

**Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till
utlänningslag och vissa lagar som har samband med den**

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås att det stiftas en ny utlänningslag. Genom lagen genomförs och främjas god förvaltning och rättsskydd i utlänningsärenden. Dessutom främjas behärskad invandring och internationellt skydd med respekterande av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna. I lagen skall det finnas ännu noggrannare bestämmelser om utlänningsars rättigheter och skyldigheter.

Lagens allmänna bestämmelser skall göras klarare. Bestämmelserna om villkoren för inresa skall till innehållet i huvudsak bibehållas som tidigare. De viktigaste bestämmelserna om visum i Schengenregelverket skall tas in i lagen.

I förslaget ingår bestämmelser om de förfaranden som tidigare har varit beroende av förvaltningspraxis. I den gällande utlänningslagen har det t.ex. saknats tillräckligt detaljerade bestämmelser om beviljande av fortsatt tillstånd och permanent uppehållstillstånd. Det föreslås att det i lagen också skall tas in bestämmelser om kvotflyktingar.

Den föreslagna lagen ändrar vissa behörighetsförhållanden mellan myndigheterna. För det första skall beviljandet av uppehållstillstånd överföras från finska beskickningar utomlands till Utlänningsverket när det gäller alla utlänningsars som uppehåller sig utomlands. Finlands beskickningar utomlands skall i fortsättningen endast fatta beslut om visum. För det andra skall familjemedlemmar till finska medborgare kunna komma till Finland för att söka uppehållstillstånd på grund av familjeband. För närvarande skall uppehållstillstånd sökas och behandlingen av ansökan inväntas utomlands. Uppehållstillstånd

i Finland skall beviljas av den lokala polisen.

Vissa tillståndsförfaranden inom utlänningsförvaltningen ändras så, att behandlingen av tillstånd blir smidigare och snabbare. Det föreslås att en utlänningsars som kommer till Finland på grund av arbete i stället för arbetstillstånd och uppehållstillstånd skall behöva endast ett tillstånd, dvs. uppehållstillstånd för arbetstagare. Uppehållstillstånd för arbetstagare beviljas i två skeden. Arbetskraftsbyrån bedömer först förutsättningarna för beviljande av tillstånd ur arbetskraftssynvinkel och därefter beviljar Utlänningsverket tillståndet om det inte finns hinder för detta med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet. Det skall i begränsad omfattning vara möjligt att arbeta också med något annat uppehållstillstånd eller utan uppehållstillstånd.

Det föreslås att de bestämmelser i utlänningslagen som gäller asylförfaranden och som trädde i kraft år 2000 till innehållet i huvudsak skall bibehållas som tidigare. Denna lagändring gjorde asylförfarandena snabbare och innebar att antalet ogrundade ansökningar sjönk klart i Finland.

Bestämmelserna om rörelsefrihet enligt fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen har varit knappa i utlänningslagen. Den föreslagna lagen skall innehålla ett eget kapitel om vistelse i fråga om en medborgare i Europeiska unionen. Med unionsmedborgare jämförs medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

Utlänningsars rättsskydd förbättras i och med att möjligheten att söka ändring utvidgas till att gälla nästan alla beslut om uppehållstillstånd. Arbetsgivaren får besvärsmätt i ärenden som gäller uppehållstillstånd för ar-

betstagare och Utlänningsverket i beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket ett beslut av Utlänningsverket har upphävts eller ändrats.

Genom propositionen försöker man också svara på de behov av ändringar som följer av regleringen i Europeiska unionen och vissa internationella avtal. De föreslagna bestämmelserna om transportörers återtransportskyldighet och om påföljderna för transportörer skall tas in i lagen i syfte att genomföra

rådets direktiv.

I propositionen föreslås att de ändringar som beror på den nya utlänningslagen görs i strafflagen och lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden.

Propositionen har samband med statsbudgeten

Lagarna avses träda i kraft den 1 maj 2004.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLLSFÖRTECKNING.....	3
ALLMÄN MOTIVERING.....	7
1. Inledning.....	7
2. Nuläge	8
2.1. Lagstiftning och praxis.....	8
2.1.1. Allmänna bestämmelser	8
2.1.2. Inresa	13
2.1.3. Visum	15
2.1.4. Vistelse	20
Tidsbegränsat uppehållstillstånd	20
Permanent uppehållstillstånd.....	25
Återkallande av uppehållstillstånd och när uppehållstillstånd upphör att gälla..	26
2.1.5. Arbete	26
2.1.6. Internationellt skydd	31
Beviljande av internationellt skydd	31
Sökande av asyl, asylutredning och avgörande av asylansökan.....	33
Asylförfaranden.....	33
Mottagande av kvotflyktingar	36
Flyktingskap.....	36
2.1.7. Säkerhetsåtgärder.....	37
2.1.8. Resedokument som beviljas utlänningar i Finland	38
2.1.9. Avlägsnande ur landet.....	39
Avvisning	39
Utvisning.....	43
Inreseförbud.....	44
2.1.10. Upphållsrätt för medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer	45
Vistelse.....	46
Förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet	46
2.1.11. Transportörers skyldigheter	47
Nationell lagstiftning	47
EU:s lagstiftning	48
2.1.12. Straffbestämmelser	49
2.1.13. Rättsskydd.....	52
Överklagande av beslut av polisen eller passkontrollmyndigheten	52
Överklagande av Utlänningsverkets beslut.....	53
Överklagande av beslut av utrikesministeriet eller beskickningar i utlandet	55
Verkställbarhet	55
Den allmänna lagstiftningsramen för besvärssystemet.....	56
2.1.14. Särskilda bestämmelser	59
2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	61

2.2.1.	Allmänt	61
2.2.2.	De nordiska länderna	61
2.2.3.	Vissa andra europeiska stater.....	62
2.3.	Bedömning av nuläget	66
2.3.1.	Allmänna bestämmelser	66
2.3.2.	Inresa	67
2.3.3.	Visum	67
2.3.4.	Vistelse	69
	Tidsbegränsat uppehållstillstånd	69
	Permanent uppehållstillstånd.....	72
	Återkallande av uppehållstillstånd och när uppehållstillstånd upphör att gälla..	73
2.3.5.	Arbete	73
2.3.6.	Internationellt skydd	78
2.3.7.	Säkerhetsåtgärder.....	82
2.3.8.	Avlägsnande ur landet.....	83
	Avvisning.....	83
	Utvisning.....	85
	Inreseförbud.....	86
2.3.9.	Upphållsrätt för medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer	86
2.3.10.	Transportörers skyldigheter	87
2.3.11.	Straffbestämmelser	88
2.3.12.	Särskilda bestämmelser	88
3.	Propositionens mål och de viktigaste förslagen	89
3.1.	Utlänningslagens struktur.....	89
3.2.	Allmänna bestämmelser	90
	Bestämmelsen om tillämpning av lagen på minderåriga i den gällande lagen bibehålls oförändrad.....	91
3.3.	Inresa	91
3.4.	Visum	91
3.5.	Vistelse	92
3.6.	Arbete	93
	De viktigaste förslagen	93
	Tydligheten och ändamålsenligheten i fråga om tillståndssystemet	94
	Revidering av grundstrukturen för tillståndssystemet	94
	Rätt att arbeta med stöd av annat uppehållstillstånd och utan uppehållstillstånd.....	96
	Bestämmelser om uppehållstillstånd för näringsidkare	98
	Övervakning av villkoren för uppehållstillstånd för arbetstagare och åtgärder för verkställigheten.....	98
	Förbättrande av rättsskyddet för arbetsgivare och utländska arbetstagare	99
	Effektivering av samarbetet med arbetsmarknadsorganisationerna	99
3.7.	Internationellt skydd	100
3.8.	Säkerhetsåtgärder.....	101
3.9.	Resedokument som beviljas utläningar i Finland	101

3.10.	Avlägsnande ur landet.....	101
3.11.	Vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen.....	102
3.12.	Transportörens skyldigheter och påföljdsavgift.....	102
3.13.	Straffbestämmelser.....	103
3.14.	Rättsskydd.....	103
3.15.	Särskilda bestämmelser.....	103
4.	Propositionens verkningar.....	104
4.1.	Verkningar på utlänningars ställning.....	104
4.2.	Verkningar på myndigheternas behörighet och praxis.....	104
4.3.	Ekonomiska verkningar.....	105
5.	Beredningen av propositionen.....	108
5.1.	Beredningsskeden och beredningsmaterial.....	108
5.2.	Utlåtanden.....	109
6.	Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll.....	110
6.1.	Samband med andra propositioner.....	110
6.2.	Samband med internationella fördrag och förpliktelser.....	111
6.3.	Hur Europeiska gemenskapens regelverk inverkat på totalrevideringen av utlänningslagen.....	113
6.3.1.	Gällande gemenskapsbestämmelser.....	113
6.3.2.	Hur anhängiga EU-lagstiftningsprojekt inverkat på beredningen av utlänningslagen.....	113
	Anhängiga EU-lagstiftningsprojekt gällande inresa och vistelse i landet samt avlägsnande ur landet.....	114
	Inom gemenskapen pågående lagstiftningsprojekt gällande asyl och flyktingar.....	115
	DETALJMOTIVERING.....	117
1.	Lagförslag.....	117
1.1.	Utlänningslagen.....	117
1 kap.	Allmänna bestämmelser.....	117
2 kap.	Inresa.....	128
3 kap.	Visum.....	131
4 kap.	Vistelse.....	140
5 kap.	Arbete.....	168
6 kap.	Internationellt skydd.....	180
7 kap.	Säkerhetsåtgärder.....	201
8 kap.	Resedokument som beviljas utlänningar i Finland.....	208
9 kap.	Avlägsnande ur landet.....	211
10 kap.	Vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer.....	219
11 kap.	Transportörens skyldigheter och påföljdsavgift.....	229
12 kap.	Straffbestämmelser.....	235
13 kap.	Rättsskydd.....	236
14 kap.	Särskilda bestämmelser.....	245
15 kap.	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	252
1.2.	Strafflagen.....	252

1.3.	Lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden	252
2.	Närmare bestämmelser och föreskrifter.....	253
3.	Ikraftträdande.....	253
4.	Lagstiftningsordning	254
4.1.	Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och utlänningslagen.....	254
4.2.	Jämlikhet	254
4.3.	Rätten till liv, personlig frihet och integritet.....	254
4.4.	Rörelsefrihet.....	256
4.5.	Skydd för privatlivet.....	257
4.6.	Rättsskydd.....	258
LAGFÖRSLAGEN.....		261
	Utlänningslag	261
	om ändring av 47 kap. 6 a § strafflagen	313
	om ändring av 24 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden.....	314
BILAGA.....		315
PARALLELLTEXT		315
	om ändring av 47 kap. 6 a § strafflagen	315

ALLMÄN MOTIVERING

1. Inledning

Den nuvarande utlänningslagen (378/1991) trädde i kraft den 1 mars 1991. Under det senaste årtiondet har många ändringar i lagstiftningen, samhället och Finlands internationella omgivning medfört ett behov av att ändra också utlänningslagen. Flera lagändringar har gjorts och i och med reformerna och tilläggen är utlänningslagen inte längre så klar och förståelig.

De senaste åren har man på lagstiftningsväg försökt närma utlänningars rättsliga ställning den rättsliga ställning som finska medborgare har. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 utvidgades det skydd som bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna omfattar till att gälla också utlänningar som vistas i landet, med undantag endast för valrätten och utlänningars rätt att visats i landet. Om detta bestäms i lag. Bestämmelserna i II kap. regeringsformen överfördes som sådana till den nya grundlag som trädde i kraft år 2000.

Grundlagen förutsätter att alla viktiga bestämmelser som inverkar på individens rättsliga ställning skall utfärdas genom lag. Genom lag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Endast i fråga om mindre detaljer kan den som utfärdar en förordning genom lag bemyndigas att meddela närmare bestämmelser. Den bemyndigande lagen skall vara exakt och väl avgränsad.

I samband med beredning av de ändringar som företagits i utlänningslagen de senaste åren har riksdagen ingående diskuterat frågor i anslutning till grundlagen och utlänningars rättsskydd. Vid beredningen av totalreformen av utlänningslagen har man fäst särskild uppmärksamhet vid genomförandet av grundlagen och bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna.

Antalet utlänningar som vistas i Finland

har på tio år ökat från ca 25 000 utlänningar i början av 1990-talet till över 100 000 idag. Samtidigt har också utlänningsförvaltningens arbetsbörda ökat avsevärt. Långa behandlingstider i ärenden som gäller uppehållstillstånd och asyl är ett problem som har åter speglats också i de käromål som framförts hos riksdagens justitieombudsman. Den senaste tiden har behandlingstiden för tillståndsansökningarna blivit något kortare men i samband med totalreformen av utlänningslagen har man uttryckligen försökt utforma sådana bestämmelser som främjar ett smidigt förfarande.

Sedan utlänningslagen trädde i kraft har Finland anslutit sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) år 1994 och Europeiska unionen (EU) år 1995 och i Finland har man också börjat tillämpa Schengenregelverket. Detta har inneburit att Finlands internationella verksamhetsmiljö har förändrats när det gäller invandrar- och flyktingpolitiska frågor. Ikraftträdandet av Amsterdamfördraget den 1 maj 1999 innebär att behörigheten i invandrar- och asylärenden stegvis övergår till Europeiska gemenskapen.

Ett mål med Amsterdamfördraget är att utveckla EU till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och inom vilket människorna kan njuta av rörelsefriheten i allt större utsträckning. I Europeiska rådets slutsatser i Tammerfors i oktober 1999 betonas en gemensam asyl- och migrationspolitik för EU. Beredningen av vidtagandet av de åtgärder som fastställdes i Amsterdam och Tammerfors har inletts i EU och denna utveckling inverkar på hur Finlands interna lagstiftning utvecklas. Också i totalreformen av utlänningslagen har man beaktat målen för och innehållet i EU-samarbetet.

Sammantaget är målet med totalreformen att få till stånd en klar, konsekvent och entydig utlänningslag. Man har strävat efter en lag som till sin systematik är sådan att läsaren lättare än tidigare kan uppfatta de grundläggande reglerna för inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet. Man har velat att

behörighetsförhållandena och gränserna för prövningsrätten mellan olika myndigheter samt grunderna för rättigheterna och skyldigheterna klart framgår av lagen. Målet är att främja en behärskad invandring som en helhet i vilken beaktas såväl migration, flyktingskap och annan invandring som baserar sig på internationellt behov av skydd som invandring på grund av band till Finland.

2. Nuläge

2.1. Lagstiftning och praxis

2.1.1. Allmänna bestämmelser

I det första kapitlet i utlänningslagen ingår allmänna bestämmelser. Kapitlet innehåller bestämmelser om tillämpningen av lagen, de allmänna målen och förhållandet till andra lagar. I kapitlet ingår också bestämmelser om pass som krävs vid inresa i landet samt om resedokument som beviljas utlänningar, dvs. främlingspass och resedokument för flykting. I slutet av kapitlet finns bestämmelser om förutsättningarna för inresa samt om rätten att röra sig fritt och vistas i landet.

Tillämpningsområde. Utlänningslagens 1 § om tillämpningsområdet har inte ändrats sedan lagen stiftades. I paragrafens 1 mom. bestäms att på utlänningars inresa och utresa samt på deras vistelse och arbete i Finland tillämpas denna lag och de bestämmelser som utfärdas med stöd av den samt de internationella avtal som binder Finland. I paragrafens 2 mom. ingår en definition på utlänning. Med utlänning avses var och en som inte är finsk medborgare. En utlänning kan vara medborgare i en främmande stat eller en person som inte har någon stats medborgarskap.

Sedan Finland börjat tillämpa Schengenregelverket fogades genom en lag som trädde i kraft den 25 mars 2001 ett nytt 3 mom. till paragrafen om tillämpningsområdet. Detta moment innehåller en definition på en Schengenstat. Med en Schengenstat avses EU:s medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket samt de tredje länder med vilka Europeiska unionens råd har ingått ett avtal om tillämpningen av Schengenregelverket. Hittills har ett sådant avtal ingåtts med Norge

och Island.

Enligt paragrafens 4 mom. får vid tillämpningen av lagen utlänningarnas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt. Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 47/1990 rd) återspeglar bestämmelsen den relativitetsprincip som allmänt iakttas inom förvaltningen, och innebär ett direktiv för lagtillämparna. I motiveringen konstateras vidare att med avseende på relativitetsprincipen är de för Finland bindande avtalen om de mänskliga rättigheterna av betydelse, och de skall beaktas när lagen tillämpas. Utrikesutskottet har i sitt betänkande (UtÜB 30/1990 rd) om regeringens proposition uttalat att bestämmelsen klargör att de beslut som fattas med stöd av utlänningslagen också skall överensstämma med avtalsförpliktelserna.

Bestämmelsen om tillämpningsområdet är till innehållet delvis beskrivande och styrande för myndigheten. Bestämmelsen i paragrafens 4 mom., enligt vilken onödigt begränsning av utlänningarnas rättigheter skall undvikas, innehåller däremot ett direktiv för lagtillämparna. Till lagrummet i fråga har det hänvisats i vissa domstolsbeslut, t.ex. i samband med beslut som gäller avlägsnande ur landet.

Förhållande till andra lagar. Lagens 1 a § trädde i kraft genom en lag som trädde i kraft den 1 maj 1999 (537/1999). Med hjälp av bestämmelsen ville man poängtera individens rättsskydd i utlänningsärenden när det gäller myndigheternas skyldighet att tillhandahålla rådgivning och motivera sina beslut. Lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) förutsätter att besluten motiveras. Innan lagen trädde i kraft hade denna princip iakttagits, med undantag för vissa beslut Finlands beskickningar fattat. I motiveringen till regeringens proposition konstaterades att motiveringen till beslut om uppehållstillstånd som beskickningarna fattat hade delgetts sökanden muntligt. Därför föreslogs att när beslutet gällande uppehållstillstånd delvis eller helt är nekande till sitt innehåll för sökandens vidkommande, skall Finlands beskickning ge honom motiveringen till beslutet skriftligt. I samband med att motiveringen meddelas den sökande borde bestämmelserna om hemlighållande av uppgifter i den nationella lag-

stiftningen om handlingars offentlighet beaktas. Positiva beslut behöver dock inte särskilt motiveras.

I paragrafens 2 och 3 mom. ingår bestämmelser om polisens asylutredning i förhållande till förvaltningsförfarandet. På det egentliga förhöret med den asylsökande, varvid grunderna för asylansökan utreds, tillämpas alltid bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande. Däremot tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (493/1995) till den del det är fråga om att reda ut asylsökandens identitet, inresa eller resrutt. Det är motiverat att utredningen av identiteten och resrutten har karaktären av polisundersökning för att man skall kunna förhindra missbruk av asylförfarandet. Missbruk kan i första hand förhindras just genom att identiteten och resrutten utreds. Polisen kan till denna del utnyttja de medel som hänför sig till polisundersökning.

Riksdagens förvaltningsutskott höll i sitt betänkande (FvUB 29/1998 rd) med om att det är motiverat att bibehålla utredningen av identiteten, inresan och resrutten som polisundersökning för att man skall kunna förebygga missbruk av asylförfarandet. Dessutom underströk utskottet asylsökandens skyldighet att hålla sig till sanningen.

I slutet av paragrafens 3 mom. ingår en hänvisning till 47 § lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999), som har rubriken utredning av en gränstilldragelse och av förutsättningarna för en utlännings inresa. Gränsbevakningsväsendet kan göra undersökning för att utreda omständigheter som gäller förutsättningar för inresa, grunder för avvísning eller visum eller för att utreda en asylsökandes identitet, inresa och resrutt. När en sådan undersökning görs skall i tillämpliga delar iaktas vad som bestäms om förrättande av undersökning vid förundersökning.

Den nya territorialövervakningslagen (755/2000) trädde i kraft den 1 januari 2001. I samband med denna reform fogades ett nytt 4 mom. till 1 a § utlänningslagen. I detta moment bestäms att i fråga om inresa av en militärperson från en främmande stat gäller dessutom vad som bestäms i territorialövervakningslagen. Territorialövervakningslagen innehåller bestämmelser om militärer från en främmande stat som överskrider gränsen till

finskt territorium. Enligt den är inresa möjlig endast med tillstånd som beviljats av huvudstaben, om inte något annat följer av ett internationellt avtal som är förpliktande för Finland. För tydlighetens skull intogs till denna del en hänvisning till territorialövervakningslagen i utlänningslagen.

Allmänna mål. Genom den lag som trädde i kraft vid ingången av maj 1999 bestämdes att statsrådet ställer upp de allmänna målen för Finlands invandrar- och flyktingpolitik. Denna reglering bygger på ett förslag i ett betänkande av kommissionen för invandrar- och flyktingpolitik (kommittébetänkande 1997:5).

Enligt regeringens proposition var målet att skapa större möjligheter att på förhand påverka såväl på det nationella planet som genom internationellt samarbete när det gäller invandring, flyktingskap och obehärskad migration samt orsakerna till dem. I propositionen motiverades bestämmelsen med att Finland inte har haft någon officiellt uttalad utlänningspolitik och med att den praktiska verksamheten i hög grad har utformats utifrån lagstiftningen, ministeriernas anvisningar och myndigheternas beslut. Frånvaron av tydliga och långsiktiga politiska ståndpunkter på såväl nationell som internationell nivå hade varit det största problemet. Avsikten med uppställandet av målen var att samtidigt dra upp riktlinjerna för ett nationellt sektoröverskridande samarbete i invandrar- och flyktingfrågor.

I regeringens proposition föreslogs att statsrådet vid sitt allmänna sammanträde även behandlar och beslutar såsom allmänt ärende om de allmänna mål som uppställs för invandrar- och flyktingpolitiken. En behandling vid allmänna sammanträdet kunde basera sig på 2 kap. 5 § 5 punkten reglementet för statsrådet (1522/1995).

Statsrådet har inte sedan lagen trädde i kraft uppställt några allmänna mål för Finlands invandrar- och flyktingpolitik på det sätt som avses i 1 b §.

Tillämpning av lagen på minderåriga. Allmänna bestämmelser om barnets rättigheter ingår i grundlagen, utlänningslagen, konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) och den konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundlägg-

gande friheterna (FördrS 19/1990, nedan *Europeiska människorättskonventionen*) som ingåtts mellan medlemsstaterna i Europarådet.

Enligt 6 § 3 mom. grundlagen skall barn bemötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva.

Bestämmelsen i utlänningslagen om fästande av uppmärksamhet vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa i utlänningsärenden fogades till lagen genom en lag som trädde i kraft den 1 maj 1999. Bestämmelsen baserade sig på en promemoria av en arbetsgrupp som social- och hälsovårdsministeriet tillsatt och som utrett skyddandet av utländska barn (Social och hälsovårdsministeriets arbetsgruppspromemorior 1997:28).

Enligt 1 c § 1 mom. utlänningslagen skall särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa när beslut som gäller ett barn som är yngre än 18 år fattas med stöd av utlänningslagen. Bestämmelsen motiverades med att en minderårig är den svagaste parten i situationer där vuxna människors eller samhällets bästa strider mot barnets bästa. Därför skall myndigheterna se till att barnets bästa uppfylls. Principen om barnets bästa har uttryckligen inskrivits som innehållslig grund för beslut både i konventionen om barnets rättigheter och i alla de viktigaste nationella lagar som rör barn. I bl.a. barnskyddslagen (683/1983) och lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) ingår procedurregler som styr utredningen av barnets bästa. Det finns ingen enhetlig definition på begreppet barnets bästa. Barnets bästa är alltid individuellt och bundet till respektive situation i barnets liv. Barnets bästa skall övervägas i sin helhet med beaktande av barnets individuella behov, önskemål och åsikter. I fråga om rättsliga och administrativa beslut är det viktigt att beslutsfattaren reder ut vilket beslut som är det bästa för detta barn.

I paragrafens 2 mom. ingår en bestämmelse om hörande av barn. Enligt denna bestämmelse skall, när beslut fattas med stöd av utlänningslagen, ett barn som har fyllt 12 år höras enligt 15 § lagen om förvaltningsförfarande om hörandet inte är uppenbart onödigt.

Barnets åsikter skall beaktas enligt dess ålder och utvecklingsnivå. Även ett yngre barn kan höras, om det är möjligt med tanke på barnets mognad.

I 15 § lagen om förvaltningsförfarande ingår bestämmelser om hörande av part. I paragrafens 2 mom. finns bestämmelser om situationer där ett ärende får avgöras utan hörande av personen i fråga. I motiveringen till lagen om förvaltningsförfarande sägs att stadgandet av undantag är påkallat, ty det finns situationer, i vilka den inverkan på rättsskyddet, som hörandet av part har, är av ringa betydelse eller t.o.m. obefintlig. Dessa principer i lagen om förvaltningsförfarande skapar också en grund när man överväger om det är nödvändigt att höra en minderårig. När man överväger att höra en minderårig skall betydelsen av barnets bästa poängteras och det skall redas ut om barnets bästa möjligen avviker från vårdnadshavarens bästa. Det är uppenbart onödigt att höra en minderårig i vissa tillståndsärenden där barnets vårdnadshavare har gjort ansökan för sig själv och för sitt barn, och där barnets bästa inte kan anses strida mot vårdnadshavarens bästa. T.ex. när den lokala polisen beviljar utlännings- och hans barn förlängning till uppehållstillstånd är det uppenbart onödigt att höra det minderåriga barnet i fråga om den ansökan som vårdnadshavaren har gjort för honom. Där emot skall man i asylutredningen höra även barn som inte har fyllt 15 år med beaktande av deras ålder och mognad.

Barnets bästa beaktas när beslut fattas i enskilda ärenden och därför är det svårt att som helhet bedöma hur barnets bästa har uppnåtts vid beslutsfattandet. De viktigaste grupperna av ärenden där bedömningen av barnets bästa och hörande av barnet poängteras är ärenden som gäller asyl, uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband och avlägsnande ur landet.

Myndighetsanvisningar om hörande av barn ingår i inrikesministeriets anvisning om asyl (SM 2001-795/Ka-23) samt i den föreskrift som gäller avvisning och utvisning. Enligt anvisningen om asyl skall ett barn som fyllt 12 år höras före beslutsfattandet, om hörandet inte är uppenbart onödigt. Hörandet görs i samband med asylutredningen. En

minderårig utan vårdnadshavare skall få en företrädare som bereds tillfälle att vara närvarande vid förhöret.

Utlänningsverket höll de första förhören med asylsökande i mars 2001. I utbildningen har man fäst särskild uppmärksamhet vid förhör med minderåriga. I början av 2002 inledde utlänningsverket förhören med minderåriga asylsökande som kommit utan vårdnadshavare. Utlänningsverket hör alla minderåriga som kommit utan vårdnadshavare, oberoende av i vilken del av landet ansökan lämnats in.

Utlänningsverket har deltagit bl.a. i projektet Children first som får stöd från EU. Inom Children first-utbildningsprogrammet har de personer som specialiserar sig på att höra minderåriga utbildats. Utlänningsverket driver samarbetsprojekt i anslutning till hörande av minderåriga tillsammans med Pakolaisneuvonta ry, Väestöliitto och socialmyndigheterna. Man har också tagit lärdom av asylpraxisen i Sverige.

Förenta Nationernas flyktingkommissariat (UNHCR) har publicerat en handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning (nedan *UNHCR:s handbok*). I handboken konstateras att samma definition på flykting gäller alla personer oberoende av ålder. Om ett barn ansöker om asyl tillsammans med sina föräldrar fastställs flyktingstatusen med stöd av principen om familjens enhet. I asylansökningar av barn under 15 år förekommer det sällan några självständiga faktorer som skulle tyda på ett behov av asyl. Om ett barn kommer t.ex. från ett land till vilket det är otryggt att återvända på grund av en väpnad konflikt blir det fråga om uppehållstillstånd på grund av behov av skydd. När det gäller ett barn förutsätter fattandet av ett negativt beslut och återsändande att det finns garantier för att det i barnets hemland finns en mottagare som kan ta hand om barnet. På grund av svårigheterna i anslutning till återsändande har barn från fall till fall beviljats uppehållstillstånd med stöd av 20 § 3 punkten utlänningslagen då behovet av asyl eller skydd inte har konstaterats.

Trots att behandlingen av asylansökningar av barn som kommit utan vårdnadshavare sätts i första rummet påverkas den totala be-

handlingstiden av de faktorer som förutsätts för att barnets rättsskydd skall tillgodoses, dvs. förordnandet av en företrädare, strävan efter att klarlägga barnets ålder, identitet och vistelseorten för barnets föräldrar samt besvärsmöjligheten i anslutning till asylförfarandet och möjligheten att på nytt söka asyl. I artikel 22 i konventionen om barnets rättigheter betonas åtgärder för att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar till ett flyktigbarn eller ett barn som söker flyktingstatus.

Enligt 18 d § utlänningsförordningen (142/1994) skall parterna höras vid behandlingen av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Ett minderårigt barn hörs i allmänhet inte skriftligen. Om barnet vistas utomlands hörs det i regel av beskickningen. Utlänningsverket sänder beskickningen en begäran av vilken framgår i vilka frågor man vill höra barnet. Utlänningsverket har företagit intervjuer i anslutning till ansökningar om uppehållstillstånd på grund av familjeband i fall som gällt sökanden från Somalia, Irak och Kongo. Avsikten med hörandet är att klarlägga vilken lösning som länder till barnets bästa just i detta fall. I regel hörs inte ett barn under 12 år. Hörandet kan anses uppenbart onödigt om uppehållstillstånd för barnet söks tillsammans med vårdnadshavarna eller om uppehållstillstånd för barnet söks tillsammans med en vårdnadshavare, när den andra vårdnadshavaren redan vistas i Finland.

När avvisning enligt 38 § 1 mom. utlänningslagen eller utvisning enligt 41 § 1 mom. utlänningslagen övervägs skall hänsyn tas till alla omständigheter och förhållanden i sin helhet som inverkar på saken. Sådana är åtminstone hur länge utläningen har vistats i landet, förhållandet mellan barnet och föräldern, familjebanden och andra band till Finland. Om avvisningen sker på basis av brott skall även brottets eller brottens art beaktas.

I den föreskrift av inrikesministeriet som gäller avvisning och utvisning konstateras att vid prövningen av förutsättningarna för avlägsnande ur landet är det mycket ovanligt att en minderårig hörs. Om barnet har hunnit göra sig hemmastadd i Finland skall hörande av barnet övervägas.

Om ett beslut som gäller avlägsnande ur

landet gäller en barnfamilj skall barnets band till Finland bedömas särskilt. Det kan t.ex. vara av betydelse om barnet är i skolåldern eftersom banden till Finland då troligtvis är starkare, eller om barnet ännu är i den åldern att banden i huvudsak finns inom hemmet.

När den ena föräldern är finsk och det övervägs om den utländske föräldern skall avlägsnas ur landet har barnets vårdnadsförhållanden, den utländska föräldrarnas umgängesrätt och huruvida föräldern i själva verket utnyttjat denna rätt betydelse. Vid avlägsnande ur landet kan personen vädja till familjeband trots att inga försök att upprätthålla banden har gjorts. Om kontakten mellan föräldern och barnet inte har upprätthållits har avlägsnandet ur landet inte någon verklig inverkan på barnets situation. I enstaka fall kan det finnas situationer där personligt umgänge inte länder till barnets bästa t.ex. på grund av familjevåld. Utredningar om umgängesrätten och utnyttjandet av den och behövlig bakgrundinformation fås ur rättsliga beslut, av familjemedlemmar och socialmyndigheter.

Polisen hör barn i huvudsak i asylärenden. Polisen har hört barn i åldern 12-17 år som har kommit till Finland tillsammans med sina föräldrar eller den ena föräldern. Barnen har hörts i begränsad omfattning i något ärende, och barnen har i allmänhet inte genomgått ett fullständigt förhör.

Riksdagens biträdande justitieombudsman har fäst myndigheternas uppmärksamhet vid vissa missförhållanden i en utredning av den 29 december 2000 om hur rättigheterna i Finland förverkligas när det gäller flyktningbarn som kommit ensamma. I denna utredning har det inte framförts några anmärkningar beträffande innehållet i 1 c § utlänningslagen eller upptäckts några direkta missförhållanden vid tillämpningen av den. Biträdande justitieombudsmannen konstaterar att tiderna för behandling av asylansökningar av minderåriga barn som kommit ensamma är för långa. Likaså anser biträdande justitieombudsmannen att barnets rätt till familjåterförening inte uppnås i tillräcklig omfattning om uppehållstillstånd beviljas på grund av att det hade varit oskäligt att vägra tillstånd i enlighet med 20 § 1 mom. 3 punkten utlänningslagen.

I vissa avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen har man vid upphävandet av Ut-

länningsverkets beslut som gäller avlägsnande ur landet vid sidan av andra skäl hänvisat till bestämmelsen i 1 c § 1 mom. utlänningslagen om beaktande av barnets bästa.

Rättshjälpslagstiftningen. Lagen om allmän rättshjälp (104/1998) och lagen om fri rättsgång (87/1973) har sammanslagits och ersatts med en ny rättshjälpslag (257/2002) som trädde i kraft den 1 juni 2002. Enligt rättshjälpslagen beviljas den som behöver sakkunnig hjälp i en rättslig angelägenhet och som på grund av sin ekonomiska ställning inte själv kan betala utgifterna för att sköta saken rättshjälp med statlig finansiering. Rättshjälpen omfattar juridisk rådgivning och behövliga åtgärder samt biträdande i domstol och hos andra myndigheter och befrielse från vissa kostnader i samband med behandlingen av ett ärende, så som bestäms i rättshjälpslagen.

Rättshjälp beviljas personer med hemkommun i Finland samt personer som är medborgare i en stat inom unionen eller EES och som arbetar eller söker arbete i Finland i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen (nedan *förordningen om uppehållsrätt för arbetstagare*) och EES-avtalet. Rättshjälp beviljas dessutom oberoende av de förutsättningar som nämns ovan, om personens sak behandlas i en finsk domstol eller om det finns särskilda skäl att bevilja rättshjälp.

Rättshjälp söks hos rättshjälpsbyrån. Rättshjälp kan sökas under varje fas av behandlingen av ett ärende till dess att ett ärende som behandlas i domstol har vunnit laga kraft eller behandlingen av ett annat ärende har avslutats. Ansökan kan göras muntligen eller skriftligen. Sökanden skall lägga fram en utredning om sina ekonomiska förhållanden och om den sak i vilken rättshjälp söks.

Rättshjälpen lämnas av ett offentligt rättsbiträde. I domstolsärenden kan till biträde dock också förordnas ett privat biträde som har gett sitt samtycke till uppdraget. Till privat biträde skall förordnas en advokat eller någon annan redbar person som har avlagt juris kandidatexamen och som annars är lämplig och skickad för uppdraget samt som inte är försatt i konkurs och vars handlingsbehörighet inte har begränsats. När den som

erhåller rättshjälp själv har föreslagit en person som uppfyller kraven som sitt biträde skall denna utses om inte särskilt skäl kräver något annat.

Ett beslut som rättshjälpsbyrån har fattat med stöd av rättshjälpslagen får föras till domstol för prövning. I ett beslut som en domstol har fattat med stöd av rättshjälpslagen får ändring sökas genom besvär i samband med huvudsaken. Vilken domstol som är behörig avgörs enligt huvudsaken (t.ex. i utlänningsärenden således antingen den regionala förvaltningsdomstolen eller Helsingfors förvaltningsdomstol).

Den domstol som behandlar huvudsaken beslutar vid avgörandet av ärendet om fastställandet av arvode för biträdet samt om beloppet av rättshjälpsstagarens självriskandel. I andra ärenden än sådana som behandlas i domstol fattar det offentliga rättegångsbiträdet beslut om dessa.

Eftersom det i utlänningsärenden är möjligt att söka ändring hos högsta förvaltningsdomstolen endast om besvärstillstånd beviljas, behövs besvärstillstånd också vid behandlingen av förvaltningsdomstolens avgörande om beviljande av fri rättegång eller ett avgörande om beviljande av allmän rättshjälp (detta var fallet t.ex. i HFD 16.3.2000 liggare 562 där sökanden har beviljats allmän rättshjälp utan ersättning till staten och sökanden har anvisats ett rättegångsbiträde; besväret gällde rättegångsbiträdets arvode).

I avgörande HFD 18.1.2001 liggare 78 var det fråga om ett fall där länsrätten vid behandlingen av ett utlänningsärende hade rättat rättshjälpsbyråns beslut om allmän rättshjälp vad gäller självriskandelen och till denna del gett besvärsanvisning till HFD. Eftersom lagen om allmän rättshjälp inte innehöll bestämmelser om sökande av ändring i ett beslut om biträdets arvode eller i beslut som med stöd av 14 § fattats av länsrätten skulle ändring i ett dylikt beslut sökas i samma ordning och med samma begränsningar som i huvudsaken med beaktande av den allmänna principen i 24 § lagen om fri rättegång. I ärendet beviljades besvärstillstånd.

Enligt Nylands länsrätts avgörande 2.9.1999 liggare 769/7 kunde en utlänning beviljas fri rättegång och för honom utses ett biträde i länsrätten trots att den som anfört

besvär sedermera återtog besväret vilket ledde till att givande av utlåtande i ärendet förföll (röstning 2-1). Begäran om fri rättegång och utseende av biträde hade föreslagits i ett besvär i februari 1999. Besväret återkallades i juli 1999.

I utlänningslagen ingår inte några bestämmelser om Pakolaisneuvonta ry:s verksamhet som rättsligt biträde i utlänningsärenden. Organisationen får på basis av statsbudgeten dock understöd för detta ändamål. Enligt den nya rättshjälpslagen är de jurister som arbetar för organisationen privata biträden som kan bli utsedda till biträde endast i domstolskedet om sökanden vill utnyttja rättshjälpsystemet.

2.1.2. *Inresa*

Bestämmelserna om inresa har i den nuvarande utlänningslagen placerats i 1 kap. i början av lagen. Detta kapitel har rubriken allmänna stadganden. Bestämmelser om inresa är bestämmelserna om de allmänna förutsättningarna för inresa, om gränsövergångsställen och om resedokument som krävs för inresa. Det finns särskilda bestämmelser om inresa av medborgare i EES-stater och de nordiska länderna.

En utlänning som kommer till Finland skall enligt utlänningslagen ha tillstånd att resa in i landet, att vistas i landet och arbeta. Undantag från denna bestämmelse kan göras på basis av internationella fördrag som är bindande för Finland. Exempel på dylika fördrag är bl.a. avtalen om visumfrihet.

Medborgare i de nordiska länderna har rätt att resa in i landet utan pass och att bosätta sig i Finland utan uppehållstillstånd samt att arbeta utan arbetstillstånd. Av medborgare från andra länder, inklusive medlemsstaterna i EU och EES-staterna, krävs uppehållstillstånd. I fråga om medborgare från de sistnämnda staterna är villkoren för uppehållstillstånd dock närmast formella. Rätten till fri rörlighet ger medborgare från dessa länder en möjlighet att fritt flytta inom området från ett land till ett annat om avsikten är att söka arbete, arbeta, grunda ett företag, utöva ett självständigt yrke eller studera. Även någon annan grund kan godkännas om personen kan finansiera sin vistelse. Den fria rörligheten

har begränsats till att gälla sådana grupper som inte behöver ty sig till det mottagande landets sociala trygghet. En medborgare från en medlemsstat i EU eller en EES-stat skall vid ankomsten till Finland ha ett pass eller ett identitetsbevis som godkänts som resedokument.

Gränsövergångsställen. Enligt 3 § utlänningslagen får en utlänning resa in i Finland och ut ur landet endast via ett gränsövergångsställe, om något annat inte följer av ett internationellt fördrag som är bindande för Finland. Enligt paragrafens 2 mom. kan dock en passkontrollmyndighet på det sätt som inrikesministeriet närmare bestämmer bevilja tillstånd till inresa eller utresa också via något annat ställe än ett fastställt gränsövergångsställe. Motsvarande bestämmelser som gäller finska medborgare ingår i 11 § passlagen (642/1986). Hänvisningen till internationella fördrag ingår i lagen på grundval av Schengenregelverket och internationella arrangemang i anslutning till det. Schengenregelverket har inneburit att gränsformaliteterna har minskat vid avtalsländernas inre gränser också så att landsgränser kan överskridas också på andra ställen än via ett gränsövergångsställe. Enligt artikel 2.1 i Schengenkonventionen får de inre gränserna passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs.

Pass. Enligt 4 § utlänningslagen skall en utlänning som reser in i eller vistas i Finland ha ett giltigt pass som har utfärdats av en myndighet i hans hem- eller vistelands. I 1—3 § utlänningsförordningen ingår närmare bestämmelser om de villkor på vilka ett identitetsbevis eller någon motsvarande handling godkänns i stället för ett pass.

I 1 § utlänningsförordningen ingår en bestämmelse om de uppgifter som skall finnas i ett godtagbart pass. Dessa är personens namn, övriga uppgifter som behövs för fastställande av personens identitet samt uppgift om hur länge passet är i kraft, vem som har utfärdat det och var det har utfärdats. I passet skall dessutom finnas ett fotografi på vilket passinnehavaren utan svårighet kan kännas igen. En utlännings make och barn som inte har fyllt 16 år och som reser tillsammans med passinnehavaren kan använda utlänningsens pass, om deras namn samt makens

fotografi finns i det. Om passets giltighetsområde inte finns angivet i passet, skall det anses att Finland hör till detta område. En utlänning skall vid inresa och utresa på uppmaning visa sitt pass för passkontrollören.

Dokument som ersätter pass. I 2 § utlänningsförordningen bestäms att i stället för pass kan ett identitetsbevis godkännas, om det till sina väsentliga delar uppfyller kraven på pass. Utrikesministeriet beslutar om godkännande efter att ha hört inrikesministeriet. Av särskilda skäl kan i enstaka fall såsom tillfälligt pass godkännas även ett identitetsbevis eller ett motsvarande dokument som inte uppfyller kraven på pass. Anvisningar om godkännande meddelas av inrikesministeriet.

Sällskapspass. Sällskapspass regleras i 3 § utlänningsförordningen. Såsom pass för en grupp av utlänningar som reser tillsammans godkänns ett sällskapspass, av vilket skall framgå namnen på deltagarna i resan och deras födelsedatum. I ett sällskapspass får endast medborgare i den stat som har utfärdat passet finnas antecknade. Det finns inte någon bestämmelse om antalet personer i sällskapet.

Reseledaren skall ha ett personligt pass. Var och en som finns antecknad i sällskapspasset skall ha ett identitetsbevis som har utfärdats av en myndighet i hans hemland, förutom då det i sällskapspasset finns fotografier av deltagarna som styrkts med myndighetens stämpel. Vid inresa och utresa skall på uppmaning en förteckning över dem som reser på sällskapspasset lämnas till passkontrollören. Av förteckningen skall framgå namnen på deltagarna i resan och deras födelsedatum.

Förutsättningar för inresa. Enligt 8 § 1 mom. 1 och 2 punkten utlänningslagen krävs det att en utlänning som kommer till Finland har ett giltigt resedokument som berättigar till gränsövergång och ett giltigt visum eller uppehållstillstånd, om inte något annat följer av ett internationellt fördrag som är bindande för Finland. Enligt 3 punkten skall en utlänning dessutom vid behov presentera dokument ur vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen. Utlänningen skall dessutom ha tillräckliga medel för sin försörjning med beaktande av så-

väl den planerade vistelsens längd som återresan till utreselandet eller genomresan till ett sådant tredje land till vilket hans inresa är tryggad. Alternativt skall utlänningen påvisa att han lagligen förmår skaffa sig sådana medel.

Enligt 1 mom. 4 och 5 punkten krävs det också att en utlänning som kommer till Finland inte har meddelats inreseförbud och att han inte anses äventyra allmän ordning, säkerhet, folkhälsa eller Finlands internationella förbindelser.

Förutsättningarna för inresa för medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I 8 a § 1 mom. utlänningslagen finns särskilda bestämmelser om förutsättningarna för inresa för en medborgare i en EES-stat. Möjligheten att röra sig fritt är större för medborgare från en EES-stat än för andra utlänningar, eftersom begränsningarna i rätten att röra sig fritt i stor utsträckning har slopats genom avtalen om samarbetsområdet. Personen skall uppvisa ett giltigt personbevis eller pass och dessutom förutsätts att han inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Paragrafen gäller också familjemedlemmar till en medborgare i en EES-stat. Av en familjemedlem krävs dock visum om han är medborgare i en sådan stat som berörs av visumtvånget.

I paragrafens 2 mom. bestäms att en medborgare i en stat inom EES kan vistas i landet utan uppehållstillstånd i högst tre månader. En person kan också efter dessa tre månader vistas i landet utan uppehållstillstånd under en skälig tid, om han söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete.

Nordiska medborgare. Medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige har med stöd av 10 § utlänningslagen rätt att resa in i Finland utan pass direkt från länderna i fråga och att vistas här utan uppehållstillstånd samt att arbeta utan arbetstillstånd, enligt vad som avtalats med dessa stater. De nordiska medborgarnas exceptionella ställning baserar sig på nordiska avtal. Dessa är protokollet angående befrielse för medborgare i Finland, Danmark, Norge och Sverige från att under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet innehava pass och uppehållstillstånd (FördrS 17/1954), överenskommelsen 1957 mellan

Finland, Danmark, Norge och Sverige om upphävande av passkontrollen vid de inter-nordiska gränserna (FördrS 10/1958), till vilken Island senare anslutit sig, och överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad och därtill hörande protokoll (FördrS 39 och 40/1983).

2.1.3. Visum

Allmänt. Bestämmelserna om visum ingår i 2 kap. i gällande utlänningslag. Kapitlet innehåller paragrafer med bestämmelser om vad som avses med visum (11 §), olika slags visum (12 §), behöriga myndigheter (13 §), förutsättningar för visering (13 a §) samt när visum återkallas och upphör att gälla (14 §).

I 11 § i gällande utlänningslag bestäms att med visering avses ett tillstånd eller beslut som ges en utlänning för turism eller någon därmed jämförbar kortvarig vistelse, och som berättigar utlänningen att resa in i Finland, såvida han uppfyller övriga villkor för inresa.

Sedan Finland och de övriga nordiska länderna börjat tillämpa Schengenregelverket den 25 mars 2001 innebär detta att definitionen på visum är intimt förknippad med kapitel 3 i Schengenkonventionen, med de gemensamma anvisningarna för diplomatiska och konsulära beskickningar (nedan *konsulära handboken*) och den gemensamma handboken för gränskontroll samt de beslut som fattas av Schengens verkställande kommitté. Ett enhetligt Schengenvisum är enligt Schengenregelverket ett tillstånd som kan beviljas för vistelse som omfattar högst 90 dagar.

Ur EU-rättslig synvinkel skall bestämmelserna om visum i regel inte intas i den nationella lagstiftningen då visum av EU har reglerats genom förordningar eller genom bindande beslut av rådet eftersom dessa typer av bestämmelser är förpliktande för medlemsstaterna.

Avdelning IV i fördraget om upprättandet av europeiska gemenskapen (nedan *EG-fördraget*) innehåller bestämmelser om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer. Enligt artikel 61 i fördraget skall rådet inom fem år efter Ams-terdamfördragets ikraftträdande den 1 maj

besluta om åtgärder som syftar till att säkerställa den fria rörligheten för personer. I den s.k. handlingsplanen från Wien förkortades tidsfristen från fem år till två år. Inom den avslutade två år långa övergångstiden övergick behörigheten i ärenden som gäller området med frihet, säkerhet och rättvisa från medlemsstaterna till rådet. Därmed bestämmer rådet också om riktlinjerna för Finlands visumpolitik.

För det första är det nationella spelrummet begränsat när det gäller visumbestämmelserna på grund av det harmoniserade och för Finland bindande Schengenregelverket. För det andra skall Schengenregelverket inte upprepas i nationell lagstiftning och till det borde noggrant räknat inte hänvisas. Av dessa orsaker är det svårt att ta in nationella, klara och förståeliga visumregler i utlänningslagen. När ett enhetligt visum beviljas i finska diplomatiska och konsulära beskickningar (nedan *beskickning*) tillämpas dock också finsk lag. Till den del det inte finns andra bestämmelser i Schengenregelverket kan utrikesministeriet efter att ha hört inrikesministeriet ge beskickningarna anvisningar om förfarandet för beviljande av enhetligt visum.

År 2001 behandlade de finska beskickningarna över 400 000 ansökningar om visum. Ca 2,6 % av besluten år 2001 var negativa. Flest beslut om visum fattades av Finlands generalkonsulat i S:t Petersburg. Generalkonsulatet i S:t Petersburg fattar allena en betydande del av beskickningarnas totala antal visumbeslut.

Visum som tillstånd för turism eller annan kortvarig vistelse. Bestämmelserna om visum finns i den gällande utlänningslagen under rubriken turism. Turism har också getts som exempel på kortvarig vistelse i definitionen på visum. Då personer reser in i landet med visum är syftet i praktiken ofta också besök hos släktingar, studier, behov av sjukvård eller utförande av sådant arbete som enligt arbetsministeriets beslut är befriat från arbetstillståndsplikten. Vistelse som omfattar högst tre månader har betraktats som kortvarig vistelse då syftet inte är att flytta till landet eller utföra arbete som omfattas av arbetstillståndsplikten.

