak.

200 §

Verkställbarhet

Ett i denna lag avsett beslut om avlägsnande ur landet, som får överklagas genom besvär, får inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett lagakraftvunnet beslut eller ett beslut som enligt denna lag är verkställbart i övrigt får dock inte verkställas, om det finns skäl att misstänka att tillbakasändningen av en utlän-

ning till ursprungslandet eller något annat land utsätter honom eller henne för en sådan fara som avses i 147 §.

Ett beslut om avlägsnande ur landet får inte verkställas inom den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa med stöd av 147 a, utom då det finns risk för att personen flyr eller personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett avvisningsbeslut får verkställas även om det överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Migrationsverkets beslut om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd får dock inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i 2 eller 3 mom. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Helsingfors den 22 oktober 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Migrations- och Europaminister *Astrid Thors*

Lag**om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 127 § 1 mom., 150 och 200 § samt 201 § 1 mom.,
av dem 201 § 1 mom. sådant det lyder i lag 973/2007, och
fogas till lagen en ny 147 a § som följer:

Gällande lydelse

127 §

Frigivning av den som har tagits i förvar

Den myndighet som behandlar ärendet skall förordna att den som har tagits i förvar genast skall frigges när det inte längre finns förutsättningar för förvar.

Förslagen lydelse

127 §

Frigivning av den som har tagits i förvar

Den myndighet som behandlar ärendet ska förordna att den som har tagits i förvar genast ska frigges när det inte längre finns förutsättningar för förvar. *Den som har tagits i förvar ska frigges senast sex månader efter det att beslutet om tagande i förvar fattats. Tiden för hållande i förvar får emellertid vara längre än detta, men dock inte överskrida 12 månader, om den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras eller sådana handlingar som behövs för tillbakasändningen inte fås från ett tredje land och verkställigheten av avlägsnandet ur landet fördröjs av denna orsak.*

Gemensamma bestämmelser om avlägsnande ur landet.

147 a §

Frivillig återresa

I avvisnings- eller utvisningsbeslutet ska det fastställas en tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar inom vilken utlänningen frivilligt ska avlägsna sig ur landet. Tidsfristen för frivillig återresa räknas från den tidpunkt då beslutet blir verkställbart. Tidsfristen kan av särskilda skäl förlängas. Ingen tidsfrist fastställs, om utlänningen avvisas omedelbart i samband med gränsövergången eller avvisas eller utvisas med anledning av en straffrättslig påföljd.

Ingen tidsfrist för frivillig återresa fast-

ställs heller, om det finns risk för att personen flyr, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd förkastas på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller om ansökan om internationellt skydd avvisas och påskyndat förfarande tillämpas i enlighet med 103 §.

Denna paragraf tillämpas inte då avvisnings- eller utvisningsbeslutet fattas med stöd av 10 kap.

150 §

Meddelande och återkallande av inreseförbud

En utlänning kan meddelas inreseförbud i samband med ett beslut som gäller avvisning eller utvisning.

Inreseförbud meddelas för högst fem år eller tills vidare. En utlänning som dömts till straff för ett till arten grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare.

Inreseförbudet meddelas som ett nationellt förbud, om utlänningen har ett sådant uppehållstillstånd i en annan Schengenstat som inte återkallas.

Ett inreseförbud kan återkallas på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak

150 §

Meddelande och återkallande av inreseförbud

En utlänning kan meddelas inreseförbud i avvisnings- eller utvisningsbeslutet. *Inreseförbud meddelas, om inte något annat följer av 146 §, då det inte med stöd av 147 a § 2 mom. fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. Inreseförbud meddelas inte en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 a § men som därefter inte beviljats ett nytt uppehållstillstånd eller vars uppehållstillstånd har återkallats, utom om denne har underlåtit att iaktta återreseförpliktelsen eller anses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Då utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen kan inreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut.*

Inreseförbud meddelas för högst fem år eller tills vidare. En utlänning som dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare, *om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.*

Inreseförbudet meddelas som ett nationellt förbud, om utlänningen har ett sådant uppehållstillstånd i en annan Schengenstat som inte återkallas.

Ett inreseförbud kan återkallas på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak

200 §

Verkställbarhet

Ett i denna lag avsett beslut om avlägsnande ur landet får inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i denna lag. Ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen hindrar inte verkställigheten av ett beslut, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett lagakraftvunnet beslut eller ett beslut som enligt denna lag är verkställbart i övrigt får dock inte verkställas, om det finns skäl att misstänka att tillbakasändningen av en utlänning till ursprungslandet eller något annat land utsätter honom eller henne för en sådan fara som avses i 147 §.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett avvisningsbeslut kan verkställas trots att det överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Ett beslut av Migrationsverket om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd *eller tillfälligt skydd*, får dock inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i 2 eller 3 mom.

200 §

Verkställbarhet

Ett i denna lag avsett beslut om avlägsnande ur landet, *som får överklagas genom besvär*, får inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i denna lag. *Om det behövs besvärstillstånd* av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar *besvären* inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett lagakraftvunnet beslut eller ett beslut som enligt denna lag är verkställbart i övrigt får dock inte verkställas, om det finns skäl att misstänka att tillbakasändningen av en utlänning till ursprungslandet eller något annat land utsätter honom eller henne för en sådan fara som avses i 147 §.

Ett beslut om avlägsnande ur landet får inte verkställas inom den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa med stöd av 147 a §, utom då det finns risk för att personen flyr eller personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Ett avvisningsbeslut får verkställas även om det överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Migrationsverkets beslut om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd får dock inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i 2 eller 3 mom. *Om det behövs besvärstillstånd* av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar *besvären* inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.