De gällande visumbestämmelserna har enligt vedertagen praxis tolkats så att en utlän-

ning som ämnar stanna i landet efter sitt besök inte skall söka visum utan uppehållstillstånd innan han kommer till landet. Om ett dylikt syfte framkommer i samband med behandlingen av visumansökan beviljas sökanden i allmänhet inte visum.

Om en person som har en anhängig ansökan om uppehållstillstånd kan beviljas visum bedöms från fall till fall utgående från sökandens situation. Visum kan beviljas en person som har en anhängig ansökan om uppehållstillstånd om det inte finns någon anledning att misstänka att personen vägrar lämna landet då visumet gått ut. Som tecken på en positiv inställning till att återvända har betraktats bl.a. ett gällande arbetsförhållande, att medlemmar ur kärnfamiljen bor utomlands eller att det med tanke på de kostnader som orsakas utlännningen samt hans utkomstnivå kan anses skäligt att han lämnar landet sedan visumet gått ut. Sådana som bor i Finlands närområden har i allmänhet beviljats visum trots att en ansökan om uppehållstillstånd är anhängig.

Huvudregeln att en utlänning skall söka uppehållstillstånd innan han kommer till landet gäller inte utländska makar till en medborgare i en EES-stat när medborgaren i en EES-stat utnyttjar rätten till fri rörlighet. En make som är medborgare i ett tredje land får för inresan i landet ett avgiftsfritt Schengenvisum och därefter skall maken liksom huvudsökanden göra en ansökan om uppehållstillstånd anhängig i Finland.

Visumförfarandet vid finska beskickningar. Rådet bestämmer om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas visumpolitik och om förfarandena i anslutning till beviljande av visum med beaktande av de behov som finns med tanke på den illegala invandringen och brottsbekämpningen. I enstaka fall fattas visumbeslutet av en finsk beskickning eller en annan Schengenstats beskickning på basis av ett av Finland ingånget avtal.

På verksamheten vid en finsk beskickning som fattar beslut om visum tillämpas lagen om förvaltningsförfarande. Utöver att sökanden fyller i en blankett för visumansökan hörs sökanden i regel, på det sätt som lagen om förvaltningsförfarande förutsätter, om syftet med resan, medel som behövs för utkomsten och andra faktorer som är av betydelse.

delse för visumprövningen. Också den konsulära handboken förutsätter att en personlig intervju görs i samband med ansökan om visum.

I den gällande lagen ingår bestämmelser om förutsättningarna för inresa samt om särskilda förutsättningar för beviljande av visum. Fattande av visumbeslut omfattar en långtgående prövningsrätt. Prövningsrätten används i allmänhet framför allt vid bedömningen av förutsättningarna för inresa enligt 8 § i gällande lag, t.ex. syftet med den planerade vistelsen. Beslutsfattaren kan trots att alla villkor till synes uppfylls fatta ett negativt visumbeslut om det av sökanden uppgivna syftet med inresan inte anses trovärdigt. Negativa beslut fattas bl.a. på den grunden att den inkvarteringsreservering eller den mottagande personen inte finns när uppgifterna kontrolleras eller att personen på god grund kan misstänkas utföra illegalt arbete under vistelsen eller vägra lämna landet då visumet gått ut.

Visumprövning. Enligt 9 § grundlagen har finska medborgare rätt att röra sig fritt och i enlighet därmed får finska medborgare bl.a. inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. Dessa rättigheter gäller inte utlännningar utan enligt 9 § 3 mom. regleras rätten för utlännningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Också enligt internationell rätt har en utlännning inte rätt att bosätta sig i en annan stat. En utlännning skall i allmänhet ansöka om tillstånd för inresa, vistelse och arbete om inte utlännningen är befriad från nämnda förpliktelser på basis av ett ensidigt beslut av staten eller t.ex. ett internationellt fördrag.

Visum beviljas i regel på det sätt som utlännningen ansökt. Den tidsperiod under vilken de vistelsedagar som antecknats i visumet kan utnyttjas börjar då visumet beviljats och upphör inom en rimlig tid efter den resetidpunkt som sökanden uppgett. I praktiken fastställs visumets giltighetstid i allmänhet enligt reseförsäkringens giltighetstid. Man strävar efter att bevilja visumet så att det kan användas vid en tidpunkt som sökanden väljer.

Visum kan beviljas så att det är i kraft högst 90 dagar under en halvårsperiod. Vi-

sum kan också skrivas för ett år, varvid de vistelsedagar som antecknas på visumet anger det maximala antalet vistelsedagar för varje halvårsperiod under den ett år långa tidsperioden. Den som innehar ett visum för ett år kan således vistas i landet det maximala antalet vistelsedagar två gånger under ett år. I undantagsfall kan visum också beviljas för en längre tid än ett år, dock för högst fem år i enlighet med kapitel 1 punkt 2.1 i den konsulära handboken.

När det gäller visum kan man också fatta ett delvis negativt beslut så att färre än det ansökta antalet inresor beviljas, färre vistelsedagar eller kortare giltighetstid. Ett delvis negativt beslut, dvs. ett positivt visumbeslut för en kortare tid än den ansökta, kan fattas t.ex. då de villkor som gäller sökandens utkomst inte räcker till för den ansökta vistelsetiden.

Motivering av ett negativt beslut och huruvida motiveringen skall uppges. Om visumbeslutet har förkastats av tekniska orsaker t.ex. på grund av att giltighetstiden för sökandens resedokument har gått ut eller håller på att gå ut eller att hans reseförsäkring inte är i kraft under den önskade resetiden uppges grunden till det negativa visumbeslutet för sökanden.

Vid ett helt negativt beslut delges sökanden på begäran ett skriftligen det tillämpade lagrummet och avsaknaden av möjlighet att söka ändring. Anmälan undertecknas och stämplas med beskickningens stämpel samt dateras. Anmälan innehåller inte uppgifter om motiveringen till det negativa visumbeslutet. Undantag från skyldigheten att anmäla motiveringen i lagen om förvaltningsförfarande görs på basis av internationell sedvane-rätt samt på basis av bestämmelserna om sekretess i 11 § 2 mom. och 24 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan *offentlighetslagen*).

Enligt 24 § 1 mom. I punkten offentlighetslagen är politiska lägesbedömningar som har utarbetats av utrikesministeriet eller av finska beskickningar sekretessbelagda handlingar. Beskickningarna utarbetar politiska lägesbedömningar även i flyktning- och invandrarfrågor för utrikesministeriets och finska myndigheters behov. Dessutom utnyttjar beskickningarna uppgifter som lämnats av

andra Schengenstater även i fall som gäller enstaka sökanden.

En beskickning kan låta bli att lämna uppgifter om grunden för ett negativt beslut också med stöd av 24 § 1 mom. 2 punkten offentlighetslagen. Enligt detta lagrum är sekretessbelagda myndighetshandlingar bl.a. handlingar som gäller förhållandet mellan finska staten, finska medborgare, personer som vistas i Finland eller sammanslutningar som är verksamma i Finland och myndigheter, personer eller sammanslutningar i en främmande stat, om utlämnandet av uppgifter ur dem skulle medföra skada eller olägenhet för Finlands internationella förhållanden eller förutsättningar att delta i det internationella samarbetet.

I enlighet med 11 § offentlighetslagen kan en myndighet låta bli att lämna uppgifter också till en part (sökanden). Motiveringen till ett beslut om visum meddelas vid behov inte parten av en sådan i 11 § 2 mom. 1 punkten nämnd orsak som beror på ett synnerligen viktigt allmänt intresse. En dylik orsak kan vara förknippad med upprätthållande av statens säkerhet eller skötseln av utrikespolitiska relationer.

Sökanden meddelas alltid om det negativa beslutet fattats till följd av att personen har inreseförbud till Finland eller Schengenområdet eller om det om honom finns nationella uppgifter registrerade på grund av en straffbar gärning eller flera gärningar som personen gjort sig skyldig till vid tidigare vistelser i Finland. Med dylika uppgifter avses de referensuppgifter som centralkriminalpolisen på basis av brottsregistret antecknat i visumregistret och på basis av vilka centralkriminalpolisen ger en rekommendation om att visum inte skall beviljas. Rekommendationens giltighetstid är i regel den samma som den tidsperiod inom vilken den straffbara gärningen preskriberas. I fråga om vissa lindringa förseelser är rekommendationens giltighetstid kortare än preskriptionstiden för brottet eller förseelsen.

Om personen inte har någon sådan ovan nämnd rekommendation om att visum inte skall beviljas eller något sådant inreseförbud inom Schengen som är internationellt bindande för Finland skall motiveringen till ett negativt visumbeslut meddelas enligt prov-

ning. Man kan meddela sökanden om det negativa beslutet har grundat sig på att beslutsfattaren på det sätt som den konsulära handboken förutsätter inte har blivit övertygad om sökandens ärlighet. Som allmänna grunder för bedömningen av visum skall i enlighet med den konsulära handboken beaktas Schengenstaternas säkerhet, bekämpningen av illegal invandring samt andra synpunkter i anslutning till internationella förhållanden. Beroende på sökandens ursprungsland kan dess synpunkter enligt de gemensamma konsulära anvisningarna också variera. Därmed kan t.ex. bekämpningen av illegal invandring betonas i vissa ursprungsländer.

Sökanden meddelas i allmänhet inte grunderna för ett negativt visumbeslut om beslutet baserar sig på ett negativt utlåtande eller ställningstagande av skyddspolisen eller polisens sambandsman som arbetar vid beskickningen. Polisens sambandsmän vid beskickningarna, för tillfället vid ambassaderna i Tallinn och Moskva samt vid generalkonsulatet i S:t Petersburg och vid verksamhetsställena i Petroskoj och Murmansk, arbetar i huvudsak med att bekämpa organiserad brottslighet i samarbete med myndigheterna i stationeringslandet. Grunderna för ett visumbeslut som fattats på basis av ett negativt ställningstagande av polisens sambandsman meddelas inte sökanden för det första av säkerhetsskäl (framför allt sambandsmannens säkerhet) och för det andra för att de uppgifter som ligger till grund för beslutet ofta direkt kommer från den främmande statens myndighet.

I enlighet med kapitel 3 artikel 17 i Schengenkonventionen har avtalsparterna utöver ett gemensamt informationssystem för Schengen (nedan *SIS-systemet*) på basis av medlemsstaternas säkerhetsbehov utarbetat en lista över persongrupper och stater vilkas medborgare medlemsstaterna i regel inte beviljar visum före förhandlingar med den medlemsstat som framfört begäran om förhandlingar. Bestämmelser om förhandlingsförfarandena ingår i de gemensamma konsulära anvisningarna, men listan över de grupper och stater som omfattas av förhandlingsförfarandet är hemlig. Om ett negativt visumbeslut baserar sig på det att en annan medlemsstat vid förhandlingarna har motsatt

sig beviljandet av visum kan motiveringen till det negativa beslutet inte meddelas sökanden.

Rättande av sakfel och förvaltningsklagan i visumärenden. Sökanden som är missnöjda med ett negativt visumbeslut och deras mottagare i Finland tar nuförtiden i allmänhet kontakt med både den beskickning som fattat beslutet och utrikesministeriet. Kontakterna med beskickningarna och eventuella därpå följande beslut om att undanröja ett tidigare negativt visumbeslut behandlas som korrigerande av sakfel i enlighet med 26 § lagen om förvaltningsförfarande. Sökanden eller mottagaren begär i allmänhet att beslutet skall undanröjas och till stöd för sin begäran föresluter de en ny utredning om syftet med sökandens inresa, om de medel som behövs för utkomsten eller om andra faktorer som inverkar på ärendet. Om beskickningen märker att det tidigare negativa beslutet baserade sig på bristfällig utredning, undanröjer den utan kostnad visumbeslutet och fattar ett nytt positivt visumbeslut.

Om det i åsiktsyttringar som tillställts utrikesministeriet på grund av ett negativt visumbeslut eller om det i andra kontakter med ministeriet framkommer påståenden som gäller ändamålsenligheten i beskickningens verksamhet skall de behandlas som förvaltningsklagan. Av den finska diplomatiska eller konsulära beskickning som fattat visumbeslutet begärs en utredning av förfarandet och grunderna för beslutet. På basis av den erhållna utredningen bedömer utrikesministeriet lagligheten i beskickningens förfarande och prövningens ändamålsenlighet. Utrikesministeriet fattar inte visumbeslut i enskilda ärenden eftersom visum enligt gällande 13 § beviljas av en beskickning utomlands (i en Schengenstat). Om utrikesministeriet konstaterar att beskickningen har handlat lagstridigt eller obehörigt har beskickningen möjlighet att undanröja beslutet som sakfel och fatta ett nytt beslut.

Återkallelse av visum. Enligt gällande lag återkallas visum av den beskickning som beviljat det eller av Utlänningsverket om en utlänning när han söker visum avsiktligt har lämnat oriktiga upplysningar om sin identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet eller om han har hemlighållit

något som hade kunnat inverka på beslutets innehåll. En beskickning återkallar ett visum om personen vistas utanför Schengenområdet. Om personen vistas i Finland återkallas visumet av Utlänningsverket.

I samband med avvísning återkallas visumet av den gränsbevakningsmyndighet som fattar avvísningsbeslutet. Det är typiskt att felaktiga uppgifter och betydelsefulla faktorer som hemlighållits vid ansökningen om visum framgår i samband med gränsbevakningen. Den nuvarande praxisen är att bestämmelsen om återkallelse tolkas så att en person som befinner sig i gränsbevakningen inte anses ha kommit till landet. I dylika fall är det beskickningen som har fullmakt att återkalla visum. Gränsbevakningsmyndigheten kan vid gränsbevakningen utan att något avvísningsbeslut fattas tillstålla den beskickning som beviljat visumet uppgifter om faktorer som framkommit och på basis av vilka beskickningen kan återkalla visumet.

Förlängning av visum. Polisen har rätt att i Finland förlänga visum med fler vistelsedagar eller fler inresegångar om visumet fortfarande är giltigt och om villkoren för inresa fortfarande uppfylls. Visum beviljas för en, två eller flera inresor för högst 90 vistelsedagar under en tidsperiod som i praktiken ofta bestäms enligt giltighetstiden för personens reseförsäkring. Den tid under vilken personen kan vistas i Finland och inom det övriga Schengenområdet kan inte vara längre än reseförsäkringens giltighetstid.

Om en person när han vistas i landet söker om förlängning av visumet genom utökade vistelsedagar kan någon förlängning inte göras om sökandens vistelsedagar under en tid av ett halvt år sedan den första inresan har blivit 90 till antalet eller om visumet har gått ut. Visum kan förlängas i Finland endast genom utökade vistelsedagar om antalet dagar inte överskrider 90 under en halvårsperiod sedan personen först kom till området. Bestämmelsen har syftat till att styra visumförandet så att visum i regel beviljas av en Schengenstats beskickning.

Gränsbevakningsmyndigheten har inte samma möjligheter som beskickningar att i undantagsfall bevilja Schengenvisum för högst 15 dagar. En förlängning av visum efter ankomsten till Schengenområdet skall an-

ses som ett undantagsfall när det gäller att få visum. Av denna orsak har polisen endast möjlighet att öka antalet vistelsedagar.

I praktiken är det sällan möjligt att alls förlänga visum hos polisen eftersom visum i beskickningen har beviljats fram till det planerade utresedagen varvid vistelsedagarna inte kan utökas trots att 90 dagar inte överskrids sedan den första inresan på Schengenområdet.

2.1.4. Vistelse

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

Definition och uppehållstillståndets längd. I utlänningslagen ingår inte någon klar definition på vad som avses med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och i lagen ingår inte heller begreppet uppehållstillstånd av tillfällig karaktär. Indelningen i uppehållstillstånd av permanent karaktär och uppehållstillstånd för tillfällig vistelse har genomförts endast på förordningsnivå. I 15 § 1 mom. i gällande utlänningslag bestäms att med uppehållstillstånd avses tillstånd för en utlänningsperson att i något annat syfte än turism eller någon därmed jämförbar kortvarig vistelse upprepade gånger resa in i landet och vistas här. För att ett uppehållstillstånd skall vara giltigt måste utlänningspersonen ha ett giltigt pass eller något annat giltigt resedokument. Uppehållstillstånd har delvis definierats omvänt så, att med uppehållstillstånd avses inte visum, som i sin tur definieras som ett tillstånd eller beslut som ges för turism eller någon därmed jämförbar kortvarig vistelse.

Enligt 16 § 1 mom. utlänningslagen är ett uppehållstillstånd antingen ett tidsbegränsat uppehållstillstånd eller ett permanent uppehållstillstånd. I praktiken har tidsbegränsade uppehållstillstånd indelats i två huvudgrupper med statusbeteckningar i den tabell som utgör bilaga 1 till utlänningsförordningen. Med beteckning A anges uppehållstillstånd som beviljats för vistelse av permanent karaktär i landet och med beteckning B tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljats för tidsbegränsad vistelse.

Efter att en person har vistats i landet två år utan avbrott med status A kan han eller hon

beviljas permanent uppehållstillstånd. En person som vistats i landet två år utan avbrott med ett tillstånd med status B beviljas inte permanent uppehållstillstånd på grund av det tidsbegränsade syftet med vistelsen. I den tabell som utgör bilaga till utlänningsförordningen ingår förutom huvudkategorierna en definition på status D. Med denna beteckning anges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats personer som inte kan sändas tillbaka till sitt hemland tillfälligt. På grund av syftet med vistelsen beviljas de inte permanent uppehållstillstånd efter att ha vistats i landet två år utan avbrott med ett tillstånd med status D.

Möjligheten att få ett uppehållstillstånd med status A efter en vistelse i landet med uppehållstillstånd med status B har fastställts i den tabell som utgör bilaga till utlänningsförordningen. Utländska arbetstagare samt näringsidkare och yrkesutövare som lovligt har vistats i landet två år utan avbrott med ett tillstånd med status B.1 överförs till grupp A.2 om näringsverksamheten, yrkesutövningen eller arbetet fortsätter. På motsvarande sätt kan utlänningspersoner som beviljats uppehållstillstånd med status D.1 och som inte kan avvisas eller utvisas på grund av situationen i hem- eller vistelsestaten eller på grund av att myndigheterna i staten i fråga förhåller sig negativt till att ta emot honom eller henne, efter att ha vistats i landet två år utan avbrott, beviljas ett nytt uppehållstillstånd med status A.4.

Enligt 16 § 2 mom. utlänningslagen beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst ett år, om inte något annat följer av syftet med utlänningspersonens vistelse här eller om han inte ansöker om uppehållstillstånd för en kortare tid. Enligt 3 mom. i samma paragraf beviljas en utlänningsperson som har varit finsk medborgare eller av vars föräldrar åtminstone den ena är eller har varit finsk medborgare tidsbegränsat uppehållstillstånd för två år, om han inte ansöker om uppehållstillstånd för en kortare tid.

Enligt inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd och arbetstillstånd (9/011/99) beviljas uppehållstillstånd i allmänhet för ett år. Om det är känt hur länge vistelsen kommer att vara kan uppehållstillstånd beviljas för hela vistelsen (t.ex. en officiell praktikpe-

riod). I praktiken beviljar tillståndsmyndigheterna endast i undantagsfall tidsbegränsade uppehållstillstånd som är längre än ett år.

Enligt den anvisning som Utlänningsverket gett om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, avvísning och utvisning (2/010/02), nedan Utlänningsverkets anvisning om uppehållstillstånd, beviljas ett barn det första uppehållstillståndet för två år om föräldrarna redan har ett permanent uppehållstillstånd.

Förutsättningar för beviljande av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd ingår i 18 § utlänningslagen. Tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas om utlänningen är av finsk härkomst eller har något annat band till Finland, kommer att studera eller arbeta eller om ett vägande humanitärt skäl eller andra särskilda skäl talar för detta. För att uppehållstillstånd skall beviljas på grund av studier, arbete eller av något annat särskilt skäl förutsätts att utlänningens försörjning i Finland är tryggad.

I 18 c § utlänningslagen ingår förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband. En familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i något annat nordiskt land beviljas uppehållstillstånd, om det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd. En familjemedlem till en annan utlänning med uppehållstillstånd av permanent karaktär eller permanent uppehållstillstånd än en sådan som avses i 1 mom. eller 18 a § 1 mom. kan beviljas uppehållstillstånd förutsatt att hans eller hennes försörjning är tryggad.

Enligt 18 c § 3 mom. utlänningslagen kan uppehållstillstånd beviljas även en annan anhörig till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i något annat nordiskt land, om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga i Fin-

land ämnar fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levt i eller på grund av att den anhöriga är fullständigt beroende av den person som är bosatt i Finland. Dessutom förutsätts att det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd.

En familjemedlem till en person som tillfälligt vistas minst ett år i landet kan beviljas uppehållstillstånd om det inte finns några särskilda skäl att avvika från kravet på vistelsens längd. Dessutom förutsätts att familjemedlemmens försörjning är tryggad och att det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd.

När uppehållstillstånd beviljas en person utomlands på grund av familjeband jämställs en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd i Finland för inflyttning till landet, även om han ännu inte bor i landet, med en person som vistas i Finland, om inte särskilda skäl talar emot detta.

Vid bedömningen av förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband skall också beaktas möjligheten för en person som redan lagligen är bosatt i Finland att återvända till sitt hemland eller till ett tredje land för att återföreninga sig med familjen, om hans eller hennes familjeband i sin helhet kan anses vara koncentrerade dit.

Enligt 18 b § utlänningslagen anses som familjemedlem maken till en i Finland bosatt person samt ett ogift barn under 18 år vars vårdnadshavare är en i Finland bosatt person. Om den person som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är hans vårdnadshavare familjemedlem. Personer som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden jämställs med makar. En förutsättning för detta är att de har bott tillsammans minst två år, utom om de har ett gemensamt barn.

Utöver vad som annars bestäms i utlänningslagen, kan enligt 18 a § utlänningslagen en person av finländsk härkomst som kommer från det forna Sovjetunionens område beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd på särskilda grunder.

En utlänning som kommer till Finland utan

uppehållstillstånd kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Finland endast i de undantagsfall som avses i 20 § utlänningslagen. Beviljande av uppehållstillstånd i Finland är möjligt under vissa förutsättningar på grund av finsk härkomst eller familjeband. Uppehållstillstånd kan också beviljas om det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd.

Vid övervägandet av beviljande av uppehållstillstånd på grund av finsk härkomst i enlighet med 18 § 1 mom. I punkten utlänningslagen har man enligt rådande förvaltningspraxis vid bedömningen av förutsättningarna för tillstånd analogt utnyttjat de detaljerade bestämmelserna i 18 a § utlänningslagen om konstaterande av finsk härkomst. I paragrafen i fråga ingår bestämmelser om förutsättningarna för att en person av finländsk härkomst som kommer från det forna Sovjetunionens område skall beviljas uppehållstillstånd. Denna tolkning har skrivits in i Utlänningsverkets anvisning om uppehållstillstånd. Enligt denna kan kriterierna i 18 a § utlänningslagen riktgivande tillämpas även när det gäller personer av finsk härkomst som kommer från andra ställen.

I regeringens proposition med förslag till utlänningslag (RP 47/1990 rd) ingår inte några detaljerade bestämmelser om vad som avses med ett annat band till Finland. Enligt den ursprungliga lydelsen i 18 § 1 mom. I punkten utlänningslagen fick tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om en nära släkting till utlänningen bodde i Finland eller om utlänningen hade något annat band till Finland. Denna paragraf ändrades genom en lag som trädde i kraft den 1 maj 1999 (537/1999). Då intogs särskilda bestämmelser om förutsättningarna för återförening av familjer och därför slopades i 1 punkten bestämmelsen om en nära släkting till utlänningen som bor i Finland.

Enligt tillämpningspraxisen före den omtalade lagändringen hade annat band till Finland tillämpats som grund nästan endast i sådana fall då beviljandet av uppehållstillstånd baserade sig på att en annan anhörig än en nära anhörig till utlänningen var bosatt i Finland. Efter lagändringen ingår bestämmelserna om möjligheterna att bevilja en annan anhörig än en nära anhörig till en i Finland bo-

satt person uppehållstillstånd i 18 c § 3 mom. utlänningslagen. Sådant annat band till Finland som nämns i 18 § 1 mom. I punkten utlänningslagen har därför inte längre tillämpats i praktiken.

Enligt utlänningslagen får tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en person som befinner sig utomlands om utlänningen kommer att studera vid en läroanstalt i Finland och hans försörjning är tryggad. I utlänningslagen finns inte några närmare bestämmelser om vilka läroinrättningar som kan komma i fråga för att studier skall vara en grund för beviljande av uppehållstillstånd.

Enligt inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd och arbetstillstånd och Utlänningsverkets anvisning om uppehållstillstånd kan uppehållstillstånd på grund av studier beviljas en utlänning som har antagits som ordinarie studerande vid ett universitet, en högskola, en yrkesläroanstalt eller någon annan yrkesförberedande läroanstalt och finansieringen av hans studier och hans utkomst är tryggad.

Med ordinarie studier avses att en utlänning godkänns för studier så, att han efter slutförda studier avlägger examen vid läroanstalten. Om studierna vid läroanstalten inte leder till någon examen kan såsom särskilt vägande skäl för studierna beaktas komplettering av befintlig yrkeskunskap eller examen, tilläggsutbildning i anslutning till ett arbete som skall utföras i ursprungslandet eller viljan hos en person av finsk härkomst att studera finska språket eller finsk kultur.

Enligt regeringens proposition (RP 50/1998 rd) kan humanitärt skäl utnyttjas för att bevilja uppehållstillstånd i enskilda fall, då det fattas ett separat beslut om att ta emot sökanden till Finland, såsom när man tar emot flyktingar inom ramen för den kvot Finlands riksdag fastställt i samband med godkännandet av budgeten. Paragrafens tillämpningsområde skall också omfatta t.ex. de akuta fall som UNHCR anvisat Finland eller sådana brådskande fall, där det finns behov att snabbt tillåta personerna att resa till Finland. Som exempel kan nämnas omständigheterna 1993, då statsrådet fattade ett principbeslut om att på medicinska grunder ta emot invaliderade och sårade bosniska patienter för att få vård i Finland.

I regeringens proposition (RP 47/1990 rd) nämns som ett särskilt skäl för beviljande av uppehållstillstånd att utlänningen vill bekanta sig med finsk kultur. Enligt regeringens proposition (RP 50/1998) kan som särskilt skäl för att bevilja uppehållstillstånd utomlands också räknas att personen avser att bilda familj. Med stöd av denna punkt kunde uppehållstillstånd beviljas t.ex. för att personen ämnar ingå äktenskap. Punkten gör det möjligt att bevilja också en sådan person uppehållstillstånd som på grund av sina tillgångar har möjlighet att vistas i Finland.

En utlänning som kommer till Finland utan uppehållstillstånd kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Finland endast i de undantagsfall som avses i 20 § utlänningslagen. I praktiken tillämpas 20 § utlänningslagen mest i sådana fall då vägrande av uppehållstillstånd anses uppenbart oskäligt.

Enligt inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd och arbetstillstånd kan det vara oskäligt att vägra uppehållstillstånd t.ex. då sökanden har ett gemensamt barn med en person bosatt i Finland och sökanden önskar idka familjeliv med denna person eller då sökanden har antagits som ordinarie studerande vid ett universitet, en högskola, en yrkesläroanstalt eller någon annan yrkesförberedande läroanstalt och finansieringen av hans studier och hans utkomst är tryggade och om studierna har inletts.

Upphållstillstånd kan i Finland beviljas en utlänning som kommer till landet utan uppehållstillstånd endast i de undantagsfall som avses i 20 § utlänningslagen. Dessa grunder för undantag har i praktiken tolkats så att de endast anger de situationer då uppehållstillstånd kan beviljas i Finland. Beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband är möjligt utomlands på basis av 18 c § utlänningslagen. Utlänningslagens 20 § preciserar dessa grunder för sådana situationer då uppehållstillstånd undantagsvis söks i Finland. Trots att det i 20 § utlänningslagen inte har ställts några villkor på t.ex. utkomsten tillämpas sådana dock i enlighet med 18 c § utlänningslagen.

På motsvarande sätt är möjligheten i 20 § 1 mom. 3 punkten utlänningslagen att bevilja uppehållstillstånd i sådana fall då det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd

inte en självständig grund för beviljande av uppehållstillstånd. I dessa fall föreligger det förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd utomlands, men förutsättningarna i 20 § 1 mom. 1 och 2 punkten utlänningslagen för beviljande av uppehållstillstånd i Finland uppfylls inte. Trots detta kan uppehållstillstånd beviljas om det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd.

I 20 § utlänningslagen ingår det dock inte någon hänvisning till förutsättningarna för att bevilja en person utomlands uppehållstillstånd. Förvaltningsdomstolarna har också i sin praxis när det gäller avgörandena tillämpat 20 § utlänningslagen självständigt så, att kravet på utkomst eller eventuella andra förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd än de som framgår av paragrafen inte finns.

Enligt rådande förvaltningspraxis har man vid bedömningen av beviljande av uppehållstillstånd i Finland vid sidan av förutsättningarna även fäst uppmärksamhet vid vilket syfte för inresan som den som lämnat in ansökan om uppehållstillstånd i Finland haft. Om en utlänning t.ex. kommit till landet på ett visum som beviljats för besök har han ansetts ha givit felaktiga uppgifter om det verkliga syftet med inresan om han snart efter inresan har sökt uppehållstillstånd. Visum beviljas endast för turism eller någon därmed jämförbar kortvarig vistelse. Om utlänningen då han ansökte om visum skulle ha uppgett att avsikten med inresan är att idka ett permanent familjeliv i Finland skulle han ha anvisats att söka uppehållstillstånd.

I utlänningslagen finns det inte några uttryckliga bestämmelser om beviljande av ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd, dvs. av ett s.k. fortsatt tillstånd. Enligt tillämpningspraxis kan ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd inte beviljas om det finns förutsättningar för att återkalla uppehållstillståndet. Det har varit möjligt att återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd t.ex. då utlänningens grund för inresan i landet har förändrats väsentligt.

Enligt inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd och arbetstillstånd beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd i allmänhet för ett år, om grunden för utlänningens vistelse inte har förändrats och förutsätt-

ningarna för beviljande av uppehållstillstånd även i övrigt föreligger. Om man utgående från stämplarna i utlänningens pass eller i övrigt på goda grunder kan sluta sig till att han tillbringar största delen av sin tid utomlands, beviljas i regel inte något nytt uppehållstillstånd.

Om grunden för en utlännings uppehållstillstånd är samboende eller äktenskap med en person som är bosatt i Finland och förhållandet upplöses efter att ha varat en kort tid och det inte finns gemensamma barn, beviljas i allmänhet inte något nytt uppehållstillstånd enligt ovan nämnda anvisning. Det kan betraktas som en kort tid när den utländska maken har bott i Finland i samboförhållandet eller äktenskapet en kortare tid än två år.

Om grunden för vistelsen i landet väsentligt förändras eller helt försvinner under en kort vistelse i landet, ger det ofta anledning att vägra ett nytt uppehållstillstånd. Om utlänningsverket önskar ansöka om uppehållstillstånd på nya grunder, skall ansökan lämnas in till en finsk beskickning utomlands. Utlänningsverket kan dock bevilja uppehållstillstånd på ny grund om sökanden skulle kunna beviljas uppehållstillstånd ifall han hade kommit till landet utan uppehållstillstånd.

De fall då en utlännings med ett uppehållstillstånd av tillfällig karaktär har vistats i Finland i två år utan avbrott kan söka tidsbegränsat uppehållstillstånd av permanent karaktär finns definierade i den tabell som utgör bilaga till utlänningsförordningen. Förutsättningarna för att söka uppehållstillstånd av permanent karaktär bestäms på basis av statusbeteckningen för uppehållstillståndet av tillfällig karaktär. Arbetstagare samt näringsidkare och yrkesutövare som lovligen har vistats i landet två år utan avbrott med ett tillstånd med status B.1 kan beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd med status A.2 om näringsverksamheten, yrkesutövningen eller arbetet fortsätter.

I utlänningslagen ingår inte någon bestämmelse om vilken myndighet som är behörig att avgöra ansökan i dessa fall. I inrikesministeriets anvisning om arbetstillstånd och uppehållstillstånd konstateras att Utlänningsverket med stöd av 72 a § utlänningslagen har förbehållit sig rätten att avgöra an-

sökningar om uppehållstillstånd i sådana fall då en utlännings som fått uppehållstillstånd för ett tidsbegränsat ändamål ansöker om uppehållstillstånd för vistelse av permanent karaktär. Enligt anvisningen gäller detta dock inte en situation där uppehållstillståndet ändras till ett tillstånd av permanent karaktär på grundval av arbetsmyndighetens utlåtande eller avgörande.

Tillståndsförfarande och behöriga myndigheter. Enligt 7 § 1 mom. utlänningsförordningen skall det första uppehållstillståndet och det första arbetstillståndet sökas i det land där sökanden bor stadigvarande. Om det med hänsyn till sökandens personliga förhållanden eller arbetets natur är oskäligt att kräva att tillståndet söks i det land där han bor stadigvarande, får tillstånd sökas också i det land där han uppehåller sig lagligen. Enligt 2 mom. i samma paragraf skall ansökan om tillstånd utomlands ges in till en finsk beskickning. Uppehållstillstånd för en utlännings som kommer till Finland utan uppehållstillstånd kan beviljas endast i de undantagsfall som avses i 20 § utlänningslagen.

Enligt 17 § 1 mom. utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd utomlands i regel av en finsk diplomatisk beskickning eller av ett konsulat som förestås av en utsänd konsul. Utlänningsverket är dock behörigt att bevilja uppehållstillstånd på grund av familjeband som avses i 18 c § och inom ramen för flyktingkvoten eller på grund av något annat vägande humanitärt skäl som avses i 18 § 4 punkten utlänningslagen, trots att uppehållstillstånd beviljas en person som befinner sig utomlands.

Enligt 17 § 2 mom. utlänningslagen meddelar utrikesministeriet, efter att ha hört inrikesministeriet, beskickningarna anvisningar om förfarandet när uppehållstillstånd beviljas. På basis av dessa har i inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd och arbetstillstånd fastställts de situationer då beskickningarna kan bevilja uppehållstillstånd utan utlåtande av Utlänningsverket. I andra fall begär beskickningarna ett utlåtande av Utlänningsverket innan uppehållstillstånd beviljas. Trots Utlänningsverkets utlåtande avgör beskickningarna självständigt de ansökningar om uppehållstillstånd som hör till deras befogenheter.

Bestämmelser om tillståndsförfarandet vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband ingår i 18 d § utlänningslagen. Upphållstillstånd på grund av familjeband kan utomlands sökas av en utlänning utan uppehållstillstånd (sökande), eller så kan ärendet göras anhängigt av en sådan familjemedlem till sökanden som redan lagligen vistas i Finland.

I 19 § 1 mom. utlänningslagen bestäms att en utlänning som kommer till Finland utan uppehållstillstånd beviljas uppehållstillstånd av Utlänningsverket. Enligt 4 mom. i samma paragraf beviljas de som hör till personalen vid en diplomatisk beskickning i Finland eller till ett konsulat som förestås av en utsänd konsul samt medlemmarna av deras familjer uppehållstillstånd av utrikesministeriet. Medborgare i en tredje stat som hör till personalen och deras familjemedlemmar samt den som är i privat tjänst hos personalen beviljas dock uppehållstillstånd av Utlänningsverket eller den lokala polisen.

Enligt 19 § 3 mom. utlänningslagen beviljas en utlänning som vistats i Finland nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd av den lokala polisen.

Enligt rådande förvaltningspraxis har begreppet "uppehåller sig lagligen" i 7 § utlänningsförordningen tolkats så att det också avser besök som sker med visum eller på basis av visumfrihet. Enligt denna tolkning har en utlänning vars bosättningsland är geografiskt långt från Finland med visum eller på basis av visumfrihet kunnat resa till något tredje land i Finlands närområden och söka uppehållstillstånd hos den beskickning som är belägen i landet i fråga.

Permanent uppehållstillstånd

Förutsättningarna för beviljande av permanent uppehållstillstånd. I 16 § 5 mom. utlänningslagen bestäms att permanent uppehållstillstånd beviljas en utlänning som lovligt har vistats i Finland två år utan avbrott, om inte något annat följer av syftet med hans vistelse här eller om det inte finns särskilda skäl som talar mot att tillstånd beviljas. Enligt 15 § utlänningsförordningen beviljas permanent uppehållstillstånd på grund av två års vistelse utan avbrott bl.a. inte då grunden

för utlänningens uppehåll i landet har varit studier, arbete som hänför sig till ett tidsbegränsat projekt eller annat kortvarigt besök. I praktiken innebär detta att utlänningen har vistats i Finland med ett uppehållstillstånd med status B eller D. En allmän förutsättning för beviljande av permanent uppehållstillstånd är därmed två års vistelse i landet utan avbrott med ett uppehållstillstånd med status A, trots att detta inte framgår klart av ordalydelsen i lagen.

Med särskilda skäl avses att allmänna förutsättningar (två års vistelse i landet med ett uppehållstillstånd med status A) för att bevilja utlänningen permanent uppehållstillstånd föreligger, men att han genom sitt uppförande har visat att det inte är skäl att bevilja tillståndet eller att någon annan omständighet eller något annat förhållande är förknippat med honom som gör att permanent uppehållstillstånd inte skall beviljas. I regeringens proposition (RP 47/1990) har som särskilt skäl nämnts att utlänningen begått brott eller annars uppfört sig klanderligt som dock inte är så allvarligt att det skulle leda till utvisning eller återkallelse av uppehållstillståndet. Enligt inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd och arbetstillstånd kan ett särskilt skäl också vara att personen i fråga med fog fortfarande kan anses bo i ursprungslandet. Om man på grundval av de företedda utredningarna kan försäkra sig där om skall personen i fråga bevisa att utflyttning från landet faktiskt ägt rum. Om personen i fråga inte har hemort i Finland enligt lagen om hemkommun (201/1994) kan permanent uppehållstillstånd inte beviljas.

I regeringens proposition har det dock inte närmare tagits ställning till vilka typer av brott eller utdömda straff som kan utgöra hinder för beviljande av permanent uppehållstillstånd. För att förenhetliga tillämpningspraxisen har Utlänningsverket gett en anvisning som gäller vägrande av permanent uppehållstillstånd på grund av brott (11/010/00). Enligt anvisningen skall en utlänning som dömts till fängelsestraff inte beviljas permanent uppehållstillstånd i åtminstone tre år sedan brotten begicks. Om det utdömda fängelsestraffet är längre än ett år skall permanent uppehållstillstånd inte beviljas i åtminstone fem år sedan brotten begicks.

Tillståndsförfarande och behöriga myndigheter. Enligt 19 § 3 mom. utlänningslagen beviljas en utlänning som vistas i Finland permanent uppehållstillstånd av den lokala polisen. Om den lokala polisen av särskilda skäl inte anser sig kunna bevilja permanent uppehållstillstånd, skall den hänskjuta saken till Utlänningsverket. Ett särskilt skäl kan vara t.ex. att utlänningen gjort sig skyldig till brott.

Återkallande av uppehållstillstånd och när uppehållstillstånd upphör att gälla

Förutsättningar för återkallande av uppehållstillstånd och för att uppehållstillstånd skall upphöra att gälla. Enligt 21 § utlänningslagen får ett uppehållstillstånd återkallas, om en utlänning när han söker tillståndet avsiktligt har lämnat oriktiga upplysningar om sin identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet eller om han har hemlighållit något som hade kunnat inverka på beslutets innehåll. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas också av andra vägande skäl.

Som andra vägande skäl har betraktats en väsentlig förändring i grunderna för utlänningens inresa eller att utlänningen upprepade gånger har försummat att skaffa arbetstillstånd, när sådant krävs. Enligt regeringens proposition kan uppehållstillståndet återkallas om utlänningen t.ex. har fått tillståndet efter att ha ingått äktenskap med en finsk medborgare eller med någon annan utlänning som bor stadigvarande i Finland och äktenskapet blir upplöst efter att ha varat en kortare tid. Om makarna dock har bott tillsammans i Finland längre än två år eller om utlänningen har ett minderårigt barn, torde återkallande av uppehållstillståndet inte kunna komma i fråga. Ett vägande skäl kan också vara avbrytande av studierna om grunden för beviljande av uppehållstillstånd uttryckligen har varit studier i Finland.

Återkallande av uppehållstillstånd har i praktiken varit en mycket exceptionell åtgärd. Förutsättningarna för återkallande av uppehållstillstånd har i praktiken tillämpats också vid prövningen av förutsättningarna för beviljande av ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd, eftersom det i utlänningslagen

inte särskilt ingår några förutsättningar för beviljande av ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Den tillståndsprövning som görs i samband med beviljandet av ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd har i praktiken visat sig vara ett ändamålsenligare förfarande än återkallande av uppehållstillstånd.

Enligt 22 § utlänningslagen upphör ett uppehållstillstånd att gälla, om utlänningen utvisas, om han har meddelat att han flyttar från Finland eller om han utan avbrott har vistats två år utanför Finland. Utlänningsverket får på ansökan besluta att uppehållstillståndet inte skall upphöra att gälla då utlänningen utan avbrott har vistats två år utanför Finland.

Upphållstillståndet upphör automatiskt att gälla då villkoren i 22 § utlänningslagen uppfylls. Utlänningsverket får dock på ansökan besluta att uppehållstillståndet inte skall upphöra att gälla då utlänningen utan avbrott har vistats två år utanför Finland. Enligt inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall i ansökan ges en godtagbar orsak till frånvaron och ansökan skall göras innan frånvaron från landet har varat två år.

Behöriga myndigheter. Enligt 21 § 2 mom. utlänningslagen återkallas uppehållstillstånd av den myndighet som beviljade det. Om utlänningen redan kommit till landet, får ett uppehållstillstånd som har beviljats av en beskickning dock endast återkallas av Utlänningsverket.

2.1.5. Arbete

Utvecklingen i regleringen av arbetstillstånd. Arbetstillstånd infördes i Finland 1926. Regleringen av arbetstillstånd intogs delvis i lag genom 1984 års utlänningslag, men till betydande delar bibehölls regleringen alltjämt i förordningen. Vid sidan om arbetstillstånd har en utlänning ända från början för inresa och vistelse i landet behövt ett annat tillstånd, t.ex. en vistelsebiljett, ett visum eller ett uppehållstillstånd. Sedan 1991 kan en person med arbetstillstånd vistas i landet endast med uppehållstillstånd.

När det gäller utlänningar som kommer till landet har arbetstillstånd ända sedan början beviljats av Finlands beskickningar utom-

lands. När det gäller utlänningar som vistas i landet beviljades arbetstillstånd till en början av landshövdingen, sedan av länsstyrelsen och senare av inrikesministeriet och dess underlydande enheter. Arbetskraftsbyråerna beviljade arbetstillstånd åren 1991-1999 i sådana fall då utlänningen hade ett gällande uppehållstillstånd. Arbetskraftsbyråernas beslutanderätt motiverades med att förutsättningarna för utlänningens vistelse inte då skall prövas (RP 47/1990 rd), och upphävandet av beslutanderätten motiverades med principen med service vid en lucka samt med det faktum att arbetskraftsbyråerna sällan fattade beslut om arbetstillstånd (RP 50/1998 rd).

Den som beviljade arbetstillstånd skulle till en början begära utlåtande av socialministeriet och sedan år 1958 av det ministerium som ansvarade för arbetskraftsärenden. Till en början fanns det inga bestämmelser om hur bindande utlåtandet var för den som beviljade arbetstillstånd. Senare förbjöds beviljande av arbetstillstånd i strid med utlåtandet om det inte fanns särskilda skäl för detta. Enligt gällande utlänningslag är beskickningen bunden av arbetskraftsmyndighetens ståndpunkt till den del som det i denna har framförts hinder för beviljande av tillstånd.

Fram till 1990-talet var det enbart utlänningen själv som kunde söka det första uppehållstillståndet för arbetstagare genom att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd och arbetstillstånd till en finsk beskickning. År 1991 infördes ett förfarande med förhandsutlåtande, som innebar att en arbetsgivare som planerade att anställa en grupp utländska arbetstagare kunde be arbetsministeriet om en bindande ståndpunkt i arbetstillståndsfrågan. År 1994 vändes förfarandet för ansökan om det första arbetstillståndet "upp och ner" så att processen påbörjades av en i Finland verksam arbetsgivare genom begäran om ett utlåtande av arbetskraftsmyndigheten.

Till en början var arbetstillståndet beroende av arbetsplatsen, senare av arbetsgivaren. Möjligheten att bevilja arbetstillstånd för ett visst arbete eller en viss bransch har funnits sedan 1930-talet. Utgångspunkten i den gällande utlänningslagen var att arbetstillstånd beviljas för en bestämd bransch, men man bestämde också om möjligheten att förena arbetstillståndet med begränsningar som

gällde arbetsgivaren, regional giltighet eller arbetets natur. Även den krets som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd har i och med arbetstillståndslagstiftningens utveckling hela tiden utvidgats.

År 1999 blev det möjligt att söka ändring i beslut om beviljande av arbetstillstånd. Sådana beslut om uppehållstillstånd och arbetstillstånd som fattats av polisen och Utlänningsverket kom att omfattas av möjligheten att söka ändring. Det har aldrig funnits någon rätt att söka ändring i beskickningarnas beslut och i utlåtandena om arbetstillstånd.

Gällande reglering av arbetstillstånd. Det nu gällande systemet med arbetstillstånd grundar sig på utlänningslagen och utlänningsförordningen. En utlänning som har för avsikt att börja förvärsarbete i Finland skall ha arbetstillstånd, om han inte har befriats från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Med stöd av utlänningslagen är bl.a. medborgare i en stat inom EES och utlänningar som har permanent uppehållstillstånd befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd. I utlänningsförordningen ingår bestämmelser om i vilka yrken, befattningar eller uppgifter som en utlänning inte behöver arbetstillstånd. I förordningen har arbetsministeriet dessutom getts befogenhet att meddela närmare föreskrifter bl.a. om när arbetstillstånd inte krävs av en utlänning som arbetar för en utländsk arbetsgivares räkning i Finland.

I utlänningslagen förutsätts att arbetstillstånd skaffas före ankomsten till landet. Efter ankomsten till landet får arbetstillstånd dock beviljas, om utlänningen inte tidigare har varit skyldig att skaffa arbetstillstånd eller om det vore uppenbart oskäligt att vägra tillstånd. Arbetstillstånd beviljas av samma myndighet som beviljar uppehållstillstånd. Utomlands beviljas uppehållstillstånd för arbetstagare av beskickningen, medan en utlänning som vistas i Finland beviljas tillståndet av Utlänningsverket eller den lokala polisen. Med stöd av utlänningslagen kan Utlänningsverket förbehålla sig rätten att själv avgöra ärenden som skall avgöras av den lokala polisen. Inrikesministeriet har meddelat anvisningar om ärenden som skall överföras till Utlänningsverket för avgörande. Antalet fall då Utlänningsverkets förbehållit sig att avgöra eventuella ansökningar om fortsatt till-

stånd som fogats till beslutet om beviljande av tillstånd har dock minskat.

Arbetsstillstånd är förenat med ett giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt utlänningslagen får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om utlänningen kan beviljas arbetsstillstånd. Beviljandet av arbetsstillstånd förutsätter i allmänhet ett förordnande utlåtande av arbetskraftsbyrån. En beskickning kan inte bevilja arbetsstillstånd utan utlåtande av arbetskraftsbyrån och inte heller då det föreligger hinder för detta enligt arbetskraftsbyråns utlåtande. För polisens och Utlänningsverkets del förutsätter beviljande av arbetsstillstånd ett utlåtande av arbetskraftsbyrån, om inte arbetsministeriet beslutar något annat.

Enligt utlänningslagen beviljas arbetsstillstånd i allmänhet för en bestämd bransch och för minst ett år. Lagen tillåter dock att arbetsstillståndet begränsas både i fråga om giltighetsområde och giltighetstid. Enligt utlänningsförordningen kan arbetsstillstånd beviljas för en bestämd arbetsplats eller arbetsgivare och för kortare tid än ett år bl.a. då det är fråga om ett tidsbegränsat projekt eller ett arbete för vilket arbetsstillstånd enligt arbetsministeriets beslut beviljas endast för viss tid och branschvis arbetsstillstånd inte kan beviljas. För närvarande finns det inte något dylikt gällande beslut av arbetsministeriet. Arbetsministeriets anvisning om utlåtanden om arbetsstillstånd (A/3/2001 AM) innehåller exempel på prövningen av arbetsstillstånd i olika arbeten och uppgifter.

Med stöd av utlänningsförordningen ger den som beviljar uppehållstillstånd en s.k. statusbeteckning för uppehållstillståndet enligt den tabell som utgör bilaga till förordningen. Statusbeteckningen beskriver syftet med vistelsen. Till grupp A (5 statusbeteckningar) hör personer som beviljats tillstånd till vistelse i landet av permanent karaktär. Efter att en sådan person har vistats i landet två år utan avbrott med status A kan han eller hon beviljas permanent uppehållstillstånd. Till grupp B (4 statusbeteckningar) hör personer som beviljats tillstånd till tidsbegränsad vistelse. På grund av syftet med vistelsen beviljas de inte permanent uppehållstillstånd efter att ha vistats i landet två år utan avbrott med ett tillstånd med status B.

Det är arbetsgivarens skyldighet att förvisa sig om att utlänningen har arbetsstillstånd eller att han inte behöver arbetsstillstånd. Arbetsgivaren skall också ge arbetsmyndigheten en försäkran om att den lön som betalas till utlänningen och övriga arbetsvillkor stämmer överens med de gällande kollektivavtalen eller, om det inte finns något kollektivavtal i branschen, om att de svarar mot den praxis som gäller finska arbetstagare. Givande av felaktiga eller vilseledande uppgifter till myndigheten om utlänningens arbetsvillkor och arbetsuppgifter har i utlänningslagen sanktionerats som utlänningsförseelse av arbetsgivare, för vilket kan dömas till böter. Enligt utlänningslagen kan för utlänningsförseelse av arbetsgivare även dömas en uppdragsgivare då de arbetstagare som arbetar för den utländska arbetsgivaren arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete eller såsom hyrd arbetskraft. Arbetsmyndigheten kan dessutom bestämma att det är möjligt att inte bevilja arbetsstillstånd för arbete hos en arbetsgivare eller uppdragsgivare, om denna upprepade gånger konstateras ha gett felaktiga eller vilseledande uppgifter.

En utlänning som utför förvärvsarbete i Finland utan arbetsstillstånd skall för utlänningsförseelse dömas till böter. Med stöd av strafflagen skall en arbetsgivare eller dennes företrädare som anställer eller i sin tjänst håller en utlänning som saknar arbetsstillstånd för arbetsstillståndsbrott dömas till böter eller fängelse i högst ett år. För arbetsstillståndsbrott döms även en entreprenad- eller underentreprenadgivare eller den som låter utföra arbete eller deras representant, som underlåter att försäkra sig om att utländska arbetstagare, vilka arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete eller såsom hyrd arbetskraft har arbetsstillstånd. Utlänningsverket och polisen övervakar att bestämmelserna om arbetsstillstånd iakttas. Att bestämmelserna om utlänningars arbete iakttas övervakas av arbetarskyddsmyndigheten som en del av myndighetens normala övervakningsuppgifter samt också av arbetsmyndigheten med stöd av utlänningslagen.

Vid sidan av utlänningslagen och utlänningsförordningen spelar också olika myndigheters tillämpningsanvisningar stor roll inom systemet med arbetsstillstånd. Dylika

anvisningar är t.ex. arbetsministeriets anvisning om utlåtande om arbetstillstånd, arbetsministeriets föreskrift om befattningar och tjänster som inte kräver arbetstillstånd (F/3/99 AM), arbetsministeriets anvisning om förutsättningar för asylsökande att befrias från arbetstillstånd (A/2/2001 AM), inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd och arbetstillstånd, Utlänningsverkets anvisning om uppehållstillstånd och den anvisning av utrikesministeriet som gäller uppehållstillstånd och arbetstillstånd (23/1999). Arbetsministeriets föreskrift om befattningar och tjänster som inte kräver arbetstillstånd skall enligt inrikesministeriets beslut tillämpas också inom inrikesministeriets förvaltningsområde.

Annan betydelsefull lagstiftning med tanke på systemet med arbetstillstånd. Vid sidan av utlänningslagen finns det också i reglementet för statsrådet bestämmelser om behörigheten för de myndigheter som är delaktiga i systemet med arbetstillstånd. Till arbetsministeriets verksamhetsområde hör bl.a. arbetskraftens internationella rörlighet, inflyttning av utländsk arbetskraft samt övervakning i samband därmed. Till inrikesministeriets verksamhetsområde hör bl.a. personers inresa till och utresor från landet och övervakningen av in- och utresor samt utlänningsars vistelse i landet, om inte ärendet hör till något annat ministeriums verksamhetsområde. Till utrikesministeriets verksamhetsområde hör bl.a. uppehålls- och arbetstillstånd som beviljas i utlandet.

Med stöd av lagen om utlänningsregistret (1270/1997) förs och används utlänningsregistret som underlag för beslut om utlänningsars inresa, vistelse och arbete i Finland, för övervakningen av inresa och utresor samt för tryggandet av landets säkerhet. I utlänningsregistret kan uppgifter om ansökan, behandlingen av ärendet, avgörandet och motiveringen samt uppgifter om arbetsgivaren och anställningsvillkoren lagras i den mån det är nödvändigt. Uppgifter ur registret kan lämnas bl.a. Folkpensionsanstalten (nedan FPA) för beslut och tillsyn gällande utlänningsars socialskydd. Utlänningsregistret används av Utlänningsverket, utrikesministeriet, polisen, gränsbevakningsväsendet, tullverket och arbetskraftsmyndigheten. Regis-

terföraren har rätt att använda uppgifterna i registret i samband med skötseln av i lag specificerade ärenden inom utlänningsförvaltningen.

I lagen om en förteckning över handelsfartyg i utrikesfart (1707/1991) bestäms att på utläningar som arbetar ombord på fartyg som är införda i handelsfartygsförteckningen tillämpas inte förfarandet med arbetstillstånd enligt utlänningslagen eller bestämmelser som har utfärdats med stöd av den.

Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar att bestämmelserna om arbetarskydd iakttas på det sätt som bestäms i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/1973). Om det område som arbetarskyddsmyndigheterna övervakar bestäms bl.a. i arbetsavtalslagen (55/2001). Med tanke på den tillsyn som ankommer på arbetarskyddsmyndigheterna spelar det ingen roll vilken nationalitet arbetstägaren har och om arbetet utförs med stöd av arbetstillstånd.

Med stöd av lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) beslutar varje ministerium om vilka prestationer inom dess förvaltningsområde som är avgiftsbelagda och för vilka prestationer avgiften bestäms enligt självkostnadsvärdet och vilka som prissätts på företagsekonomiska grunder. Om avgifterna för ansökande om uppehållstillstånd för arbetstagare bestäms i inrikesministeriets förordning om utlänningsverkets avgiftsbelagda prestationer (1417/2001), inrikesministeriets beslut om polisens avgiftsbelagda prestationer (1252/1996) och utrikesministeriets förordning om avgifter för utrikesförvaltningens prestationer (1123/2000).

Tillämpningspraxis. I slutet av april 2003 bodde 104 136 utländska medborgare stadigvarande i Finland, dvs. ca 2 % av hela befolkningen. Åren 1996-2000 har ca 20 000 invandrare fått finskt medborgarskap. Som en följd av att inflyttningen till Finland har haft andra orsaker än arbete på 1990-talet är arbetslösheten hos utländska medborgare klart högre än hos den ursprungliga befolkningen och andelen av arbetskraften avsevärt lägre än för den ursprungliga befolkningen, trots att det relativt sett är större andel personer i arbetsför ålder bland invandrarna än bland den ursprungliga befolkningen. Den ut-

ländska arbetskraftens andel är i Finland i praktiken den lägsta i Västeuropa.

Invandringen har endast i ringa omfattning skett inom ramen för arbetstillståndssystemet. Enligt de uppgifter som antecknats i utlänningsregistret varierade antalet ansökningar om arbetstillstånd som beskickningarna, polisinskrivningarna och Utlänningsverket avgjort mellan 10 000 och 12 000 åren 1994-1999. För tidigare år finns det inte någon tillförlitlig statistik. År 2001 steg antalet ansökningar klart. Enligt utlänningsregistret beviljade polisinskrivningarna över 6 500 och Utlänningsverket över 500 utlännningar som redan befann sig i landet arbetstillstånd. Enligt utrikesministeriets arbetstillståndsstatistik

beviljade beskickningarna över 14 000 utlännningar som kom till landet arbetstillstånd. Det totala antalet beviljade arbetstillstånd uppgick därmed till över 21 000 år 2001. Eftersom arbetstillstånd ofta beviljas för högst ett år kan samma utlännningar ingå i de olika myndigheternas siffror.

Av följande tabell framgår hur de första uppehålls- och arbetstillstånd som beskickningarna beviljade samt de uppehållstillstånd som beviljades arbetstagares familjemedlemmar år 2002 fördelade sig enligt den statusbeteckning som beskriver syftet med vistelsen.

Tabell 1. Upphållstillstånd och arbetstillstånd som beskickningar utomlands beviljat utlännningar som kom till landet år 2002

Nationalitet	A.2	B.1	B.3	Annan status	Sammanlagt
Ryssland	23	124	4 970	485	5 602
Estland	8	402	4 090	203	4 703
Polen	2	15	380	0	397
Lettland		3	302	3	308
Litauen		7	286	6	299
Andra nationaliteter		9	248	31	288
Ukraina	3	2	205	51	261
Förenta Staterna		13	193	4	210
Indien	1	17	152	3	173
Ungern		12	122	5	139
Kina	1	24	89	1	115
Andra nationaliteter	7	50	669	84	810
Sammanlagt	45	678	11 706	876	13 305

Obs. Siffrorna om beskickningar utomlands är inexacta.

A.2= Upphållstillståndet har beviljats på grund av ett sådant behov av yrkeskunnig arbetskraft som uppskattas bli långvarigt.

B.1= Upphållstillståndet har beviljats för arbete, näringsidkande eller yrkesutövning

B.3= Personen vistas eller arbetar tillfälligt i landet

Av tabellen framgår att största delen (88 %) av de första arbetstillstånden beviljades för tillfälligt arbete och att största delen av arbetskraften med arbetstillstånd kom till Finland från närområdena, i synnerhet från Ryssland och Estland (ca 77 % av de första uppehållstillstånden för arbetstagare). Av de som kom till Finland för tillfälligt arbete var andelen personer från Ryssland och Estland ca 77 %.

Regionalt koncentreras arbetstillståndet mycket kraftigt till Nyland. I 2002 gavs över

31 % av arbetskraftsbyråernas utlåtan om arbetstillstånd inom området för Nylands arbetskrafts- och näringscentral. Näst mest utlåtan om arbetstillstånd gavs inom området för Norra Savolax TE-central, dvs. sammanlagt 13,6 %. Inom området för Södra Österbottens TE-central gavs 1,1 % av alla utlåtan om arbetstillstånd. Inom området för Kajanalands TE-central gavs 0,4 % av alla utlåtan om arbetstillstånd. Följande tabell visar att arbetstillstånden främst gäller jordbruk och trädgårdsskötsel.

Tabell 2. Utlåtan om arbetstillstånd branschvis 2002

Bransch	Antal	%-andel
Jordbruk och trädgårdsskötsel	10 025	42,6 %
Husbyggnad	1 744	7,4 %
Rekreation, kultur, sport	1 045	4,4 %
Tillverkning av metallvaror	927	3,9 %
Hotell- och restaurangverksamhet	838	3,6 %
Landtransport, transport i rörsystem	807	3,4 %
Databehandlingsverksamhet	761	3,2 %
Forskning och utveckling	737	3,1 %
Tillverkning av teleprodukter	658	2,8 %
Förvärvsarbete i hushåll	644	2,7 %
Andra branscher	5 332	22,7 %
Sammanlagt	23 518	100,0 %

2.1.6. Internationellt skydd

Bestämmelserna om internationellt skydd ingår i 5 kap. utlänningslagen. Även på andra ställen i lagen finns bestämmelser som tillämpas på utlänningar som får internationellt skydd. T.ex. i lagens 5—7 § bestäms om beviljande, indragning och omhändertagande av främlingspass och resedokument för flykting. I kapitlet om vistelse i Finland ingår bl.a. bestämmelser om uppehållstillståndets längd, uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband och beviljande av permanent uppehållstillstånd. I lagens 40 § 2 mom. bestäms om utvisning av flykting.

Beviljande av internationellt skydd

En utlänning som kommer till Finland för att söka internationellt skydd kan beviljas asyl (30 §) eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd (31 §). Dessutom tar Finland årligen emot kvotflyktingar enligt den flyktingkvot som riksdagen fastställt i samband med godkännandet av budgeten. Fram till år 1999 kunde asylsökande också beviljas uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl. Genom den lag som trädde i kraft den 1 maj 1999 utvidgades förutsättningarna för uppehållstillstånd på grund av behov av skydd och i lagen slopades den bestämmelse

på basis av vilken en utlänning i Finland kunde beviljas uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl.

Asyl. Enligt 30 § 1 mom. i gällande lag beviljas en utlänning asyl och uppehållstillstånd, om han till följd av att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning uppehåller sig utanför sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt, och om han på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd.

I paragrafens 2 mom. ingår bestämmelser om de situationer då asyl kan vägras trots att sökanden uppfyller de krav som ställs i 30 § 1 mom. Enligt 1—2 punkten kan asyl vägras om det finns särskilda skäl till detta med hänsyn till Finlands säkerhet eller om utlänningen har gjort sig skyldig till en gärning som enligt definitionerna i internationella avtal innebär brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot humaniteten, eller till något grovt brott som inte är ett politiskt brott. Enligt 3—5 punkten kan asyl vägras om utlänningen har vistats i en stat som tillträtt konventionen angående flyktingars rättsliga ställning eller i någon annan säker stat där han har ansökt om asyl eller där han under sin vistelse haft möjlighet att ansöka om asyl. Asyl kan också vägras om ett annat nordiskt land är skyldigt att återta utlänningen enligt överenskommelsen mellan Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna (FördrS 10/1958, nedan nordiska

passkontrollöverenskommelsen) eller om ansvaret för behandlingen av asylansökan ankommer på någon annan stat som har tillträtt konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (FördrS 85/1997, nedan Dublinkonventionen). I bestämmelsen tas det inte ställning till om tillämpningen av 3—5 punkten förutsätter avlägsnande ur landet eller om de är avsedda att tillämpas då återsändning till ett tryggt asylland inte kan komma i fråga.

Behov av skydd. Enligt gällande 31 § kan en utlänning som uppehåller sig i landet beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd om han i sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt hotas av dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling eller annan behandling som är kränkande för människovärdet, eller om han på grund av väpnad konflikt eller en miljökatastrof inte kan återvända dit.

Tillämpningspraxis. I Finland har asyl beviljats ganska sällan. Man måste dock vara försiktig då man jämför asylstatistiken i olika länder. I Finland har den procentandel som godkänts varit låg, men t.ex. på 1990-talet fick i genomsnitt hälften av asylsökandena stanna i landet på grund av subsidiärt skydd. Tillstånd har beviljats på grund av behov av skydd eller av humanitära skäl. Dessutom har en del asylsökande beviljats uppehållstillstånd på grund av att det hade varit oskäligt att vägra tillstånd eller på grund av familjeband.

Tabell 3. Upphållstillstånd i asylärenden i Finland 1995—2002

År	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Asyl	4	11	4	7	29	9	4	14
Behov av skydd	29	16	16	56	155	248	346	250
Humanitära skäl	170	305	231	300	270	-	-	-
Andra skäl	20	13	30	16	42	210	463	327
Positivt beslut sammanlagt	223	345	281	379	496	467	813	591
Avgöranden sammanlagt	446	690	742	866	2725	3637	2165	3334

Källa: Utlänningsverket

År 1999 beviljade Utlänningsverket sammanlagt 29 personer asyl. Dessa kom från Afghanistan, Algeriet, Irak, Iran, Förbundsrepubliken Jugoslavien, Kina och Vitryssland.

År 2000 beviljade Utlänningsverket 9 personer asyl. Dessa kom från Afghanistan, Irak, Förbundsrepubliken Jugoslavien, Sri Lanka och Turkiet.

År 2001 beviljade Utlänningsverket asyl åt en medborgare från Myanmar, en medborgare från Sri Lanka och två medborgare från Afghanistan.

År 2002 beviljade Utlänningsverket 14 personer asyl. Dessa kom från Iran, Kina, Libanon, Rwanda, Somalia, Sri Lanka och Syrien.

Enligt gällande praxis gör Utlänningsverket en prövning av situationen som helhet innan uppehållstillstånd beviljas på grund av att det hade varit oskäligt att vägra tillstånd. Vid prövningen beaktas bl.a. sökandens medborgarskap och hur lång tid personen vistats i landet i kombination med familjsituationen. Om sökanden är sjuk eller handikappad beaktas möjligheterna att få vård i hemlandet. Om en barnfamilj måste vänta länge på beslutet beaktas barnets bästa och då kan uppehållstillstånd beviljas på grund av att det hade varit oskäligt att vägra tillståndet. När det gäller enstaka personer och par innebär en lång väntetid inte att uppehållstillstånd beviljas. År 2000 beviljades 199 asylsökande uppehållstillstånd på grund av att det hade varit oskäligt att vägra tillstånd. År 2001 var antalet 416 och år 2002 191.

Sökande av asyl, asylutredning och avgörande av asylansökan

I 32 och 32 a § utlänningslagen ingår bestämmelser om sökande av asyl och asylutredning. Asylansökan skall lämnas till polisen eller passkontrollanten. Asylansökan innefattar ansökan om uppehållstillstånd. Ansökan om asyl skall göras genast vid ankomsten till landet eller snart därefter. Asyl kan också beviljas på ansökan som görs senare, om förhållandena medan utlänningsen befinner sig här har förändrats i hans hemland eller det land där han stadigvarande bor så att det är motiverat att asyl beviljas.

I 32 a § utlänningslagen finns en bestämmelse

om asylutredning. Asylutredningen har indelats i två delar: en utredning av utlänningsens identitet, resrutten och inresa samt ett förhör med den asylsökande. Polisen eller gränsbevakningsväsendet utreder identitet, resrutten och inresa för en utlännings som söker om asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd. Utlänningsverket eller polisen verkställer förhöret med den asylsökande. Vid förhöret utreds de grunder som sökanden anger för att han eller hon i sitt hemland eller det land där han eller hon är stadigvarande bosatt är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar. Vid förhöret skall asylsökanden särskilt tillfrågas om hur han eller hon förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ett tryggt asyl- eller ursprungsland samt till ett inreseförbud. Dessutom skall det utredas om sökanden har andra grunder för att stanna i landet.

Enligt 33 § utlänningslagen avgörs asylansökningar av Utlänningsverket. Innan ärendet avgörs skall minoritetsombudsmannen beredas tillfälle att bli hörd vid behandlingen av asylansökan, om detta inte är uppenbart onödigt. I asylärenden har minoritetsombudsmannen beretts tillfälle att bekanta sig med handlingarna i asylansökan och på basis av dessa har ombudsmannen fram till år 2000 gett ett utlåtande om samtliga fall. Sedan hösten 2000 har det i regel inte begärts något utlåtande av minoritetsombudsmannen om ansökan har ansetts uppenbart ogrundad, sökanden har kommit från ett tryggt asyl- eller ursprungsland, det har varit fråga om tillämpning av Dublinkonventionen eller om det har varit fråga om att sökanden har lämnat in en ny ansökan efter ett negativt beslut.

Utlänningsverket beslutar om det övertagande av ansvar för asylsökande som Dublinkonventionen avser och om ingivandet av framställningar till en annan konventionsstat.

Asylförfaranden

Bestämmelserna om asylförfarandena reviderades genom en lag som trädde i kraft den 10 juli 2000 (648/2000). I regeringens proposition (RP 15/2000 rd) konstaterades att asylansökningarna har en lång behandlingstid i Finland jämfört med många andra stater i Eu-

ropa. Också i s.k. påskyndat förfarande har behandlingen tagit 5-16 månader i anspråk. Den långsamma behandlingen antogs ha för- anletts av såväl myndigheternas oföretag- samhet, otillräckliga resurser som procedur- bestämmelserna i utlänningslagen. Enligt re- geringens proposition hade det också kunnat skönjas tecken på att sökande tytt sig till asylsystemet i Finland just därför att vi har en lång behandlingstid och goda sociala för- måner.

Utöver normalt asylförfarande finns det fyra olika påskyndade asylförfaranden i ut- länningslagen. Utlänningslagen särskiljer för- faranden för behandling av asylansökningar av utlännningar från trygga ursprungs- och asylländer, behandling av uppenbart ogrund- dade ansökningar samt avgöranden vid till- lämpning av Dublinkonventionen. Dessutom sker behandlingen av förnyade ansökningar i påskyndat förfarande.

Behandlingen av en ansökan av en utlän- ning från ett tryggt asyl- eller ursprungsland. Enligt 33 c § 1 mom. 1 punkten utlännings- lagen kan Utlänningsverket avslå en asylansökan och en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvísning, om ut- lännningen har kommit från ett tryggt asylland enligt 33 a § där han eller hon kunde ha fått sådant skydd som avses i 30 eller 31 § och dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka. Enligt 2 punkten kan Utlänningsverket avslå en ansökan om utlännningen har kommit från ett tryggt ursprungsland enligt 33 b § där han eller hon inte hotas av att bli utsatt för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § och dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka. Vad som avses med ett tryggt ursprungsland och ett tryggt asylland har definierats i 33 a § och 33 b §.

Som ett tryggt asylland för asylsökanden kan betraktas en sådan stat som utan geogra- fiska förbehåll har tillträtt och iakttar kon- ventionen angående flyktingars rättsliga ställning, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behand- ling eller bestraffning.

Som ett tryggt ursprungsland för asylsö- kanden kan betraktas en stat där han eller hon inte löper risk för förföljelse eller allvarliga

kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Vid bedömningen av ett tryggt ursprungsland skall enligt bestämmelsen särskilt beaktas om staten har ett stabilt och demokratiskt sam- hållssystem. Dessutom skall beaktas om sta- ten har ett oavhängigt rättsväsende och om nivån på rättskipningen motsvarar de krav som skall ställas på en rättvis rättegång. Dessutom skall beaktas om staten har tillträtt de viktigaste internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och om det i staten har förekommit allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Utlänningsverket skall besluta om ansökan senast inom sju dagar efter det att förhørspro- tokollet har färdigställts och registrerats vid Utlänningsverket. Förutsättningarna för be- viljande av asyl och uppehållstillstånd skall enligt bestämmelsen bedömas individuellt för varje asylsökande med beaktande av de ut- redningar som sökanden företett om sina för- hållanden i staten i fråga samt uppgifter om förhållandena i staten. Myndigheten skall särskilt fråga sökanden om grunderna för att sökanden anser att staten i fråga inte är tryggt för honom eller henne. Utlänningsverket skall ge en utlännning som skall sändas tillba- ka till ett tryggt asylland ett dokument av vil- ket framgår att hans eller hennes asylansökan inte har prövats i sak.

Enligt 62 § 2 mom. utlänningslagen kan beslutet verkställas tidigast åtta dagar efter det att sökanden har delgetts beslutet, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat. Enligt bestämmelsen kan besvär över beslutet anföras hos Helsingfors förvaltningsdom- stol inom 30 dagar från delfåendet av beslutet.

Uppenbart ogrundad asylansökan. Enligt 34 § 1 mom. 1 punkten utlänningslagen kan en asylansökan anses vara uppenbart ogrund- ad om den inte motiveras med allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna el- ler andra grunder som har anknytning till förbudet mot tillbakasändning eller till fruk- tan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhälls- grupp eller politisk uppfattning Enligt 2 punkten kan en asylansökan anses vara up- penbart ogrundad om sökanden har för avsikt att missbruka asylförfarandet. Enligt 3 punk- ten kan ansökan anses vara uppenbart ogrund-

dad om asylsökanden har kommit från ett tryggt asyl- eller ursprungsland dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka och Utlänningsverket inte av vägande skäl har kunnat avgöra asylansökan inom den tid som föreskrivs i 33 c §.

Enligt 34 a § utlänningslagen beslutar Utlänningsverket samtidigt om avvisning när det avslår en asylansökan som uppenbart ogrundad. Ett beslut om avvisning som fogats till en asylansökan som avslagits som uppenbart ogrundad kan enligt 62 § 2 mom. verkställas åtta dagar efter det att sökanden har delgetts beslutet. Minst fem vardagar skall ingå i nämnda tidsfrist. Besvär över beslutet kan anföras hos Helsingfors förvaltningsdomstol inom 30 dagar från delfäendet av beslutet.

Avgörande av asylansökan vid tillämpning av Dublinkonventionen. Enligt 34 b § utlänningslagen kan Utlänningsverket avslå en asylansökan och en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvisning, om utlänningsverket kan sändas till en annan stat som enligt Dublinkonventionen är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan, eller kan sändas tillbaka till ett annat nordiskt land med stöd av den nordiska passkontrollöverenskommelsen. En utlänningsbeslut som sänds tillbaka till en stat som tillämpar Dublinkonventionen får av polisen en passersedel i enlighet med konventionen. Besvär över beslutet kan anföras hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Beslut som fattats på basis av bestämmelsen kan verkställas omedelbart efter delgivningen av beslutet.

En ny asylansökan eller en ny ansökan om uppehållstillstånd. I 34 c § utlänningslagen ingår bestämmelser om avgörande av ny asylansökan eller ny ansökan om uppehållstillstånd som sökanden lämnar in efter det första asylbeslutet. Enligt bestämmelsen kan Utlänningsverket avslå en asylansökan eller en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvisning, om en utlänningsbeslut som fortfarande vistas i Finland lämnar in en ny ansökan efter det att han eller hon av Utlänningsverket eller förvaltningsdomstolen har meddelats ett negativt beslut på sin tidigare ansökan och den nya ansökan inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet.

En ny ansökan kan likaså avslås, om en utlänningsbeslut som lämnat Finland återvänder inom en kort tid och den nya ansökan inte innehåller några sådana grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet. En ny ansökan uppskjuter inte heller verkställigheten av ett tidigare avvisningsbeslut. Enligt 2 mom. verkställs inte något nytt förhör, om det av asylansökan inte framgår några nya grunder som påverkar ärendet.

Besvär över beslutet kan anföras hos Helsingfors förvaltningsdomstol inom 30 dagar från delfäendet av beslutet. Avvisningsbeslutet kan verkställas omedelbart när sökanden har delgetts beslutet, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat.

Tillämpningspraxis. Målet med lagändringen år 2000 var att göra asylförfarandet snabbare så att antalet ogrundade ansökningar minskar. Före lagändringen hade det kommit ett stort antal asylsökande till Finland från EU:s kandidatländer, t.ex. Polen, Slovakien och Tjeckien. Efter lagändringen sjönk antalet sökanden från dessa stater klart och därmed har detta mål med lagen uppnåtts väl. År 2001 kom 3 asylsökande från Polen, 88 från Slovakien och 11 från Tjeckien. År 2002 var motsvarande antal 23, 421 och 50.

Genom användningen av begreppet tryggt ursprungsland försöker man styra ansökningarna till påskyndat förfarande. Det finns inte några listor över trygga ursprungsländer på basis av vilka alla sökande från dessa länder automatiskt behandlas i påskyndat förfarande, utan bedömningen av ett tryggt ursprungsland är alltid kopplad till den enskilde sökandens personliga situation i landet i fråga.

Enligt Utlänningsverkets statistik tillämpades begreppet tryggt ursprungsland år 2000 på sökande från Bulgarien, Litauen, Rumänien, Slovakien och Tjeckien. Åren 2001-2002 har begreppet tryggt ursprungsland tillämpats på största delen av sökandena från Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Tjeckien, Ungern och Estland. På alla medborgare från dessa länder har begreppet tryggt ursprungsland dock inte tillämpats utan en del av ansökningarna har avgjorts i normalt förfarande eller betraktats som uppenbart ogrundade.

Tabell 4. Asylbeslut

År	2000	2001	2002
Positivt beslut sammanlagt	467	813	591
Negativt beslut sammanlagt	2121	1047	2312
Negativt beslut i normalt förfarande	290	413	406
Tryggt ursprungsland	475	109	322
Tryggt asylland	42	6	5
Dublin	25	120	344
Uppenbart ogrundad	1289	399	1235

Källa: Utlänningsverket

Mottagande av kvotflyktingar

Bestämmelserna om kvotflyktingar i utlänningslagen är få. I 18 § i gällande lag bestäms om förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd. Enligt 18 § 4 punkten får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas, om vägande humanitära skäl talar för att tillstånd skall beviljas. Enligt regeringens proposition (RP 50/1998 rd) kan 4 punkten utnyttjas för att bevilja uppehållstillstånd i enskilda fall, då det fattas ett separat beslut om att ta emot sökanden till Finland. Mottagande av flyktingar inom ramen för den kvot Finlands riksdag godkänt hör enligt propositionen till tillämpningsområdet för 4 punkten. Som andra exempel på situationer då punkten tillämpas nämns i propositionen t.ex. de akuta fall som UNHCR anvisat till Finland eller sådana brådskande fall, där det finns behov att snabbt tillåta personerna att resa till Finland.

Enligt 19 § i gällande lag beviljas en person som kommer till landet inom ramen för Finlands flyktingkvot uppehållstillstånd av Utlänningsverket. I lagens 35 § bestäms att med flykting avses en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som flykting inom ramen för Finlands flyktingkvot.

I samband med godkännandet av statsbudgeten beslutar riksdagen årligen om det max-

imala antal utlänningar som respektive år kan tas till Finland inom ramen för flyktingkvoten. För att fylla kvoten företar finska myndigheter resor till de länder från vilka flyktingar skall tas inom ramen för flyktingkvoten. Utlänningsverket beviljar uppehållstillstånd för de personer som på basis av valet och i enlighet med den fastställda kvoten för varje år placeras i Finland.

Flyktingkvoten var 500 mellan år 1990 och år 1998. År 1992 och 1993 fanns det dessutom en tilläggskvot på 200 personer och åren 1995 och 1996 tilläggskvoter på 500 personer. I enlighet med statsrådets principbeslut har man höjt kvoterna så, att kvoten var 600 år 1998, 650 år 1999, 700 år 2000 samt 750 år 2001 och 2002.

Flyktingskap

Definitionen på flykting. I 35 § i gällande utlänningslag ingår en definition på flykting. Med flykting avses en utlänning som har fått asyl i Finland eller som har beviljats uppehållstillstånd som flykting inom ramen för Finlands flyktingkvot. Med flykting avses också en familjemedlem till en person som beviljats flyktingstatus genom asylförfarandet eller kvotförfarandet och har beviljats uppehållstillstånd på grund av familjeband, om han med hänsyn till omständigheterna skall betraktas som flykting. Enligt paragrafens 2 mom. ges en flykting på begäran ett intyg om att han är flykting. I praktiken har flyktingförklaringar varken sökts eller givits.

När flyktingskap upphör. I 36 § utlänningslagen redogörs för fem olika fall då en person upphör vara flykting. En flykting upphör att vara flykting, om han av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han är medborgare eller om han efter att ha förlorat sitt medborgarskap återfår det av egen fri vilja. Flyktingskapet upphör också om sökanden förvärvar medborgarskap i en annan stat och kan få den statens skydd. En grund för att flyktingskap upphör är också att personen av fri vilja bosätter sig i det land som han flydde från eller utanför vilket han stannade av rädsla för förföljelse. Dessutom upphör flyktingskap om personen uppenbart inte längre är i behov av skydd, eftersom de förhållanden som rådde när han blev flykting

har upphört att råda. Utlänningsverket beslutar om när flyktingskap upphör.

2.1.7. Säkerhetsåtgärder

Anmälningsskyldighet och andra kontrollåtgärder. I 45 § i gällande utlänningslag bestäms att om det särskilt behövs för att undersöka om en utlännings inresa kan tillåtas eller inte, om beslut har fattats om att utlänningen skall avvisas eller utvisas eller om ett sådant beslut bereds, får han åläggas att med bestämda mellanrum anmäla sig hos polisen tills det har klarlagts om inresan kan tillåtas eller tills han har avvisats eller utvisats eller saken annars har avgjorts.

Enligt paragrafens 2 mom. får det i de fall som anges i 1 mom. bestämmas att utlänningen skall överlämna sitt pass eller sin biljett till polisen, ställa en säkerhet som polisen bestämmer eller meddela polisen var han är anträffbar.

Tagande av utlänning i förvar och förfarandet vid tagande i förvar. I 46 § utlänningslagen bestäms att om det under förhållanden som avses i 45 § 1 mom. med hänsyn till utlänningens personliga och andra förhållanden finns motiverad orsak att anta att han håller sig undan eller begår brott i Finland, eller om hans identitet inte har kunnat klarläggas, får han tas i förvar. Enligt 47 § fattas beslut om förvar av en tjänsteman inom befälet vid polisnärheten i häradet, central-kriminalpolisen, skyddspolisen eller rörliga polisen. Om kortvarigt förvar som varar högst 48 timmar kan beslut också fattas av en gränsbevakningsman med minst majors grad. Enligt 47 § 2 mom. skall en utlänning som tagits i förvar så snart som möjligt placeras i en sådan förvarsenhet som avses i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002). En nämnd tjänsteman inom befälet vid polisen kan fatta beslut om exceptionell placering av en i förvar tagen utlänning i polisens häkteslokaler om förvarsenheterna tillfälligt är fullsatta eller om utlänningen tas i förvar långt från den närmaste förvarsenheten, varvid förvaret får vara högst fyra dygn.

Gripandet av en utlänning görs antingen av en polis eller en gränsbevakningsman. Gripandet kan ske antingen i inlandet eller vid

passgranskningen. Utlänningen kan vara en sökande av uppehållstillstånd eller asyl, en person som skall avvisas eller utvisas. Ett ärende som gäller förvar delges den tjänsteman inom befälet vid polisen på vilken behandlingen av ärendet ankommer. Denna tjänsteman inom befälet vid polisen prövar de allmänna och särskilda förutsättningarna för förvar. Dessa förutsättningar skall gälla samtidigt. Beslutet delges personen och han förs till förvarsenheten eller polisens häkteslokaler. Anmälan om beslutet görs utan dröjsmål till förvarsortens tingsrätt och minoritetsombudsmannen.

I 48 § utlänningslagen ingår bestämmelser om anmälan om förvar och domstolsbehandling. Enligt 1 mom. skall den tjänsteman som har beslutat om tagande i förvar utan dröjsmål och senast dagen efter tagandet i förvar anmäla saken till tingsrätten på den ort där förvaret sker, eller i brådskande fall till någon annan tingsrätt enligt vad som bestäms närmare genom förordning av justitieministriet. Enligt 2 mom. skall ett ärende som gäller förvar utan dröjsmål och senast inom fyra dygn efter åtgärden tas upp i domstolen. Polisen ser till att det finns ett biträde och en tolk på plats. Om förvaret enligt domstolens beslut alltjämt fortsätter förs personen efter den första domstolsbehandlingen från polisens häktningsslokaler till förvaringsenheten. Transporten från polisens häktningsslokaler och från förvaringsenheten till domstolsbehandlingen sköts av polisen.

I lagens 48 a § bestäms om förfarandet i tingsrätten. Den tjänsteman som har beslutat om tagande i förvar eller om sådan exceptionell placering som avses i 47 § 3 mom. eller en tjänsteman som förordnats av honom skall vara närvarande när ärendet behandlas i tingsrätten. Vid behandlingen av ärendet skall tingsrätten föreläggas en utredning om förutsättningarna för tagandet i förvar och den exceptionella placeringen. Den i förvar tagna utlänningen skall hämtas till tingsrätten och vid tingsrättens sammanträde höras om förutsättningarna för tagandet i förvar och den exceptionella placeringen.

I lagens 49 § bestäms om domstolens beslut i ärenden som gäller förvar. Saknas förutsättningar för förvar, skall domstolen bestämma att den som har tagits i förvar ome-

delbart skall frigges. Om domstolen däremot bestämmer att den som har tagits i förvar fortfarande skall hållas i förvar, skall den besluta att han skall förpassas till en plats som nämns i 47 §. Också den polisman som har beslutat om förvaret skall enligt lagens 50 § besluta att den som har tagits i förvar genast skall frigges när det inte längre finns förutsättningar för förvaret.

I 51 § utlänningslagen bestäms om ny behandling av ett ärende om förvar. Har det inte beslutats att den utlänning som har tagits i förvar skall frigges, skall tingsrätten på förvaringsorten på eget initiativ ta upp ärendet som gäller tagandet i förvar eller exceptionell placering på nytt senast två veckor efter varje beslut genom vilket domstolen har bestämt att den som tagits i förvar fortfarande skall hållas i förvar.

Skyldighet att styrka sin identitet och upptagande av signalement. I 53 § utlänningslagen ingår en bestämmelse om skyldigheten att styrka sin identitet och lämna upplysningar om sin vistelse. En utlänning skall på uppmaning av polisen eller någon annan myndighet som behandlar hans ärende visa upp sitt pass eller på något annat tillförlitligt sätt styrka sin identitet. En utlänning kan också åläggas att infinna sig hos polisen för att lämna behövliga upplysningar om sin vistelse.

Signalement på en utlänning får enligt 53 a § tas av en utlänning som har ansökt om asyl eller om uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller som enligt beslut skall avvisas eller utvisas eller vars identitet är oklar.

2.1.8. *Resedokument som beviljas utlänningar i Finland*

Främlingspass. Enligt 5 § utlänningslagen kan Utlänningsverket bevilja en utlänning som vistas i Finland främlingspass, om han inte kan få pass av en myndighet i sitt hemland eller om det annars finns särskilda skäl. Utlänningsverket beviljar en utlänning främlingspass, om han har beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd. I ett främlingspass får antecknas att innehavarens identitet inte har kunnat styrkas. Innan ett främlingspass lämnas ut skall utlänningen

överlämna de resedokument som han innehar. Giltighetstiden för ett främlingspass förlängs av den lokala polisen. I utlänningsförordningen bestäms att främlingspass kan utfärdas för högst tio år.

Resedokument för flykting. För flyktingar som avses i 35 § utlänningslagen utfärdar Utlänningsverket resedokument för flykting. I resedokumentet får, på samma sätt som i främlingspasset, antecknas att innehavarens identitet inte har kunnat styrkas. Innan ett resedokument för flykting lämnas ut, skall utlänningen överlämna de resedokument som han innehar till Utlänningsverket. Giltighetstiden för ett resedokument för flykting förlängs av den lokala polisen.

Indragning av främlingspass och resedokument för flykting. Enligt 7 § utlänningslagen indras ett främlingspass och ett resedokument för flykting när innehavaren 1) har fått ett annat resedokument eller det har visat sig att han har ett annat resedokument, 2) har upphört att vara flykting, 3) har återvänt till sitt hemland för gott, eller 4) har flyttat till en annan stat för gott eller mist sin rätt att vistas i Finland.

Dessutom kan ett främlingspass och ett resedokument för flykting indras 1) om det har blivit fördärvat eller om anteckningarna i det har ändrats, 2) om det har förkommit, 3) om det sedan passet eller dokumentet beviljats har framkommit omständigheter som vid prövning av om ett dylikt pass eller dokument kan beviljas uppenbart skulle ha lett till att det hade förvägrats eller 4) om passet eller dokumentet används eller innehas av någon annan än den som det har beviljats. Beslut om indragning av främlingspass och resedokument fattas av Utlänningsverket.

Främlingspass och resedokument för flykting skall enligt 7 a § utlänningslagen tillvaratas av myndigheten, när beslut om indragning av passet eller dokumentet har fattats. Ett främlingspass eller resedokument för flykting kan omhändertaras tillfälligt innan beslut om indragning har fattats, om passet eller dokumentet har blivit fördärvat eller om anteckningarna i det har ändrats eller om det används av någon annan än den som det har beviljats.

Enligt 7 b § utlänningslagen omhändertaras ett främlingspass och ett resedokument för

flykting av Utlänningsverket eller på verkets begäran av polisen, en passkontrollant eller en finsk beskickning. Främlingspasset eller resedokumentet får även omhändertas av en anhållningsberättigad tjänsteman. För omhändertagande av främlingspass eller resedokument för flykting kan kroppsvsitation företas.

Tabell 5. Utlänningsverkets beslut om främlingspass

År	2000	2001	2002
Positivt	1 930	2 250	1 440
Negativt	52	175	236
Avbrutet	2	1	0
Ogiltigförklarat	1	31	127
Återkallat	46	41	76
Förfallit	133	115	139
Annat diariernr		10	32
Beslut om konstaterande	11	1	4
Sammanlagt	2 175	2 624	2 054

Tabell 6. Polisens beslut om förlängning av främlingspass

År	2000	2001	2002
Positivt	1 640	2 258	2 520
Negativt	1	1	6
Avbrutet	0	1	0
Ogiltigförklarat	2	6	4
Återkallat	5	6	11
Förfallit	0	0	3
Annat diariernr	0	4	4
Beslut om konstaterande	1	6	4
Sammanlagt	1 649	2 282	2 552

Tabell 7. Utlänningsverkets beslut om resedokument för flykting

År	2000	2001	2002
Positivt	1 069	1 247	1 310
Negativt	4	1	1
Ogiltigförklarat	1	15	49
Återkallat	20	34	23
Förfallit	14	35	23
Annat diariernr	0	6	8
Beslut om konstaterande	1	0	0
Sammanlagt	1 109	1 338	1 414

Tabell 8. Polisens beslut om förlängning av resedokument för flykting

År	2000	2001	2002
Positivt	1 051	637	871
Avbrutet	0	1	0
Ogiltigförklarat	1	1	3
Återkallat	6	12	17
Annat diariernr	0	3	1
Beslut om konstaterande	1	1	0
Sammanlagt	1 059	513	892

2.1.9. Avlägsnande ur landet

Avlägsnande ur landet är en behovsprövad åtgärd som syftar till att hindra sådana utlämningar från att komma in i landet som inte uppfyller villkoren för inresa samt att avlägsna sådana utlämningar ur landet som inte uppfyller villkoren för vistelse i landet. Avlägsnande ur landet är möjligt genom avvisning eller utvisning. En utlämning kan meddelas inreseförbud i ett beslut om utvisning och i Utlänningsverkets beslut om avvisning.

Avvisning

Definition. I utlämningenslagens finns det inte någon definition på avvisning. Enligt 38 § utlämningenslagens skall avvisning ske så snart det har varit möjligt att utreda att utlämningens

inresa till eller vistelse i landet inte kan tillåtas.

I den utlänningslag som trädde i kraft 1991 hade kapitlet om avvisning rubriken "rajalta käännyttäminen" på finska. Enligt 38 § i denna lag skall avvisning ske utan dröjsmål på passkontrollstället eller någon annanstans så snart det har varit möjligt att undersöka om utlännings inresa kan tillåtas. Avvisning har som förfarande sedermera varit avsedd och etablerats både för att hindra en utlännings inresa i landet och för att avlägsna en utlännings som med eller utan visum olagligt kommit till landet.

Grunderna för avvisning. Enligt 37 § 1 mom. utlänningslagen får en utlännings avvisas om han eller hon inte uppfyller de förutsättningar för inresa till landet som anges i 8 § utlänningslagen (1 punkten), han eller hon inte har arbetstillstånd när sådant krävs (2 punkten) eller han eller hon vid passkontrollen vägrar lämna nödvändiga upplysningar om sin identitet eller resa eller om han uppsåtligt lämnar oriktiga upplysningar om dem (3 punkten). Avvisning är också möjligt då det med fog kan antas att utlännings kommer att skaffa sig inkomster på ett oärligt sätt eller att sälja sexuella tjänster (4 punkten) eller det på grund av ett utdömt frihetsstraff eller annars med fog kan antas att han eller hon i Finland eller i något annat nordiskt land kommer att begå ett brott för vilket föreskrivs strängare straff än ett års fängelse (5 punkten). Också då det med hänsyn till utlännings tidigare verksamhet eller annars med fog kan antas att han eller hon i Finland kommer att bedriva sabotage, spioneri, olaglig underrättelseverksamhet eller någon annan verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat kan han eller hon avvisas eller hans eller hennes inresa förhindras (6 punkten). Enligt paragrafens 2 mom. kan även en utlännings vars fortsatta vistelse i landet skulle kräva uppehållstillstånd, men som inte har beviljats ett sådant avvisas.

Enligt 38 § utlänningslagen skall när avvisning prövas hänsyn tas till alla omständigheter och förhållanden i sin helhet som inverkar på saken. Sådana är åtminstone vistelsens längd, förhållandet mellan barn och förälder, familjeband och andra band till Fin-

land. Ingen får avvisas till ett område där han kan bli utsatt för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § utlänningslagen eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område.

I 12 § utlänningsförordningen ingår bestämmelser om passkontrollörens rätt att bevilja visum. Denna bestämmelse har betydelse vid bedömningen av förhindrande av en utlännings inresa. Paragrafen i förordningen i fråga hade i den utlänningsförordning som trädde i kraft 1991 på finska rubriken "rajalta käännyttämisestä luopumien". Enligt 12 § 2 mom. i nuvarande utlänningsförordning har passkontrollören rätt att bevilja visum om det är fråga om en affärs- eller kongressresa eller om inresan är av betydelse för Finland, om en avvisning vore oskälig med hänsyn till utlännings eget eller någon honom närstående hälsotillstånd eller om en avvisning vore oskälig av någon annan orsak som kan jämföras med dem som anges ovan.

En utlännings rätt att komma till Finland är inte ovillkorlig, utan beroende av prövning. Utlännings inresa är i allmänhet i olika länder förknippad med vissa villkor som syftar till att förhindra att i synnerhet sådana personer, vilkas vistelse i landet kunde medföra fara för den allmänna ordningen, säkerheten eller folkhälsan, kommer in i landet. I och med att enskilda personers fria rörlighet mellan EU:s medlemsstater ökar, ansvarar också Finland för att personer som anländer till unionen via Finland inte medför ovan nämnd fara. Genom att de allmänna villkoren för inresa definierades i lagen försökte man ge myndigheterna klarare regler om hur bestämmelserna tillämpas. Av denna orsak ändrades 8 § så att den innehöll förutsättningarna för inresa. Samtidigt intogs i 37 § 1 mom. 1 punkten en bestämmelse enligt vilken en utlännings får avvisas om han inte uppfyller de förutsättningar för inresa som anges i 8 §.

Det huvudsakliga målet för Schengenregelverket är att uppnå fri rörlighet för personer mellan avtalsstaterna så att personerna kan överskrida de inre gränserna överallt utan gränskontroller. I artikel 5 i Schengenkonventionen ingår förutsättningarna för en utlännings inresa till en Schengenstat. De förutsättningar för inresa som ingår i 8 § utlänningslagen motsvarar bestämmelserna i

artikel 5.

Till allmän ordning och säkerhet hänförs all sådan verksamhet som strävar efter att garantera samhällsmedborgarna en trygg och trivsamt livs- och närmiljö, bekämpa och utreda brott såväl rättskränkningar som att förebygga och eliminera störningar. Vid jämförelser av hindrande av inresa för medborgare från tredje land när det gäller äventyrande av allmän ordning och säkerhet med rätten till vistelse på basis av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kan man konstatera att i fråga om medborgare från tredje land undersöks situationen enligt principerna i artikel 5.1 punkt e) i Schengenkonventionen. Begränsningen av rörelsefriheten för medborgare från tredje land kan tolkas i vid bemärkelse, medan begränsningarna av rörelsefriheten för en medborgare från en EES-stat och hans familjemedlemmar, vilka har på EES-avtalet grundad rätt till vistelse, ges en snävare tolkning.

Som nödvändiga uppgifter om en utlänningens identitet och resa kan enligt den föreskrift av inrikesministeriet som gäller beslutsfattande i avvisnings- och utvisningsärenden (5/011/99) betraktas t.ex. personuppgifter, grad eller yrke, medborgarskap, syftet med resan, adressen i Finland, i hemlandet eller annan känd adress utomlands, penningmedel, resebiljetter samt uppgifter om en eventuell mottagare.

En utlänning kan avvisas om han vid passkontrollen vägrar lämna ovan nämnda upplysningar eller om han uppsåtligt lämnar oriktiga upplysningar om dem. Avvisning av en utlänning på grund av att denne uppsåtligt har lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet eller resa i samband med visuman sökan i beskickningen är enligt 37 § utlänningslagen inte möjligt.

I praktiken har det i ovan beskrivna situation prövats om det finns förutsättningar för att återkalla visum. Enligt 14 § utlänningslagen får visum återkallas om en utlänning när han söker visum avsiktligt har lämnat oriktiga upplysningar om sin identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet eller om han har hemlighållit något som hade kunnat inverka på beslutets innehåll. Enligt inrikesministeriets föreskrift blir det i dylika situationer i regel fråga om åter-

kallelse av visum samt avvisning på grund av avsaknaden av visum. En utlänning anses inte ännu ha kommit till landet vid inresekontrollen och därför kan visumet också återkallas av den beskickning som har beviljat visumet.

Oärliga metoder omfattar i allmänhet idkande av brottslig verksamhet men också sådana fall då personen betar sig på annat förbudet eller otillåtet sätt, t. ex. i strid med administrativa bestämmelser. Enligt inrikesministeriets föreskrift kan en utlänning avvisas om han vid förvärv av inkomster handlar i strid med t.ex. den kommunala ordningsstadgan, vissa bestämmelser i konsumentskyddslagen eller bestämmelserna om import av alkohol och tobak.

Försäljning av sexuella tjänster fogades till grunderna för avvisning genom en lag som trädde i kraft den 1 maj 1999. Med sexuella tjänster avses att personen har sexuellt umgänge eller utför annan sexuell handling som leder till sexuell upphetsning eller tillfredsställelse och att handlingen, om man beaktar såväl den som utför som den som är föremål för handlingen samt de förhållanden där handlingen utförs, är genomgripande sexuell. Utlänningen förutsätts inte försörja sig genom nämnda verksamhet.

De sexuella tjänsterna förutsätts vara sådana som utförs mot betalning eller annan ersättning. Annan ersättning kan bestå av vilken nytthet som helst som har ekonomiskt värde. Det måste finnas en välgrundad misstanke om att personen säljer sexuella tjänster. Bedömningen av befintliga grunder för avvisning får inte basera sig på utlänningens utseende.

Bedömningen kan t.ex. basera sig på faktiska uppgifter om att utlänningen under tidigare vistelse i landet har skaffat inkomster genom försäljning av sexuella tjänster. Bedömningen kan också basera sig på att utlänningen har bokföringsmaterial som tyder på en avsikt att sälja sexuella tjänster eller tidigare försäljning av sexuella tjänster eller ett kundregister. Tillståndsbaserad verksamhet med uppträdanden och liknande inom t.ex. restaurangbranschen är inte sådan försäljning av sexuella tjänster som avses i lagrummet.

Antagandet om att brott begås som grund för avvisning enligt 37 § 1 mom. 5 punkten

innebär att det förutsätts att utlänningen redan tidigare har handlat så att han med fog kan antas fortsätta med den förbjudna verksamheten här. Det kan vara fråga om en person som för brott har dömts till frihetsstraff eller som med fog misstänks delta i terroristverksamhet. Också medhavande av saker som uppenbarligen är avsedda för förbjuden verksamhet kan anses utgöra en grund för avvisning.

Enligt ordalydelsen i lagen är det möjligt att tolka paragrafen så att med tidigare verksamhet avses verksamhet som idkats före inresan eftersom det i paragrafen uttryckligen antas att utlänningen på någon grund kommer att göra sig skyldig till brott även i Finland. I tillämpningspraxis har lagrummet dock också tillämpats i situationer då utlänningen efter inresan t.ex. har gjort sig skyldig till brott på så sätt att han med fog kan antas begå brott i Finland för vilket föreskrivs strängare straff än ett års fängelse.

Som ett exempel från rättspraxis kan man nämna ett fall då en utlänning gripits som misstänkt för snatteri. Dessutom hittades i utlänningens bil föremål som man kunnat bevisa att varit stulna från olika ställen i Finland. Enligt motiveringen till länsrättens beslut kunde utlänningen på basis av misstanken om snatteri och de föremål som funnits i bilen och vars fång med fog kunnat anses olagligt, med fog antas göra sig skyldig till ett brott i Finland för vilket föreskrivs ett strängare straff än ett år.

Utlänningslagens 37 § 1 mom. 6 punkt, som gäller sabotage, spioneri och olaglig underrättelseverksamhet, tillämpas i praktiken så att skyddspolisen och centralkriminalpolisen ger uppgifter om personer som kan antas vidta sådan verksamhet som nämns i lagrummet. Meddelandena om dessa personer står till passkontrollmyndigheternas förfogande så att personuppgifterna på den som kommer till landet vid behov kan jämföras med de personuppgifter som finns i meddelandena.

Enligt rådande förvaltningspraxis förutsätter avvisning av en utlänning på basis av 37 § 2 mom. utlänningslagen inte att utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd, trots att en sådan slutsats kunde dras på basis av paragrafens ordalydelse. Om utlänningen har vis-

tats i Finland en längre tid än vad han har rätt till på basis av visumet eller visumfriheten kan han avvisas med stöd av 37 § 2 mom. utlänningslagen, trots att han inte ansökt om uppehållstillstånd.

Förfarande och behöriga myndigheter. Enligt 39 § 1 mom. utlänningslagen kan beslut om avvisning fattas av en passkontrollmyndighet, polisen eller Utlänningsverket. Passkontrollmyndigheten eller polisen beslutar om avvisning enligt vederbörande ministeriums anvisningar. Om avvisningen sker med stöd av 37 § 2 mom. utlänningslagen, dvs. om utlänningens fortsatta vistelse i landet skulle kräva uppehållstillstånd, men något sådant inte har beviljats, eller om utlänningen har ansökt om asyl i Finland, skall beslutet om avvisning dock fattas av Utlänningsverket.

Enligt paragrafens 2 mom. kan passkontrollmyndigheten eller polisen föra ärendet till Utlänningsverket om avvisningsärendet har betydelse för tillämpningen grunderna för avvisning i andra liknande fall. Utlänningsverket får också på eget initiativ ta upp ett avvisningsärende för avgörande.

Om den som skall avvisas har visum eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats av en finsk beskickning och avvisningen sker på de grunder som anges i 37 § 1 mom., återkallas visumet eller uppehållstillståndet av den som beslutar om avvisningen. Passkontrollmyndigheten eller polisen skall i de fall som nämns i 37 § 1 mom. fatta beslut om avvisning inom tre månader efter att utlänningen kommit till Finland. Utlänningsverket kan fatta beslut om avvisning också i samband med avslag på en ansökan om asyl eller uppehållstillstånd.

I utlänningslagen ingår inte några bestämmelser om möjligheten att göra en framställning till Utlänningsverket om avvisning. Enligt 39 § 2 mom. utlänningslagen kan dock passkontrollmyndigheten eller polisen föra ärendet till Utlänningsverket om avvisningsärendet har betydelse för tillämpningen av 37 § i andra liknande fall. Dessutom får Utlänningsverket på eget initiativ ta upp ett avvisningsärende för avgörande.

Utlänningsverkets rätt att ta upp ett avvisningsärende för avgörande är inte bunden till ett enskilt falls karaktär av förhandsavgöran-

de, utan Utlänningsverket får fritt bedöma om saken är nödvändig. Därför konstateras det i inrikesministeriets föreskrift att ett avvisningsärende skall föras till Utlänningsverket för avgörande i de fall då passkontrollmyndigheten eller polisen anser det nödvändigt att ett inreseförbud utfärdas för en utlänning. Detta är nödvändigt eftersom endast Utlänningsverket kan meddela inreseförbud.

Enligt rådande förvaltningspraxis förutsätter avvisning av en utlänning på basis av 37 § 2 mom. utlänningslagen inte att den som avvisas har ansökt om uppehållstillstånd. I sådana fall då utlänningen inte har ansökt om uppehållstillstånd kommer en uppgift om att utlänningen vistas i landet utan uppehållstillstånd på det sätt som avses i 37 § 2 mom. utlänningslagen nödvändigtvis inte till Utlänningsverkets kännedom. Enligt ovan nämnda föreskrift skall passkontrollmyndigheten och polisen vid behov också föra ärendet till Utlänningsverket för avgörande i dessa fall.

Utvisning

Definition. I utlänningslagen ingår inte någon egentlig definition på utvisning. Enligt lagens 40 § 1 mom. är utvisning avsett som ett förfarande uttryckligen för avlägsnande av en utlänning som vistats i landet med uppehållstillstånd. Vid prövningen av förutsättningarna för utvisning är det inte avgörande på vilken grund utlänningen har beviljats uppehållstillstånd utan förutsättningarna för utvisning prövas enligt de rådande omständigheterna.

Utvisningsgrunderna. Grunderna för utvisning ingår i 40 § utlänningslagen. Enligt 1 mom. får en utlänning som har haft uppehållstillstånd i landet utvisas ur Finland om han vistas i landet utan pass eller uppehållstillstånd, när ett sådant krävs, eller som under en kort vistelse i landet har gjort sig oförmögen att ta hand om sig själv. Utvisning är också möjligt då utlänningen har gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs ett års fängelse eller ett strängare straff, eller om han upprepade gånger har gjort sig skyldig till brott. Dessutom kan en utlänning utvisas om han genom sitt uppträdande har visat att han är farlig för andras säkerhet, eller om han

har bedrivit, eller det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller annars med fog kan antas att han börjar bedriva sabotage, spioneri, olaglig underrättelseverksamhet eller någon annan verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat.

Enligt lagens 40 § 2 mom. får en flykting utvisas endast om det i de fall som nämns i 1 mom. 5 punkten med hänsyn till nationell säkerhet eller allmän ordning och säkerhet finns särskilda skäl för utvisning, eller om han har dömts för ett särskilt grovt brott och domen har vunnit laga kraft.

I lagens 41 § bestäms att när utvisning övervägs skall hänsyn tas till alla omständigheter och förhållanden i sin helhet som verkar på saken. Sådana är åtminstone hur länge utlänningen har vistats i Finland, förhållandet mellan barn och förälder, familjeband och andra band till Finland samt arten av det brott eller de brott som utlänningen gjort sig skyldig till. Enligt paragrafens 2 mom. får ingen utvisas till ett område där han kan bli utsatt för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område.

Med oförmåga att ta hand om sig själv avses närmast att utlänningen genom att använda upp alla medel som är nödvändiga för vistelsen i landet har gjort sig själv oförmögen att ta hand om sig själv. Som en kort vistelse i landet kan enligt inrikesministeriets föreskrift betraktas två år, på samma sätt som i bestämmelserna i 21 § utlänningslagen om återkallelse av uppehållstillstånd. I praktiken har utvisning på ovan nämnda grund kunnat komma i fråga t.ex. då en utlänning som vistas i landet på grund av studier inte har tillräckliga medel för fortsatt vistelse i landet.

Begående av brott som grund för avvisning förutsätter att det i bestämmelsen i 40 § 1 mom. 3 punkten utlänningslagen avses ett brott för vilket det enligt straffskalan utfärdas ett maximistraff på ett år eller ett strängare straff. Det straff som utdömts för ett brott kan vara ett villkorligt eller ovillkorligt fängelsestraff eller ett bötesstraff. Domstolens beslut behöver inte ha vunnit laga kraft om det inte är fråga om en utlänning som fått flyktingstatus i Finland.

Om en utlänning gör sig skyldig till upprepade brott har storleken på straffskalan inte

definierats. Vid prövningen av förutsättningarna för utvisning har man fäst uppmärksamhet bl.a. vid brottens art och tidpunkten för dem. Om utlännningen t.ex. har gjort sig skyldig till flera egendoms- eller misshandelsbrott inom en kort tid kan förutsättningar för utvisning föreligga.

Fara för andras säkerhet kan visa sig t.ex. i form av upprepat våld mot andra. I bestämmelsen betonas myndigheternas omfattande skyldighet att förete bevis. I fall som gäller fara borde man enligt regeringens proposition i regel invänta domstolens beslut och motivera avlägsnandet ur landet med begående av brott.

Lagrummet om sabotage, spioneri och olaglig underrättelseverksamhet tillämpas i praktiken så att skyddspolisen och central-kriminalpolisen ger uppgifter om personer som kan antas inleda i lagrummet avsedd verksamhet här. Meddelandena om dessa personer finns att tillgå för passkontrollmyndigheten så att personuppgifterna för en person som kommer till landet kan jämföras med personuppgifterna i meddelandena.

Förfarande och behöriga myndigheter. Enligt 42 § utlänningslagen fattas beslut om utvisning av Utlänningsverket på framställning av polisen. Utlänningsverket får också utan framställning av polisen besluta om utvisning, om orsaken är verksamhet som äventyrar statens säkerhet eller Finlands förhållanden till en främmande stat. Enligt 2 mom. i samma paragraf skall utlännningen och minoritetsombudsmanen alltid ges tillfälle att bli hörda i ett utvisningsärende.

I utlänningslagen och utlänningsförordningen ingår inte några bestämmelser om innehållet i framställningen om utvisning eller om tidpunkten för den. I inrikesministeriets föreskrift däremot finns mycket detaljerade föreskrifter om tidpunkten för och innehållet i framställningen.

Enligt föreskriften skall framställningen om utvisning göras så snabbt som möjligt efter att det konstaterats att förutsättningarna för utvisning föreligger. Till framställningen om utvisning skall fogas en kopia av alla de sidor i utlänningsens resedokument på vilka det finns anteckningar. Av framställningen skall tidpunkten för inresan och grunden för den framgå. Dessutom skall grunderna och

giltighetstiderna för uppehållstillstånd som beviljats utlännningen framgå.

Av framställningen om utvisning skall grunderna för utvisning framgå. Till framställningen skall fogas en utredning om att den utredning över förutsättningarna för utvisning som avses i 23 § utlänningsförordningen har gjorts. I framställningen om utvisning skall uppges utlänningsens preliminära åsikt om utvisningen samt om ett eventuellt inreseförbud. Till framställningen skall också fogas den åsikt som en eventuell make eller sambo i Finland har.

Om polisen föreslår att inreseförbud skall meddelas en utlännning skall av framställningen om utvisning enligt föreskriften framgå om inreseförbudet skall meddelas tills vidare eller för en viss av polisen föreslagna tid.

Inreseförbud

I 43 § utlänningslagen ingår bestämmelser om inreseförbud. I utlänningslagen ingår inte någon definition på inreseförbud eller någon bestämmelse om när inreseförbudet börjar. Enligt rådande tillämpningspraxis har inreseförbudet börjat den dag då det beslut om avvisning eller utvisning fattats genom vilket utlännningen meddelats inreseförbud.

I 43 § utlänningslagen bestäms att i ett utvisningsbeslut och i ett beslut som Utlänningsverket fattat om avvisning får utlännningen meddelas inreseförbud för högst fem år eller tills vidare. Enligt paragrafens 2 mom. får ett inreseförbud återkallas helt eller för en bestämd tid på grund av förändrade förhållanden eller av någon viktig personlig anledning.

I utlänningslagen finns det inte några bestämmelser om förutsättningarna för meddelande av inreseförbud. Enligt Utlänningsverkets anvisningar om uppehållstillstånd utfärdas inreseförbud i allmänhet om utlännningen har varit asylsökande, han har kommit illegalt till landet, vistats olagligt i landet, upprepade gånger ansökt om uppehållstillstånd sedan han fått ett negativt beslut eller gjort sig skyldig till brott.

Om otillåten vistelse i landet är grund för avlägsnande ur landet meddelas inreseförbu-

det i allmänhet för två år. När det är fråga om brott varierar längden på inreseförbudet från tre till fem år beroende på brottens art, antal och utförande. När det är fråga om grova eller yrkesmässiga brott meddelas inreseförbudet i allmänhet tills vidare.

Utlänningsverket fattar beslut om meddelande om inreseförbud. Utlänningen kan lämna in en ansökan om återkallande av inreseförbudet. Utlänningsverket fattar beslutet med anledning av ansökan.

En utlänning kan meddelas inreseförbud i ett beslut som Utlänningsverket fattar om avvisning eller utvisning. Passkontrollmyndigheten eller polisen har inte befogenhet att meddela inreseförbud. Ovan beskrivna förfarande om en framställning till Utlänningsverket om att inreseförbud skall meddelas har delvis införts för att ersätta denna brist. I praktiken kan det även i de fall då passkontrollmyndigheten eller polisen fattar beslut om avvisning även finnas förutsättningar för utfärdande av inreseförbud.

2.1.10. *Upphållsrätt för medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer*

Rätten för unionsmedborgare och EES-staternas medborgare till inresa och vistelse regleras på EU-nivå numera i ett mycket komplicerat regelverk. Detta regelverk består av två förordningar och nio direktiv. Dessa rättsakter bygger på flera rättsliga grunder i EG-fördraget och omfattar olika personkategorier.

Om personers fria rörlighet i begreppets vidaste bemärkelse finns bestämmelser i artikel 3 punkt c, artiklarna 39—55 i EG-fördraget samt i vissa artiklar som senare intagits i EG-fördraget. Genom EES-avtalet har rörelsefriheten enligt EG-fördraget utvidgats till att gälla även medborgare från Island, Lichtenstein och Norge. När det gäller tillämpningsområdet för bestämmelserna om fri rörlighet finns det i princip inte någon skillnad mellan unionens medborgare och EES-staternas medborgare.

I förordningen om upphållsrätt för arbetstagare och i kommissionens förordning (70/1251/EEG) om arbetstagares rätt att

stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där ingår närmare bestämmelser om rörelsefrihetens innehåll. I rådets direktiv 68/360/EEG ingår bestämmelser om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (nedan *direktivet om upphållsrätt för arbetstagare*). EG-domstolen har i sina avgöranden utsträckt rörelsefriheten också till sådana medborgare i medlemsstaterna som åker till en annan medlemsstat för att ta emot tjänster, t.ex. turister.

Rörelsefriheten för personer utvidgades till att gälla också ekonomiskt inaktiva personer genom de tre direktiv om rätten till bosättning som rådet gav i juni 1990. Direktiven gäller studerande (90/366/EEG), pensionärer (90/365/EEG) och sådana medborgare i gemenskapens medlemsstater som inte har rätt till bosättning med stöd av andra bestämmelser (90/364/EEG).

Det finns också bestämmelser om personers fria rörlighet i vissa andra avtal som ingått av EG och enligt vilka rörelsefriheten i den omfattning som avtalen anger också sträcker sig till andra personer än medborgare i medlemsstaterna. Sådana är i synnerhet associationsavtalen, Europaavtalen, partnerskaps- och samarbetsavtalen och Loméavtalen. Bestämmelserna i dessa avtal är inte så omfattande som i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

De förordningar och direktiv som fastställer rörelsefriheten är direkt förpliktande rätt för Finland. De viktigaste bestämmelserna om rörelsefrihet har intagits i utlänningslagen.

I 8 a § utlänningslagen bestäms att när en medborgare i en EES-stat kommer till Finland krävs det att han uppvisar giltigt personbevis eller pass.

För att en medborgare i en EES-stat skall få resa in i landet krävs det förutom ett godtagbart resedokument att han inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. En medborgare i en EES-stat behöver inte något uppehållstillstånd om hans vistelse i landet varar högst tre månader. En arbetsökande medborgare i en EES-stat får även efter detta vistas i landet utan uppehållstillstånd under en skälig tid, om han fortfarande söker

arbete och om han har faktiska möjligheter att få arbete.

Vistelse

I utlänningslagen ingår inte någon definition på uppehållstillstånd som beviljas en medborgare i en EES-stat och hans familjemedlemmar. Enligt 16 § 4 mom. utlänningslagen beviljas en utlänning som är medborgare i en EES-stat tidsbegränsat uppehållstillstånd för fem år. Detsamma gäller hans make, hans egna och hans makes föräldrar som är beroende av honom för sin försörjning samt hans egna och hans makes barn som är under 21 år eller beroende av dem för sin försörjning. Om en ovan nämnd utlänning vistelse likväl beräknas fortgå en kortare tid än ett år, kan uppehållstillståndet beviljas för den beräknade tiden för vistelsen.

I utlänningslagen ingår det inte några särskilda bestämmelser om möjligheterna att bevilja en medborgare i en EES-stat ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Enligt tillämpningspraxis har den lokala polisen beviljat ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd eftersom den är behörig att bevilja också andra utlänningar ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Enligt utlänningslagen beviljar den lokala polisen uppehållstillstånd för en medborgare i en EES-stat och hans familjemedlemmar som kommer till Finland utan uppehållstillstånd. Enligt 20 § 2 mom. utlänningslagen beviljas en medborgare i en EES-stat ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i dessa fall. I utlänningslagen ingår inte någon klar bestämmelse om vem som beviljar uppehållstillstånd för en familjemedlem till en medborgare i en EES-stat i sådana fall då familjebandet har uppkommit först under vistelsen i Finland. I dessa fall har det på basis av ovan nämnda lagrum ansetts att den lokala polisen är behörig att bevilja uppehållstillståndet.

En medborgare i en EES-stat och hans familjemedlemmar beviljas i regel uppehållstillstånd som är giltigt i fem år. Permanent uppehållstillstånd kan dock beviljas redan efter två års vistelse med status A. I utlänningslagen finns det inte några särskilda bestämmelser om möjligheterna att bevilja en med-

borgare i en EES-stat eller hans familjemedlemmar permanent uppehållstillstånd. Vid den praktiska tillämpningen av utlänningslagen har man dock ansett att också en medborgare i en EES-stat och hans familjemedlemmar skall ha rätt att söka om permanent uppehållstillstånd.

Bedömningen av förutsättningarna för ett permanent uppehållstillstånd är problematisk eftersom det uppehållstillstånd som beviljas en medborgare i en EES-stat och hans familjemedlemmar inte har någon statusbeteckning. Enligt rådande förvaltningspraxis har den lokala polisen i dessa situationer gjort bedömningar från fall till fall om huruvida de allmänna förutsättningarna för beviljande av permanent uppehållstillstånd föreligger, dvs. två års oavbruten vistelse av permanent karaktär.

I utlänningslagen ingår inte heller några uttryckliga bestämmelser om när ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som beviljats en medborgare i en EES-stat och hans familjemedlemmar återkallas eller upphör att gälla.

Förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet

Enligt 37 § 3 mom. utlänningslagen kan en utlänning vars rätt att uppehålla sig i landet grundar sig på avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet avvisas endast av skäl som grundar sig på allmän ordning och säkerhet samt folkhälsan.

Enligt 40 § 3 mom. utlänningslagen får en utlänning som har på avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet grundad vistelserätt utvisas endast av skäl som sammanhänger med allmän ordning och säkerhet samt folkhälsan.

Jämlikhet är fundamental gemenskapsrättslig rättsprincip. Principen gäller också i alla gemenskapens medlemsstater. Enligt artikel 12 i EG-fördraget skall all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördraget. Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet är en av de viktigaste gemenskapsrättsliga principer-

na.

Arbetsstagare, företag och nyttigheter skall på den gemensamma marknaden behandlas på samma sätt i alla medlemsstater. Det är fråga om kravet på nationell behandling: varje medlemsstat skall inom tillämpningsområdet för EG-fördraget behandla subjekt från andra medlemsstater på samma sätt som egna medborgare eller företag. Diskrimineringsförbudet gäller dock inte s.k. omvänd diskriminering, dvs. en sådan situation då en medlemsstat behandlar det egna landets fysiska eller juridiska personer sämre än medborgare och företag från andra medlemsstater. Som exempel på nationell behandling kan i fråga om utlänningslagen tas EG-domstolens avgörande om definitionen på en familjemedlem.

I sitt avgörande (Mål 59/85, Reed) konstaterade EG-domstolen att det begrepp "make till en medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen" som nämns i artikel 10.1 i rådets förordning 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen inte enligt förordningens ursprungliga avsikt innefattar sambor. I samma avgörande konstaterar EG-domstolen dock att med beaktande av artikel 7.2 i förordningen och bestämmelserna i EG-fördraget skall en medlemsstat som tillåter att egna medborgare och deras utländska sambor vistas i medlemsstaten som familjemedlemmar behandla sambor till medborgare från andra medlemsstater på motsvarande sätt.

Som ett exempel på omvänd diskriminering kan nämnas EG-domstolens avgörande gällande en situation i medlemsstaten som avser interna förhållanden (Förenade målen 35, Uecker och 36782, Jaquet). Enligt avgörandet kan bestämmelserna om personers fria rörlighet inte tillämpas på medborgare från tredje land som är familjemedlem till en medborgare i medlemsstaten om det helt är fråga om en situation i medlemsstaten som avser interna förhållanden. En medborgare i tredje land som är familjemedlem till en medborgare i medlemsstaten har inte rätt att vädja till gemenskapsrätten om medborgaren i medlemsstaten i fråga aldrig har utövat rätten till fri rörlighet inom gemenskapen.

EG-domstolen ansåg också i sitt senare avgörande (Mål C-370/90, Singh) att i sådana situationer då en medborgare i en medlemsstat har utövat sin rätt till fri rörlighet för ar-

betstagare i en annan medlemsstat tillsammans med sin make, som är medborgare i ett tredje land, har maken rätt att vädja till bestämmelserna om fri rörlighet för personer då medborgaren i medlemsstaten återvänder till sitt hemland tillsammans med sin make.

Tillämpningen av den rätt att uppehålla sig som grundar sig på personers fria rörlighet och av begränsningarna i anslutning därtill på sådana familjemedlemmar till finska medborgare som inte är medborgare i en medlemsstat, förutsätter alltså att familjemedlemmen i fråga tillsammans med den finska medborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet i en annan medlemsstat. Följden av en tillämpning i enlighet med EG-domstolens avgörandepraxis är en situation med omvänd diskriminering.

En familjemedlem till en medborgare från en annan medlemsstat som vistas i Finland och som inte är medborgare i medlemsstaten kan vädja till bestämmelserna om fri rörlighet. Däremot har en familjemedlem till en finsk medborgare som inte är medborgare i en medlemsstat inte rätt att vädja till bestämmelserna om fri rörlighet. I praktiken framgår skillnaden t.ex. i att en familjemedlem till en medborgare från en annan medlemsstat beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för fem år och han kan lämna ansökan om uppehållstillstånd till den lokala polisen i Finland. En familjemedlem till en finsk medborgare skall däremot i regel ansöka om uppehållstillstånd utomlands innan han anländer till Finland och han beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för ett år.

Regleringen av den uppehållsrätt som grundar sig på EES-avtalet är knapp i utlänningslagen. Enligt rådande förvaltningspraxis har ärendena i dessa fall avgjorts utgående från den gemenskapsrättsliga jämlikhetsprincipen och kravet på s.k. nationell behandling.

2.1.11. *Transportörers skyldigheter*

Nationell lagstiftning

I 44 § utlänningslagen ingår bestämmelser om återtransport av en utlänning och därtill anslutna särskilda kostnader. Om en utlänning avvisas, är den trafikidkare som har

transporterat honom till Finland skyldig att föra honom tillbaka till den plats där han medtogs för transporten. Har utlänningen inte medel för återresan, är den trafikidkare som har transporterat honom skyldig att transportera honom på egen bekostnad. Om avvísningen har berott på att utlänningen saknade pass, visum, uppehållstillstånd, arbetstillstånd eller medel och utlänningen behöver en följeslagare, är trafikidkaren också skyldig att betala kostnaderna för följeslagaren. Särskilda bestämmelser om kostnaderna för återtransport av personer som har lämnat ett fartyg eller ett luftfartyg ingår i paragrafens 3 och 4 mom.

Enligt 64 b § utlänningslagen bestäms om straff för ordnande av olaglig inresa i 17 kap. 8 § strafflagen. Bestämmelsen om straff överfördes från utlänningslagen till strafflagen genom den lag som trädde i kraft den 1 januari 1999. Bestämmelsen bereddes så att den också uppfyller förpliktelseerna enligt Schengenregelverket. Den som 1) för in eller försöker föra in i Finland en utlänning som inte har sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs för inresa, 2) ordnar eller förmedlar transport till Finland för en utlänning som avses i 1 punkten eller 3) till någon annan överlåter ett falskt, förfalskat eller för någon annan utfärdat pass, visum eller uppehållstillstånd för att användas i samband med inresa, skall för ordnande av olaglig inresa dömas till böter eller fängelse i högst två år. Enligt paragrafens 2 mom. skall som ordnande av olaglig inresa inte betraktas en gärning vilken bedömd som en helhet bör anses ha begåtts av godtagbara skäl, särskilt med beaktande av gärningsmannens bevekelsegrunder samt sådana förhållanden i utlänningens hemland eller i det land där han stadigvarande är bosatt som påverkar hans säkerhet.

EU:s lagstiftning

Schengenregelverket. I artikel 26 i Schengenkonventionen har Schengenstaterna förpliktat sig att i den nationella lagstiftningen införa bestämmelser om transportörens skyldighet till återtransport. Enligt artikel 26.1 a i konventionen grundar sig skyldigheten på att en utlänning vägras inresa till någon avtals-

slutande parts territorium. Transportören är skyldig att transportera utlänningen till det tredje land där han påbörjat sin resa, eller det tredje lands som utfärdat det resedokument med vilket resan företagits, eller något annat tredje land som med säkerhet tillåter inresa.

Enligt artikel 26.2 i konventionen förbinder sig de avtalslutande parterna också att införa sanktioner mot transportörer som luft- eller sjövägen från tredje land till deras territorium befordrar utlänningar utan nödvändiga resedokument.

Den finska nationella lagstiftningen innehåller bestämmelser om trafikidkarens skyldighet till återtransport och om att trafikidkaren i de fall som avses i avtalet kan dömas till bötesstraff.

Rådets direktiv om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985. Rådet antog den 28 juni 2001 ett direktiv om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (2001/51/EG, nedan *direktivet om transportörsansvar*). Medlemsstaterna skall ha vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 11 februari 2003.

Enligt direktivets ingress är det för att den olagliga invandringen skall kunna bekämpas effektivt väsentligt att samtliga medlemsstater fastställer regler om skyldigheterna för de transportörer som befordrar utländska medborgare till medlemsstaternas territorium. För att säkerställa att detta mål får ett större genomslag bör även de ekonomiska påföljder som medlemsstaterna för närvarande utkräver i de fall då transportörer underlåter att uppfylla sina kontrollskyldigheter harmoniseras i så hög utsträckning som möjligt, med beaktande av olikheterna i medlemsstaternas rättssystem och rättspraxis.

Direktivet ingår i de övergripande reglerna för att hantera migrationsströmmarna och för att bekämpa den olagliga invandringen. Tillämpningen av direktivet påverkar inte de åtaganden som följer av flyktingkonventionen.

Enligt direktivet bör medlemsstaterna vid alla de rättsliga åtgärder mot transportörer som kan leda till påföljder, garantera transportörernas rätt till effektiva rättsmedel mot

sådana beslut.

Direktivet utgör en utveckling av Schengenregelverket enligt protokollet om införlivande av detta inom Europeiska unionens ramar, i enlighet med bilaga A till rådets beslut 1999/435/EG av den 20 maj 1999 om fastställande av Schengenregelverket, i enlighet med relevanta bestämmelser i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och fördraget om Europeiska unionen, i syfte att besluta om den rättsliga grunden för samtliga de bestämmelser och beslut som utgör Schengenregelverket (3).

Genom direktivet preciseras tillämpningsområdet för artikel 26.1 i Schengenkonventionen så att nämnda åtgärder också tillämpas när inresa vägras en tredjelandsmedborgare i transit, om a) den transportör som skulle ha befordrat honom till bestämmelselandet vägrar att transportera honom, eller b) myndigheterna i bestämmelsestaten har vägrat honom inresa och återsänt honom till den medlemsstat som varit transitland för honom.

Enligt direktivet skall transportören betala tillbaka kostnaderna för transporten om han inte själv sörjer för personens återresa. Dessutom skall transportören ta på sig ansvaret

för en tredjelandsmedborgare som berörs av avvisningen om han inte kan återsändas omedelbart.

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att de påföljder som skall tillämpas på transportörer som transporterar tredjelandsmedborgare utan resedokument eller behövt visum till medlemsstaternas territorium är avskräckande, effektiva och proportionerliga. Dessutom skall påföljden vara a) maximalt 5 000 euro för varje person som har befordrats eller b) eller minst 3 000 euro för varje person som har befordrats eller maximalt minst 500 000 euro för varje överträdelse.

Direktivet bör inte påverka medlemsstaternas frihet att bibehålla eller införa ytterligare åtgärder eller påföljder mot transportörer. Medlemsstaterna kan bestämma om eller tillämpa strängare ekonomiska straff än de som nämns i förslaget. Det är också möjligt att använda andra former av påföljder, t.ex. körförbud, beslagtagande och konfiskering av transportmedel eller återkallande av tillståndet att bedriva trafik.

Tabell 9. Straff för ordnande av olaglig inresa

År	Brott	Ovillkorligt	Villkorligt	Antal dagsböter i genomsnitt
1996	Några domar, ovillkorliga			
1997	2			
1998	4	2 (12,0 kk)	2 (2,5 kk)	
1999	4			40
2000	3	1		35
2001	7	1	2 (2,0 kk)	29

Källa: Statistikcentralen

2.1.12. Straffbestämmelser

Rubriken för 9 kap. utlänningslagen är straffstadganden. Kapitlet innehåller fyra bestämmelser. I lagen finns det innehållsmässiga bestämmelser om utlänningsförseelse och

utlänningsförseelse av arbetsgivare och bestämmelser med hänvisningar till strafflagen om arbetstillståndsbrott och ordnande av olaglig inresa. Nära samband med utlänningslagen har också bestämmelserna i 17 kap. strafflagen om riksgrännsbrott och lind-

rigt riksgränsbrott.

Utlänningsförseelse. En utlänning som 1) uppehåller sig i Finland utan sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller utför förvärvsarbete i landet utan behövligt arbetstillstånd, eller 2) försummar anmälningskyldigheten enligt 45 § eller en med stöd av 53 § given uppmaning att inställa sig för att lämna upplysningar om sin vistelse, skall för utlänningsförseelse dömas till böter.

Arbetstillståndsbrott. Den sakliga bestämmelsen om arbetsgivares arbetstillståndsbrott ingick i utlänningslagen från 1993 till utgången av 1998. Sedan ingången av 1999 bestäms det om arbetstillståndsbrott i 47 kap. 6 a § strafflagen, till vilken det finns en hänvisning i 64 § utlänningslagen. Bestämmelsen överfördes från utlänningslagen till strafflagen eftersom en av principerna med totalrevisionen av strafflagen var att ersätta de straffbestämmelser med fängelse i straffskalan som fanns på andra håll i lagstiftningen med bestämmelser i strafflagen. Med stöd av 47 kap. 6 a § 1 mom. strafflagen skall en arbetsgivare eller dennes företrädare som anställer eller i sin tjänst håller en utlänning som saknar behövligt arbetstillstånd för arbetstillståndsbrott dömas till böter eller fängelse i högst ett år. I paragrafens 2 mom. har ansvaret utvidgats till att gälla även en entreprenad- eller underentreprenadgivare eller den som låter utföra arbete eller deras representant, som underlåter att försäkra sig om att utländska arbetstagare har behövligt arbetstillstånd.

Utlänningsförseelse av arbetsgivare. Bestämmelsen om utlänningsförseelse av arbetsgivare är från 1993. I 1 mom. bestäms att om en arbetsgivare, en entreprenad- eller underentreprenadgivare eller den som låter utföra arbete ger myndigheterna felaktiga eller vilseledande uppgifter om en utländsk arbetstagares löne- eller anställningsvillkor eller om arbetsuppgifterna och de krav som dessa ställer, skall han dömas till böter. Enligt 2 mom. kan arbetsmyndigheten bestämma att det är möjligt att på vissa villkor under en bestämd tid eller tills vidare inte bevilja arbetstillstånd för arbete hos en arbetsgivare som upprepade gånger gjort sig skyldig till den gärning som avses i 1 mom. I regeringens proposition (RP 293/1992 rd) sades i mo-

tiveringen till bestämmelsen att det i praktiken har visat sig vara ett problem att utlänningens socialskyddsavgifter och andra förpliktelser enligt arbetslagstiftningen ofta försumrats, fastän arbetstillstånd ordnats för utlänningen. Genom bestämmelsen försökte man förstärka de medel som kan användas vid övervakningen av att arbetsgivarens förpliktelser uppfylls och vid förebyggandet av missbruk.

Ordnande av olaglig inresa. Enligt 64 b § utlänningslagen bestäms om straff för ordnande av olaglig inresa i 17 kap. 8 § strafflagen. Straffbestämmelsen överfördes från utlänningslagen till strafflagen genom en lag som trädde i kraft den 1 januari 1999. Bestämmelsen bereddes också så att den skulle uppfylla förpliktelserna enligt Schengenregelverket. Den som 1) för in eller försöker föra in i Finland en utlänning som inte har sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs för inresa, 2) ordnar eller förmedlar transport till Finland för en utlänning som avses i 1 punkten eller 3) till någon annan överlåter ett falskt, förfalskat eller för någon annan utfärdat pass, visum eller uppehållstillstånd för att användas i samband med inresa, skall för ordnande av olaglig inresa dömas till böter eller fängelse i högst två år. Enligt paragrafens 2 mom. betraktas som ordnande av olaglig inresa inte en gärning vilken bedömd som en helhet bör anses ha begåtts av godtagbara skäl, särskilt med beaktande av gärningsmannens bevekelsegrunder samt sådana förhållanden i utlänningens hemland eller i det land där han stadigvarande är bosatt som påverkar hans säkerhet.

Riksgränsbrott. I 17 kap. strafflagen ingår bestämmelser om riksgränsbrott och lindrigt riksgränsbrott. I 17 kap. 7 § strafflagen, vilken trädde i kraft vid ingången av 1999, bestäms om riksgränsbrott. Enligt bestämmelsen är det straffbart att överskrida Finlands gräns utan att inneha ett pass som berättigar till det eller något annat dokument som utvisar reserätten eller att överskrida gränsen någon annanstans än genom ett tillåtet inrese- eller utreseställe eller i strid med ett på lag grundat förbud, att annars bryta mot bestämmelserna om överskridande av gränsen eller att olovligen vistas eller färdas inom gränzonen eller inom den vidtar någon åt-

gärd som är förbjuden. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Sedan ingången av 2001 har det varit möjligt att döma för lindrigt riksgränsbrott om riksgränsbrottet, med hänsyn till den olovliga vistelsens eller färdens kortvarighet eller den förbjudna verksamhetens art eller andra omständigheter som hänför sig till brottet, bedömt som en helhet är ringa. Straffet är böter. Fallen kan behandlas i strafforderförfarande (jämför lagen om gränsson fram till år 1999.).

I det följande finns statistikcentralens statistikuppgifter om utdömda straff. Statistikfö-

ringsmetoden var enhetlig åren 1997-2000 och därförinnan annorlunda. I källstatistiken har beaktats tre situationer beroende på om brottet har varit det enda brottet, huvudbrottet i ett gemensamt straff eller bibrott i ett gemensamt straff. I tabellerna finns siffror om alla brott till den del de har framgått av källstatistiken. Uppgifterna om det genomsnittliga straffet gäller huvudbrotten.

Utlänningsförseelse och arbetsgivares arbetstillståndsförseelse är bötesbrott i vilka böter påförs i strafforderförfarande.

Tabell 10. Utlänningsförseelse

År	Brott	Antal dagsböter i genomsnitt
1995	1 218	11
1996	1 201	10
1997	1 106	10
1998	1 033	11
1999	1 025	12
2000	1 424	14
2001	2 262	13

Källa: Statistikcentralen

Tabell 11. Utlänningsförseelse av arbetsgivare

År	Brott	Antal dagsböter i genomsnitt
1996	ca 25	21
1997	1	
1998	1	15
1999	4	13
2000	3	7
2001	1	8

Källa: Statistikcentralen

Tabell 12. Arbetstillståndsbrott

År	Brott	Ovillkorligt	Villkorligt	Antal dagsböter i genomsnitt
1996	Några bötesstraff			
1997	16			19
1998	15	1 (2,5 mån)		10 bötesstraff
1999	6			18
2000	15			14
2001	42			19

Källa: Statistikcentralen

2.1.13. Rättskydd

Överklagande av beslut av polisen eller passkontrollmyndigheten

I 55 § utlänningslagen föreskrivs om överklagande av beslut av passkontrollmyndighet eller polisen. Med undantag för beslut i visumärenden kan besvär över beslut som med stöd av lag hör till dessa myndigheters behörighet anföras hos en regional förvaltningsdomstol på den grunden att beslutet strider mot lag. På anförande och behandling av besvär tillämpas förvaltningsprocesslagen (586/1996). Avvikande från förvaltningsprocesslagen är besvärstiden dock 14 dygn från delfäendet av beslutet. Förvaltningsdomstolens beslut i sådana här ärenden får inte överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

Överklagbara beslut av polisen. Med stöd av utlänningslagen kan polisen fatta överklagbara beslut i följande ärenden:

- 1) förlängning av giltighetstiden för främlingspass (5 § 5 mom.),
- 2) förlängning av giltighetstiden för rese-dokument för flykting (6 § 4 mom.),
- 3) beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som kommer till Finland utan uppehållstillstånd och som är medborgare i en stat inom EES och för hans make, hans egna och hans makes barn som är beroende av dem för sin försörjning samt hans egna och hans makes föräldrar som är beroende av honom för sin försörjning (barnen antingen under 21 år eller i övrigt beroende av honom för sin försörjning; 16 § 4 mom.),
- 4) beviljande av nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd för en utlänning som vistas i Finland (19 § 3 mom.),
- 5) beviljande av uppehållstillstånd för de medborgare i tredje stat som hör till personalen vid en diplomatisk beskickning i Finland eller till ett konsulat samt förestås av en utsänd konsul samt medlemmarna av deras familjer och för den som är i privat tjänst hos personalen (19 § 4 mom.),
- 6) återkallande av uppehållstillstånd som polisen har beviljat (21 § 2 mom.),
- 7) beviljande av arbetstillstånd i samband

med uppehållstillståndet för en utlänning som vistas i Finland (26 § 2 mom.),

8) beviljande av arbetstillstånd för en utlänning som vistas i landet och som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (26 § 2 mom.), och

9) avvisning (39 § 1 mom.) och återkallande av visum eller uppehållstillstånd i anslutning till en avvisning (39 § 3 mom.).

Polisen kan hänskjuta ett ärende som gäller beviljande av ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd och ett permanent uppehållstillstånd till Utlänningsverket, om den anser att uppehållstillstånd inte kan beviljas av särskilda skäl (19 § 3 mom.).

Polisen beslutar om avvisning enligt anvisningar från inrikesministeriet. Polisen skall enligt 39 § 4 mom. fatta beslut om avvisning inom tre månader efter att utlänningen kommit till Finland. Grund för avvisningen är då att utlänningen inte uppfyller de förutsättningar för inresa till landet som anges i 8 §.

Överklagbara beslut av passkontrollmyndigheten. En passkontrollmyndighet kan för sin del fatta ett överklagbart beslut om avvisning (39 § 1 mom.) och, i anslutning till detta, om återkallande av visum eller uppehållstillstånd (39 § 3 mom.).

Passkontrollmyndigheten beslutar, precis som polisen, om avvisning enligt anvisningar från inrikesministeriet. Också passkontrollmyndigheten skall fatta beslut om avvisning inom tre månader, om grunden för avvisningen är att utlänningen inte uppfyller de allmänna förutsättningarna för inresa till landet.

Oöverklagbara beslut av polisen och passkontrollmyndigheten. Möjligheten att överklaga gäller inte följande beslut av polisen eller passkontrollmyndigheten:

- 1) passkontrollmyndighetens beslut att på det sätt som föreskrivs närmare genom förordning bevilja visum för den som kommer till Finland utan visum (13 § 3 mom.)
- 2) polisens beslut att bevilja återkomstvisum (13 § 4 mom.)
- 3) polisens beslut att förlänga den giltighetstid som antecknats i ett visum (13 § 5 mom.).

Överklagande av Utlänningsverkets beslut

Enligt 57 § 1 mom. utlänningslagen får Utlänningsverkets beslut med stöd av denna lag i ett annat ärende än ett sådant som avses i 2 mom. eller 13 § 3 mom. i denna lag överklagas hos förvaltningsdomstolen enligt förvaltningsprocesslagen. Grunden för överklagandet är att beslutet strider mot lag.

Enligt lagens 57 § 3 mom. får besvär dock inte anföras över ett beslut av Utlänningsverket genom vilket ett visum eller ett uppehållstillstånd har återkallats innan utlänningsen kommit till Finland. Besvär får inte heller anföras över Utlänningsverkets beslut i ett annat ärende genom vilket det konstaterats att ärendet förfaller, när sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt lämnat Finland.

Enligt 57 § 4 mom. får ändring sökas i ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen som avses i 1 mom. endast om högsta förvaltningsdomstolen meddelar besvärstillstånd. Tillstånd kan meddelas endast om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättstillämpning är av vikt att ärendet prövas av högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns något annat vägande skäl att meddela tillstånd.

Överklagande hos förvaltningsdomstolen. De beslut av Utlänningsverket som avses i 57 § 1 mom. kan gälla

1) beviljande av främlingspass till en utlänning som vistas i Finland (5 § 1 mom.),

2) beviljande av främlingspass till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd (5 § 2 mom.),

3) utfärdande av resedokument för flykting, för flyktingar som avses i 35 § (6 § 1 mom.),

4) indragning av främlingspass och resedokument för flykting (7 § 3 mom.),

5) återkallande av visum, om utlänningsen redan har kommit till Finland (14 § 2 mom.),

6) beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som kommer till Finland utan uppehållstillstånd (19 § 1 mom.),

7) beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband (18 c § och 19 § 2 mom.),

8) beviljande av uppehållstillstånd av välgående humanitära skäl (18 § 4 punkten och

19 § 2 mom.),

9) beviljande av uppehållstillstånd inom ramen för Finlands flyktingkvot (19 § 2 mom.),

10) beviljande av uppehållstillstånd för medborgare i en tredje stat som hör till personalen vid en diplomatisk beskickning i Finland eller till ett konsulat som förestås av en utsänd konsul samt medlemmarna av deras familjer och den som är i privat tjänst hos personalen (19 § 4 mom.; polisen har parallell behörighet),

11) beviljande av nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd eller permanent uppehållstillstånd för en utlänning som vistats i Finland, sedan polisen har hänskjutit saken till Utlänningsverket (19 § 3 mom.),

12) återkallande av uppehållstillstånd som Utlänningsverket har beviljat (21 § 2 mom. första meningen),

13) återkallande av uppehållstillstånd som har beviljats av en beskickning, om utlänningsen redan kommit till landet (21 § 2 mom. andra meningen),

14) beviljande av arbetstillstånd i samband med uppehållstillståndet för en utlänning som vistas i Finland (26 § 2 mom.),

15) avvisning av en utlänning som inte har beviljats uppehållstillstånd för fortsatt vistelse i landet (37 § 2 mom.),

16) avvisning, om passkontrollmyndigheten eller polisen har fört ärendet till Utlänningsverket eller om Utlänningsverket på eget initiativ har tagit upp ett avvisningsärende för avgörande (39 § 2 mom.),

17) utvisning på eller utan framställning av polisen (42 §), samt

18) återkallande av inreseförbud helt eller för en bestämd tid (43 § 2 mom.).

Polisen eller passkontrollmyndigheten kan föra ett avvisningsärende där de har behörighet till Utlänningsverket, om ärendet har betydelse för tillämpningen av 37 §, som gäller grunder för avvisning.

Bestämmande av behörig förvaltningsdomstol. Enligt 12 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen skall besvär över beslut av en sådan myndighet vars verksamhetsområde omfattar hela landet anföras hos den förvaltningsdomstol vars domkrets beslutet huvudsakligen hänförs till på grund av att den person eller sammanslutning som beslutet

huvudsakligen gäller har hemkommun respektive hemort där.

Den nämnda bestämmelsen, som också anger behörig domstol i utlänningsärenden, lämpar sig dåligt för dessa frågor eftersom en persons hemkommun anges som bestämningsgrund. Den som flyttat till Finland får en hemkommun enligt 4 § 1 mom. lagen om hemkommun, om han bor i Finland och har för avsikt att stadigvarande bosätta sig här och om han dessutom har ett giltigt uppehållstillstånd som berättigar till minst ett års vistelse.

Helsingfors förvaltningsdomstol har tolkat behörighetsfördelningen mellan förvaltningsdomstolarna i sitt avgörande 21.9.2000 liggare 1296/7 om besvär i ett beslut om beviljande av främlingspass. Utlänningsverket hade i februari 1999 beviljat ändringssökanden uppehållstillstånd av humanitära skäl på så sätt att uppehållstillståndet gick ut den 10 februari 2000. Ändringssökanden bodde i Uleåborg med sin finska make. Uleåborg hade i mars 1999 antecknats som hemkommun i befolkningsdatasystemet. Ändringssökanden hade i januari 2000 till polisinsättningen i Uleåborgs härad lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd för ett år framåt till den 10 februari 2001. Enligt ett intyg från polisinsättningen fanns det inget hinder för beviljandet av uppehållstillstånd. Ansökan kunde ändå inte avgöras förrän ändringssökanden hade beviljats främlingspass. Helsingfors förvaltningsdomstol ansåg att ändringssökandens hemkommun inte ändras och att ändringssökanden inte upphör att ha en hemkommun i Finland av den anledningen att behandlingen av den nya ansökan om uppehållstillstånd eventuellt ännu inte har slutförts. Ändringssökandens besvär över främlingspassärendet vid Utlänningsverket skulle således enligt den besväransvisning som bifogats beslutet avgöras vid Uleåborgs förvaltningsdomstol, till vilken Helsingfors förvaltningsdomstol överförde ärendet för behandling.

Utlänningsverket har tolkat 12 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen på så sätt att verket också i familjeåterföreningsärenden har gett besväransvisning till den förvaltningsdomstol inom vars område den familjemedlem som är bosatt i Finland bor. Tillämpningen av 12 § 2

mom. förvaltningsprocesslagen medför inga problem i de fall då det är den familjemedlem som bor i Finland som ansöker och/eller anför besvär. Utlänningsverket har gjort den tolkningen att 12 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen skall tillämpas också i de fall då en familjemedlem som bor utomlands anför besvär. Helsingfors förvaltningsdomstol har likväl i sitt avgörande 1.2.2001 ansett att den behöriga domstolen då är Helsingfors förvaltningsdomstol. Grunden är den att Helsingfors förvaltningsdomstol enligt 12 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen är behörig domstol, om det i ärendet inte finns någon behörig domstol med stöd av de övriga bestämmelserna i 12 § förvaltningsprocesslagen.

Överklagbara beslut av Utlänningsverket. Följande beslut av Utlänningsverket får inte överklagas:

1) beviljande av visum för en utlänning som kommer till landet utan visum (13 § 2 mom. och 57 § 2 mom.),

2) återkallande av visum innan en utlänning har kommit till Finland (14 § 2 mom. och 57 § 2 mom.).

Överklagande hos Helsingfors förvaltningsdomstol. I 57 § 2 mom. utlänningslagen sägs att en utlänning som är missnöjd med Utlänningsverkets beslut om asyl eller om uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd eller med Utlänningsverkets därtill anslutna beslut om avvisning eller med ett beslut om när flyktingskap upphör, får på den grund att beslutet strider mot lag anföras besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol enligt förvaltningsprocesslagen.

Hos Helsingfors förvaltningsdomstol kan således anföras besvär över Utlänningsverkets beslut som gäller asylansökan (30 §), ansökan om uppehållstillstånd på grund av behov av skydd (31 §), asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland (33 c §), uppenbart ogrundad asylansökan (34 §), asylansökan vid tillämpning av Dublinkonventionen eller nordiska passkontrollöverenskommelsen (34 b §), ny asylansökan eller ny ansökan om uppehållstillstånd (34 c §), flyktingskaps upphörande (36 §) eller avvisning i samband med behandlingen av en asylansökan (genom beslutet avslås en asylansökan eller ansökan

om uppehållstillstånd; 39 § 1 mom.).

Helsingfors förvaltningsdomstol kan utan utlåtande från Utlänningsverket avgöra en sådan ansökan om förbud mot verkställighet som gäller ett beslut som har fattats med stöd av 33 c eller 34 a—34 c §. I de nämnda ärendena kan förvaltningsdomstolen avgöra en ansökan om förbud mot verkställighet samt besvär i sådana ärenden i en sammansättning med en domare.

Tabell 13. Ärenden enligt utlänningslagen som har inkommit till Helsingfors förvaltningsdomstol:

År	2000	2001	2002
Uppehållstillstånd o.a.	617	697	1017
Asylärenden	778	436	730
Sammanlagt	1 395	1 133	1747

Tabell 14. Avgjorda ärenden vid Helsingfors förvaltningsdomstol:

År	2000	2001	2002
Uppehållstillstånd o.a.	457	417	850
Asylärenden	662	597	631
Sammanlagt	1 119	1 014	1481

Statistiken 2000 är inexact på grund av att också medborgarskapsärenden har registrerats bland utlänningsärendena. Statistiken för 2001 och framåt ger exaktare uppgifter om ärenden enligt utlänningslagen. Hänsyn skall dessutom tas till lagändringar som efter maj 1999 har utvidgat möjligheter att överklaga.

År 2000 var den genomsnittliga behandlingstiden för uppehållstillstånd och andra ärenden enligt utlänningslagen 6,8 månader. År 2001 var behandlingstiden 8,5 månader och i 2002 8,3 månader. År 2001 behandlades besvär gällande asylansökningar (normalt förfarande) i genomsnitt i 10 månader, och 2002 i genomsnitt i 9,5 månader. I påskyndat förfarande var behandlingstiden för asylansökningar i genomsnitt 3,4 månader år 2001 och 4,7 månader år 2002.

Vid Helsingfors förvaltningsdomstol var 1111 utlänningsärenden anhängiga i slutet av

2002. Vid samma tid var totalt 6 033 ärenden anhängiga vid Helsingfors förvaltningsdomstol.

Det påskyndade förfarandet innebär för Helsingfors förvaltningsdomstol att ärendena behandlas i två faser: först måste man avgöra ansökan om förbud mot verkställighet och först därefter besvaren. Den första fasen, dvs. avgörandet i fråga om ansökan om förbud mot verkställighet, har så gott som utan undantag blivit behandlad och delgetts ändringssökanden i enlighet med utlänningslagen inom åtta dagar. Polisen har ordnat tolkning av de beslut som gäller förbud mot verkställighet. I övrigt har förvaltningsdomstolen sett till att besluten har blivit översatta.

Överklagande av beslut av utrikesministeriet eller beskickningar i utlandet

Enligt 60 § utlänningslagen får ändring inte sökas i följande beslut:

1) beskickningars beslut om beviljande av visum (13 §),

2) beskickningars beslut om återkallande av visum, om utläningen ännu inte har kommit till Finland (14 § 2 mom.),

3) beskickningars beslut om beviljande av uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands (17 § 1 mom.),

4) utrikesministeriets beslut att bevilja uppehållstillstånd för dem som hör till personalen vid en diplomatisk beskickning i Finland eller till ett konsulat som förestås av en utsänd konsul samt medlemmarna av deras familjer (19 § 4 mom.),

5) utrikesministeriets beslut att återkalla uppehållstillstånd som har beviljats av utrikesministeriet (21 § 2 mom.),

6) beskickningars beslut att innan utläningen har kommit till Finland återkalla tillstånd som de har beviljat (21 § 2 mom.), samt

7) beskickningars beslut om beviljande av arbetstillstånd för personer utomlands (26 § 1 mom.).

Verkställbarhet

I situationer enligt 55 § utlänningslagen (polisens eller passkontrollmyndighetens beslut i andra ärenden än visumärenden) kan

förvaltningsdomstolens beslut verkställas omedelbart eftersom beslutet inte får överklagas med normala rättsmedel.

Ett beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket besvär över Utlänningsverkets beslut i andra ärenden än asylärenden eller ärenden som gäller uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd har förkastats kan också verkställas omedelbart efter det att förvaltningsdomstolens beslut har delgetts ändringsökanden. Enligt 31 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen utgör besvär inget hinder för verkställighet, om besvärstillstånd behövs i ett ärende. Högsta förvaltningsdomstolen kan enligt 32 § förvaltningsprocesslagen förbjuda att beslutet verkställs eller bestämma att verkställigheten skall avbrytas.

I utlänningslagen ingår också vissa andra bestämmelser om verkställighet. Enligt 62 § 1 mom. utlänningslagen får ett beslut om avvisning verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Enligt samma lagrum får Utlänningsverkets beslut om avvisning av en asylsökande dock inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut, om inte något annat bestäms i den nämnda paragrafen. Enligt 62 § 2 mom. utlänningslagen kan ett beslut om avvisning som har fattats med stöd av lagens 34 b eller 34 c § (tillämpning av Dublinkonventionen respektive ny ansökan) verkställas omedelbart efter det att sökanden har delgetts beslutet. Utlänningsverkets beslut om avvisning, som har fattats med stöd av 33 c eller 34 a § utlänningslagen (ett tryggt asyl- eller ursprungsland respektive uppenbart ogrundad asylansökan), kan verkställas tidigast åtta dagar efter det att sökanden har delgetts beslutet, om inte Helsingfors förvaltningsdomstol i egenskap av enda besvärmyndighet i dessa ärenden bestämmer något annat.

Enligt den sista meningen i 62 § 2 mom. utlänningslagen får Utlänningsverkets beslut om utvisning inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. I enlighet med 31 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen, för vilket redogörs ovan, kan förvaltningsdomstolens beslut verkställas genast när beslutet har delgetts sökanden, eftersom ansökan om besvärstillstånd inte leder till att verkställigheten skjut upp, om inte HFD bestämmer något annat. Det saknar så-

ledes betydelse att det i 62 § 3 mom. föreskrivs särskilt att ansökan om besvärstillstånd i fråga om enbart ett beslut om avvisning inte uppskjuter verkställigheten av beslutet.

Enligt 62 § 4 mom. utlänningslagen kan Utlänningsverkets beslut om avvisning och utvisning dessutom verkställas innan det har vunnit laga kraft, om utlänningslagen i närvaro av två ojäviga vittnen meddelar att han eller hon samtycker till att beslutet verkställs och undertecknar en anteckning därom i beslutet.

Den allmänna lagstiftningsramen för besvärssystemet

Lagen om förvaltningsdomstolarna. Enligt 12 § lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) är förvaltningsdomstolen domförd med tre ledamöter, om inte något annat bestäms särskilt i lag. En ledamot av förvaltningsdomstolen kan enligt den nämnda lagen ensam fatta beslutet, om besvär eller yrkanden som framförts i ett ärende har återtagits helt. En ledamot kan också ensam fatta beslut om att muntlig förhandling skall hållas.

Andra möjliga sammansättningar när förvaltningsdomstolen avgör ärenden är förstärkt sammanträde eller plenum. Förstärkt sammanträde är domförd med minst fem ledamöter. Ett ärende kan av förvaltningsdomstolens överdomare eller ordföranden för en sektion överföras till förstärkt sammanträde för att enhetlig lagskipning skall kunna säkerställas eller av någon annan grundad anledning. Plenum är domförd när minst hälften av de ledamöter vid förvaltningsdomstolen som är i tjänst som överdomare eller förvaltningsrättsdomare är närvarande. Ett ärende kan av överdomaren överföras till plenum för att enhetlig lagskipning skall kunna säkerställas.

Vid förvaltningsdomstolen avgörs alla lagskipningsärenden på föredragning. Ärendena kan föredras av antingen en ledamot av förvaltningsdomstolen eller en förvaltningsrättssekreterare.

Enligt 61 § 4 mom. utlänningslagen kan vid ett påskyndat asylförfarande en ansökan om förbud mot verkställighet och besvären avgöras i en sammansättning med en domare.

Enligt 37 § förvaltningsprocesslagen kan

förvaltningsdomstolen vid behov hålla muntlig förhandling för att ett ärende skall kunna utredas. Vid denna kan parter, den myndighet som fattat beslutet, vittnen och sakkunniga höras samt annan utredning tas emot. Enligt 37 § förvaltningsprocesslagen kan en muntlig förhandling begränsas så att den gäller endast en del av ärendet, så att endast parternas uppfattningar utreds eller så att endast muntlig bevisning tas emot. Muntlig förhandling kan också begränsas på något annat motsvarande sätt.

Muntlig förhandling kan också hållas på begäran av en part. Enligt 38 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen skall förvaltningsdomstolen hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det. En parts begäran om muntlig förhandling kan avslås, om yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart förkastas eller om muntlig förhandling med hänsyn till ärendets art eller av någon annan orsak är uppenbart onödig.

Enligt förvaltningsprocesslagen kan muntlig förhandling inte jämföras med huvudförhandlingen. Muntlig förhandling är först och främst en utredningsmetod som kan kompletteras ytterligare genom en fortsatt skriftlig process.

Helsingfors förvaltningsdomstol har vanligen avgjort de ärenden som gällt hållande av muntlig förhandling i normal sammansättning med tre ledamöter. När sammanträdet om muntlig förhandling är avslutat, tillsänds parterna preciserade kallelser där det informeras om att muntlig förhandling skall hållas och där parterna ombes meddela om eventuella vittnen. Parterna informeras också om att datumet för den muntliga förhandlingen kan ändras om de har laga förfall. Anser förvaltningsdomstolen att alla vittnen som en part har uppgett inte behöver höras för att ärendet skall kunna utredas, träffas ett separat avgörande som kan överklagas i samband med huvudsaken. Vid alla muntliga förhandlingar närvarar en tolk som förvaltningsdomstolen har ordnat med stöd av 77 § förvaltningsprocesslagen. Vanligen anlitar de som söker ändring också ett biträde vid muntlig förhandling.

Extraordinärt ändringssökande. Om ändring i ett beslut inte får sökas genom besvär eller om normala rättsmedel inte längre kan

användas i ärendet, kan ett beslut som avses i utlänningslagen vara föremål för ett extraordinärt rättsmedel som antingen återbrytande, klagan eller ansökan om återställande av försutten fatalietid.

Enligt 59 § förvaltningsprocesslagen kan ett beslut undanröjas med anledning av klagan, om den som ärendet gäller inte har beretts tillfälle att bli hörd och beslutet kränker hans rätt. Ett beslut kan också undanröjas med anledning av klagan, om det vid behandlingen av ärendet har inträffat ett annat fel i förfarandet som väsentligt har kunnat inverka på beslutet eller om beslutet är så oklart eller bristfälligt att av det inte framgår hur ärendet har avgjorts.

Enligt 60 § förvaltningsprocesslagen skall klagan anföras hos den myndighet hos vilken ordinarie besvär över beslutet skall anföras enligt denna eller någon annan lag. Om det inte finns någon sådan myndighet, skall klagan anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Klagan skall anföras inom sex månader från det klaganden fick del av beslutet (fel som gäller hörande). I övrigt skall klagan anföras inom samma tid räknat från det beslutet vann laga kraft.

Försutten fatalietid kan återställas den som på grund av laga förfall eller annat synnerligen vägande skäl inte inom utsatt tid bl.a. har kunnat söka ändring i ett beslut. Återställande av försutten fatalietid skall enligt 62 § förvaltningsprocesslagen sökas hos HFD senast ett år från det fatalietiden gick ut. Av synnerligen vägande skäl kan fatalietid även därefter återställas.

Enligt 63 § förvaltningsprocesslagen kan ett beslut återbrytas, om det i ärendet har inträffat ett sådant fel i förfarandet som väsentligt har kunnat inverka på beslutet, om beslutet grundar sig på uppenbart oriktig tillämpning av lag eller på ett misstag som väsentligt har kunnat inverka på beslutet, eller om det i ärendet tillkommit sådan ny utredning som väsentligt kunnat inverka på beslutet och det inte beror av sökanden att den nya utredningen inte i tiden företetts. Ett beslut får inte återbrytas, om inte den s.k. tröskeln för återbrytande överskrids. Ett beslut kan återbrytas av ovan nämnda orsaker bara om det kränker den enskildes rätt eller dess återbrytande anses påkallat av allmänt intresse.

Förvaltningsprocesslagen, liksom också den lagstiftning som föregick den, saknar bestämmelser om vem som har rätt att yrka på återbrytande. Inom rättspraxis har rätten att yrka på återbrytande i hög grad tolkats som detsamma som rätten att anföra besvär, dvs. rätten att söka ändring. Enligt 6 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen kan besvär över ett beslut anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet. Enligt 6 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen har en myndighet därtill besvärsmätt på grundval av bestämmelser i lag eller om besvärsmätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten skall bevaka.

Inom förvaltningsdomstolarnas rättspraxis har det ansetts att Utlänningsverkets beslut i fråga om statusklassificeringen inte innehöll något förvaltningsbeslut enligt 1 § i den lag om extraordinärt ändringssökande i förvaltningsärenden som då gällde (HFD 18.11.1996 liggare 3571).

I avgörande HFD 4.11.1999 liggare 2969 ansågs åter att det ombud som länsstyrelsen utsett för behandlingen av ett utlänningsärende inte hade rätt att anhålla om återbrytande i ett asylärende. Länsstyrelsen hade genom två separata beslut låtit bli att fastställa Utlänningsverkets beslut genom vilka en utlännings asylansökan hade avslagits som uppenbart ogrundad. I motiveringen till beslutet från HFD framfördes att det inte finns några bestämmelser om att länsstyrelsen skall utöva tillsyn över att utlänningslagen följs och att utlänningslagen inte innehåller några bestämmelser om länsstyrelsens eller ett av den utsett ombuds rätt att söka ändring i länsrättens beslut genom besvär. Det hörde inte heller till länsstyrelsens uppgifter att bevaka allmänt intresse enligt 6 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen.

Tolkningspraxis i fråga om människorättskonventionen. Praxis vid tolkningen av människorättskonventionen har varit att artikel 6 punkt 1 inte har ansetts tillämplig på bl.a. frågor som gäller utlänningsrätt till inresa och vistelse i landet. Således förutsätter frågor som gäller bl.a. beviljande av asyl och uppehållstillstånd samt utvisning och avvisning inga rättsskyddsmedel enligt den nämnda artikeln (Maouia vs Frankrike

5.10.2000).

Till människorättskonventionen hänför sig 12 tilläggsprotokoll. Utöver det första tilläggsprotokollet innehåller det fjärde, sjätte, sjunde och tolfte tilläggsprotokollet, från 2000, nya bestämmelser om materiella rättigheter. För de staters del som har ratificerat konventionen kompletterar dessa protokoll huvudkonventionen utan att texten i själva huvudkonventionen för den skull skulle ha ändrats genom protokollen.

Artikel 4 i det fjärde protokollet till människorättskonventionen innehåller ett förbud mot kollektiv utvisning. ("Kollektiv utvisning av utlänningar är förbjuden.") Med kollektiv utvisning (collective expulsion) avses att en grupp avlägsnas ur landet utan att särdragen i varje enskilt fall har prövats separat. Utvisning som avses i konventionen kan vara t.ex. avvisning vid gränsen eller något annat förfarande för att avlägsna någon ur landet. Bestämmelsen i konventionen är av betydelse om ett förfarande för att t.ex. avlägsna stora mängder asylsökande ur landet antar summariska former.

Enligt artikel 1 punkt 1 i det sjunde tilläggsprotokollet till människorättskonventionen får en utlänning som lagligen är bosatt på en stats territorium inte utvisas därifrån utom efter ett i laga ordning fattat beslut. Enligt bestämmelsen skall en utlänning tillåtas att framlägga skäl som talar mot utvisningen, få sin sak omprövad och för dessa ändamål företrädas genom ombud inför vederbörande myndighet eller inför en eller flera av denna myndighet utsedda personer. En utlänning kan enligt artikel 1 punkt 2 i det sjunde tilläggsprotokollet ändå utvisas innan han utövar sina ovan nämnda rättigheter, när utvisningen är nödvändig i den allmänna ordningens intresse eller motiveras av hänsyn till den nationella säkerheten.

Enligt praxis för tolkningen av det sjunde tilläggsprotokollet bestäms lagligheten i en vistelse utifrån en stats interna rätt. Bestämmelsen i konventionen ger således inte skydd för en utlänning som försöker ta sig in i ett land eller blir avvisad vid gränsen. Detsamma gäller utlänningar vars uppehållstillstånd har gått ut.

En utlänning som uppehåller sig olagligt i ett land kan visserligen kräva vissa processu-

ella garantier med stöd av artikel 13 i mänskorskonventionen, om han kan lägga fram ett motiverat påstående om att avlägsnandet ur landet t.ex. bryter mot rättigheterna enligt artikel 3 eller 8.

Utvisning (expulsion) enligt det sjunde tilläggsprotokollet är ett autonomt begrepp som inte är beroende av de begrepp som används inom en stats interna rätt. I det förberedande arbetet för tilläggsprotokollet finns ändå en begränsning enligt vilken bestämmelserna i konventionen inte gäller utlämning (extradition) för brott.

I den juridiska litteraturen har det ansetts att som utvisning också kan räknas återkallande av ett uppehållstillstånd medan det gäller; på beslut av detta slag skall då tillämpas förfaranden enligt artikel 1 punkt 1. Förfaringssätten fordrar att ingen får utvisas utan att bli hörd och utan att ha något slag av möjligheter att överklaga. Möjligheten att överklaga behöver inte nödvändigtvis innebära rätt till domstolsbehandling.

Av förfaringssätten har det senaste, dvs. rätten att bli företrädd genom ombud inför vederbörande myndighet eller inför en eller flera av denna myndighet utsedda personer, inom den juridiska litteraturen ansetts lämna rum för tolkning. Om avsikten med denna rättighet är att stärka andra rättigheter som gäller förfarandet, blir det möjligt att göra tolkningen att den nämnda rätten att bli företrädd inför en myndighet innebär en möjlighet att bli hörd personligen — inte bara skriftligen — under någon fas av förfarandet. Denna tolkning har tills vidare ändå inte bekräftats inom rättspraxis. Av undantagsbestämmelserna i artikel 1 punkt 2 i konventionen går det å andra sidan att dra slutsatsen att ett utvisningsbeslut i normala fall måste leda till att verkställigheten av beslutet skjuts upp.

I det ovan nämnda avgörandet, *Maaouia vs Frankrike*, hänvisade domstolen för de mänskliga rättigheterna som grund för sitt avgörande bl.a. till att Frankrike hade ratificerat artikel 1 i det sjunde tilläggsprotokollet. Enligt två ledamöter som var av avvikande åsikt hade artikel 6 punkt 1 kunnat tillämpas på behandlingen. (Dessutom ansåg vissa domstolsledamöter i kompletterande ställningstaganden att avlägsnande ur landet hade karaktären av tilläggsstraff.)

I avgörandet *Ciliz vs Nederländerna* (domstolen för de mänskliga rättigheterna 11.7.2000) konstaterade domstolen att Nederländerna hade brutit mot artikel 8 framför allt på grund av att staten hade misslyckats med att samordna rättegångar som pågick samtidigt. Domstolen påpekade vidare att även om inga processuella bestämmelser som sådana hänför sig till artikel 8, måste beslutsprocessen vara rättvis (fair) också när det gäller denna artikel.

Det ovan nämnda avgörandet gällde en samtidig behandling av rätten till umgänge med ett minderårigt barn och av ett ärende som gällde sökandens uppehållstillstånd. Sökanden utvisades till sitt hemland Turkiet mitt under behandlingen av det ärende som gällde umgängesrätten, eftersom inget uppehållstillstånd längre hade beviljats. Sökanden hade tidigare fått permanent uppehållstillstånd efter att ha ingått äktenskap. Detta tillstånd hävdes med stöd av lagen när makarna skildes. Efter skilsmässan hade sökanden beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd för ett år. Eftersom sökanden inte fick något fast arbete, förlängdes uppehållstillståndet inte längre. Besvären i fråga om uppehållstillståndet förkastades. Före utvisningen hade ändringssökanden kunnat delta bara i en domstolsbehandling av det ärende som gällde umgängesrätten. Domstolen hade utsett ett särskilt organ att ge akt på sökandens och den minderåriga sonens relationer vid de möten som arrangerades mellan dem. Efter utvisningen beviljades sökanden inte längre visum för att kunna delta i den fortsatta behandlingen av ärendet. Närmare tre år efter att sökanden hade utvisats beslutade domstolen att inte bevilja sökanden rätt till umgänge med sitt barn.

2.1.14. *Särskilda bestämmelser*

Särskilda bestämmelser finns i 10 kap. utlänningslagen. Kapitlet innehåller bestämmelser om delgivning, tolkning och samarbete med minoritetsombudsmannen. I de särskilda bestämmelserna föreskrivs vidare om Utlänningsverkets rätt att avgöra ett ärende som hör till den lokala polisen, om tillsynen över att utlänningslagen iakttas och om utfärdandet av närmare bestämmelser genom

förordning.

Delgivning. Vid delgivningen av ett beslut enligt utlänningslagen iakttas enligt lagens 66 § 1 mom. i tillämpliga delar lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966). Lagen har föreslagits bli upphävd genom en ny förvaltningslag, som föreslås innehålla bestämmelserna om delgivning. Vid delgivning av beslutet i ett asylärende skall sökanden samtidigt underrättas om hur han eller hon har möjlighet att få juridisk hjälp för att anföra besvär. I 2 mom. ingår en särskild bestämmelse för vissa fall då delgivning enligt 1 mom. inte är möjlig. Då kan beslutet sändas med posten till den adress som utlänningen har uppgett eller genom utrikesministeriets förmedling till den stats beskickning vars medborgare utlänningen är eller där han stadigvarande vistas.

Tolkning. I 68 § utlänningslagen finns en bestämmelse om myndighetens skyldighet att ordna tolkning. Om en utlänning inte behärskar det språk som skall användas vid myndigheten eller om han på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd, skall myndigheten ombesörja tolkning i ett asylärende eller ett annat ärende som kan göras anhängigt på initiativ av myndigheten. Av särskilda skäl kan myndigheten ombesörja tolkning även i ett annat ärende.

Enligt 3 mom. har en utlänning rätt att på ett främmande språk få del av ett beslut som gäller honom, enligt vad som närmare föreskrivs genom förordning. Enligt 31 § utlänningsförordningen anses såsom sådan delgivning av beslut som avses i 68 § utlänningslagen tolkning av beslutet till utlänningens modersmål eller till ett språk som utlänningen skäligen kan antas förstå. Enligt 32 § i förordningen verkställer polisen på utlänningens vistelseort eller passkontrollören på utreseorten delgivningen och sköter verkställigheten av beslut som har fattats med stöd av utlänningslagen.

Minoritetsombudsmannens uppgifter i utlänningsärenden. I 69 § utlänningslagen finns en bestämmelse om minoritetsombudsmannen och samarbetet mellan myndigheterna. I bestämmelsen sägs att det i samband med arbetsministeriet finns en minoritetsombudsman. Om minoritetsombudsmannens uppgifter och hur verksamheten skall

ordnas bestäms särskilt. I 2 mom. ingår ett bemyndigande att genom förordning föreskriva om utvecklande av samarbetet mellan myndigheterna.

Om minoritetsombudsmannens uppgifter föreskrivs i lagen om minoritetsombudsmannen (660/2001), som trädde i kraft den 1 september 2001. I samband med detta trädde lagen om ändring av utlänningslagen (661/2001) i kraft, och genom den ersattes utlänningsombudsmannen i lagens bestämmelser med minoritetsombudsmannen. Utlänningsombudsmannens uppgifter överfördes på minoritetsombudsmannen, samtidigt som ombudsmannens arbetsfält utvidgades. I propositionen föreslogs ombudsmannen få namnet diskrimineringsombudsman. I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om diskrimineringsombudsmannen (RP 39/2001 rd) sägs att tyngdpunkten i fråga om ombudsmannens uppgifter skall ligga på förebyggande och principiella åtgärder som hänförs till att utveckla lagstiftningen, systemen och förfarandena samt en positiv atmosfär. Även enskilda kunder skall få service.

En av minoritetsombudsmannens uppgifter är enligt 2 § lagen om minoritetsombudsmannen att utföra de uppgifter som minoritetsombudsmannen har enligt utlänningslagen. I propositionen sägs att ombudsmannen skall trygga utlänningarnas ställning. Med tryggande av utlänningarnas ställning avses motsvarande uppgifter som sköts av utlänningsombudsmannen med stöd av utlänningslagen.

Minoritetsombudsmannen skall enligt utlänningslagen beredas tillfälle att bli hörd vid behandlingen av asylansökningar, om detta inte är uppenbart onödigt (33 §). I ett utvisningsärende skall minoritetsombudsmannen alltid ges tillfälle att bli hörd (42 §). Dessutom får den som inte har fyllt 18 år inte tas i förvar utan att socialmyndigheten eller minoritetsombudsmannen hörs (46 §). Beslut av en förvaltningsmyndighet som har fattats med stöd av utlänningslagen och gäller asyl, internationellt skydd, avlägsnande ur landet och tagande i förvar skall utan dröjsmål delges minoritetsombudsmannen. Detsamma gäller beslut av en fullföljdsdomstol. Minoritetsombudsmannen kan dessutom på begäran

få uppgifter om beslut som gäller återkallande av uppehållstillstånd, beviljande av arbetstillstånd, utlänningsförseelse eller arbetstillståndsbrott (70 §).

Utlänningsombudsmannen har skött frågor med anknytning till asyl, uppehållstillstånd och avlägsnande ur landet både i enskilda fall och på ett allmänt plan. Ställningen för enskilda utläningar har tryggats närmast genom rådgivning. Utlänningsombudsmannen har strävat efter att se till att utläningar får den service de har rätt till.

Inkvartering och flyttning. I 71 § utlänningslagen finns en bestämmelse om inkvartering och flyttning. Enligt den får inrikesministeriet utöver det som föreskrivs i lagen om befolkningsböcker (141/1969) och förordningen om inkvarterings- och förplånadsrörelser (502/1969) meddela föreskrifter om anmälningar om att utläningar har inkvarterats eller flyttat.

Utlänningsverkets rätt att avgöra ett ärende som hör till den lokala polisen. I 72 a § utlänningslagen finns en bestämmelse om Utlänningsverkets rätt att förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som skall avgöras av den lokala polisen.

Tillsyn. I 73 § ingår en bestämmelse om tillsyn enligt utlänningslagen. Utlänningsverket och polisen övervakar att utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. Gränsbevakningsväsendet och tullmyndigheterna övervakar i egenskap av passkontrollmyndigheter att bestämmelserna om utläningars inresa och utresa iakttas. Arbetsmyndigheten övervakar att gällande bestämmelser om utläningars arbete iakttas.

2.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

2.2.1. Allmänt

I många europeiska stater finns lagstiftning om utläningar i flera olika lagar; i synnerhet om asylärenden bestäms ofta i en egen separat lag. Också författningsnivån varierar från stat till stat: bestämmelser som motsvarar varandra kan i olika länder finnas i grundlagar, lagar, förordningar samt föreskrifter och anvisningar.

Även administrativt sett är ordnandet av

asylärenden brokigt i Europa. Det ansvariga ministeriet är vanligen ändå justitie- eller inrikesministeriet, under vilka tillståndsmyndigheterna verkar.

I så gott som alla europeiska stater präglas debatten om utlänningslagstiftningen och om behoven av ändringar i den starkt av arbetskraftspolitiska aspekter. Å ena sidan försöker man hitta arbete åt alla som redan finns i landet, å andra sidan försöker man förbereda sig inför en framtida brist på arbetskraft. Många länder strävar efter att lagstiftningsvägen främja invandringen av i synnerhet välutbildad arbetskraft. Den senaste tidens reformer i staterna i Sydeuropa har i sin tur gått ut på att de utläningar som illegalt uppehåller sig i ett land skall få sin vistelse och sitt arbete där legaliserade.

2.2.2. De nordiska länderna

I Sverige ingår lagstiftningen om utläningar i en utlänningslag och utlänningsförordning från 1989. I dem föreskrivs om utläningars inresa, vistelse, arbete, skydd och avlägsnande ur landet. Om medborgarskap föreskrivs i en separat lag.

Invandrar- och asylärenden hör till utrikesdepartementets förvaltningsområde och sköts centraliserat av Migrationsverket. Verket avgör ansökningar som gäller uppehållstillstånd, arbetstillstånd, asyl och medborgarskap. Det har hand om mottagningen av asylsökande, stödet för frivilligt återvändande och en stor del av de fall som gäller avlägsnande ur landet. Sveriges beskickningar utomlands avgör visumansökningar under styrning av Migrationsverket.

Den närmaste framtidens förändringar inom befolkningsstrukturen samt näringslivets önskemål har under senare år väckt diskussion i Sverige om hur arbetskraftsinvandringen kan underlättas. I april 2002 ändrades utlänningsförordningen på så sätt att utläningar med specialistuppgifter inom en internationell koncern vilka arbetar högst ett år i Sverige samt vissa konstnärliga yrkesutövare och idrottsmän inte behöver ha arbetstillstånd. Den svenska regeringen förbereder en proposition som syftar till att förbättra rätts säkerheten för utläningar. Enligt propositionen skall Migrationsverkets beslut i fortsätt-

ningen inte överklagas till Utlänningsnämnden utan till migrationsdomstolar som knyts till vissa länsrätter, vars beslut i sin tur kan överklagas till kammarrätten. Genom lagändringen ökar öppenheten, och bl.a. den muntliga förhandlingen blir viktigare. För närvarande är flera sådana utredningar under arbete som eventuellt kommer att leda till författningsändringar och som bl.a. hänför sig till invandring på grund av familjeband, verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt kön eller sexuell läggning som grund för förföljelse.

I Norge finns bestämmelser om utlänningar i utlänningslagen från 1988 och utlänningsförordningen från 1990. I dem föreskrivs om utlänningars inresa, vistelse, arbete, skydd och avlägsnande ur landet. Om norskt medborgarskap föreskrivs i en separat lag.

Utländningsdirektoratet (UDI) verkar under kommunal- och regionaldepartementet. UDI ansvarar för behandlingen av ansökningar om visum, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, asyl och medborgarskap, mottagningen av asylsökande samt utlänningskontrollen.

I december 2001 tillsatte den norska regeringen ett självständigt utlänningsutskott med uppgift att bereda en ny utlänningslag. Det är meningen att lagförslaget skall vara klart före utgången av 2003. Målet är bl.a. att förenkla och liberalisera arbetstillståndsregleringen för att rekryteringen av utländsk arbetskraft skall bli effektivare, och att dryfta asylförfarandet, i synnerhet gränsdragningen mellan begreppen asyl och subsidiärt skydd. I sitt beredningsarbete skall utskottet särskilt beakta säkerhetsaspekterna och den rättsliga utvecklingen när det gäller asyl- och invandrarfrågor inom EU.

I Danmark är utlänningslagen från 1983, och den innehåller bestämmelser om utlänningars inresa, vistelse, arbete, skydd och avlägsnande ur landet. Bestämmelser om utlänningar finns också i en lag om återflyttning, en integrationslag och en lag om temporärt uppehållstillstånd för vissa personer från det tidigare Jugoslavien.

Utlänningsärendena överfördes i november 2001 från inrikesministeriet till det nyinrättade ministeriet för flyktingar, invandrare och integration. Utländningestyrelsen, som lyder under ministeriet, behandlar ansökningar om

visum, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och asyl. Upphållstillstånd av humanitära skäl beviljas i alla fall av ministeriet.

Det danska folketinget godkände den 31 maj 2002 sådana ändringar i utlänningslagen som väckte uppmärksamhet också utomlands. Bestämmelserna om asyl skärptes ytterligare: bl.a. frångicks den s.k. de facto-statusen, och i lagen infördes en möjlighet att bevilja tillstånd på grund av behov av skydd. Detta tillstånd kan beviljas dem som i sitt hemland hotas av tortyr, dödsstraff eller något motsvarande. För permanent uppehållstillstånd krävs nu sju års vistelse i landet, mot tre år förut. Också bestämmelserna om familjeåterförening skärptes bl.a. genom ett krav på att makar som anhåller om familjeåterförening måste ha fyllt 24 år samt genom att i Danmark bosatta personers gamla föräldrar nekades möjligheten att få tillstånd på grund av familjeband. Däremot underlättades inresan för utlänningar som kan få arbete inom branscher där Danmark har brist på arbetskraft.

På Island trädde en ny utlänningslag i kraft den 1 januari 2003. Den ersatte den gamla lagen från 1965. Den nya lagen innehåller bestämmelser om inresa, vistelse, skydd och avlägsnande ur landet. Bestämmelser om arbete ingår i den lag om arbetstillstånd för utlänningar som trädde i kraft den 1 januari 2003 och ersatte lagen från 1994. Om medborgarskap föreskrivs i en separat lag.

Utlänningsmyndigheten (Útlendingastofnun), som lyder under justitie- och kyrkoministeriet, avgör de ärenden som regleras i utlänningslagen. Arbetsmyndigheten (Vinnumálastofnun), som lyder under socialministeriet, avgör de ärenden som gäller arbetstillstånd. Om dessa myndigheters samarbete i frågor om arbetstillstånd föreskrivs i en lag om arbetstillstånd.

2.2.3. Vissa andra europeiska stater

I Nederländerna trädde den 1 april 2001 en ny utlänningslag i kraft med bestämmelser om inresa, vistelse, skydd och avlägsnande ur landet. Bestämmelser om arbete och medborgarskap finns i separata lagar.

Den myndighet för immigrations- och medborgarskapsfrågor (Immigratie- en Natu-

ralisatiedienst, IND) som lyder under justitieministeriet ansvarar för ärenden som gäller visum, uppehållstillstånd, asyl och medborgarskap. Myndigheten skall också sköta utlänningskontroll och gränskontroll i samarbete med polisen.

I och med den nya lagen ändrades asylförfarandet avsevärt. Ett negativt asylbeslut förpliktar automatiskt utlänningsmyndigheten att lämna landet inom en viss tid och leder till att mottagningstjänsterna upphör. Förfarandet blev enklare också i de fall då en asylsökande beviljas tillstånd: de olika slagen av tillståndstatus frångicks, och alla får sitt första tillstånd för en viss tid och ett eventuellt permanent tillstånd efter tre år. Alla som har beviljats tillstånd har också samma rättigheter. Behandlingstiden för asylansökningar har begränsats till sex månader, men den kan på vissa grunder förlängas med ett år. Beslut av myndigheten för immigrations- och medborgarskapsfrågor kan överklagas hos domstol. Debatten om utlänningspolitiken fortsätter i Nederländerna. Olika åtgärder föreslås för att den ökande invandringen skall fås att stanna av: skärpningar planeras i synnerhet när det gäller bestämmelserna om familjeåterförening och asylsökande som anländer utan identitetspapper.

I Belgien är den lag som gäller inresa, vistelse och avlägsnande ur landet från 1980, och den innehåller också bestämmelser om skydd. Om medborgarskap föreskrivs separat.

Utlänningsärenden hör i Belgien till inrikesministeriets förvaltningsområde. Under ministeriet lyder en utlänningsmyndighet (Direction générale de l'Office des Etrangers) som beviljar visum och uppehållstillstånd samt beslutar om asylansökningar skall tas upp till prövning. Nämnden för flyktingar och statslösa personer (Commissariat général aux Réfugiés et aux Apatrides) är ett självständigt organ som lyder under ministeriet och som avgör asylansökningar samt behandlar besvär över utlänningsmyndighetens beslut att lämna en ansökan utan prövning.

I Spanien trädde utlänningslagen i kraft den 1 februari 2000, och den innehåller bestämmelser om inresa, vistelse och arbete. Rätten att söka asyl finns inskriven i grundlagen. Asylagen är från 1984. Om medborgare från

EU och EES bestäms genom föreskrifter.

Inrikesministeriet bär huvudansvaret för utlänningsärenden i Spanien. Under ministeriet lyder en myndighet för utlännings- och flyktingärenden (Oficina de Asilo y Refugio, OAR).

Spanien har fortfarande många illegala invandrare i synnerhet från Nordafrika, trots att den utlänningslag som trädde i kraft 2000 gav dem som vistades illegalt i landet möjlighet till uppehållstillstånd, om de hade anlänt före juni 1999. Man har redan hunnit ändra utlänningslagen en gång på denna punkt, men frågan diskuteras fortfarande: det föreslås en skärpning av rätten att söka uppehållstillstånd för dem som vistas illegalt i landet liksom också av kraven på språkkunskaper. En skärpning av bestämmelserna om familjeåterförening föreslås också.

Utlänningslagen *på Irland* är från 1935, och en totalrevidering av den är under beredning. I invandrarlagen från 1996 regleras avlägsnandet av illegala invandrare ur landet. En lag från 2000 innehåller bestämmelser med anknytning i synnerhet till människosmuggling. Flyktinglagen är från 1996.

Det är huvudsakligen justitieministeriet som ansvarar för utlänningsförvaltningen. Ansökningar om uppehållstillstånd behandlas av lokala myndigheter (registration offices). Arbetstillstånd beviljas av ministeriet för företags-, handels- och sysselsättningsfrågor (the Department of Enterprise, Trade and Employment). Asylansökningar behandlas av en administrativt sett självständig asylmyndighet (Refugee Applications Commissioner).

Genom den lagändring som trädde i kraft i början av 2002 har det blivit svårare för medborgare från stater utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet att få arbetstillstånd och att få arbetstillståndet förlängt. Tidigare var det lättare för utlänningsmyndigheterna från länder utanför EES än för andra arbetstagare att få komma in i landet om de verkade inom högteknologi-, vård- och byggbranschen, men nu har irländare och medborgare i EES-stater av arbetskraftspolitiska orsaker företräde på arbetsmarknaden också inom dessa branscher.

I Italien innehåller utlänningslagen från 1991 bestämmelser om inresa, vistelse,

skydd och avlägsnande ur landet. Lagstiftning som gäller utlänningar finns också i artikel 10 i grundlagen. Om medborgare från EU och EES bestäms genom föreskrifter.

Utlänningsärendena hör till inrikesministeriets uppgifter, och när det gäller tillstånd som beviljas utlänningar är den beviljande myndigheten en polismyndighet (Questura) som lyder under inrikesministeriet. I asylärenden är centralnämnden för flyktingärenden (Commissione Centrale per il riconoscimento dello stato di refugiato) beslutsmyndighet. Arbetsministeriet har hand om beviljandet av arbetstillstånd och arbetskraftspolitiken när det gäller utlänningar.

Italien har lagstiftningsvägen försökt intensifiera kampen mot den illegala invandringen, som har vuxit i omfattning. Senast i juli 2002 ändrades utlänningslagen i den här riktningen. Nu krävs allt oftare ett anställningsförhållande för att inrese- och uppehållstillstånd skall beviljas, och om mottagning av gästarbetare för säsongarbete beslutas enligt behov; det finns inte längre några på förhand fastställda årliga kvoter för gästarbetare.

I Österrike finns lagstiftning om utlänningar i en utlänningslag och asyllag, båda från 1997. Det finns en separat lag om personer från Bosnien-Hercegovina. Medborgarskapsärendena finns också i en egen lag.

Utlänningsförvaltningen sköts huvudsakligen av federationens inrikesministerium. Ärenden som gäller uppehållstillstånd behandlas av respektive delstat, vanligen av förvaltningsmyndigheter och polismyndigheter med fullmakt av guvernörerna. Asylansökningar tas emot och avgörs av federationens asylmyndighet (Bundesasylamt).

Österrike godkände sommaren 2002 sådana ändringar i utlänningslagen som skärper kraven på invandrades språkkunskaper och bestämmelserna om säsongarbete.

Grekland antog en ny utlänningslag i mars 2001. Den innehåller bestämmelser om inresa, vistelse, arbete, skydd och medborgarskap.

Utlänningsärenden hör huvudsakligen till förvaltningsområdet för ministeriet för allmän ordning. Uppehållstillstånd söks hos en lokal myndighet, och tillståndsärendet prövas av utlännings- och invandrarverket, varefter den lokala myndigheten beviljar tillståndet.

Vid beviljandet av arbetstillstånd beaktas förteckningen över arbeten som står till buds för utlänningar. Förteckningen godkänns varje år av arbetsministeriet.

Asylansökan kan lämnas till vilken offentlig grekisk myndighet som helst; besluten fattas av ministeriet för allmän ordning.

Den grekiska regeringens förslag till den utlänningslag som trädde i kraft 2001 fick hård kritik både i Grekland och utomlands på grund av sin hårda linje. Till följd av kritiken gjordes linjen en aning mjukare. Den lag som antogs gav dem som vistats illegalt i landet en möjlighet att söka uppehålls- och arbetstillstånd, om de kunde bevisa att de har varit i landet i ett år. Utländska arbetstagares familjemedlemmar fick rätt att arbeta genast efter ankomsten till landet och inte först efter tre år, vilket ursprungligen föreslogs. Barn till utländska arbetstagare fick rätt att gå i skola. För utländska arbetstagare är en familjeåterförening enligt lagen likväl möjlig först efter tre års vistelse i landet.

I Luxemburg finns lagstiftning om utlänningar i en lag om asylförfarande och en lag om utlänningars inresa och vistelse. Båda lagarna är från 1996. Om medborgare från EU och EES bestäms genom föreskrifter.

Justitieministeriet svarar för landets utlänningsförvaltning, och där behandlas både ärenden som gäller uppehållstillstånd och asylärenden. Justitieministeriet avgör asylansökningarna efter att ha hört det underlydande rådgivande flyktingutskottet (Commission consultative pour les réfugiés).

I Portugal föreskrivs i grundlagen om utlämning, utvisning och rätt till asyl. Utöver detta finns bestämmelser om utlänningar i utlänningslagen och asyllagen, som båda är från 1998. Om medborgare från EU och EES bestäms genom förordningar.

Utlänningsärendena hör till inrikesministeriets (Ministro da Administracao Interna) förvaltningsområde. Under ministeriet verkar som tillståndsmyndighet en myndighet för utlännings- och gränsfrågor (Servico de Estrangeiros e Fronteiras).

I juli 2002 godkände Portugal en ändring av utlänningslagen som, av arbetskraftspolitiska orsaker, syftar till att minska antalet invandrare. Den utbildade arbetskraftens rätt att komma till landet prioriteras. Sommaren

2002 hade de officiella siffrorna över den utländska befolkningen i Portugal mer än fördubblats jämfört med 2001, då det genom ändringen av utlänningslagen blev tillåtet för dem som arbetade illegalt i landet att söka uppehållstillstånd.

I Frankrikes grundlag från 1958 föreskrivs om s.k. territoriell asyl. Lagen om utlänningars inresa och vistelse och om rätt till asyl är från 1998. Om medborgare från EU och EES bestäms genom förordningar och administrativa föreskrifter.

Det franska inrikesministeriet skall reglera utlänningars in- och utresa och övervaka den illegala invandringen. Gränsbevaknings- och utlänningsenheten, som lyder under ministeriet, sköter en del av ansökningarna om uppehållstillstånd, och en del behandlas i enheter för den franska regionalförvaltningen, dvs. prefekturer. Asylansökningarna behandlas först i prefekturerna, varifrån motiverade ansökningar sänds till byrån för skydd för flyktingar och statslösa personer, l'OFPRA (l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides). L'OFPRA lyder under utrikesministeriet men är en ekonomiskt och administrativt sett självständig enhet, och den bestämmer om asyl skall beviljas eller inte. Vid normalt asylförfarande kan den som har fått ett negativt beslut söka s.k. territoriell asyl, varvid inrikesministeriet är tillståndsmyndighet.

Tysklands utlänningslag från 1990 innehåller bestämmelser om inresa, vistelse, arbete, skydd, avlägsnande ur landet och beviljande av medborgarskap. Rätten till asyl för den som är föremål för politisk förföljelse fastställs i grundlagen, och en separat lag om asylförfarandet finns sedan 1993. För EU-medborgares inresa och vistelse finns en egen lag från 1969. Tyskland har en separat medborgarskapslag från 1913.

Det är huvudsakligen förbundsstatens inrikesministerium som ansvarar för utlänningsärenden. Delstaternas lokala myndigheter beviljar uppehållstillstånd. I asylärenden är förbundsstatens flyktingmyndighet (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, BAFl), som lyder under inrikesministeriet, första beslutsinstans.

En ny utlänningslag avsågs träda i kraft vid ingången av 2003, men förbundsstatens för-

fattningsdomstol ansåg att lagen hade antagits genom ett förfarande som stred mot grundlagen. Lagen skall behandlas på nytt med samma innehåll i det tyska förbundsrådet. Målet med revideringen är att samla de viktigaste bestämmelserna om utlänningars uppehållsrätt och rätt att arbeta i samma lag. BAFl blir förbundsstatens invandrar- och flyktingmyndighet med ett verksamhetsfält som kommer att vara brett. Kategoriseringen av uppehållstillstånden minskar: den nya utlänningslagen kommer att verka utifrån vistelsens syfte, inte utifrån uppehållstillståndens namn. Målet är dessutom en bättre kontroll av invandringen och en smidigare tillgång till gästarbetare för branscher med brist på arbetskraft. Vid valet av invandrare beaktas personens ålder, utbildning, civilstånd, språkkunskaper, utreseland och befintliga band till Tyskland. Unionsmedborgarnas rättigheter görs klarare och deras vistelse underlättas. En strävan är dessutom att göra asylförfarandena tydligare och främja utlänningarnas integration bl.a. genom krav på språkkunskaper.

Schweiz har sedan 1931 en lag om utlänningars vistelse och boende i landet. Den innehåller också bestämmelser om inresa och avlägsnande ur landet. Flera förordningar har utfärdats i anslutning till lagen. Bestämmelser om skydd finns i en separat asyllag från 1998. Den schweiziska medborgarskapslagen är från 1952.

Förbundsstatens justitie- och polisministerium (das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartement) bär huvudansvaret för utlänningsförvaltningen. För planeringen av utlänningspolitiken svarar förbundsstatens utlänningsmyndighet (das Bundesamt für Ausländerfragen) tillsammans med förbundsstatens industri- och arbetsmyndigheter. Kantonnernas myndigheter, vanligen polisen, beviljar självständigt uppehålls- och arbetstillstånd. Förbundsstatens flyktingmyndighet (das Bundesamt für Flüchtlinge BFF) avgör asylansökningarna.

I mars 2002 beslutade den schweiziska regeringen föreslå sådana ändringar i utlänningslagen som begränsar invandringen av arbetstagare. Högt utbildade invandrare och invandrare från Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ges företräde. Vidare föreslås

att säsongarbetarnas ställning försvagas och straffen för olaglig inresa skärps.

I *Förenade kungariket* antogs en ny medborgarskaps-, invandrar- och asyllag i slutet av 1999. Lagen innehåller bestämmelser om medborgarskap, inresa, vistelse, arbete, skydd och avlägsnande ur landet. Syftet med den nya lagen var att påskynda asylprocessen och begränsa missbruk av asylförfarandet. Syftet var också att bekämpa illegalt arbete och människosmuggling. Däremot blev det lättare för lagliga invandrare att få arbetstillstånd. Genom att revidera bestämmelserna ville man understryka vilken betydelse medborgarskap i *Förenade kungariket* har.

Inrikesministeriet (Home Office) bär huvudansvaret i utlänningsfrågor. Dess invandrar- och medborgarskapsavdelning (Immigration and Nationality Department, IND) är första beslutsinstans och behandlar ansökningar om asyl och uppehållstillstånd. Den ansvarar också för anhållande och utvisning av dem som illegalt anländer till och vistas i landet. Vidare behandlar den medborgarskapsansökningar och biträder regeringen när riktlinjer för invandrar- och medborgarskapspolitiken dras upp.

2.3. Bedömning av nuläget

2.3.1. Allmänna bestämmelser

Tillämpningsområde. Det allmänna tillämpningsområdet för utlänningslagen har inte ändrats, varför 1 mom. i den paragraf som gäller tillämpningsområde kan bibehållas. I 2 mom. definieras begreppet utlänning och i 3 mom. Schengenstat. Definitionen av utlänning kan bibehållas, men bestämmelsen kunde föras över till en separat paragraf med definitioner. Definitionen av Schengenstat kräver en precisering, eftersom lydelsen inte är alldeles exakt på grund av anslutningen till Amsterdampfördraget.

Principen i 1 § 4 mom. utlänningslagen, att utlänningars rättigheter inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt, gäller fortfarande. Bestämmelsen kunde likväl flyttas till en egen paragraf från den paragraf som gäller tillämpningsområde. Sedan utlänningslagen trädde i kraft har de grundläggande fri- och rättigheterna reviderats och en ny grundlag

trätt i kraft.

I och med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna utvidgades den personkrets som skyddas av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna på så sätt att de grundläggande fri- och rättigheterna med vissa undantag tillkommer alla som står under Finlands jurisdiktion. Bestämmelserna har i regel utarbetats som vars och ens rättigheter. Undantag är rösträtten och rätten att vistas i landet. Finska medborgare har ett starkare grundlagsenligt skydd än utlänningar när det gäller rätten att komma in i landet samt avlägsnande ur landet eller jämförbara inskränkningar i rörelsefriheten. Däremot skall de som permanent har bosatt sig i Finland och också andra utlänningar som lagligen vistas här garanteras samma behandling som landets egna invånare.

Förhållande till andra lagar. Lagens 1 a § har varit i kraft sedan maj 1999. Bestämmelserna har fungerat i synnerhet när det gäller asylutredning, där behandlingen av ärendena och prövningens juridiska karaktär är specifikt reglerade. Den juridiska karaktären hos polisens övriga utredningar finns däremot inte reglerad i utlänningslagen, och en reglering kunde behövas för tydlighetens skull.

Utöver den juridiska karaktären hos behandlingen och prövningen av ärenden med stöd av utlänningslagen är det viktigt att myndigheternas befogenheter regleras. En bestämmelse om asylutredning finns i 32 a § utlänningslagen. I 23 § utlänningsförförordningen föreskrivs dessutom om utredning och prövning av ett ärende i vissa fall. Förordningens 23 § 1 mom. ger polisen befogenheter att vid behov utföra en prövning vid utredningen av förutsättningarna för en utlännings inresa till eller vistelse i landet eller beviljande av arbetstillstånd eller vid beredningen av avvisning eller utvisning. Denna prövning är till sin juridiska karaktär sådan polisundersökning som regleras i 4 kap. polislagen. En bestämmelse om den juridiska karaktären hos prövning som görs med stöd av utlänningslagen och om befogenheterna bör tas med också i utlänningslagen.

Statsrådets roll vid uppställandet av politiska mål. Statsrådet har inte sedan 1 b § utlänningslagen trädde i kraft den 1 maj 1999 uttryckligen ställt upp några allmänna mål

för invandrar- och flyktingpolitiken. Bestämmelsen har inte direkt tillämpats, och dess betydelse har varit symbolisk. Det är också i någon mån oklart i vilken form statsrådet skulle ställa upp allmänna mål enligt bestämmelsen, i synnerhet efter det att den nya grundlagen trädde i kraft.

Bestämmelsen baserar sig på ett förslag som ingick i ett betänkande från kommissionen för invandrar- och flyktingpolitik (kommittébetänkande 1997:5). Detta förslag togs sedan med i propositionen med förslag till ändring av lagen. Statsrådets kansli konstaterade i sitt utlåtande om propositionen att det inte anser att uppställandet av politiska mål vid det allmänna sammanträdet är en åtgärd som lämpar sig för de nuvarande procedurerna. Varje regerings politiska mål skrivs in i regeringsprogrammet, som ges som ett meddelande till riksdagen. Regeringen kan inte heller ställa upp politiska mål för någon annan tid än sin egen mandatperiod. Statsrådets kansli förutsatte att man innan lagen stiftas utreder förhållandet mellan regeringsprogrammet och de mål som ställs upp genom lag. Skall det t.ex. varje gång ett regeringsprogram görs upp kontrolleras om de invandrar- och flyktingpolitiska mål som den föregående regeringen har fastställt passar in i programmet för den kommande regeringen? I samband med lagberedningen och under riksdagsbehandlingen utreddes frågan inte, utan förslaget godkändes utan ändringar. Därför är situationen oklar för närvarande.

Sedan grundlagen trädde i kraft har det blivit ännu svårare att bedöma i vilken form allmänna mål för politiken skall ställas upp med stöd av 1 b §. Allmänna mål kunde meddelas genom förordning eller förvaltningsbeslut. Det finns inga goda motiv för någotdera alternativet.

I 4 kap. grundlagen ingår bestämmelser om riksdagens verksamhet. Statsrådet kan på flera sätt underrätta riksdagen om den politik som förs. Statsrådet kan ge riksdagen meddelanden eller redogörelser, varje riksdagsledamot har rätt att ställa spørsmål till en minister i frågor som gäller dennes ansvarsområde, statsministern eller en minister som statsministern utser kan ge riksdagen upplysningar i aktuella frågor, och debatter om aktuella frågor kan ordnas i plenum. En riks-

dagsledamot har med stöd av grundlagen rätt att av myndigheterna få uppgifter som behövs för uppdraget som riksdagsledamot. Regeringen skall årligen lämna riksdagen en berättelse om sin verksamhet och om sina åtgärder med anledning av riksdagens beslut. Med de nämnda medlen kan riksdagen ge akt på den politik som förs och påverka målsättningarna. Närmare bestämmelser om dessa verksamhetsmetoder meddelas i riksdagens arbetsordning (40/1999).

Tillämpning av lagen på minderåriga. Inga missförhållanden har kommit fram när det gäller innehållet i den allmänna bestämmelsen i 1 c § utlänningslagen. Här behandlas inte den särskilda reglering i fråga om barn vilken finns i utlänningslagens allmänna bestämmelser, eller behovet av särskild reglering. För frågor som gäller tillämpningen av bestämmelsen redogörs ovan i avsnittet om lagstiftning och praxis.

2.3.2. *Inresa*

Tillsammans med de övriga nordiska länderna började Finland tillämpa Schengenregelverket den 25 mars 2001. Målet med Schengenregelverket är att öka den fria rörligheten för människor, varför de systematiska kontrollerna av människor vid gränserna mellan de avtalsslutande staterna har frångåtts. Schengenregelverket tillämpas av tretton EU-stater samt Island och Norge. Av EU:s medlemsstater tillämpar Irland och Förenade kungariket inte Schengenregelverket. De ändringar i utlänningslagen som tidigare godkändes för att Schengenregelverket skulle kunna börja tillämpas, sattes i kraft i samband med att avtalen började tillämpas. Utifrån erfarenheterna av tillämpningen av bestämmelserna är det skäl att se över lagen.

2.3.3. *Visum*

Behörighet. Vid bedömningen av nuläget när det gäller bestämmelser och praxis i fråga om visum har behörighetsfördelningen mellan Utlänningsverket och de finska beskickningarna gett anledning till kritik. Det faktum att beslut i ärenden som gäller uppehållstillstånd kan fattas både av Utlänningsverket (beslut grundade på familjeband) och be-

skickningarna måste anses otillfredsställande. Oavsett grunderna för ett uppehållstillstånd skall tillståndet i regel före inresan sökas på en finsk beskickning utomlands, på samma sätt som visum.

Bestämmelser om territoriellt begränsade Schengenvisum. Enligt artikel 16 i Schengenkonventionen har en Schengenstat, t.ex. Finland, i undantagsfall möjlighet att bevilja ett territoriellt begränsat Schengenvisum för en resa till Finland, även om villkoren för allmän inresa inte uppfylls. De grunder som ger rätt till avvikelser anges i artikel 5 punkt 2 i Schengenkonventionen. Sådana grunder är humanitära skäl, eget nationellt intresse och internationella förpliktelser.

Enligt nuvarande praxis kan finska beskickningar undantagsvis och enligt prövning från fall till fall bevilja visum då villkoren för inresa inte uppfylls. Visum kan beviljas t.ex. en person vars handlingar inte allmänt godtas som resedokument vare sig i Finland eller någon annanstans inom Schengenområdet. Visum har i många fall beviljats ett barn som skall adopteras till Finland och i vars hemland det över huvud taget inte finns eller rimligtvis inte går att få ett resedokument som är godtagbart i Finland. Den gällande utlänningslagen saknar reglering för undantagsfall.

Ändring av behörigheten att återkalla visum. Enligt gällande praxis tolkas bestämmelsen om återkallande av visum på så sätt att en person som befinner sig vid gränskontrollen inte anses ha anlänt till landet. Då är det beskickningen som har befogenhet att återkalla visumet. Gränskontrollmyndigheten underrättar beskickningen om faktorer som har kommit fram vid gränskontrollen, varvid beskickningen kan återkalla visumet efter eget övervägande. Det nuvarande läget är inte att rekommendera, eftersom den myndighet som fattar beslutet och bär tjänstansvaret inte omedelbart kan observera läget och höra den som förvaltningsbeslutet gäller. Om förutsättningarna för återkallandet kommer fram i samband med passkontrollen, bör passkontrollanten kunna återkalla visumet.

I stället för att återkalla visumet bör den återkallande myndigheten alltid ha möjlighet att som en lindringare åtgärd minska antalet vistelsedagar för innehavaren eller förkorta

visumets giltighetstid. När villkor som är av betydelse för beviljandet av visum, t.ex. utlännings försörjning, efter att visumet beviljades har förändrats så mycket att medlen inte skulle räcka för hela vistelsetiden, kan antalet vistelsedagar minskas och visumets giltighetstid förkortas.

Förlängning av visum hos polisen. Vid beskickningarna begränsas beviljandet av visum i fråga om dess giltighetstid ofta av reseförsäkringens giltighetstid. Eftersom utläningar i regel förutsätts ha reseförsäkring kan visum inte beviljas för längre tid än försäkringens giltighetstid. Å andra sidan kan en utläning under sin vistelse i Finland förlänga giltighetstiden för sin reseförsäkring, men polisen kan fortfarande inte förlänga visumets giltighetstid på något annat sätt än genom att öka antalet vistelsedagar. Visumprövningen skall dock i regel ske före ankomsten till Schengenområdet.

Överföring av bestämmelser från utlänningsförordningen till utlänningslagen. Paragraferna i den gällande utlänningsförordningen gäller gemensamt visum och gruppvisum, viseringsfrihet, passkontrollörens rätt att bevilja visum samt beräkning av tiden för vistelsen i landet. Det är fråga om centrala bestämmelser om utlänningsanspråk, myndigheters behörighet samt förutsättningar för beviljande av visum, och deras naturliga placering är bland de andra visumbestämmelserna i utlänningslagen.

Enhetligare förfaranden. För närvarande beviljas visum i princip inte för potentiella invandrare, med undantag för familjemedlemmar till medborgare i EES-stater när en medborgare i en EES-stat med sin familj flyttar till Finland inom ramen för den fria rörligheten. I dagens läge kan en finsk medborgares make som omfattas av visumtvång i regel inte flytta till Finland genom att resa in i landet med visum och göra en ansökan om uppehållstillstånd medan visumet är i kraft. En utländsk make och andra familjemedlemmar måste söka uppehållstillstånd medan de är utomlands och vänta på ett positivt beslut, ofta i några månader.

Även om ett dylikt dröjsmål inte borde uppstå är det inte naturligt att det går trögare och långsammare för en finsk medborgares utländska make och andra familjemedlemmar

att söka uppehållstillstånd än för en EES-medborgares familjemedlemmar när en medborgare i en EES-stat flyttar till Finland med sin familj. Både de myndigheter som sköter utlänningsärenden och kunderna inom förvaltningen anser det vara en dålig sak att finska medborgares utländska familjemedlemmar kommer i en sämre ställning vad processen beträffar än andra EES-medborgares familjemedlemmar som är medborgare i tredje land. Å andra sidan ställs inga krav på försörjning när det gäller finska medborgares familjemedlemmar, så på denna punkt är de i en fördelaktigare position.

2.3.4. Vistelse

Tidsbegränsat uppehållstillstånd

Definition. I utlänningslagen definieras inte tydligt vad som avses med tidsbegränsat uppehållstillstånd, och där finns över huvud taget inte begreppet uppehållstillstånd av tillfällig karaktär. En indelning i uppehållstillstånden i tillstånd för vistelse av permanent och tillfällig karaktär har gjorts bara på förordningsnivå. Detta kan inte anses vara tillräckligt när man beaktar vilken inverkan skillnaden mellan uppehållstillstånd för vistelse av permanent karaktär och för annan tidsbegränsad vistelse har t.ex. på beviljandet av permanent uppehållstillstånd. På motsvarande sätt räcker det inte att genom förordning genomföra statusklassificeringen och reglera angivandet av villkoren för uppehållstillstånd av permanent karaktär efter en vistelse som har ägt rum med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som har en viss statusbeteckning.

Indelningen av uppehållstillstånden enligt vistelse av permanent och tillfällig karaktär är av betydelse också vid tillämpningen av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet (1573/1993), där det anges på vilka grunder en utlännings skall anses vara bosatt i Finland och således berättigad till de förmåner som lagen anger.

I FPA:s anvisningar (Internationell social trygghet, förmånanvisningar) konstateras bl.a. att grunderna för bedömningen av om syftet är stadigvarande bosättning i Finland,

vilket förutsätts i lagen, är i hög grad desamma som i utlänningslagen. Statusbeteckningen är enligt anvisningarna dock en administrativ indelning som inte nödvändigtvis anger det verkliga syftet med vistelsen. FPA avgör själv om personen skall anses stadigvarande bosatt i Finland. Tillståndets status är endast en faktor som utgör grund för bedömningen.

Upphållstillståndets längd. Enligt rådande tillämpningspraxis beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i regel för ett år. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för kortare tid än ett år t.ex. när en utlännings pass är i kraft i mindre än ett år efter den dag då uppehållstillståndet beviljades. Utöver detta beviljas i Finland bosatta utlänningsfamiljemedlemmar uppehållstillstånd enligt giltighetstiden för den i Finland bosatta familjemedlemmens uppehållstillstånd, varför uppehållstillståndet i vissa fall måste beviljas för en kortare tid än ett år. Dessa grunder finns inskrivna i Utlänningsverkets anvisningar om uppehållstillstånd men nämns inte i utlänningslagen.

Upphållstillståndets längd är av särskild betydelse för utlännings rättsliga ställning närmast i två fall. För det första anges i lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet på vilka grunder en utlännings skall anses vara bosatt i Finland och således berättigad till de förmåner som lagen anger. Enligt lagens 3 § anses en person vid tillämpningen av lagstiftningen om social trygghet vara bosatt i Finland, om han har sin egentliga bostad och sitt egentliga hem här och om han ständigt huvudsakligen vistas här. Enligt paragrafens 2 mom. kan en person som flyttar till Finland anses vara bosatt i Finland redan från ankomsten till landet förutsatt att han har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland och att han dessutom har ett giltigt uppehållstillstånd som berättigar till minst ett års vistelse här, ifall sådant tillstånd krävs av honom. Av särskilda skäl kan en person anses vara bosatt i Finland trots att han har uppehållstillstånd för mindre än ett år, förutsatt att det inte finns hinder för att förlänga tillståndet.

Enligt FPA:s anvisningar avses i den ovan nämnda bestämmelsen med särskilda skäl i regel fall där uppehållstillstånd som annars

skulle beviljas för minst ett år av formella eller förfaringsmässiga skäl beviljas för mindre än ett år. Detta kan t.ex. bero på att passets giltighetstid är begränsad eller att en annan familjemedlem som kommer till Finland beviljas lika långt uppehållstillstånd som de övriga familjemedlemmarna.

För det andra kan uppehållstillståndets längd vara av betydelse vid tillämpningen av lagen om hemkommun, där det anges hur en persons hemkommun och hans bostad där skall bestämmas. Enligt 2 § lagen om hemkommun är en persons hemkommun i regel den kommun där han bor. Enligt 4 § 1 mom. lagen om hemkommun bestäms hemkommunen för en person som flyttat in till landet enligt 2 §, om han bor i Finland och har för avsikt att stadigvarande bosätta sig här och om han dessutom har ett giltigt uppehållstillstånd som berättigar till minst ett års vistelse, såvida sådant tillstånd krävs av honom.

Förutsättningar för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd. De förutsättningar som i 18 § utlänningslagen anges för beviljande av uppehållstillstånd utomlands ingick i den totalrevidering av den föregående utlänningslagen som trädde i kraft den 1 mars 1991. Förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd utomlands har efter detta lagts till flera gånger under 1990-talet. De nya bestämmelserna är betydligt mer detaljerade, och deras förhållande till andra bestämmelser och till systematiken inom utlänningslagstiftningen är i vissa fall oklart.

Finländsk härkomst togs in i 18 § 1 mom. 1 punkten utlänningslagen genom en lagändring som trädde i kraft den 15 juli 1993. I propositionen (RP 293/1992) hänvisades till 20 § 1 mom. 1 punkten utlänningslagen: med stöd av denna punkt kunde uppehållstillstånd beviljas i Finland, om utlänningsen själv eller åtminstone en av hans föräldrar var eller hade varit finsk medborgare. Enligt propositionen hade finsk härkomst i praktiken varit en tillräcklig grund för beviljande av uppehållstillstånd utomlands. På grund av det ökade antalet fall, särskilt till följd av inflyttningen av ingermanlänningar till Finland, ansågs det motiverat att ändra bestämmelsen på det föreslagna sättet.

Ingermanlänningarnas inflyttning till Finland låg således bakom båda lagändringarna.

I utlänningslagen eller dokumenten från lagberedningen utreddes ändå inte närmare i vilket förhållande 18 § 1 mom. 1 punkten och 18 a § utlänningslagen står till varandra.

Enligt Utlänningsverkets anvisningar om uppehållstillstånd kan kriterierna i 18 a § utlänningslagen tillämpas som riktgivande också när härkomsten bestäms i fråga om finländare som kommer någon annanstans ifrån. Bakgrunden till 18 a § utlänningslagen var president Mauno Koivistos uttalande den 10 april 1990 om ingermanlänningar. Koivisto ansåg att återflyttarstatusen endast gällde ingermanlänningar och inte finskbesläktade folk i allmänhet.

Ingermanlänningar hade immigrerat redan före president Koivistos uttalande. Emigrations-, utlandsfinländar- och återflyttningpolitiken hade baserat sig på valfrikhetsprincipen. Det var först efter president Koivistos uttalande som man i form av tjänsteuppdrag började förbereda mottagandet av återflyttande ingermanlänningar. Till en början ansågs det inte nödvändigt att skrida till lagstiftningsåtgärder, utan att man förhöll sig till ingermanlänningarnas återflyttning på samma sätt som till återflyttning i allmänhet. På grund av de krav regeringsformen ställde utökades utlänningslagen genom en lag som trädde i kraft den 1 augusti 1996 (511/1996) med särskilda förutsättningar för att en person av finländsk härkomst som kommer från det tidigare Sovjetunionens område skall beviljas uppehållstillstånd.

Enligt rådande förvaltningspraxis används grunderna för bedömning av om personer från det tidigare Sovjetunionens område är av finländsk härkomst som riktgivande också vid bedömningen av om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd utifrån finländsk härkomst uppfylls när det gäller utlänningsen annanstans ifrån. Utifrån propositionen (RP 56/1996 rd) tycks detta ändå inte ha varit meningen.

Till följd av de nya detaljerade förutsättningarna för familjeåterförening kan en tillämpning enligt lydelsen i utlänningslagen leda till konfliktsituationer. En ändring av utlänningslagen som angav förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband trädde i kraft den 1 maj 1999. En-

ligt 18 c § 2 mom. utlänningslagen förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd för en familjemedlem till en annan utlänning än en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i något annat nordiskt land att hans eller hennes försörjning är tryggad. Om bara den ena av makarna är biologisk förälder till ett barn, får barnet uppehållstillstånd i egenskap av familjemedlem till sin förälder.

Detta har i praktiken lett till att när maken till en finsk medborgare får uppehållstillstånd på grund av familjeband, förutsätts inte maken men däremot nog makens minderåriga barn ha försörjningen tryggad. Barnets vårdnadshavare förutsätts således inte ha sin försörjning tryggad, men det förutsätts barnet självt ha fastän det i princip är vårdnadshavaren som ansvarar för barnets försörjning.

Ingen tidigare proposition har särskilt tagit ställning till fall av det slag som beskrivs ovan. Enligt utlänningslagens lydelse är innehållet i lagen i sig klart, och innehållet i lagrummet kan tillämpas på fallet i fråga. I detta enskilda fall kan det ändå inte nödvändigtvis anses acceptabelt att tillämpa försörjningskravet.

I praktiken har det visat sig vara en fungerande lösning att tillämpa villkoren för återkallande av uppehållstillstånd vid prövningen av om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas i Finland eller inte. En klar brist är ändå att utlänningslagen helt och hållet saknar bestämmelser i frågan.

Enligt rådande förvaltningspraxis skall en utlänning som vill söka uppehållstillstånd på nya grunder lämna sin ansökan till en finsk beskickning utomlands. Utlänningsverket kan likväl bevilja uppehållstillstånd på nya grunder, om sökanden kunde beviljas uppehållstillstånd också i det fallet att han eller hon hade anlänt till landet utan uppehållstillstånd.

Att bevilja uppehållstillstånd i Finland är enligt rådande förvaltningspraxis en exceptionell åtgärd, och i 20 § utlänningslagen anges endast de särskilda förutsättningar

som måste vara uppfyllda för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas i Finland. Förutsättningarna för att bevilja uppehållstill-

stånd utomlands, t.ex. kraven på försörjning, måste samtidigt ha blivit uppfyllda. Men på lagnivå är läget ändå inte entydigt, eftersom 20 § utlänningslagen inte nämner t.ex. försörjningskravet eller hänvisar till förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd utomlands.

Förvaltningsdomstolarna har också i sin beslutspraxis tillämpat 20 § utlänningslagen självständigt på så sätt att det för beviljandet av uppehållstillstånd inte existerar något försörjningskrav eller några andra eventuella förutsättningar än de som framgår av själva paragrafen. Tolkningen följer lagens lydelse men har inte motsvarat lagstiftarens avsikt. Denna konflikt bör åtgärdas på så sätt att utlänningslagen får tillräckligt tydliga och detaljerade bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd i Finland.

När beviljandet av uppehållstillstånd i Finland provas enligt rådande förvaltningspraxis, har inresa med stöd av visum eller visumfrihet setts som bevis på att syftet med utlänningens inresa har varit ett kortvarigt besök i Finland. I många fall har det ansetts att utlänningen har lämnat oriktiga upplysningar om det faktiska syftet med inresan till den finska beskickningen eller vid kontrollen av inresan, om utlänningen snart efter inresan har sökt uppehållstillstånd.

I enskilda fall är det svårt att bevisa det faktiska syftet med en utlänningens inresa på ett sådant sätt att han eller hon verkligen kan bedömas avsiktligt ha lämnat den finska beskickningen oriktiga upplysningar om syftet med sin inresa.

Tillståndsförfarande och behöriga myndigheter. Enligt 7 § 1 mom. utlänningsförordningen skall det första uppehållstillståndet och det första arbetstillståndet sökas i det land där sökanden bor stadigvarande. I en stats självbestämmanderätt ingår rätten att bestämma under vilka förutsättningar utlänningar får komma in på statens territorium och hur länge de får vistas där. Utlänningar har enligt folkrätten ingen absolut, subjektiv rätt att resa in i ett främmande land och vistas där. För att en kontrollerad invandring skall kunna genomföras är det ändamålsenligt att i utlänningslagen hålla kvar principen att det första uppehållstillståndet i regel skall sökas före ankomsten till landet.

Enligt den gällande utlänningsförordningen får tillstånd undantagsvis sökas också i ett tredje land där sökanden uppehåller sig lagligen, om det med hänsyn till hans personliga förhållanden eller arbetets natur är oskäligt att kräva att tillståndet söks i det land där han bor stadigvarande. Enligt rådande tillämpningspraxis har en utlänning som bor i ett land som geografiskt sett ligger långt från Finland med stöd av visum eller visumfrihet kunnat åka till ett tredje land i Finlands närområde och där söka uppehållstillstånd vid en finsk beskickning.

Situationerna enligt rådande tillämpningspraxis är ofta sådana att sökanden har anlänt till Finland med stöd av visum eller visumfrihet och sökt uppehållstillstånd här. Upphållstillstånd kan likväl beviljas i Finland bara i de undantagsfall som avses i 20 § utlänningslagen, varför sökanden med stöd av visum eller visumfrihet har åkt till ett tredje land i Finlands närområde för att lämna in sin ansökan om uppehållstillstånd vid den finska beskickningen där. Sökanden har härefter kunnat återvända till Finland för att vänta på att ansökan behandlas. Denna tillämpningspraxis kan då vara ett sätt att kringgå principen att det första uppehållstillståndet i regel bör sökas före ankomsten till landet. Å andra sidan kan sökanden också stanna i det tredje landet i väntan på att ansökan om uppehållstillstånd avgörs. Då kan sökandens enda fasta punkt i det landet vara den finska beskickningen.

Enligt utlänningslagen beviljas en person som befinner sig utomlands i regel uppehållstillstånd av en finsk diplomatisk beskickning eller av ett konsulat som förestås av en utsänd konsul. Utlänningsverket är likväl behörigt att bevilja uppehållstillstånd på grund av familjeband enligt 18 c § utlänningslagen och av vägande humanitära skäl enligt 18 § 4 punkten utlänningslagen.

Av de finska beskickningarna kan ca 90 bevilja uppehållstillstånd utomlands, men i praktiken koncentreras ansökningarna om uppehållstillstånd till relativt få beskickningar. I praktiken avgörs ansökningarna om uppehållstillstånd av en byrå- och avdelningssekreterare som hör till beskickningens administrativa personal. I regel har beskickningarna en tjänsteman som sköter ärenden

som gäller uppehållstillstånd, samt en annan tjänsteman i reserv för detta ändamål. Alla får sin utbildning i dessa frågor av utrikesministeriet, och många är tack vare lång praktisk erfarenhet väl förtrogna med ärenden som gäller visum och uppehållstillstånd.

I inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd och arbetstillstånd anges de fall då beskickningarna kan bevilja uppehållstillstånd utan ett utlåtande från Utlänningsverket. I övriga fall begär beskickningarna ett utlåtande av Utlänningsverket innan uppehållstillstånd beviljas. Oberoende av Utlänningsverkets utlåtande avgör beskickningarna självständigt de ansökningar om uppehållstillstånd som omfattas av deras behörighet. Också i de fall då de finska beskickningarna inte behöver begära ett utlåtande av Utlänningsverket händer det då och då att ett utlåtande ändå begärs. Det faktum att utlåtanden begärs av Utlänningsverket har gjort tillståndsförfarandet enhetligare.

Permanent uppehållstillstånd

Definition. I utlänningslagen definieras inte begreppet permanent uppehållstillstånd. Permanent uppehållstillstånd beviljas en utlänning som lovligen har vistats i Finland två år utan avbrott med stöd av ett uppehållstillstånd med statusbeteckning A, om inte något annat följer av syftet med hans vistelse här eller om det inte finns särskilda skäl som talar mot att tillstånd beviljas.

Förutsättningar för beviljande av permanent uppehållstillstånd. Permanent uppehållstillstånd beviljas enligt 16 § utlänningslagen en utlänning som lovligen har vistats i Finland två år utan avbrott, om inte något annat följer av syftet med hans vistelse här eller om det inte finns särskilda skäl som talar mot att tillstånd beviljas. I paragrafen preciseras ändå inte vad som avses med syftet med vistelsen eller särskilda skäl, och i paragrafen hänvisas inte heller till 15 § utlänningsförordningen, där de allmänna förutsättningarna för beviljande av permanent uppehållstillstånd preciseras. Ordningföljden på bestämmelserna i den gällande lagen är inte tydlig.

Enligt rådande förvaltningspraxis har permanent uppehållstillstånd förvägrats av sär-

skilda skäl främst på grund av begångna brott eller straff som dömts ut till följd av brott. Enligt Utlänningsverkets anvisningar som gäller förvägrande av permanent uppehållstillstånd på grund av brott (11/010/00) kan permanent uppehållstillstånd i vissa fall förvägras i de situationer då åklagaren har beslutat att inte väcka åtal eller domstolen har avstått från att döma utlänningen till straff, om utlänningen genom sin gärning anses ha gjort sig skyldig till klandervårt beteende.

Enligt 4 § medborgarskapslagen (401/1968) kan en utlänning på ansökan upp-
 tas till finsk medborgare, om han har fyllt ar-
 ton år, om han under de senast förflutna fem
 åren haft och fortfarande har sitt egentliga bo
 och hemvist i Finland, om han fört en heder-
 lig vandel och om hans och hans familjs ut-
 komst anses tryggad. Utlänningar som t.ex.
 har gjort sig skyldiga till brott har inte ansetts
 föra en hederlig vandel, och för dem har det
 satts en viss karenstid efter vilken de kan be-
 viljas finskt medborgarskap, förutsatt att de
 under karenstiden inte t.ex. har gjort sig
 skyldiga till nya brott. Det har varit möjligt
 att förvägra permanent uppehållstillstånd på
 grund av begångna brott t.o.m. i de fall då en
 utlänning har ansetts föra en hederlig vandel
 i enlighet med medborgarskapslagen. Rådande
 praxis för tillämpningen av utlänningsla-
 gen har därför lett till att en utlänning på an-
 sökan har kunnat beviljas finskt medborgar-
 skap, trots att han inte har kunnat beviljas
 permanent uppehållstillstånd eftersom han
 har gjort sig skyldig till brott.

*Tillståndsförfarande och behöriga myndig-
 heter.* Enligt 19 § 3 mom. utlänningslagen
 beviljas en utlänning som vistats i Finland
 permanent uppehållstillstånd av den lokala
 polisen. Om den lokala polisen av särskilda
 skäl inte anser sig kunna bevilja permanent
 uppehållstillstånd, skall den hänskjuta saken
 till Utlänningsverket. I praktiken kan en ut-
 länning i de flesta fall beviljas tidsbegränsat
 uppehållstillstånd även om särskilda skäl ut-
 gör ett hinder för permanent uppehållstill-
 stånd.

Återkallande av uppehållstillstånd och när
 uppehållstillstånd upphör att gälla

Att återkalla ett uppehållstillstånd har varit

en mycket exceptionell åtgärd. De grunder
 som i utlänningslagen anges för återkallande
 av uppehållstillstånd har i praktiken tilläm-
 pats främst när beviljandet av ett nytt tidsbe-
 gränsat uppehållstillstånd har prövats. I ut-
 länningslagen anges inte särskilt på vilka
 grunder ett nytt tidsbegränsat uppehållstill-
 stånd skall beviljas. Således har man vid den
 tillståndsprövning som görs i samband med
 att ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd
 beviljas i praktiken beaktat bestämmelserna
 om återkallande av uppehållstillstånd.

Ett uppehållstillstånd upphör automatiskt
 att gälla när villkoren i 22 § utlänningslagen
 uppfylls. Utlänningsverket får likväl på an-
 sökan besluta att uppehållstillståndet inte
 skall upphöra att gälla om utlänningen utan
 avbrott har vistats två år utomlands. I prakti-
 ken har det visat sig vara besvärligt att utlän-
 ningslagen inte föreskriver för hur lång tid
 Utlänningsverket kan förbinda sig att inte
 vidta åtgärder för att återkalla ett uppehålls-
 tillstånd. I lagen finns inte heller några an-
 visningar för hur en sådan ansökan görs.

2.3.5. Arbete

*Låg regleringsnivå och luckor i bestäm-
 melserna.* Regleringen i sak av arbetstillstånd
 har under arbetstillståndssystemets hela exi-
 stens till betydande delar funnits i förord-
 ningar och administrativa normer som med-
 delats med stöd av förordningar. Utlännings-
 lagarna från 1983 och 1991 har inte förändrat
 situationen i någon nämnvärd grad. En fördel
 med detta regleringssätt har varit att det har
 gått att utarbeta bestämmelser som är rätt de-
 taljerade och som smidigt kan ändras genom
 myndighetsbeslut. Men detta regleringssätt
 har också sina nackdelar. Att central regler-
 ing placeras i normer på lägre nivå än lag är
 inte heller i enlighet med den nuvarande
 grundlagen.

Problematiskt med tanke på såväl utlän-
 ningars som arbetsgivares rättsskydd är att
 regleringssättet är oöverskådligt. I utlän-
 ningslagen och utlänningsförordningen defi-
 nieras t.ex. inte näringsidkare som är befriade
 från skyldigheten att ha arbetstillstånd eller
 grunderna för att bevilja näringsidkare uppe-
 hållstillstånd. I lagen föreskrivs inte heller
 tydligt för hur lång tid eller för hur stort gil-

tighetsområde arbetstillstånd beviljas. Myndigheter, arbetsgivare och utländska arbetstagare måste leta fram information ur de olika myndigheternas tillämpningsanvisningar. Tillämpningsanvisningarna är offentliga handlingar juridiskt sett, men i praktiken är det ofta besvärligt för andra än myndigheter att få tillgång till dem.

Det splittrade regleringssättet och regleringens många nivåer är problematiska med tanke på en god förvaltning. Det är svårt för de tjänstemän som behandlar ansökningar och i synnerhet för dem som söker arbetstillstånd att hålla sig à jour med normer som är väsentliga med tanke på beslutsfattandet men som finns i olika dokument, och att veta hur förpliktande dessa normer är. Arrangemanget har också lämnat onödigt mycket utrymme för tjänstemännens personliga attityder.

Förhållandet mellan arbetstillstånd och uppehållstillstånd samt myndigheternas behörighet. Enligt den gällande utlänningslagen är arbetstillståndet kopplat till uppehållstillståndet. När beslut fattas om beviljande av uppehålls- och arbetstillstånd utgör utlåtet om arbetstillstånd en av grunderna i tillståndsmyndighetens helhetsprövning av förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet. Eftersom beviljandet av arbetstillstånd och uppehållstillstånd prövas som en helhet, påverkas beslutet om beviljande av arbetstillstånd inte bara av de förutsättningar som gäller arbetet utan också av andra faktorer, i synnerhet säkerhetsaspekter. Enligt myndighetspraxis har man vid prövningen av arbetstillstånd likväl hållit sig till att bara bedöma faktorer som hänför sig till arbetet. Men gränsdragningen är i viss mån onaturlig, och den har lett till att en del av motiveringarna inte bedömds av någon myndighet. Gränsdragningen är inte heller alldeles konsekvent, för Arbetskraftsbyråerna tar generellt ställning t.ex. till hur förenligt arbetet är med utlänningslagens eventuella motiv för vistelsen i landet, t.ex. studier.

Det komplicerade läget i fråga om myndigheternas behörighet enligt den gällande utlänningslagen medför praktiska problem. Om ett utlåtet om arbetstillstånd för en utlänningslagens sökande kommer till landet avviker från arbetsgivarens ansökan om utlåtet, måste Arbetskraftsbyrån motivera utlåtet för ar-

betsgivaren. Dessutom måste Arbetskraftsbyrån i sina motiveringar på förhand förbereda sig på att utlåtet om arbetstillstånd kan avvika från den ansökan om arbetstillstånd som utlänningslagens sökande gör. En sådan situation uppkommer t.ex. när det i utlåtet om arbetstillstånd föreslås ett arbetsgivarspecifikt arbetstillstånd men utlänningslagens sökande söker ett branschspecifikt arbetstillstånd. Enligt utlänningslagens bestämmelser kan en beskickning inte bevilja ett arbetstillstånd med större omfattning än vad Arbetskraftsbyrån har föreslagit. Har Arbetskraftsbyrån inte motiverat varför en specifik arbetsgivare anges, får utlänningslagens sökande ingen motivering till ett beslut som avviker från hans eller hennes ansökan. Arbetskraftsbyråns motiveringar till den myndighet som beviljar arbetstillstånd skall fortfarande vara tillräckligt informativa, så att myndigheten är på det klara med vilka frågor i utlåtet som har avgjorts utifrån de krav som arbetet ställer och vilka som har avgjorts utifrån de krav som säkerheten ställer. Den nuvarande behörighetsfördelningen mellan myndigheterna gör det således svårare att lägga fram motiv som är förenliga med god förvaltning.

Också när det gäller tillsynen över iakttagandet av utlänningslagens bestämmelser och tillsynen över villkoren för arbetstillstånd är behörighetsfördelningen mellan myndigheterna i någon mån oklar. Arbetskraftsbyråns övervakning som ett led i sin normala tillsynsverksamhet att villkoren för arbetstillstånd följs. Tillsynen över iakttagandet av utlänningslagens bestämmelser, t.ex. existensen av arbetstillstånd, hör enligt lagstiftningen till Utlänningsverket, polisen, gränsbevakningsväsendet och tullmyndigheterna. Arbetskraftsbyråns övervakning är inte en myndighet som övervakar att bestämmelserna i utlänningslagens bestämmelser iakttagas. Under de förutsättningar som anges i 24 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden ges Arbetskraftsbyråns övervakning likväl uppgifter som utsträcker sig till området för tillsynen över iakttagandet av utlänningslagens bestämmelser. Arbetskraftsbyråns övervakning är skyldig att till allmänna åklagaren anmäla om det finns sannolika skäl att befara att någon har gjort sig skyldig till arbetstillståndsbrott. Enligt

den nämnda bestämmelsen skall arbetarskyddsmyndigheten dessutom ges tillfälle att vara närvarande och bli hörd när ett arbetstillståndsbrott utreds eller straff för ett sådant döms ut, också om arbetarskyddsmyndigheten inte har något intresse i ärendet. Å andra sidan har arbetarskyddsmyndigheten ingen rätt att vara närvarande eller bli hörd när det är fråga om utlänningsförseelse eller utlänningsförseelse av arbetsgivare, även om också dessa brott kan vara förknippade med försummelse av utlänningsansökningsvillkor.

Missförhållanden inom arbetstillstånds-förfarandet. Behandlingen av ansökningar om utlåtande om arbetstillstånd och av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd utgör normalt förvaltningsförfarande, på vilket gällande bestämmelser och rådande rättspraxis i fråga om förvaltningsförfarandet kan tillämpas. I praktiken har arbetstillstånds-förfarandet ändå inte alltid motsvarat kraven på god förvaltning och tillbörligt myndighetsförfarande. Riksdagens justitieombudsman har ofta pekat på processuella missförhållanden i behandlingen av ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd, bl.a. brister i hörandet av samt rådgivningen till och handledningen av parterna och framläggandet av motiveringar.

När det gäller att bevilja arbetstillstånd är praxis ofta strängare än vad som avses i utlänningslagen. Även om avsikten enligt bestämmelserna i och motiveringen till utlänningslagen är att arbetstillstånd skall beviljas för minst ett år och för en viss bransch, har de beviljade arbetstillstånden vanligtvis varit arbetsgivarspecifika och gällt i högst ett år. Negativa utlåtanden om arbetstillstånd har förekommit också i fråga om uppgifter för vilka arbetskraft inte har funnits att tillgå på arbetsmarknaden.

Det faktum att lagen saknar viktiga definitioner och den osäkerhet detta ger upphov till leder ofta till onödiga ansökningar och beslut om arbetstillstånd. Eftersom det saknas en definition förutsätts t.ex. många näringsidkare ha arbetstillstånd "för säkerhets skull". Härigenom belastas myndighetsmaskineriet i onödan, och det uppstår problem med att idka näringsverksamheten. Motsvarande osäkerhet i fråga om behovet av arbetstillstånd

råder också när det gäller utländska studerandes arbetspraktik.

Över behandlingstiden för arbetstillstånd har klagan ofta anförts hos riksdagens justitieombudsman. Även om det för närvarande inte går att få säker statistik över den tid hela ansökningsförfarandet tar, kan det allmänt bedömas att det i de snabbaste fallen går att få beslut om arbetstillstånd på några veckor, medan det i de långsammaste fallen dröjer flera månader. Det finns flera faktorer som förlänger behandlingstiden, t.ex. behovet av tilläggsutredningar och dröjsmål med dem, behandling av ansökan i flera steg hos olika myndigheter, hård belastning på viktiga myndigheter såsom Utlänningsverket och de stora arbetskraftsbyråerna samt begäran om utlåtanden också i de fall då utlänningslagen och utlänningsförordningen inte kräver utlåtanden. Utlänningsverket har strävat efter att förkorta behandlingstiderna genom att utveckla sina arbetsrutiner. En viktig orsak till att behandlingen av ansökningarna drar ut på tiden är vidare att en del av ansökningarna och utlåtandena sänds mellan de olika parterna i processen med brevpост och mellan beskickningarna och Utlänningsverket med fax och delvis med kurirpost. Processen är dock fortfarande långsam och kan i vissa fall leda till produktionsbortfall för arbetsgivaren.

Arbetstillståndsbeslutens förutsägbarhet är inte tillfredsställande. Det är klart att ett decentraliserat myndighetsförfarande i viss mån alltid medför en risk för oenhetliga och inkonsekventa avgöranden. Enligt en utredning som arbetsministeriet lät göra 1999 varierade arbetskraftsbyråernas utlåtanden om arbetstillstånd likväl kraftigt i fall som motsvarade varandra, och orsakerna till detta hade inte något grundat samband med den lokala arbetsmarknadens behov. Varierande praxis vid beskickningarna och polisinskrifningarna i häradena kan också göra besluten om arbetstillstånd mindre enhetliga och konsekventa.

I och med att konkurrensen hårdnar knyts arbetsgivarnas behov av arbetskraft till marknadscyklar som växlar i allt snabbare takt. Den låga förutsägbarheten hos besluten om arbetstillstånd i kombination med den långa behandlingstiden för ansökningarna gör det svårt för arbetsgivarna att planera sin personalstrategi på lång sikt och minskar lus-

ten att satsa på utbildning av anställd utländsk personal och på en utveckling av arbetsplatsen. För arbetstagare som befinner sig utomlands och för deras familjer kan oförutsägbarheten vid sidan av ekonomiska förluster t.ex. leda till att en bostad som har sagts upp i samband med tillståndsansökan går förlorad. När det gäller de utlänningar som finns i landet avspeglar sig osäkerheten i fråga om innehållet i beslutet om arbetstillstånd på hela familjen, eftersom de övriga familjemedlemmarnas uppehållstillstånd är beroende av huvudsökandens arbetstillstånd.

I syfte att göra utlåtandena om arbetstillstånd enhetligare och konsekventare och behandlingen snabbare reviderade arbetsministeriet i april 2001 anvisningarna om förfarandet med utlåtanden om arbetstillstånd och tog i bruk landsomfattande och regionala riktlinjer till stöd för arbetskraftsbyråerna. Verkningarna av procedurreformerna inom de olika förvaltningsområdena på arbetstillståndsområdet som helhet minskas av att arbetstillståndsärendena hör till en egen verksamhetshelhet inom varje enskild myndighetsinstans, utrikesförvaltningen, inrikesförvaltningen och arbetsförvaltningen. Det kan bedömas att behandlingen av arbetstillståndsärenden, som sker inom flera förvaltningsområden och är decentraliserad till det lokala planet, för närvarande inte är effektivt samordnad över förvaltningsområdenas gränser. Det är också svårt att få till stånd en effektiv arbetskraftspolitisk styrning inom arbetstillståndsområdet.

Samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna. Den del av arbetstillståndssystemet som finns inom arbetsförvaltningens område utgör en del av en arbetskraftspolitisk helhet och omfattas således av trepartssamarbetet. Medan det ännu var arbetsministeriet som gav utlåtanden om arbetstillstånd, behandlades arbetstillståndsärenden på trepartsbasis av arbetskraftspolitiska delegationens sektion för arbetstillstånd. Efter det att utlåtandena om arbetstillstånd genom den gällande utlänningslagen från 1991 och utlänningsförordningen från 1994 utlokaliseras från arbetsministeriet till arbetskraftsbyråerna har trepartssamarbete när det gäller arbetstillstånd bedrivits bara sporadiskt främst när enskilda ansökningar har avgjorts mellan ar-

betskraftsbyrån och det lokala fackförbundet. Sedan förfarandet med utlåtanden om arbetstillstånd reviderades i april 2001 har arbetsministeriet gett arbetskrafts- och näringscentralernas arbetskraftsavdelningar anvisningar att göra upp regionala riktlinjer för arbetstillstånden och behandla dessa riktlinjer inom de nämnder som verkar på trepartsbasis i anslutning till centralerna. Det kan ändå anses vara en brist att den gällande regleringen saknar bestämmelser om formerna, förfarandena och målen för trepartssamarbetet i anslutning till arbetstillstånd.

Registrering av och statistikföring över arbetstillstånd samt information mellan myndigheter. I ärenden som gäller arbetstillstånd är det för närvarande närmast Utlänningsverket och polisen som använder utlänningsregistret. Arbetskraftsmyndigheten har ingen anslutning till utlänningsregistret. Arbetskraftsbyråernas utlåtanden har gjorts manuellt och i praktiken utan statistik ända till början av 2001, då arbetsministeriet tog i bruk en separat statistikapplikation. Uppgifter om arbetstillståndsutlåtanden förmedlas ändå inte till utlänningsregistret. Också besikningarnas beslut i fråga om uppehålls- och arbetstillstånd lagras i en särskild databas. Från databasen förs uppgifterna varje år i efterskott över till utlänningsregistret. Utlänningsregistret bör utnyttjas effektivare än nu i arbetstillståndsärenden.

Eftersom utlänningsregistret inte utnyttjas fullt ut och på grund av tekniska problem är det statistiska materialet om ansökningar och utlåtanden om arbetstillstånd samt om behandlingen av ansökningar och om beslut om arbetstillstånd ofta bristfälligt. Exempelvis statistiska uppgifter om arbetsmarknadsaspekter på arbetstillstånd, t.ex. villkor, begränsningar och motiveringar i fråga om utlåtanden om arbetstillstånd, eller om fördelningen av utländsk arbetskraft branschvis och över landets olika regioner eller om den utländska arbetskraftens ålders- och yrkesstruktur finns i praktiken över huvud taget inte att få.

Myndigheterna är med stöd av 29 § utlänningsförordningen skyldiga att på eget initiativ underrätta varandra om vissa saker. Om arbetarskyddsmyndighetens rätt att få uppgifter av arbetsgivaren bestäms i 13 kap. 12 §

arbetsavtalslagen och i 4 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden. Med undantag för polisen har de myndigheter som deltar i arbetstillståndssystemet däremot ingen heltäckande rätt att vid behov få uppgifter av en annan myndighet. Arbetskraftsbyråerna eller arbetarskyddsmyndigheten har t.ex. ingen rätt att få uppgifter från skattemyndigheten eller Pensionsskyddscentralen om huruvida en arbetsgivare har uppfyllt sina förpliktelser som arbetsgivare gentemot staten eller inte. Dessa uppgifter har man varit tvungen att begära från arbetsgivaren själv. Det har inte heller funnits någon rätt till uppgifter mellan arbetskraftsbyrån och arbetarskyddsmyndigheten. Detta kan inte anses tillfredsställande med tanke på en effektiv tillsyn och snabb behandling av ansökningar.

Tillsyn och påföljder. Det faktum att den tillsyn som arbetarskyddsmyndigheten utövar är kundiniterad är problematiskt i synnerhet inom tillsynen över andra än indispositiva bestämmelser. Av rädsla för att förlora sitt arbete och bli avlägsnade ur landet låter utländska arbetstagare ofta bli att vända sig till arbetarskyddsmyndigheterna. Många arbetstagare tar inte kontakt med arbetarskyddsmyndigheterna förrän deras lönefordringar uppgår till tusentals euro eller de hotar att bli avlägsnade ur landet utan att ha fått sin lön. Anställningsvillkor som är sämre än det som bestämmelser och kollektivavtal föreskriver kan också grunda sig på ömsesidigt samförstånd mellan arbetstagaren och arbetsgivaren.

Arbetsmarknadsorganisationernas möjligheter att övervaka anställningsvillkoren är begränsade i synnerhet inom branscher och på arbetsplatser som inte är så starkt organiserade. På arbetsplatser och inom branscher med hög organisationsnivå kan arbetsmarknadsorganisationerna bättre ge akt på anställningsvillkoren för alla anställda på arbetsplatsen och också övervaka förmåner och rättigheter som ingår i anställningsförhållandet för dem som arbetar med stöd av arbetstillstånd.

Arbetskraftsbyråerna spelar en viktig roll i tillsynen över villkoren för arbetstillstånd. Problemet är att tillsynen sker på förhand. På utlåtandebblanketten kan vilseledande uppgifter om anställningsförhållandet uppges. Till-

synen över villkoren för arbetstillstånd är effektivt främst bara när en utlänning söker fortsatt arbetstillstånd efter att ha varit anställd hos samma arbetsgivare. Då kan arbetskraftsbyrån begära verifikation på betalda löner och andra arbetsgivarprestationer och beakta denna utredning i sitt utlåtande om förutsättningarna att bevilja denna arbetstagare uppehållstillstånd. Arbetskraftsbyråerna har ändå ingen lagfäst grund för att förutsetta en sådan utredning.

Missförhållandena inom tillsynen över villkoren för arbetstillstånd har kunnat göra det möjligt att utnyttja utländsk arbetskraft och skaffa sig en ogrundad konkurrensfördel genom att underskrida miniminivån för anställningsvillkoren. De missförhållanden som har uppdragats har bidragit till att påverka attityderna till utländsk arbetskraft. Föreställningarna om att billig arbetskraft anlitas och anställningsvillkoren nonchaleras har minskat förtroendet för att arbetstillståndssystemet fungerar och eventuellt också fått attityderna till utlänningar att hårdna.

Rättskydd. Från och med den 1 maj 1999 har ändring i polisens och Utlänningsverkets beslut om arbetstillstånd kunnat sökas genom besvär. Hittills har några tiotal besvär avgjorts, huvudsakligen vid Helsingfors förvaltningsdomstol. Eftersom kategorin av ärenden är ny har förvaltningsdomstolarna ännu inte någon vedertagen beslutslinje, men också den komplicerade regleringen kan ha fördröjt uppkomsten av en vedertagen beslutslinje. Besvär över statusbeteckningar har t.ex. i vissa fall tagits till prövning och i vissa fall lämnats utan prövning vid förvaltningsdomstolarna. Även om utlänningars rättigheter i Finland till en väsentlig del beror på statusbeteckningen, har man utifrån lydelsen i utlänningsförordningen kunnat göra tolkningen att det inte är fråga om ett överklagbart beslut enligt förvaltningsprocesslagen.

När det gäller arbetstillstånd innehåller besvärsrätten luckor så till vida att besvären inte hänförs till den viktigaste grunden för beviljande av tillstånd, dvs. prövning av arbetsmarknadsförutsättningarna för arbetstillstånd. När förvaltningsdomstolarna har prövat besvär över beslut om uppehålls- och arbetstillstånd som polisinskrivningen i häradet och Utlänningsverket har fattat, har de

knappt alls bedömt utlåtandena om arbetstillstånd i sig, utan närmast om polisen eller Utlänningsverket med stöd av utlåtandet om arbetstillstånd har kunnat komma till det avgörande de har träffat. Eftersom ett avgörande som gäller arbete har formen av ett utlåtande som bifogas beslutet, kan det inte överklagas separat.

Det kan också ses som en brist att beskickningarnas beslut om arbetstillstånd inte får överklagas. Besvärstörbudet har vanligen motiverats med den folkrättsliga principen att en stat har en av internationella förpliktelser begränsad suverän rätt att besluta vem den släpper in på sitt territorium. Men en stat är också bunden av nationell lagstiftning. Ett beslut om uppehålls- och arbetstillstånd kan påverka rätt, skyldighet eller fördel för en arbetsgivare som står under Finlands jurisdiktion, vilket med stöd av 6 § förvaltningsprocesslagen utgör grund för besvärshöjd. Med beaktande av 21 § grundlagen kan det i vissa situationer anses att besvärshöjd i beskickningarnas beslut om uppehållstillstånd baserar sig på tvingande nationell lagstiftning. Med stöd av besvärshöjden, som hör till individens grundläggande rättigheter, bör också arbetskraftsmyndighetens beslut att inte bevilja arbetstillstånd kunna överklagas.

Förändringar i omvärlden. Arbetskraftens förändrade åldersstruktur har i olika undersökningar bedömts leda till att ca 70 000 arbetstillfällen varje år uppstår i Finland 2000—2010. De åldersklasser som under samma tid kommer ut på arbetsmarknaden varje år har bedömts uppgå till ca 60 000 personer. Efter 2010 börjar den arbetsföra befolkningen avta med 0,5 % i året. Hur tillgången på arbetskraft påverkas av att den arbetsföra befolkningen minskar beror på hur ekonomin och arbetsmarknaden utvecklas och på hur mycket man lyckas höja sysselsättningsgraden.

Utvidgningen av EU till Central- och Östeuropa kommer troligen bl.a. att påverka utbudet på arbetskraft i unionens medlemsstater. Enligt en arbetsgrupp som har bedömt hur utvidgningen påverkar arbetskraftens rörlighet stiger Finlands nettoinvandring till samma nivå som i början av 1990-talet, då invandringen efter Sovjetunionens sönderfall senast var som störst. En flyttningsrörelse av

denna storlek har inga verkningar på Finlands befolkningsstruktur eller på arbetsplatserna generellt sett. När de angivna tiderna för en begränsning av arbetskraftens fria rörlighet har gått ut, omfattas medborgarna i de nya medlemsländerna inte längre av systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Det ökade utbudet på arbetskraft på arbetsmarknaden beaktas när beviljandet av tillstånd för den arbetskraft som måste ha sådana prövas.

De strukturella problemen på de nationella arbetsmarknaderna kan inte på lång sikt lösas med utländsk arbetskraft. Däremot kan man genom att revidera systemet för tillståndspliktigt arbete i enlighet med propositionen främja en fungerande arbetsmarknad och i synnerhet stödja tillgången på arbetskraft. För att tillgången på utländsk arbetskraft skall kunna tryggas på lång sikt måste systemet för det tillståndspliktiga arbetet effektivt och smidigt kunna administrera större mängder än förut.

2.3.6. *Internationellt skydd*

Beviljande av asyl. Utlänningslagens 30 § är uppbyggd på så sätt att där först anges förutsättningarna för beviljande av asyl och i 2 mom. de situationer där asyl likväl kan vägras även om förutsättningarna uppfylls. Paragrafens 1 mom. är skrivet för att motsvara förutsättningarna för beviljande av flyktingstatus enligt flyktingkonventionen.

I 2 mom. anges fem fall då asyl kan vägras. Bestämmelsen är inte helt och hållet konsekvent till sitt innehåll. Vid tillämpningen av 1 och 2 punkten uppfyller personen förutsättningarna för flyktingkap men får inte flyktingstatus. Vid tillämpningen av 3—5 punkten kan utlänningen däremot avvisas, eftersom han eller hon kan få skydd i en annan säker stat. Med tanke på de sistnämnda situationerna har lagen nu sina egna bestämmelser, varför de kan strykas ur paragrafen om beviljande av asyl.

Vid tillämpningen av 1 och 2 punkten i momentet har utlänningar ändå enligt vedertagen tillämpningspraxis beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd, om förutsättningarna i 31 § har uppfyllts.

Enligt artikel 1 punkt D i flyktingkonventionen är konventionen inte tillämplig på dem

som åtnjuter beskydd eller bistånd av andra Förenta Nationernas (FN) organ eller institutioner än FN:s flyktingkommissarie. I 30 § 2 mom. utlänningslagen ingår ingen bestämmelse som motsvarar artikel 1 punkt D. I praktiken har artikel 1 punkt D haft betydelse när det gäller palestinska sökande. Bestämmelser som motsvarar artikel 1 punkt D bör skrivas in i utlänningslagens bestämmelse om beviljande av asyl.

Behovet av skydd samt subsidiärt skydd. Uppehållstillstånd på grund av behov av skydd ges utlänningar som inte uppfyller definitionen av flyktingskap, men som är i behov av internationellt skydd (subsidiärt skydd).

Efter den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 maj 1999 kan uppehållstillstånd beviljas i Finland på grund av behov av skydd eller om det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd på grund av behov av skydd beviljas personer som inte kan sändas tillbaka till sitt hemland på grund av det rådande läget där eller vars återsändande kan innebära ett brott mot artikel 3 i europeiska människorättskonventionen.

De flesta EU-stater har numera uppehållstillstånd som avser subsidiärt skydd och som används parallellt med skydd som beviljas med stöd av flyktingkonventionen. Olika länder beviljar tillstånd på olika grunder, och det finns inga överenskommelser om gemensamma definitioner. Betydelsen av dessa tillstånd som beviljats på grund av subsidiärt skydd ökar hela tiden. Enligt erfarenheterna från flera medlemsstater kan uppehållstillstånd allt oftare beviljas på grunder som hänför sig till subsidiärt skydd.

I UNHCR:s dokument om kompletterande former av skydd från 2001 gör man en indelning i internationellt skydd och individuella mänskliga faktorer. Med stöd av internationellt skydd kan uppehållstillstånd beviljas åtminstone i följande situationer:

- våld och väpnade konflikter i landet
- förföljelse av andra orsaker än de som avses i flyktingkonventionen
- brott mot de mänskliga rättigheterna
- det allmänna läget i hemlandet
- problem på grund av kön
- miljökatastrofer.

När det gäller förföljelse med särdrag som hänför sig till kön, är frågan vanligen förknippad med andra orsaker, och det egentliga skälet till förföljelsen är något annat än könet. Rättskränkningar som tar sig uttryck i sexuellt våld mot kvinnor kan t.ex. bero på politiska åsikter, religion eller nationalitet. I vissa fall kan orsaken till rättskränkningarna också vara det faktum att någon är kvinna. Subsidiärt skydd kan i praktiken bli en bestämmelse i utlänningslagen som tillämpas av denna orsak.

Oskälighetsgrunderna kan för sin del täcka följande situationer:

- det är omöjligt att sända en person tillbaka eftersom trafikförbindelser saknas eller hemlandet vägrar att ta emot personen
- frågor i anslutning till personens hälsa
- långsamt beslutsfattande
- familjernas särbehov
- tvingande humanitära skäl
- minderåriga som anländer utan vårdnadshavare
- det är oskäligt att sända personen tillbaka.

Uppehållstillstånd på grund av behov av skydd i den gällande lagstiftningen kan anses rätt väl täcka de situationer där det kan bli aktuellt med subsidiärt skydd. Den nuvarande lagstiftningen erbjuder goda grunder för subsidiärt skydd, och det verkar inte finnas något behov av ändringar.

Kommissionen lade hösten 2001 fram ett direktivförslag som gäller definitionen av flyktingskap. Enligt artikel 15 i direktivförslaget kan subsidiärt skydd ges en sökande som inte kan återvända till sitt ursprungsland av fruktan för att utsättas för 1) tortyr eller omänsklig eller förnedrande bestraffning, 2) allvarliga brott mot en mänsklig rättighet eller 3) ett allvarligt hot mot liv, hälsa eller frihet till följd av systematiskt våld.

Bestämmelserna om uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd trädde i kraft 1999. Uppehållstillståndets innehåll och begränsning till att beviljas när det vore oskäligt att vägra tillstånd verkar konsekvent utifrån de ovan angivna riktlinjerna. Uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd handlar om bedömningar av de politiska och människorättsliga förhållandena i

personens hemland. I situationer då det vore oskäligt att vägra uppehållstillstånd är sådana förhållanden inte på samma sätt av betydelse, utan uppehållstillstånd kan också beviljas någon som kommer från en demokratisk rättsstat.

Asylförfaranden. De påskyndade asylförfarandena i utlänningslagen togs i bruk genom en lag som trädde i kraft den 10 juli 2000. Statistiska uppgifter ger vid handen att de påskyndade asylförfarandena har lett till en minskning av antalet ansökningar och nya ansökningar från trygga ursprungs- och asyl-länder. Inga problem har framkommit när det gäller sökandenas rättsskydd. Bedömningen av trygga ursprungsländer och trygga asyl-länder baserar sig i de enskilda fallen alltid på de personliga omständigheter som varje enskild sökande lägger fram. Lydelsen i 33 a och 33 b § i den gällande lagen förutsätter att landet kan anses som tryggt uttryckligen för sökanden i fråga.

Hörande av minoritetsombudsmannen. Bestämmelsen om hörande i 33 § 2 mom. i den gällande lagen kom till 1991, när besvär-rätten i fråga om asylbeslut var begränsad. Med tanke på sökandens rättsskydd är det inte nödvändigt att höra minoritetsombudsman-nen med anledning av enskilda asylansök-ningar, eftersom rättsskyddsmekanismerna i utlänningslagen också annars är tillräckliga. Att minoritetsombudsmannen hörs enligt det nuvarande förfarandet bidrar också till att förlänga asylförfarandet.

Behandling av nya ansökningar. Enligt 34 c § utlänningslagen kan Utlänningsverket avslå en asylansökan eller en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvísning, om en utlänning som fortfarande vistas i Finland lämnar in en ny ansökan efter det att han eller hon av Utlänningsverket eller förvaltningsdomstolen har meddelats ett negativt beslut på sin tidigare ansökan och den nya ansökan inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som på-verkar avgörandet av ärendet. En ny ansökan uppskjuter inte heller verkställigheten av ett tidigare avvísningsbeslut.

Tolkningsproblem har uppstått i fråga om vad som avses med den sista meningen i 34 c §. Lagens lydelse hänvisar till att ett tidigare avvísningsbeslut kan verkställas innan Ut-

länningsverket har avgjort en annan asylan-sökan som är anhängig. Enligt en annan tolk-ning är verkställighet efter det att den ena asylansökan har anhängiggjorts möjlig först sedan Utlänningsverket har avslagit den and-ra asylansökan. I början av 1 mom. talas om avvísningsbeslut, vilket tycks ge den senare tolkningsmöjligheten. Å andra sidan, om av-sikten har varit att polisen skall kunna verk-ställa ett tidigare avvísningsbeslut innan Ut-länningsverket har meddelat sitt beslut, kan man fråga sig varför ett nytt avvísningsbeslut fattas i fråga om en utlänning som inte längre finns i landet.

Det har framförts som tvivelaktigt om av-lägsnandet av en asylsökande ur landet innan beslut har fattats i första instans är förenligt med den allmänt godtagna principen att asyl-ansökningar skall behandlas av en sakkun-nigmyndighet inom centralförvaltningen. Man kan fråga sig i vilken grad den lokala polisen kan ta ställning till om det i den nya ansökan har lagts fram sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgöran-det av ärendet, eftersom detta förutsätter jäm-förelser med det material som har lagts fram i samband med den tidigare ansökan.

Allmänna principer för asylutredning. I 32 a § utlänningslagen anges de allmänna prin-ciper som skall iakttas vid asylutredning. En-ligt bestämmelsen utreder polisen eller gränsbevakningsväsendet identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om asyl eller uppehållstillstånd på grund av be-hov av skydd. Utlänningsverket eller polisen verkställer det egentliga förhøret med den asylsökande.

I den gällande lagen har inte skrivits in den allmänna princip som tillämpas inom flyk-tingrätten och enligt vilken sökanden skall berätta sanningen och på alla sätt hjälpa den som behandlar fallet att utreda frågor som hör i hop med det. Dessutom skall sökanden försöka lägga fram allt tänkbart bevismaterial till stöd för sina uttalanden. Den som behand-lar ett fall skall i sin tur sträva efter att till-lämpa alla till buds stående medel för att ut-reda fakta i fallet. Han eller hon skall bedö-ma sökandens trovärdighet och fakta. Förblir frågan oklar efter att utredningsarbetet har gjorts, avgörs frågan till sökandens fördel, om sökandens berättelse verkar trovärdig och

det inte finns någon orsak till ett motsatt förfarande. Det handlar då om den s.k. benefit of the doubt-principen, som tillämpas inom flyktingrätten.

Denna princip kan tillämpas t.ex. när sökandens identitet har förblivit oklar. Om identiteten är oklar försvåras behandlingen av ansökningar och utredningen av ärenden. Benefit of the doubt-principen inkluderar den allmänna princip om bevisbörd som tillämpas inom flyktingrätten. Att skriva in den i lagen kunde underlätta inte bara bedömningen av en oklar identitets betydelse utan också allmänt taget vara till hjälp vid bedömningen och avgörandet av ansökningar.

Utlänningsverket har strävat efter att tillämpa principen i praktiken. Också Helsingfors förvaltningsdomstol har tillämpat principen i sin rättspraxis, även om det inte uttryckligen har hänvisats till den i besluten.

Flyktingkvoter samt uppehållstillstånd som beviljas av vägande humanitära skäl. Enligt 18 § 4 punkten i den gällande lagen får tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas en person som befinner sig utomlands, om vägande humanitära skäl talar för att tillstånd skall beviljas. Enligt 19 § beviljar Utlänningsverket uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl och uppehållstillstånd för personer som kommer till landet inom ramen för Finlands flyktingkvot. Enligt regeringens proposition (50/1998 rd) är 18 § 4 punkten avsedd för beviljande av uppehållstillstånd i enskilda fall, då det fattas ett separat beslut om att ta emot sökande till Finland. Styrningen från politiskt håll framgår ändå inte av lagtexten, och lagrummet ger den felaktiga bilden att Utlänningsverket utifrån egen prövning kan bevilja enskilda uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl.

Utöver kvotflyktingar kan det uppkomma ett behov av att ta emot vissa grupper eller enskilda personer från utlandet i de mest olika situationer. Eftersom det är omöjligt att bedöma dessa situationer på förhand, är det knappast motiverat att i lagen försöka skriva in exaktare förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd av humanitära skäl. Lagen bör ändå innehålla bestämmelser om förfarandet och behörigheten i dessa situationer. Det finns inget behov av att ändra det nuvarande kvotförfarandet eller förfarandet med

uppehållstillstånd av humanitära skäl, men förfarandet bör tas med i lagen, så att den politiska styrningen bakom de tillstånd som Utlänningsverket beviljar framgår också av lagen.

Enligt 35 § i den gällande utlänningslagen avses med flykting bl.a. en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd som flykting inom ramen för Finlands flyktingkvot. Alla som har fått komma till Finland inom ramen för en kvot uppfyller ändå inte villkoren för asyl. UNHCR använder inom sin uttagning av flyktingar inom ramen för kvoter uttrycket flykting också om dem som inte uppfyller villkoren för flyktingstatus enligt flyktingkonventionen. Det finns inte tillräckligt många som uppfyller villkoren för flyktingstatus för att de skall kunna fylla hela flyktingkvoten. Den nuvarande lagstiftningen leder till ojämlikhet mellan dem som söker asyl via asylförfarandet och dem som tas emot i Finland inom ramen för en kvot. Man bör kunna utgå från att var och en som i Finland har fått flyktingstatus och ett resedokument för flykting uppfyller villkoren i artikel 1 i flyktingkonventionen. För jämlikhetens skull bör förutsättningarna för att någon skall beviljas flyktingstatus vara desamma oberoende av om personen har anlänt till Finland på eget initiativ som asylsökande eller har tagits emot inom ramen för en kvot. Man kunde sluta att automatiskt bevilja utlänningar som har anlänt till Finland inom ramen för en kvot flyktingstatus, och i stället i lagen skriva in en möjlighet att bevilja dem som har tagits emot inom ramen för en kvot uppehållstillstånd också på grund av behov av skydd.

Återkallande av flyktingstatus. Den gällande utlänningslagen saknar bestämmelser om återkallande av flyktingstatus. I 21 § föreskrivs om återkallande av uppehållstillstånd och i 36 § om när flyktingkap upphör. I praktiken har båda lagrummen tillämpats i situationer där det har framgått att en utlänning inte borde ha beviljats flyktingstatus. Tillämpningen av 21 och 36 § när det är skäl att ompröva det riktiga i att någon har beviljats flyktingstatus är likväl oklar, och bristen på reglering som gäller återkallande av flyktingstatus har visat sig vara ett problem inom förvaltningspraxis. För att situationen skall

bli klarare bör det finnas bestämmelser i lag om förutsättningarna för att återkalla flyktingstatus och om behörigheten att fatta ett sådant beslut.

Utvisning av flyktingar. Enligt 40 § 2 mom. utlänningslagen får en flykting utvisas endast om det med hänsyn till nationell säkerhet eller allmän ordning och säkerhet finns särskilda skäl för utvisning, eller om han har dömts för ett särskilt grovt brott och domen har vunnit laga kraft. Enligt 41 § 2 mom. får ingen utvisas till ett område där han kan bli utsatt för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område. En utlänning som uppehåller sig i landet kan enligt 31 § beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd om han i sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt hotas av dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling eller annan behandling som är kränkande för människovärdet, eller om han på grund av väpnad konflikt eller en miljökatastrof inte kan återvända dit. Enligt 38 § utlänningslagen får ingen avvisas till ett område där han kan bli utsatt för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område.

Enligt 9 § 4 mom. grundlagen får en utlänning inte utvisas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Enligt artikel 3 i europeiska människorättskonventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Enligt artikel 33 punkt 2 i flyktingkonventionen kan förbudet mot utvisning och avvisning inte åberopas av en flykting som det finns skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller som, med hänsyn till att han genom en lagakraftvunnen dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land. Likväl sätter 41 § 2 mom. utlänningslagen, 9 § 4 mom. grundlagen och artikel 3 i europeiska människorättskonventionen hinder för utvisningen av en utlänning till hans hemland med stöd av 40 § 2 mom. Däremot sätter de inga hinder för utvisningen av en flykting till ett tryggt tredje land, om det kan ske utan att

man bryter mot förbudet mot tillbakasändning.

Artikel 32 i flyktingkonventionen gäller utvisning av en flykting till tredje land. Enligt artikel 32 kan en flykting utvisas av skäl som hänför sig till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. En flykting kan utvisas endast genom att ett beslut som kommit till i laga ordning verkställs. De fördragsslutande staterna skall bevilja flyktingen ett skäligt rådrum inom vilket han kan försöka få tillstånd att resa in i ett annat land.

Av det nuvarande 40 § 2 mom. framgår inte klart att en flykting bara kan utvisas till ett tryggt tredje land, om det är möjligt utan att man bryter mot förbudet mot tillbakasändning. Bestämmelsen bör således formuleras om.

2.3.7. Säkerhetsåtgärder

Förvarslokaler. Enligt 47 § 2 mom. utlänningslagen skall en utlänning som tagits i förvar så snart som möjligt sändas till en plats som särskilt är avsedd för ändamålet. Utländska personer som tagits i förvar med stöd av utlänningslagen har ända fram till 2002 hållits i polishäkten och straffanstalter. Lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter trädde i kraft den 1 mars 2002. I samband med detta ändrades också utlänningslagen (117/2002). En förvarsenhet som avses i lagen har inrättats och inlett sin verksamhet i Helsingfors i juli 2002.

Förutsättningar och förfaranden för tagande i förvar. Bestämmelserna om förutsättningarna och förfarandena för tagande i förvar har fungerat väl i praktiken. Den nuvarande utlänningslagen är likväl bristfällig och otydlig på vissa punkter. Genom den nämnda lagreformen har bestämmelserna redan preciserats till vissa delar, i synnerhet så att proportionalitetsprincipen bättre beaktas. I den ovan nämnda lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter samt i ändringen av utlänningslagen ingår bestämmelser om behandling i tingsrätten. Om tingsrättens domföra sammansättning och sammanträden någon annanstans än på den ordinarie sammanträdesplatsen föreskrivs också i lag. I utlänningslagen behövs

också ett besvärstförbud som omfattar både myndigheternas förvaltningsbeslut om tagande i förvar och tingsrättens beslut. Rådande praxis behöver inte ändras utan endast göras tydligare på författningsnivå.

Övriga säkerhetsåtgärder. Det lagrum som gäller anmälningsskyldighet och andra kontrollåtgärder är snävt till innehållet. Det innehåller inga närmare bestämmelser om behöriga myndigheter och förfaranden. Av den nuvarande lagen framgår inte vem som beslutar om anmälningsskyldighet. En strävan bör vara att utreda hur länge anmälningsskyldigheten skall gälla, åtminstone på så sätt att skyldigheten inte får meddelas eller hållas i kraft längre tid än vad som är nödvändigt för att ärendet skall kunna utredas eller beslutet verkställas. Ställande av säkerhet som en säkerhetsåtgärd regleras inte närmare i lagen. Också i fråga om ändringssökande fordrar bestämmelserna ett förtydligande. En brist har också varit att en gränsbevakningsman inte har haft rätt att meddela någon anmälningsskyldighet eller att vidta kontrollåtgärder.

2.3.8. *Avlägsnande ur landet*

Avvisning

Definition. Avvisning är ett förfarande som har blivit vedertaget både när det gäller att förhindra en utlännings inresa och att ur landet avlägsna en utlännings som har anlänt med stöd av visum eller visumfrihet och som inte har beviljats uppehållstillstånd. Avvisning kan i dessa fall komma att tillämpas i mycket olika situationer. Dels kan en utlännings bli avvisad vid en kontroll redan före inresan i landet, dels kan en utlännings som har vistats i landet i många månader medan asylansökan behandlats och som sedan har meddelats ett negativt beslut bli avlägsnad ur landet genom avvisning.

Grunder för avvisning. De förutsättningar för inresa som anges i 8 § utlänningslagen motsvarar artikel 5 i Schengenkonventionen. Det är således inte ändamålsenligt att omdefiniera förutsättningarna för inresa. Äventyrande av allmän ordning och säkerhet förekommer som begrepp också i andra paragrafer i utlänningslagen. Betydelsen är inte en-

hetlig i alla sammanhang.

En utlännings rätt att uppehålla sig i landet grundar sig på EES-fördraget kan enligt 37 och 40 § utlänningslagen avlägsnas ur landet endast av skäl som grundar sig på allmän ordning och säkerhet samt folkhälsan. I rådets direktiv om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (64/221/EEG), nedan *direktivet om allmän ordning och säkerhet*, sägs att åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig utslutande på den berörda personens eget uppförande. Tidigare domar för brott skall ändå inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder.

I den bestämmelse i 18 c § utlänningslagen som gäller uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband nämns som förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas också skäl som grundar sig på allmän ordning eller säkerhet. Exempel på skäl som grundar sig på allmän ordning eller säkerhet är att det utifrån redan begångna brott bedöms föreligga en risk för kriminalitet.

Det är motiverat att hålla kvar äventyrandet av allmän ordning och säkerhet bland förutsättningarna för att neka någon inresa, eftersom det motsvarar Schengenregelverket. Detta är motiverat också för att direktivet närmare definierar begreppet allmän ordning eller säkerhet när man med hjälp av det begränsar rörelsefriheten för en utlännings med uppehållstillstånd som grundar sig på EES-fördraget. Däremot är det motiverat med en mer detaljerad definition av allmän ordning och säkerhet i dessa fall.

Det är inte motiverat med sådana situationer enligt tillämpningspraxis där förfarandet för att hindra en utlännings inresa är beroende av om utlännings har lämnat oriktiga upplysningar på beskickningen eller vid passkontrollen. I lagberedningshandlingarna har inte framförts någon grund för att det skulle vara mer klandervärt att lämna oriktiga upplysningar vid passkontrollen än att lämna motsvarande upplysningar på en beskickning i samband med en visumansökan.

De nuvarande bestämmelserna kan i praktiken leda till en situation där de upplysning-

ar om identitet eller resa som utlänningen har lämnat på beskickningen och vid passkontrollen är motstridiga och passkontrollmyndigheten inte kan fastställa t.ex. utlänningens identitet. I dessa fall vore det tydligare om lämnandet av oriktiga upplysningar utgjorde en grund för avvisning i båda fallen.

Även om det enligt lagberedningshandlingarna är meningen att 37 § 1 mom. 5 punkten utlänningslagen skall tillämpas så att utlänningen redan tidigare förutsätts ha handlat på ett sådant sätt att han eller hon med fog kan antas fortsätta med den förbjudna verksamheten här, har lagrummet likväl tillämpats också i situationer där en utlänning har begått brott efter sin inresa. I lagrummet i fråga handlar det om ett befogat antagande att utlänningen kommer att begå brott i Finland. Lagstiftningsmässigt är lösningen inte lyckad, om det faktum att en utlänning har begått brott i Finland inte kan utgöra grund för antagandet att han eller hon också i fortsättningen kommer att begå brott i Finland. Lagrummets lydelse bör ändras på så sätt att det uttryckliga omnämmandet om att begå brott i Finland eller i något annat nordiskt land stryks.

Finland började tillsammans med de andra nordiska länderna tillämpa Schengenregelverket den 25 mars 2001. Den mest betydande effekten av avtalen är att gränskontrollerna har slopats vid gränserna mellan Schengenstaterna. Som motvikt till rörelsefriheten har Schengenstaterna avtalat om att intensivifiera samarbetet mellan de myndigheter som svarar för den inre säkerheten. Under dessa omständigheter, när den fria rörligheten för människor ökar, är det motiverat att anse att Finland har en skyldighet att vidta åtgärder för att avlägsna utlänningar från Schengenområdet också i de fall då det med fog kan antas att de kommer att begå brott på någon annan avtalsslutande stats område. Också detta förutsätter att hänvisningen "i Finland eller i något annat nordiskt land" stryks när det gäller brottsplatsen.

Förutsättningen i 37 § 1 mom. 5 punkten utlänningslagen för ett sannolikt brott, "för vilket föreskrivs strängare straff än ett års fängelse", står inte i ändamålsenlig relation till utvisningsgrunden i 40 § 1 mom. 3 punkten utlänningslagen, "för vilket föreskrivs ett

års fängelse eller ett strängare straff". När det gäller utvisning är det krav som ställs på straffets längd motiverat. Även om grunden för avvisning är ett befogat antagande om brott, förutsätter en avvisning för närvarande på ett visst sätt risk för brottslighet som är grövre till naturen än vad utvisning gör.

Enligt den gällande strafflagen är maximistraffet för t.ex. skadegörelse, försäkringsbedrägeri, vållande av allmän fara och olovligt brukande fängelse i ett år. Ett grundat antagande om att någon kan göra sig skyldig till ett brott av detta slag utgör således ingen grund för avvisning. Vidare kan det konstateras att maximistraffet för t.ex. häleri av oaktamhet, innehav av förfalskningsmaterial, äventyrande av trafiksäkerheten, rattfylleri, motstånd mot tjänsteman och lämnande av oriktiga personuppgifter bara är fängelse i sex månader.

Tillämpningen av 37 § 1 mom. 6 punkten utlänningslagen bör inte begränsas till gärningar som uppfyller vissa brottsrekvisit. Syftet har nog mer varit att all slags olovlig verksamhet som riktar sig mot en stat skall utgöra grund för att en utlänning avlägsnas ur landet. I relation till exempelvis röjande av statshemlighet verkar det inte motiverat att betona gärningar som uppfyller rekvisitet för spioneri eller olaglig underrättelseverksamhet som grund för avvisning. Dessutom kan sabotage som begrepp till sin betydelse ligga på en annan nivå än spioneri och olaglig underrättelseverksamhet. Därför vore det motiverat att i lagrummet använda uttrycket verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Uttrycket vore enhetligt också med ett annat begrepp i lagrummet, dvs. verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat.

Förfaranden och behöriga myndigheter. Rådande förvaltningspraxis har visat att det i vissa fall är ändamålsenligt att föreskriva att passkontrollmyndigheten eller polisen kan göra en framställning till Utlänningsverket om att en utlänning bör avvisas. I dessa fall är det ofta fråga om utlänningar som har kommit till landet med stöd av visum eller visumfrihet eller som redan vid kontrollen i samband med inresan har gripits misstänkta för brott och som avvisas med stöd av ett grundat antagande om äventyrande av allmän

ordning eller säkerhet eller begående av brott.

Det behövs bestämmelser om framställning om avvisning, eftersom endast Utlänningsverket enligt den nuvarande lagen kan meddela en utlänning inreseförbud i samband med ett avvisningsbeslut. Dessutom förutsetts för avvisning av en utlänning som uppehåller sig olagligt i Finland sedan visumets giltighetstid eller tiden för visumfrihet har gått ut att Utlänningsverket får vetskap om dessa fall. Det ändamålsenligaste sättet att meddela Utlänningsverket är att göra en framställning om att utlänningen avvisas.

Utvisning

Definition. Betydelsen av den första satsen i 40 § 1 mom. utlänningslagen, "en utlänning som har haft uppehållstillstånd i landet får utvisas ur Finland", är klar för lagskiparen. Satsen specificerar ändå inte tillräckligt tydligt de situationer där en utlänning avlägsnas ur landet genom ett utvisningsförfarande. Om en separat definition av utvisning skrevs in i utlänningslagen på samma sätt som en definition av avvisning, skulle detta klargöra skillnaderna mellan de metoder för avlägsnande ur landet som har fastställts genom den tidigare lagändringen.

Utvisningsgrunder. Med oförmåga att ta hand om sig själv har i praktiken avsetts att nödvändiga medel har saknats. Utvisning är möjlig t.ex. om en utlänning som uppehåller sig i landet på grund av studier inte har de medel som behövs för att kunna fortsätta sin vistelse i landet. Denna utvisningsgrund har beröringspunkter med återkallandet av uppehållstillstånd.

Som andra vägande skäl att återkalla ett uppehållstillstånd har räknats att grunderna för utlänningsens inresa väsentligen har förändrats. Som exempel har nämnts avbrutna studier. En förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas är i vissa fall, t.ex. för studerande, att försörjningen är tryggad, vilket innebär tillräckliga medel för en fortsättning av studierna. Förutsättningarna för att återkalla ett uppehållstillstånd bör utformas på så sätt att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan återkallas också när de villkor på vilka utlänningen beviljades det tidsbegrän-

sade uppehållstillståndet inte längre uppfylls.

Ett uppehållstillstånd skall kunna återkallas också i de fall då en utlänning inte längre uppfyller det krav på försörjning som utgör en förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas, dvs. utlänningen kan inte längre försörja sig. Som utvisningsgrund överlappar denna punkt således återkallandet av uppehållstillstånd.

Med tanke på utlänningsars rättsskydd är det inte motiverat att myndigheterna efter eget val skall kunna tillämpa såväl förfarandet med återkallande av uppehållstillstånd som utvisningsförfarandet. En utlänning kan söka ändring i båda besluten, men det primära alternativet i dessa fall bör vara att uppehållstillståndet återkallas.

I 40 § 1 mom. 3 punkten utlänningslagen sägs att utlänningen "har gjort sig skyldig" till ett brott för vilket maximistraflet enligt straffskalan är ett års fängelse eller ett strängare straff. Enligt nuvarande förvaltningspraxis fattas inget beslut om utvisning förrän en dom har meddelats i ett brottmål. Straffet för ett brott kan vara ett villkorligt eller ovillkorligt fängelsestraff eller ett bötesstraff. Domstolens beslut behöver inte ha vunnit laga kraft, såvida det inte är fråga om en utlänning som har fått flyktingstatus i Finland. Uttrycket "har gjort sig skyldig" i den nuvarande lagen vore mer lyckat i formen "konstaterats ha gjort sig skyldig".

Om en utlänning upprepade gånger gör sig skyldig till brott, finns det ändå inte någon fastslagen straffskala. Vid prövningen av förutsättningarna för utvisning har vikt fästs t.ex. vid brottens art och tidpunkten för dem.

I praktiken har utlänningsar inte utvisats enbart på den grunden att de anses utgöra en fara för andras säkerhet, utan utgångspunkten har varit ett domstolsbeslut där en utlänning konstateras ha gjort sig skyldig till brott. I bestämmelsen accentueras myndigheternas betydande bevisbörda. Vid prövningen av utvisningsförutsättningarna har t.ex. brottens art och sätten de utförts på beaktats. Det är främst grova vålds- och narkotikabrott som har kommit i fråga som utvisningsgrund.

I överensstämmelse med den föreslagna ändringen av grunderna för avvisning i utlänningslagen bör sabotage, spioneri och olaglig underrättelseverksamhet ersättas med

ett mer allmänt uttryck om verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Uttrycket vore samtidigt enhetligt också med ett annat begrepp i lagrummet, dvs. verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat.

Inreseförbud

I utlänningslagen definieras inreseförbud över huvud taget inte. Det tidsbegränsade inreseförbud som en utlänning meddelas i samband med ett beslut som gäller avlägsnande ur landet börjar löpa från och med den dag beslutet om avvisning eller utvisning fattas. I de fall då avlägsnandet ur landet beror på att utlänningen har gjort sig skyldig till brott för vilka han eller hon har dömts till fängelsestraff, avtjänar utlänningen vanligen fängelsestraffet innan avlägsnandet ur landet verkställs. Då kan tiden mellan tidpunkten för inreseförbudets början och verkställigheten av avlägsnandet ur landet t.o.m. vara ett par år.

I de fall då en utlänning har överklagat ett beslut som gäller avlägsnande ur landet, har det tidsbegränsade inreseförbudet på motsvarande sätt börjat löpa redan från den dag utvisningsbeslutet fattades, trots att ändringsökandet har en uppskjutande verkan och beslutet inte kan verkställas förrän det har vunnit laga kraft.

I Danmark (4 kap. 32 § 1 mom. i den danska utlänningslagen) tillämpas ett räknesätt enligt vilket inreseförbudet kan vara tidsbegränsat och börjar löpa den första dagen i den månad som följer efter avresedagen eller dagen för återkomsten till hemlandet.

Det ovan beskrivna sättet att räkna har också sina problem. Om utlänningen avlägsnar sig från landet utan myndighetstillsyn blir det oklart när inreseförbudet skall börja och sluta. Eftersom ett inreseförbud har en avsevärd inverkan på en utlännings rätt att komma till Finland och hela Schengenområdet, bör tiden för förbudet vara entydig för såväl den berörda personen som myndigheterna.

De fall då en utlänning i regel meddelas inreseförbud i samband med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut finns reglerade i anvisningar. Strävan bör vara att i utlänningslagen bättre ange i vilka fall inreseförbud skall

meddelas samt hur långt ett tidsbegränsat inreseförbud skall vara i olika fall.

Det är bara Utlänningsverket som kan meddela en utlänning inreseförbud. Inreseförbud meddelas i samband med ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. I praktiken uppfylls förutsättningarna för inreseförbud också i de fall då passkontrollmyndigheten eller polisen fattar beslut om avvisning. I dessa fall skall det enligt inrikesministeriets anvisning i princip göras en framställning om avvisning till Utlänningsverket för fastställande av inreseförbud. I denna proposition föreslås att detta förfarande skrivs in i lagen.

2.3.9. *Upphållsrätt för medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer*

EU- och EES-medborgarnas inresa och uppehållsrätt regleras för närvarande inom EU genom ett rätt komplicerat regelverk. Där ingår två förordningar och nio direktiv. Dessa bestämmelser har flera olika rättsliga grunder i EG-fördraget, och de täcker olika målgrupper.

Om fri rörlighet för personer i begreppets vida bemärkelse föreskrivs i artiklarna 3 punkt c och 18 i EG-fördraget. EES-fördraget trädde i kraft den 1 januari 1994. Genom EES-fördraget utvidgades rörelsefriheten enligt EG-fördraget till att gälla också isländska, liechtensteinska och norska medborgare. EG och dess medlemsstater har dessutom ingått ett separat avtal med Schweiziska edsförbundet om fri rörlighet för personer. Avtalet trädde i kraft den 1 juni 2002. Bestämmelserna om fri rörlighet tillämpas på medborgare i EES-stater och på dessa medborgares familjemedlemmar; däremot gäller de inte medborgare i tredje land som bor inom EES-området.

Enligt EG-fördraget kan varor, tjänster, kapital och personer fritt röra sig inom medlemsstaternas territorier. Den fria rörligheten för personer ger medborgare inom EU och EES en möjlighet att fritt flytta från ett land till ett annat inom området, när avsikten är att arbeta, söka arbete, starta ett företag, utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare eller studera. Också tillhandahållande och mottagande av tjänster utgör en grund för fri rör-

lighet. Rörelsefriheten för personer är begränsad till att gälla de grupper av personer som inte är beroende av det mottagande landets sociala trygghet.

Kommissionen lade den 23 maj 2001 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Utgångspunkten för direktivets tillämpningsområde är att den rätt att röra sig och vistas som unionsmedborgare som reser till eller bor i en annan medlemsstat i unionen samt dessas medföljande familjemedlemmar enligt EG-fördraget har skall regleras i en enda norm. Om direktivet antas, blir de rättsakter som gäller olika persongrupper samlade inom samma rättsakt, oavsett om dessa personer utövar någon form av ekonomisk verksamhet eller inte. Dessutom innehåller direktivet bestämmelser om permanent uppehållstillstånd för de berörda personerna och om en begränsning av rättigheterna utifrån allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa. Även om behandlingen av förslagen ännu inte har slutförts, har en strävan vid revideringen av utlänningslagen varit att beakta alla de förslag till bestämmelser i direktivet som det vore motiverat att ta med i utlänningslagen redan nu.

De förordningar och direktiv som föreskriver om rörelsefrihet utgör rätt som är förpliktande för Finland. I utlänningslagen är det knappast om sådan reglering av uppehållsrätten som grundar sig på EES-fördraget. Bara de viktigaste bestämmelserna om fri rörlighet för personer har tagits med i utlänningslagen. Det saknas t.ex. helt och hållet bestämmelser om beviljande av permanent uppehållstillstånd för EES-medborgare och deras familjemedlemmar.

2.3.10. *Transportörers skyldigheter*

I 17 kap. 8 § 1 mom. strafflagen finns en bestämmelse om ordnande av olaglig inresa, för vilket böter eller fängelse i högst två år kan dömas ut. Om transportören är en juridisk person är den ekonomiska påföljden samfundsbot, och om transportören är en fysisk person döms bötesstraffet ut som dagsböter. I brottsrekvisitet i fråga beskrivs en

gärningsform som motsvarar det som nämns i direktivet om transportörsansvar, så på denna punkt förutsätter genomförandet av direktivet ingen ändring av strafflagen.

I bestämmelsen om juridiska personers straffansvar i 9 kap. 2 § strafflagen ställs vissa villkor för att samfundsbot skall dömas ut. Sådana villkor är att någon som hör till ledningen har varit delaktig i brottet eller tillåtit att brottet har begåtts samt att den omsorg och försiktighet som krävs för att förebygga brottet inte har iakttagits. I 9 kap. 4 § strafflagen föreskrivs dessutom om frågor som skall beaktas vid bedömningen av om samfundsbot skall dömas ut. Enligt direktivet är den enda förutsättningen för att tilldöma en påföljd att transportören de facto har transporterat en medborgare i tredje land till medlemsstaternas territorium utan att behövliga resedokument eller visum har funnits.

Enligt 9 kap. 5 § strafflagen döms samfundsbot ut till ett visst belopp. Dess lägsta belopp är 850 euro och dess högsta belopp 850 000 euro. Storleken av en samfundsbot fastställs enligt de faktorer som anges i 9 kap. 6 § strafflagen. Enligt bestämmelsen skall bl.a. arten och omfattningen av underlåtsen, ledningens andel samt den juridiska personens ekonomiska ställning beaktas.

I samband med propositionen om Finlands anslutning till Schengenavtalen (RP 20/1998 rd) behandlade riksdagen artikel 26 i Schengenkonventionen och sanktioner mot transportörer. Lagutskottet konstaterade i sitt utlåtande (LaUU 3/1998 rd) att det kriminalpolitiskt sett inte är rationellt att utsträcka juridiska personers straffansvar till ett med böteshot förenat brott mot inresebestämmelser. Enligt utskottet måste det faktum att juridiska personers straffansvar utsträcks till ordnande av olaglig inresa ses som ett exceptionellt arrangemang som följer av Finlands internationella åtaganden, men vars berättigande kräver ett nytt övervägande senare. Utskottet upprepar sin tidigare ståndpunkt (LaUU 5/1996 rd) att Finland med det snaraste bör bereda lagstiftning om administrativa påföljder med karaktär av straff och om administrativ kontroll samt anknytande internationellt samarbete utgående från de krav EU-bestämmelserna ställer på Finland.

Strafflagens bestämmelse om ordnande av

olaglig inresa gäller såväl transportföretagens försummelser att kontrollera resedokument som grova brott, t.ex. människosmuggling. Det ovan nämnda direktivet gäller uttryckligen en harmonisering av påföljderna när det gäller människor som reser in i ett land utan adekvata resedokument. Inom Europa görs en tydlig skillnad mellan transportörers försummelser och människosmuggling. Den finska lagstiftningen gör ingen sådan skillnad.

I många medlemsstater tilldöms transportföretagen påföljder av administrativ art i pengar. Påföljdens storlek är ofta kopplad till hur många människor som har transporterats. I Finland har juridiska personer inte tilldömts påföljder, eftersom det är svårt att utreda och bevisa det uppsåt som förutsätts av juridiska personer vid ordnande av olaglig inresa.

För att Finlands lagstiftning i enlighet med målet för direktivet bättre skall fås att motsvara lagstiftningen i de andra medlemsstaterna, bör det utarbetas bestämmelser som gör det möjligt att i stället för straff för ordnande av olaglig inresa tillämpa mindre, administrativa påföljder i de situationer då transportören försummar sin skyldighet att kontrollera resedokumentet.

2.3.11. *Straffbestämmelser*

Utifrån juridisk statistik har tillsynen över utlänningslagen samt påföljderna till största delen inriktats på utlänningsarna. Rätt få straff har dömts ut för utlänningsförseelse av arbetsgivare och arbetstillståndsbrott. Detta kan vara ett tecken på brister i tillsynen eller i innehållet i gärningsbeskrivningen. Dessutom kan tröskeln för att inleda en rättsprocess som syftar till att ställa arbetsgivaren till svars för arbetstillståndsbrott vara relativt hög. För att någon skall dömas för arbetstillståndsbrott fordras att gärningen är grövre än när någon döms för utlänningsförseelse, då ett strafforderförfarande vanligen tillämpas. Ett arbetstillståndsbrott är straffbart bara om det är uppsåtligt, och i vissa fall kan det vara svårt att påvisa uppsåtet.

I utlänningslagen påförs utlänningsarna skyldigheter i fråga om vilka lagen har saknat påföljder om en utlännings bryter mot eller försummar dem. Sådana brott och för-

summelser gäller t.ex. inresa i landet utan resedokument, överföring av uppehållstillståndet till ett nytt resedokument, underlåtenhet att överlämna ett resedokument, transportörens försummelse av sin anmälnings- och övervakningsskyldighet och transportörens vägran att fullgöra sin återtransportskyldighet.

2.3.12. *Särskilda bestämmelser*

Delgivning. I bestämmelsen om delgivning hänvisas till lagen om delgivning i förvaltningsärenden från 1966. Olika beslut kan fattas enligt utlänningslagen, och dessa beslut kan delges i olika situationer. Man bör därför för tydlighetens skull sträva efter att precisera bestämmelsen om delgivning så att den bättre motsvarar de olika situationer som förekommer i praktiken.

Minoritetsombudsmannens uppgifter i utlänningsärenden. Utlänningsombudsmannens verksamhet var begränsad till att gälla utlänningsarna. En slutsats i en rapport från 1998 som gäller funktions- och serviceförmågan hos utlänningsombudsmannens byrå är att eftersom tjänsten som utlänningsombudsman finns till för att trygga utlänningsarnas ställning, har tyngdpunkten i verksamheten lagts på att trygga utlänningsarnas och uttryckligen enskilda personers ställning, främst genom rådgivning. Kundtjänsten svalde närmare hälften av resurserna vid utlänningsombudsmannens byrå 1997. I och med att mängden utlänningsarna ökar blir det allt svårare att sköta enskilda utlänningsärenden. Trots detta konstaterades att det är viktigt att en utomstående instans har en möjlighet att ingripa, så att det finns någon som ser till att utlänningsarna får den service de har rätt till.

Utlänningsombudsmannens uppgifter har förts över på minoritetsombudsmannen. Antalet utlänningsarna som kommer till landet och vistas här är så stort att minoritetsombudsmannen i fortsättningen knappast annat än i undantagsfall kan sköta enskilda utlänningsärenden. Dessutom skall det beaktas att skötseln av uppgifter enligt utlänningslagen bara är en av minoritetsombudsmannens uppgifter. När det gäller uppgifterna bör tyngdpunkten flyttas från skötseln av enskilda utlänningsärenden mot en verksamhet som

på ett allmännare plan syftar till att trygga utlänningarnas ställning, t.ex. att verka för en utveckling av lagstiftningen, de olika myndighetsförfarandena och informationen.

Utlänningsverkets rätt att avgöra ett ärende som hör till den lokala polisen. Bestämelsen behövs fortfarande för att Utlänningsverket skall kunna övervaka att utlänningsslagen följs och i egenskap av styrande myndighet verka för enhetliga beslut. Bestämelsen gör det också möjligt för Utlänningsverket att åta sig att utreda och avgöra ärenden som kräver särskild sakkunskap.

3. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

3.1. Utlänningslagens struktur

I den gällande utlänningsslagen finns tio kapitel enligt följande:

- 1 kap. Allmänna stadganden
- 2 kap. Turism
- 3 kap. Vistelse i Finland
- 4 kap. Arbete
- 5 kap. Beviljande av internationellt skydd
- 6 kap. Förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet
- 7 kap. Säkerhetsåtgärder
- 8 kap. Ändringssökande
- 9 kap. Straffstadganden
- 10 kap. Särskilda stadganden

Den gällande lagen har byggts upp enligt en systematik som baserar sig på lagens sakinhåll: turism, vistelse, arbetstillstånd, internationellt skydd osv. Ett alternativ är att lagen byggs upp enligt en systematik som utgår från olika personkategorier, varvid t.ex. turister, invandrare, personer som söker skydd, unionsmedborgare, medborgare i EES-stater behandlas i olika kapitel. Det föreslås att varje kategori omfattas av egna regler gällande inresa, vistelse och avlägsnande ur landet. Vid tillämpning av detta alternativ skulle vissa bestämmelser dock komma att upprepas onödigt många gånger då samma grunder tillämpas på flera olika kategorier.

Kapitelindelningen i den gällande lagen är tämligen logisk och därför har den nya lagen byggts upp utgående från den gamla lagen. Det har inte ansetts finnas några skäl att ändra den gamla grundstrukturen. Det centrala i

uppbyggnaden av lagen är att olika helheter placeras i lämplig ordning och att enskilda bestämmelser placeras i sitt rätta sammanhang. Strävan har varit att bestämmelserna ordnas så att de materiellrättsliga bestämmelserna och procedurbestämmelserna skiljs åt från varandra.

Avsikten har varit att den föreslagna lagen med tanke på såväl myndigheter som kunderna inom förvaltningen görs till en så tydlig, följdriktig och lättbegriplig helhet som möjligt. I den interna uppläggningsen av lagen har man delvis gått in för att iakttäta den strukturmässiga systematik som följer de olika behandlingsfaserna i ärendet. Det föreslås att den modell enligt vilken den gällande lagen är upplagd, dvs. indelningen i kapitel, bibehålls. I de kapitel som innehåller ett stort antal bestämmelser föreslås att paragraferna grupperas med hjälp av mellanrubriker i kapitlet. I dispositionen av lagen övervägde man alternativet att bestämmelserna om behöriga myndigheter skall ingå i ett eget kapitel. Behörighetsbestämmelserna blev dock så mångahanda att detta alternativ frångicks och i stället beslöts att behörighetsbestämmelserna placeras enligt sakinnehåll i slutet av varje kapitel.

Det föreslås att utlänningsslagen delas in i femton kapitel enligt följande:

- 1 kap. Allmänna bestämmelser
- 2 kap. Inresa
- 3 kap. Visum
- 4 kap. Vistelse
- 5 kap. Arbete
- 6 kap. Internationellt skydd
- 7 kap. Säkerhetsåtgärder
- 8 kap. Resedokument som beviljas utlänningar i Finland
- 9 kap. Avlägsnande ur landet
- 10 kap. Vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer
- 11 kap. Transportörens skyldigheter och påföljdsavgift
- 12 kap. Straffbestämmelser
- 13 kap. Rättsskydd
- 14 kap. Särskilda bestämmelser
- 15 kap. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Den föreslagna kapitelindelningen följer i stort samma struktur som i gällande lag. I

förslaget finns fyra nya kapitel: 2 kap. Inresa, 8 kap. Resedokument som beviljas utlänningar i Finland, 10 kap. Vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer samt 11 kap. Transportörens skyldigheter och påföljdsavgift. Det föreslås att namnet på fyra kapitel liksom även den inbördes ordningen i fråga om vissa kapitel ändras jämfört med den nuvarande lagen.

Avsikten är att bestämmelserna om inresa tas in efter de allmänna bestämmelserna i början av lagen. Efter dem föreslås bestämmelser om kortvarig vistelse med visum, längre vistelser med uppehållstillstånd samt arbete. Det föreslås att bestämmelserna om säkerhetsåtgärder, avlägsnande ur landet, påföljder och rättsskydd tas in i slutet av lagen före kapitlet om särskilda bestämmelser. Bestämmelserna om internationellt skydd är så många till antalet att de fortfarande föreslås utgöra ett eget kapitel, fastän det är fråga om en form av vistelse. Vidare föreslås att bestämmelserna om resedokument som beviljas i Finland samt bestämmelserna om transportörens skyldigheter och påföljdsavgift skall ingå i var sitt kapitel.

I den gällande utlänningslagen har bestämmelserna om fri rörlighet enligt grundfördraget varit snäva. Det föreslås att i lagen tas in ett eget kapitel om inresa, vistelse och avlägsnande ur landet i fråga om unionsmedborgare och därmed jämförbara personer.

Förslaget till ny utlänningslag innehåller sammanlagt över 200 paragrafer. Lagen är således klart mer omfattande än den nuvarande lagen. En mer detaljerad reglering är nödvändig i synnerhet på grund av den nya grundlagen.

3.2. Allmänna bestämmelser

Det föreslås att bestämmelserna i 1 kap., allmänna bestämmelser, förtydligas. Bestämmelserna om resedokument som beviljas i Finland föreslås bli införda i ett eget kapitel. Likaså flyttas paragraferna om inresa till ett separat kapitel. Vidare föreslås att till utlänningslagen intas vissa nya allmänna procedurbestämmelser. Bestämmelserna om anlitan av ombud och biträde samt tolk och översättare föreslås bli preciserade. Det före-

slås att en ny bestämmelse om rättshjälp intas i lagen.

Lagens tillämpningsområde framgår av 1 § 1 mom. i den nuvarande lagen och det föreslås att momentet som sådant skall bilda nya 1 §. Avsikten är att definitionerna i 2 och 3 mom. i den nuvarande paragrafen tas in i en särskild paragraf med bestämmelser om de centrala begrepp som används i utlänningslagen. Det föreslås att 4 mom. bibehålls oförändrat till sitt innehåll, men i stället avskiljs det till en egen paragraf.

I utlänningslagen finns inte någon särskild paragraf med definitioner. Lagen innehåller likväl en rad definitioner i olika sammanhang. Definitionerna omfattar dels hela paragrafer, dels delar av paragrafer. Det finns också begrepp som med fog kunde definieras i lagen. Det föreslås att i 1 kap. som gäller allmänna bestämmelser tas in en paragraf med de mest centrala begrepp som används i lagen.

Skyldigheten att i första hand iaktta förvaltningslagen i frågor som gäller utlänningsärenden finns redan på grundval av nämnda lag, men för tydlighetens skull är det bra om en bestämmelse om detta tas in även i utlänningslagen. I fråga om ärenden som gäller ändringssökande föreslås att till paragrafen fogas en hänvisning till förvaltningsprocesslagen.

Enligt den gällande lagen skall i polisens verksamhet iakttas dels lagen om förvaltningsförfarande, dels bestämmelserna om polisundersökning i polislagen. Verkställandet av asylsamtal omfattas av lagen om förvaltningsförfarande, medan utredandet av en asylsökandes identitet, inresa och resruttn faller inom området för polislagen. Det har fattats beslut om en överföring av asylsamtalen från polisen till Utlänningsverket. Överföringen sker gradvis fr.o.m. den 1 mars 2001. Målet är att när den nya utlänningslagen träder i kraft skall asylsamtalen i regel verkställas av Utlänningsverket. Avsikten är att polisen kan verkställa asylsamtal på begäran av Utlänningsverket endast i särskilda situationer, t.ex. om antalet asylsökande är stort.

Det föreslås att i den nya lagen tas in en hänvisning till lagen om gränsbevakningsväsendet i fråga om de undersökningar som gränsbevakningsväsendet utför med stöd av

utlänningslagen.

Bestämmelsen om tillämpning av lagen på minderåriga i den gällande lagen bibehålls oförändrad.

Det föreslås att till lagen fogas en ny bestämmelse om allmänna förfaranden inom förvaltningsförfarandet. Paragrafen föreslås innehålla bestämmelser om myndigheternas skyldighet att i ansökningsärenden ge en bedömning av den tid som behövs för att avgöra ärendet, om förfarandet i samband med att tilläggsutredningar begärs av parten och om förutsättningarna för att på samma gång avgöra flera ärenden som är anhängiga samtidigt. Målet med de nya procedurbestämmelserna är att öka rättsskyddet för personer som är kunder hos utlänningsmyndigheterna och att samtidigt förbättra deras förtroende för att myndigheternas verksamhet är ändamålsenlig.

Det föreslås att bestämmelsen om anlitan av ombud och biträde preciseras och att till den fogas bestämmelser om personlig närvaro. Ett förvaltningsärende skall i regel anhängiggöras personligen. Vid anhängiggörandet och behandlingen av ärendet kan ett biträde anlitas. Ett ombud kan anlitas om det inte är nödvändigt att utlänningsmyndigheten finner sig personligen. I ärenden som gäller sökande av ändring kan biträde eller ombud anlitas.

Det föreslås att bestämmelsen om anlitan av tolk preciseras jämfört med den gällande lagen. Det föreslås att en ny bestämmelse om jäv för tolk eller översättare tas in i lagen.

Principen i 1 b § utlänningslagen om statsrådets roll är bra, men lydelsen är oklar och t.o.m. diskutabel. Det kan anses som en klarhet att statsrådet ställer upp de allmänna målen för politiken. Av nämnda bestämmelse i utlänningslagen framgår dock inte klart den form i vilken dessa mål ställs upp. I motiveringen till regeringens proposition sägs att målen uppställs vid statsrådets allmänna sammanträde. Statsrådets kansli har ansett att det inte bör uppställas några allmänna mål för politiken separat från regeringsprogrammet. Om det ursprungliga syftet med bestämmelsen är att styra statsrådet att föra en aktivare invandrar- och flyktingpolitik och

därigenom sporra till ett sektoröverskridande samarbete, är bestämmelsen nödvändigtvis inte den bästa metoden för att uppnå detta syfte. Bestämmelsen bör inte bibehållas i sin nuvarande lydelse. På dessa grunder föreslås att bestämmelsen om allmänna mål inte tas med i den nya lagen.

Riksdagen har i sitt uttalande gällande en totalrevidering av utlänningslagen förutsatt att det stiftas en lag där hänsyn tas till bl.a. en stärkt ställning för riksdagen vid uppföljningen och uppställandet av målen för utlänningspolitiken. Grundlagen, som trädde i kraft den 1 mars 2000, har ytterligare betonat riksdagens ställning och förstärkt parlamentarismen. Grundlagen och riksdagens arbetsordning ger riksdagen ett flertal möjligheter att få information om och diskutera aktuella ärenden och därigenom påverka innehållet av den politik som regeringen bedriver. Därför är det inte nödvändigt att till utlänningslagen foga några särskilda bestämmelser för att stärka riksdagens ställning i fråga om uppföljningen och uppställandet av målen för utlänningspolitiken. Både riksdagen och statsrådet kan för egen del framöver gå in för att föra en aktivare dialog än för närvarande.

3.3. Inresa

Det föreslås att bestämmelserna om inresa tas in i ett eget kapitel i den nya lagen. Avsikten är att bestämmelserna om villkoren för inresa i regel bibehålls oförändrade till sitt innehåll. I bestämmelserna föreslås vissa tillägg och preciseringar. I fråga om bestämmelserna om resedokument föreslås att de bestämmelser som för närvarande finns i utlänningsförordningen flyttas till lagen. I utlänningsförordningen finns bestämmelser som med stöd av den nya grundlagen kan anses vara sådana att de hör hemma på lagnivå. I de rådande förfarandena föreslås en formell ändring. Det föreslås att närmare bestämmelser om pass och om handlingar som ersätter pass vilka berättigar till inresa och vistelse i landet utfärdas genom förordning av utrikesministeriet.

3.4. Visum

Strävan har varit att revidera bestämmel-

serna om visum enligt uppdraget om en totalreform så, att lydelsen av de gällande paragraferna görs klarare. Den del av totalreformen som gäller visum innehåller ett smärre antal ändringar i sak, eftersom visumärenden i första hand regleras av Schengenregelverket, som i Finland har tillämpats i sin fulla omfattning fr.o.m. mars 2001.

Det föreslås att i utlänningslagen tas in de centrala bestämmelserna om visum, av vilka de flesta ingår i Schengenregelverket, som är bindande för Finland som sådant. Meningen är att av utlänningslagen skall framgå de olika typerna av visum, villkoren för fastställande av rörlighet med stöd av visum och visumfrihet och de centrala grunderna för beviljande av visum. I lagen skall vidare ingå bestämmelser om återkallande och ogiltigförklaring av visum och om möjligheten att ändra ett visum som redan beviljats (förlängning, förkortning, minskning av antalet vistelsedagar). I lagen föreslås även ingå bestämmelser om myndigheter som är behöriga i visumärenden, om meddelande av beslut om visum samt om att ändring i beslut som gäller visum inte får sökas genom besvär.

Det föreslås att den typ av långvarigt visum som möjliggörs på grundval av Schengenregelverket, s.k. nationellt visum, inte tas i bruk. Enligt förslaget skall alla tillstånd som beviljas för vistelse som överstiget tre månader vara uppehållstillstånd till typen. Efter att den nya lagen trätt i kraft beviljar beskickningarna endast visum. Avsikten är att uppehållstillstånd för utlänningar som befinner sig utomlands beviljas av Utlänningsverket.

De materiella reformerna i den gällande utlänningslagen gäller bestämmelserna om förkortning av visum och minskning av antalet vistelsedagar samt den behörighet i samband med återkallande av visum och andra ändringar som görs i efterhand (förkortning, minskning av antalet vistelsedagar) som ges gränskontrollmyndigheten i anslutning till gränskontroll.

Utvidgandet av gränskontrollmyndighetens behörighet förbättrar rättsskyddet för utlänningar så, att ett visum som återkallas i samband med en gränskontroll återkallas av samma myndighet hör utlänningen. Strävan är dessutom att genom en utvidgning av

gränskontrollmyndighetens behörighet bidra till att ändringar i villkoren för inresa inte nödvändigtvis leder till avvisning i samband med gränskontroll, utan att gränskontrollmyndigheten som en lindrigare åtgärd kan förkorta visumets giltighetstid eller minska antalet vistelsedagar som beviljats tidigare.

3.5. Vistelse

Syftet med förslagen gällande vistelse är att ordna de gällande bestämmelserna så att de bildar en klar helhet och iakttar kraven enligt grundlagen så, att grunderna för utlänningars rättigheter och skyldigheter regleras på ett tillräckligt detaljerat sätt i lagen. Ett av de huvudsakliga syftena är att ordna bestämmelserna på så sätt att definitionerna, de materiellt rättsliga bestämmelserna och procedurbestämmelserna finns i olika paragrafer.

I 9 § grundlagen förutsätts att om rätten för utlänningar att resa in i landet och följaktligen även om de tillstånd som utgör villkor för inresa bestäms i lag. I den gällande utlänningslagen saknas t.ex. tillräckligt detaljerade bestämmelser om villkor för beviljande av fortsatt tillstånd och permanent uppehållstillstånd. Man har också sett över utlänningsförvaltningens anvisningar och gått in för att i lagen ta in de ärenden som klart kräver att om dem skall bestämmas i lag.

I fråga om beviljande av uppehållstillstånd föreslås två betydande ändringar. För det första föreslås att beviljandet av uppehållstillstånd för alla dem som befinner sig utomlands överförs från de finska beskickningarna i utlandet till Utlänningsverket. Avsikten är att de finska beskickningarna framöver endast skall bevilja visum. Uppehållstillstånd skall beviljas av Utlänningsverket och polisen. Dessutom föreslås att utrikesministeriet beviljar uppehållstillstånd för personer som hör till personalen vid en utländsk beskickning i Finland.

Den andra betydande ändringen är att en utländsk familjemedlem till en finsk medborgare kan resa in i Finland och ansöka om tillstånd samt vistas här den tid behandlingen pågår, medan man för närvarande har varit tvungen att vänta på tillstånd i utlandet. Avsikten är att tillstånd beviljas av den lokala polisen.

Villkoren för beviljande av uppehållstillstånd regleras i utlänningslagen. Statusbe-teckningen för ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, vilken anger karaktären av en utlännings vistelse i Finland, finns endast angiven i förordning. Det föreslås att lagen skall omfatta en indelning i tidsbegränsat uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd föreslås vara av antingen tillfällig eller kontinuerlig karaktär. I uppehållstillståndet anges tillfällig vistelse med koden B och kontinuerlig vistelse med koden A.

Man har gått in för att förtydliga villkoren för beviljande av uppehållstillstånd som söks i Finland så att villkoren för beviljande av tillstånd skall uppfyllas även då tillstånd söks i utlandet, varvid villkoren för inresa och det krav på utkomst som gäller i vissa fall kan beaktas på ett enhetligt sätt vid tillståndsprövningen.

För närvarande ingår bestämmelserna om uppehållstillstånd som beviljas med status B eller D endast i en bilaga till förordningen. Det föreslås att från statusförteckningen överförs till lagen en bestämmelse om sådana situationer där uppehållstillstånd beviljas en person som inte kan sändas tillbaka till sitt hemland.

Det föreslås att grunderna för beviljande av det nya tidsbegränsade uppehållstillståndet definieras i lag. Detta föreslås gälla dels situationer där en person anhåller om ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd på samma grunder som tidigare, dels situationer där grunden för vistelsen har ändrats och det fortsatta tillståndet söks på nya grunder.

3.6. Arbete

De viktigaste förslagen

Det föreslås att grundstrukturen för systemet med arbetstillstånd ändras så att arbetstillstånd såsom ett särskilt tillstånd frångås. Det föreslås att arbete som utläningar utför i Finland skall kräva ett särskilt uppehållstillstånd för arbetstagare. Av utläningar som idkar en näring i Finland skall på motsvarande sätt krävas ett uppehållstillstånd för näringsidkare. Avsikten är att uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för

näringsidkare beviljas i två faser. I fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare bedöms först om det finns arbetsmarknadsförutsättningar för att bevilja tillståndet och i fråga om uppehållstillstånd för näringsidkare bedöms de företagsekonomiska förutsättningarna. Efter det kan tillstånd beviljas, om det inte med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet finns några hinder för detta. Avsikten är att arbetsmarknadsförutsättningarna för ett uppehållstillstånd för arbetstagare prövas av arbetskraftsbyrån och de företagsekonomiska förutsättningarna för ett uppehållstillstånd för näringsidkare av företagsavdelningen vid arbetskrafts- och näringscentralerna. I bägge fall bedöms de förutsättningar som hänför sig till allmän ordning och säkerhet och beviljas tillstånden av Utlänningsverket när det är fråga om ett första uppehållstillstånd och av polisinspektionen i häradet när det är fråga om ett fortsatt tillstånd. Avsikten är att de finska beskickningarna skall ta emot ansökningar om uppehållstillstånd av personer som befinner sig utomlands, men inte längre bevilja uppehållstillstånd.

Enligt förslaget skall det vara möjligt att arbeta i begränsad utsträckning även med ett vanligt uppehållstillstånd eller utan uppehållstillstånd i sådana fall där en bedömning av arbetsmarknadsförutsättningarna inte kan anses vara ändamålsenlig. För att kunna bedöma behovet av utländsk arbetskraft och följa upp ändamålsenligheten av systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare föreslås att samarbetet med arbetsmarknadsparterna ökas. Det föreslås att förutsättningarna för övervakning av villkoren för uppehållstillstånd för arbetstagare förbättras utan att det smidiga förfarandet i anslutning till tillståndsförfarandet förhindras. Det föreslås att utlänningsregistret är den centrala verksamhetsmiljön för systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Verksamheten i anslutning till registret utvecklas så att den ger möjligheter till ett smidigt beslutsfattande utan dröjsmål och ett snabbt informationsutbyte mellan olika myndigheter.

Avsikten är att det föreslagna systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare på ett mer effektivt sätt än för närvarande skall bilda ett arbetskraftspolitiskt hjälpmedel som en del

av den helhet som arbetskraftspolitiken och invandrapolitiken bildar. Dessutom skall det föreslagna systemet stöda arbetsmarknadens anpassning till den förändrade verksamhetsmiljön genom att särskilt främja tillgången på arbetskraft på ett smidigt, snabbt och planmässigt sätt.

Tydligheten och ändamålsenligheten i fråga om tillståndssystemet

Det föreslås att villkoren för beviljande av tillstånd för arbete och myndigheternas behörigheter förtydligas och ändras så att de blir mer ändamålsenliga än hittills. Avsikten är att om tillståndssystemet bestäms materiellt i lag på ett så heltäckande sätt som möjligt. Det att om saken föreskrivs i lag är förenligt med grundlagens förutsättningar och samtidigt blir tillståndssystemet mer översiktligt med beaktande av att den målgrupp som regleringen huvudsakligen gäller utgörs av utländska arbetstagare. Det att om saken föreskrivs materiellt i lag förstärker även riksdagens ställning i fråga om uppföljningen och uppställandet av målen för den inflyttande arbetskraften.

Revidering av grundstrukturen för tillståndssystemet

Karaktern av uppehållstillstånd som beviljas för arbete. Avsikten är att för arbete beviljas ett särskilt uppehållstillstånd för arbetstagare. Det nya uppehållstillståndet skall berättiga såväl till inresa och vistelse i landet som till förvärvsarbete. Avgörandet av arbetsförutsättningarna utgör en sådan självständig del av beslutet som är bindande för den som beviljar tillstånd. Om avgörandet gällande grundförutsättningarna är negativt skall uppehållstillstånd för arbetstagare inte beviljas. Däremot skall ett negativt avgörande i fråga om arbetsförutsättningarna inte förhindra att ett annat uppehållstillstånd beviljas på någon annan grund, om ett sådant söks. Om avgörandet gällande grundförutsättningarna för arbete är positivt skall uppehållstillstånd för arbetstagare beviljas enligt detta avgörande, om inte tillstånd förvägras på grunder som hänför sig till allmän ordning eller säkerhet.

Ett uppehållstillstånd för arbetstagare som grundar sig på arbetskraftsmyndighetens beslutsfattande möjliggör en bättre arbetskraftspolitisk styrning av den utländska arbetskraft som anlitas med stöd av tillstånd än ett utlåtande om arbetstillstånd, där nämnda omständigheter inte ännu har avgjorts vid den prövning som hänför sig till beviljande av uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Myndigheterna inom systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Det föreslås att prövningen av förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare sköts av två myndigheter. Grundförutsättningarna för arbete avgörs av arbetskraftsbyrån. Meningen är dock inte att avgöranden skall fattas av alla arbetskraftsbyråer, utan endast av en arbetskraftsbyrå i respektive ekonomiska region. Med arbetskraftsbyrån i en ekonomisk region avses i anslutning till revideringen av arbetsministeriets nätverk av arbetskraftsbyråer ca 100-115 större arbetskraftsbyråer, vilkas verksamhetsområden överensstämmer med de ekonomiska regionerna och häradena. Oaktat den partiella centraliseringen av behandlingen av uppehållstillstånd för arbetstagare föreslås att en ansökan om uppehållstillstånd skall kunna lämnas till alla arbetskraftsbyråer och arbetskraftsbyråers serviceställen.

Det föreslås att området för arbetarskyddsmyndighetens övervakning preciseras. Till propositionen ansluter sig ett förslag till lag om ändring av 24 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden. Enligt det skall övervakningen av arbetstillståndsbrott enligt 47 kap. 6 a § strafflagen inte längre ankomma på arbetarskyddsmyndigheten. Samtidigt föreslås att rubriken för nämnda bestämmelse i strafflagen och brottsbenämningen för brottet i fråga ändras till anlitan av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd. I samband med tillsynen över arbetarskyddet kan arbetarskyddsmyndigheten likväl komma i en situation där det kan misstänkas att ett brott har begåtts. Det vore följdriktigt att ett beslut om anmälan till åklagaren fattas av den myndighet som övervakar utlänningslagen och inte av arbetarskyddsmyndigheten. I förslaget till lag om ändring av lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i

arbetskyddsärenden föreslås också vissa ändringar gällande arbetskyddsmyndighetens rätt att vara närvarande och bli hörd.

Grundförutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare och tillståndets omfattning. Det föreslås att i lagen skall på ett uttömmande sätt bestämmas om grundförutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare. Avsikten är att en arbetskraftsbyrå skall kunna fatta ett positivt avgörande, om det inte inom rimlig tid finns lämplig arbetskraft att tillgå på arbetsmarknaden och sysselsättningen av en person som lämpar sig för arbetet inte hindras på grund av det positiva beslutet. Arbetskraftsbyrån skall säkerställa att ett uppehållstillstånd för arbetstagare inte beviljas en person som saknar den särskilda behörighet eller det godkända hälsotillstånd som eventuellt krävs för arbetet samt att förvärvsarbetet tryggar utlänningens utkomst. I sin prövning skall arbetskraftsbyrån följa de riktlinjer som gjorts upp i samarbete med arbetsmarknadsparterna.

En förutsättning för arbetskraftsbyråns positiva avgörande är också att de skyldigheter som i lag anges för arbetsgivaren uppfylls. En förutsättning är att arbetsgivaren till ansökan fogar en utredning över de centrala villkoren i anställningsförhållandet jämte en försäkran om att villkoren överensstämmer med gällande bestämmelser och respektive kollektivavtal eller, om kollektivavtalet inte skall följas, att villkoren motsvarar den praxis som iakttas i fråga om finska arbetstagare i motsvarande uppgifter. Om arbetskraftsbyrån av grundad anledning kräver det, skall arbetsgivaren också förete en utredning över att arbetsgivaren har skött och framöver klarar av att sköta sina skyldigheter som arbetsgivare. Med nämnda grundförutsättningar säkerställer man att systemet med arbetstillstånd för arbetstagare fungerar och är godtagbart såsom ett normalt arbetskraftspolitiskt instrument vid sidan om andra instrument. Avsikten är att den som beviljar ett uppehållstillstånd, Utlänningsverket eller polisinspektionen i häradet, inte befattar sig med avgörandet gällande grundförutsättningarna, utan fattar beslut om beviljande av tillstånd enbart med tanke på den allmänna ordningen och säkerheten.

I analogi med den gällande lagen skall en utlänning ha ett uppehållstillstånd som berättigar till arbete innan han eller hon reser in i landet. Avsikten är att en utlänning som reser in i landet utan uppehållstillstånd beviljas ett uppehållstillstånd för arbetstagare i Finland endast om förutsättningar för beviljande av tillstånd utomlands föreligger och det med tanke på utlänningen eller arbetsgivaren är ogrundat att vägra tillstånd. Att vägra uppehållstillstånd anses vara ogrundat t.ex. i situationer där ett arbetsavtal mellan arbetsgivaren och arbetstagaren skulle ha ingåtts på grundval av ett personligt möte och det är fråga om en bransch där anställning i allmänhet inte ingås utan personlig kontakt. Då kan det inte krävas att utlänningen avlägsnar sig ur landet för att ansöka om uppehållstillstånd för arbetstagare utomlands. Det föreslås att ett nytt uppehållstillstånd för arbetstagare beviljas enligt samma villkor. Om det fortsatta tillståndet söks för samma arbetsgivare eller inom samma bransch, föreslås att arbetskraftsbyrån inte skall utreda tillgången på lämplig arbetskraft och inte heller om detta förhindrar sysselsättningen av en person på arbetsmarknaden.

Det föreslås att beträffande längden på uppehållstillstånd för arbetstagare tillämpas de allmänna bestämmelser som gäller första uppehållstillstånd och fortsatta tillstånd. Det föreslås att det första uppehållstillståndet för arbetstagare beviljas för ett år i sänder, om inte tillstånd söks för en kortare tid eller arbetsuppgiften varar en kortare tid än ett år. Om en tidsbunden arbetsuppgift varar längre än ett år, kan det första uppehållstillståndet för arbetstagaren beviljas även för en längre tid än ett år, dock inte för mer än två år. Detta minskar behovet att förnya uppehållstillstånd för arbetstagare. Ett uppehållstillstånd för arbetstagare kan beviljas för en eller flera branscher. Branschvisa uppehållstillstånd för arbetstagare anses vara ändamålsenliga med tanke på att arbetstagaren då har möjlighet att byta arbetsplats t.ex. i situationer där hans eller hennes kunnande bättre kan utnyttjas i det nya arbetet eller där arbetsgivaren försummar sina skyldigheter som arbetsgivare. Det föreslås att ett uppehållstillstånd skall kunna begränsas till arbete hos en viss arbetsgivare endast av särskilda skäl, t.ex. om arbetet är

bundet till ett leveransavtal eller ett kortvarigt entreprenadavtal.

Det föreslås att uppehållstillstånd för arbetstagare skall beviljas som ett kontinuerligt tillstånd, då arbetet inte är tillfälligt. Beslutet om huruvida ett arbete anses vara tillfälligt eller inte avgörs av Arbetskraftsbyrån med beaktande av de uppgifter om arbetets karaktär som lämnats av den som ansöker om uppehållstillstånd samt bl.a. den vanliga längden och karaktären av anställningsförhållanden inom nämnda bransch eller hos nämnda arbetsgivare. Om arbetet är tillfälligt, beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd. Med avvikelse från den nuvarande situationen byts ett tillfälligt uppehållstillstånd dock ut till ett kontinuerligt uppehållstillstånd efter två års vistelse i landet, om förutsättningar för beviljande av tillstånd fortfarande föreligger.

Utlänningsregistret som den centrala verksamhetsmiljön för systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Avsikten är att ansökningar om uppehållstillstånd för arbetstagare som innehåller uppgifter om de centrala villkoren i anställningsförhållandet samt besluten om uppehållstillstånd registreras direkt i utlänningsregistret. Avsikten är att varje myndighet som medverkar inom ramen för systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare genast kan få de uppgifter de behöver ur utlänningsregistret. Avsikten är att ansökningar, utlåtanden och beslut inte längre används i pappersform. Olika myndigheter kan samtidigt delta i behandlingen av ärendet, vilket påskyndar behandlingen. Även arbetarskyddsmyndigheten får de uppgifter den behöver med tanke på tillsynen ur utlänningsregistret.

En sådan utveckling av utlänningsregistret som föreslås står i samklang med lagen om elektronisk kommunikation i förvaltningsärenden (1318/1999). Syftet med lagen är att i omfattande utsträckning övergå till att använda elektronisk kommunikation i anhängiggörande, handläggning och delgivning av ärenden för att göra uträttandet av ärenden smidigare och snabbare och för att öka datasäkerheten.

Utvecklandet av utlänningsregistret på det sätt som föreslås förutsätter att 3 § lagen om utlänningsregistret ändras så, att arbetarskyddsmyndigheten ges rätt att använda ut-

länningsregistret. Lagen behöver inte ändras beträffande de uppgifter som införs i utlänningsregistret, eftersom den gällande lagen tillåter att uppgifter om arbetsgivare och anställningsvillkor införs i registret. Skapandet av en anslutning för Arbetskraftsmyndigheten och utvecklande av registret så att det blir tekniskt säkrare kräver inte heller några författningsändringar. För den tekniska utvecklingen av registret skall däremot reserveras tillräckliga resurser.

Ansökan om och anhängiggörande av uppehållstillstånd för arbetstagare. Avsikten är att en ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare smidigt skall kunna anhängiggöras antingen av en utländsk arbetstagare i utlandet eller för den utländska arbetstagarens räkning av arbetsgivaren i Finland utan någon särskild fullmakt. Ansökan skall också valfritt kunna lämnas till en finsk beskickning, en Arbetskraftsbyrå eller till polisinspektionen i häradet. Överföringen av en ansökan till den behöriga myndigheten sker på tjänstens vägnar genom förmedling av utlänningsregistret.

Arbetsgivaren skall ha möjlighet att av Arbetskraftsbyrån få ett förhandsbesked om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare. Arbetskraftsbyrån skall ge förhandsbeskedet utan dröjsmål. När uppehållstillstånd för arbetstagare söks skall Arbetskraftsbyrån på arbetsgivarens yrkande iaktta förhandsbeskedet under den tid som nämns i beslutet. Avsikten är att systemet med förhandsbesked ökar användbarheten av systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare när det gäller att främja tillgången på Arbetskraft och samtidigt frigöra myndighetsresurser till den del att en ansökan, som inte har några förutsättningar att bli godkänd, inte tas upp till behandling och sålunda inte kommer att belasta det egentliga beslutsfattandesystemet.

Rätt att arbeta med stöd av annat uppehållstillstånd och utan uppehållstillstånd

En faktor som hänför sig till arbetstillståndssystemet enligt den gällande lagen är att en del grupper av utlänningar är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Eftersom avsikten är att det i stället för arbetstill-

stånd börjar fordras ett uppehållstillstånd för arbetstagare i fråga om arbete för vilket krävs tillstånd, föreslås att befrielse från den nuvarande skyldigheten att ha arbetstillstånd skall motsvaras av rätten att arbeta utan ett uppehållstillstånd för arbetstagare med stöd av annat uppehållstillstånd eller utan uppehållstillstånd.

Avsikten är att den nuvarande regleringen gällande den grupp utlänningar som är befriad från skyldigheten att ha arbetstillstånd bibehålls oförändrad i sak, dvs. att de har rätt att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare. Utöver detta föreslås att rätt att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare skall ges grupper i fråga om vilka inte längre är ändamålsenligt att kräva uppehållstillstånd för arbetstagare. Till dessa grupper hör personer som stadigvarande vistas i Finland på andra grunder än på grund av arbete, t.ex. på humanitära grunder (betecknas för närvarande med status A.3, personer som får tillfälligt skydd med B.3), personer som inte kan återvändas till sin hem- eller vistelsestat (D.1., familjemedlemmar D.2), personer som vistas i landet permanent på grund av andra skäl än arbete (A.4) samt familjemedlemmar till utlänningar som vistas i landet på grund av uppehållstillstånd av permanent karaktär (A.5). För dessa grupper har den som har beviljat uppehållstillstånd i allmänhet beviljat arbetstillstånd utan att begära utlåtande av Arbetskraftsbyrån. De beviljade arbetstillstånden har utgjort ca 10 % av det antal nya uppehållstillstånd som beviljas årligen på grund av arbete.

Dessutom är det ändamålsenligt att i fråga om vissa nya grupper föreskriva om rätt att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare. Sådana är t.ex. säsongarbetare för bär- och fruktplockning. Det att bär och frukt mognar samtidigt ökar plötsligt efterfrågan på säsongarbetare och detta har, utöver med

den arbetsinsats som skolelever, studerande och andra sommararbetare gör, även bemötts genom att bevilja arbetstillstånd särskilt för arbetskraft från våra närområden. Datumen för när skördearbetet inleds och avslutas kan på grund av vädret ofta förskjutas, något som är besvärligt att samordna med tillståndssystemet. Eftersom närpå alla arbetstillstånd som söpts har beviljats och eftersom det i propositionen ingår ett förslag om förbättrande av förutsättningarna för övervakning av anställningsvillkoren, är det ändamålsenligt att kravet på uppehållstillstånd för arbetstagare frångås. På grund av att skördearbetet är säsongbetonat föreslås att maximitiden för arbete som utförs utan uppehållstillstånd för arbetstagare är tre månader.

Det föreslås att rätt att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare även skall omfatta utlänningar som är professionella idrottare, professionella tränare eller professionella domare eller som utför professionellt arbete inom området för vetenskap, kultur eller konst. Detsamma föreslås gälla personer som arbetar i uppgifter inom ett företags ledning på mellan- eller högsta nivå eller internationella organisationer eller i uppgifter som hänför sig till mellanstatligt samarbete. För närvarande beviljas dessa grupper arbetstillstånd utan att Arbetskraftsbyrån reder ut om arbetskraft står till förfogande på arbetsmarknaden. Det föreslås att maximitiden för arbete utan uppehållstillstånd för arbetstagare utvidgas i fråga om lärare, föreläsare och forskare från tillfälligt tillstånd till ett år samtidigt som rätten att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare utvidgas att gälla även utbildare och konsulter. Inom nämnda branscher är det ofta fråga om sådant specialkunnande hos en person att det inte finns behov att utreda om arbetskraft står till förfogande på arbetsmarknaden.

Tabell 15. Första arbetstillstånd som beviljats vissa yrkesgrupper år 2002 (uppskattning)

Yrkesgrupp	Arbetstillstånd
Säsongarbetare inom trädgårdsbranschen	6 500
Yrkeskonstnärer (exkl. restaurangmusiker och artister)	500
Professionella idrottare, professionella tränare	400
Personer i uppgifter inom ett företags ledning på mellan- eller högsta nivå	400
Personer i uppgifter inom internationella organisationer eller i uppgifter som hänför sig till mellanstatligt samarbete	50
Lärare, föreläsare, forskare, utbildare och konsulter	500
Tolkar	100
Sammanlagt	8 450

Källa: Helsingfors arbetskraftsbyrå, arbetsministeriet

När det gäller rätten att arbeta utan ett uppehållstillstånd för arbetstagare kommer behovet att framöver ändra bestämmelser på grund av förändringar i arbetsmarknadssituationen sannolikt att vara mer aktuella än andra ändringar. Om rätten att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare i helhet skall bestämmas i lag i stället för att man inom ramen för grundlagen försöker finna medel för att kunna överföra regleringen till förordningsnivå.

Bestämmelser om uppehållstillstånd för näringsidkare

Det föreslås att uppehållstillståndet för näringsidkare till sin struktur skall överensstämma med uppehållstillståndet för arbetstagare. Avsikten är att uppehållstillstånd för näringsidkare omfattar rätt att resa in och vistas i landet samt rätt att idka näring utan andra i utlänningslagen angivna tillstånd. Om andra tillstånd som eventuellt krävs för idkande av näring bestäms särskilt. Grundförutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för näringsidkare, dvs. att det finns förutsättningar för lönsamt näringsidkande och att näringsidkarens försörjning är tryggad, avgörs av företagsavdelningen vid arbetskrafts- och näringscentralen. Företagsavdelningarna bildar en organisation på regional nivå som erbjuder ett brett urval sakkunnigtjänster till stöd för företagsverksamheten.

Övervakning av villkoren för uppehållstillstånd för arbetstagare och åtgärder för verkställigheten

I propositionen ingår flera förslag som har som syfte att förbättra förutsättningarna att övervaka villkoren för uppehållstillstånd för arbetstagare. Arbetsgivaren skall till arbetstagarens ansökan om uppehållstillstånd foga en i 2 kap. 4 § arbetsavtalslagen avsedd utredning om de centrala villkoren i arbetet för registrering i utlänningsregistret. Avsikten är att en utländsk arbetstagare får denna information av beskickningen i samband med att uppehållstillståndet för arbetstagaren antecknas i passet. Avsikten är att informationen om de centrala villkoren i anställningsförhållandet införs i utlänningsregistret även då arbetstagaren byter arbete under den tid uppehållstillståndet för arbetstagare gäller samt då en utländsk arbetstagare har rätt att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare. Informationen skall finnas tillgänglig för arbetskraftsmyndigheten vid bedömningen av grundförutsättningarna för uppehållstillståndet för arbetstagare samt till stöd för arbetarskyddsmyndighetens övervakningsuppgift. Förutsättningarna för övervakningen förbättras också av att arbetskraftsmyndighetens övervakningsbehörighet preciseras.

Jämfört med nuläget föreslås att gärningsbeskrivningen av utlänningsförseelse av arbetsgivare utvidgas. Avsikten är att såsom utlänningsförseelse av arbetsgivare sanktion-

ras även försummelse att försäkra sig om att arbetstagaren har uppehållstillstånd. För närvarande är gärningen straffbar såsom arbetstillståndsbrott enligt strafflagen. I praktiken har tröskeln att tillämpa strafflagens bestämmelser varit hög. För att man vid behov på ett effektivare sätt än för närvarande skall kunna ingripa i missbruk föreslås att anlitandet av sådan utländsk arbetskraft som inte har behörig rätt att arbeta skall vara straffbart även t.ex. i situationer där gärningen beror på arbetsgivarens likgiltighet och inte är så allvarlig att den uppfyller brottsrekvisitetet. Det huruvida utlänningslagens bestämmelse om utlänningsförseelse av arbetsgivare eller strafflagens bestämmelse skall tillämpas beror på graden av uppsåt samt vilka proportioner gärningen antar. I andra sammanhang skall behovet och möjligheterna att kontrollera de rätta proportionerna av de påföljder som utdöms för anlitandet av olaglig utländsk arbetskraft klarläggas.

Det föreslås 7 § gällande ansvarsfördelningen mellan arbetsgivaren och dennes företrädare i strafflagens 47 kap., som gäller arbetsbrott, utvidgas så att den även omfattar utlänningsförseelse av arbetsgivare. En utvidgning av tillämpningsområdet är motiverad eftersom de missbruk som hänför sig till anlitandet av utländsk arbetskraft ofta sker i anslutning till invecklade företagsarrangemang. Dessutom är det ofta så, att den som konkret mest lider av missbruket är en person som i allmänhet inte har tillräckliga kunskaper i finska eller om arbetslivets spelregler. Motsvarande hänvisning till strafflagens bestämmelse om ansvarsfördelning ingår också i 13 kap. 11 § 2 mom. arbetsavtalslagen.

Förbättrande av rättsskyddet för arbetsgivare och utländska arbetstagare

Det att systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare är tydligt, följdriktigt och entydigt, att fördelningen av behörighet mellan myndigheterna är klar, att tillståndsbehandlingen är snabb och förutsägbar, att systemet med förhandsbesked samt att förutsättningarna för övervakning av villkoren för uppehållstillståndet för arbetstagare förbättras är sådana faktorer som allmänt främjar rättsskyddet för arbetsgivare och utländska ar-

betstagare. Att utlåtandeförfarandet frångås förbättrar förutsättningarna för att motivera beslut i enlighet med förutsättningarna för en god förvaltning.

Ändring i ett beslut om uppehållstillstånd för arbetstagare får sökas genom besvär. Ett beslut om uppehållstillstånd för arbetstagare inverkar på det sätt som anges i 21 § grundlagen på rättigheterna och skyldigheterna för en utlänning som på grund av arbete reser in i landet eller vistas i landet. Beslutet kan dessutom ofta påverka rättigheterna och skyldigheterna för en arbetsgivare som är verksam i Finland, t.ex. förutsättningarna att idka näringsverksamhet. Det att rätten att söka ändring utvidgas så att den även omfattar sådana beslut om uppehållstillstånd för arbetstagare som fattats före inresan, säkerställer att i Finland verksamma arbetsgivares fördelar tillgodoses. Det föreslås att en utlänning skall ha rätt att söka ändring såväl i ett avgörande som arbetskraftsbyrån fattat om grundförutsättningarna för uppehållstillstånd som i ett avgörande som Utlänningsverket eller polisinspektionen i häradet fattat om förutsättningarna gällande den allmänna ordningen och säkerheten. En arbetsgivares rätt att söka ändring föreslås endast gälla arbetskraftsbyråns avgörande om grundförutsättningarna för uppehållstillstånd.

Effektivering av samarbetet med arbetsmarknadsorganisationerna

Det föreslås att om samarbetet med arbetsmarknadsorganisationerna i frågor som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare bestäms i lag. Samarbetet är nödvändigt för att upprätthålla den nära anknytningen till arbetsmarknaden i fråga om systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare, öka förutsägbarheten och enhetligheten av arbetskraftsbyråernas avgöranden och normalisera den utländska arbetskraftens ställning och anlitandet av den. Det föreslås att samarbetet vid sidan om de regionala och riksomfattande riktlinjerna gällande uppehållstillståndet för arbetstagare även skall omfatta bedömning av de allmänna förutsättningarna för anlitandet av utländsk arbetskraft samt uppföljning och utvärdering av de förfaranden som hänför sig till förfarandena i anslutning till up-

pehållstillståndet för arbetstagare. Avsikten är att trepartssamarbetet inte utvidgas till avgörandet av enstaka ansökningar.

Ett möjligt forum för det riksomfattande trepartssamarbetet är främst arbetspolitiska delegationen i anslutning till arbetsministeriet, om vilken bestäms i förordningen om arbetspolitiska delegationen. Avsikten är att inom arbetspolitiska delegationen beaktas ärenden som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare som en del av den totala arbetskraftspolitik. Delegationen har också rätt att tillsätta sektioner och att anlita permanenta sakkunniga, varför frågor som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare alternativt kan behandlas i en sektion inom delegationen. Frågor som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare kan likväl också behandlas i en särskild delegation för ärenden som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare. Fördelen med detta är att organets resurser och sakkunnighet i sin helhet riktas till frågor som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare. Nackdelen är den tilltagande förvaltningsbyråkratien och att arbetsmängden för representanterna, som ofta också medverkar i andra organ, ökar.

Eftersom arbetsmarknaden och dess behov inte är desamma inom olika områden, är avsikten att delegationerna i anslutning till arbetskrafts- och näringscentralerna fortfarande skall vara aktuella forum för trepartssamarbetet. I syfte att se till att enhetligheten och helheten beaktas i tillräcklig utsträckning föreslås att frågor som hänförs till uppehållstillstånd för arbetstagare likväl även skall behandlas i riksomfattande organ. Det vore ändamålsenligt att de regionala organen och det riksomfattande organet bedriver ett nära samarbete.

De arbetskraftskommissioner på trepartsbasis som finns i anslutning till arbetskraftsbyråerna (förordningen om arbetskraftskommissioner 1681/1993) har som uppgift att vid sidan om ärenden som gäller utkomstskyddet för arbetslösa följa verkställandet av arbetskraftsservicen, skötseln av sysselsättningen samt vid behov göra framställningar om utvecklande av dessa. Om frågor som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare behandlas i arbetskraftskommissionerna får man fördelarna av den lokala sakkunnighet som ar-

betsmarknadsparterna och arbetskraftsbyrån har. Nackdelarna med denna modell är att avgörandet av ärenden som gäller utkomstskyddet för arbetslösa, vilket är arbetskraftskommissionernas huvuduppgift, i allmänhet tar all tid i anspråk samt att olika arbetskraftskommissioners perspektiv nödvändigtvis inte är sinsemellan enhetliga. Arbetsministeriet har dock planer på att minska mängden ärenden gällande utkomstskyddet för arbetslösa i arbetskraftskommissionerna, varvid i arbetskraftskommissionerna frigörs resurser för prövning av frågor av mer allmän karaktär. Då kan även arbetskraftskommissionernas uppgifter i frågor som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare ökas.

3.7. Internationellt skydd

I bestämmelserna om internationellt skydd föreslås inte några betydande ändringar i sak. Avsikten är att ordalydelsen i bestämmelserna preciseras till vissa delar och att kapitelstrukturen görs klarare.

Lagändringen gällande asylförfarandet trädde i kraft i juli 2000. Ändringen godkändes i riksdagen med klar majoritet. Målet med nämnda lagändring år 2000 var att påskynda asylförfarandet så, att antalet ogrundade ansökningar minskar. Före lagändringen hade ett stort antal utläningar från EU:s kandidatländer, t.ex. Polen, Slovakien och Tjeckien, ansökt om asyl i Finland. Efter lagändringen minskade antalet asylsökande från nämnda länder betydligt och sålunda har detta syfte med lagen uppfyllts väl. Det föreslås att bestämmelserna om asylförfarande jämfört med den gällande lagen i regel bibehålls oförändrade till sitt innehåll. Strävan har varit att göra bestämmelsestrukturen klarare bl.a. så att det av en paragraf framgår i vilka situationer påskyndat förfarande kan användas. Av den gällande lagen framgår detta inte helt klart.

Den största ändringen jämfört med den nuvarande situationen är att i lagen tas in bestämmelser om en flyktkvot. Sådana saknas i den gällande lagen. Avsikten är dock inte att ändra rådande praxis.

En annan principiellt betydande ändring är att uteslutningsklausulerna kan tillämpas även på utläningar som uppfyller villkoren

för uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd. Enligt den gällande lagen skall en person, som har begått eller som av grundad anledning kan misstänkas ha begått 1) en gärning som innebär brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot humaniteten, 2) ett grovt brott som inte är ett politiskt brott utanför Finland före sin ankomst till Finland, eller 3) en gärning som strider mot FN:s mål och principer beviljas ett uppehållstillstånd av permanent karaktär på grund av behov av skydd, om han eller hon inte kan avlägsnas ur landet på grund av internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna eller grundlagens förbud mot tillbakasändning. Enligt förslaget beviljas utlänningen i fråga ett tillfälligt uppehållstillstånd för högst tre år. Om utlänningen efter tre år inte kan avlägsnas ur landet, skall han eller hon beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd.

Det föreslås att förfarandet med utlåtanden som begärs av minoritetsombudsmannen frångås i enstaka asylärenden.

3.8. Säkerhetsåtgärder

Lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter samt den ändring av utlänningslagen som hör samman med den trädde i kraft den 1 mars 2002. Det föreslås att de ändringar av utlänningslagen som då trädde i kraft tas in i lagen som sådana med undantag för små preciseringar.

Det föreslås att till lagen fogas bestämmelser om förfarandet för tagande i förvar vid domstol. I utlänningslagen har hittills saknats tillräckliga bestämmelser om vilka förfaranden som skall iakttas av tingsrätten vid behandlingen av ärenden som gäller tagande i förvar. Särskilda bestämmelser om förfarandet är nödvändiga eftersom dylika ärenden som anhängiggörs i tingsrätten inte heller regleras av några allmänna bestämmelser.

Det föreslås att bestämmelserna om anmälningsskyldighet, överlämnande av resedokument och biljetter samt ställande av säkerhet regleras mer ingående så, att förfarandena, behörigheten och avgränsningen av förpliktelse blir klarare än för närvarande.

3.9. Resedokument som beviljas utlänningar i Finland

Syftet med förslaget är att systematisera de gällande bestämmelserna samt att beakta kraven enligt grundlagen så att grunderna för utlänningars rättigheter och skyldigheter regleras på ett tillräckligt detaljerat sätt i utlänningslagen.

I den gällande utlänningslagen finns bestämmelserna om handlingar som beviljas utlänningar i Finland i 1 kap. Rubriken för kapitlet är allmänna stadganden. I den nya lagen föreslås bestämmelserna bli placerade i ett eget kapitel. Innehållet i de gällande bestämmelserna och den praxis som tillämpas för närvarande föreslås i regel bibehållas oförändrade. I bestämmelserna föreslås främst tekniska ändringar. Ett nytt förfarande som föreslås är att de finska beskickningarna kan bevilja kortvariga främlingspass i fall där en utlänning som har uppehållstillstånd i Finland under sin vistelse utomlands har förlorat sitt dokument eller det har förstörts och han eller hon behöver ett resedokument för att kunna återvända till Finland.

Dessutom föreslås att då ett barn som har fyllt sju år reser tillsammans med sin förälder och har antecknats i förälderns pass skall passet förses med ett fotografi av barnet. Enligt den gällande lagen krävs inte något fotografi. Det föreslås att bestämmelserna skall tillämpas på pass som beviljas efter lagens ikraftträdande.

3.10. Avlägsnande ur landet

Avsikten har varit att avvisning och utvisning definieras så att det av lagen klart framgår i vilka situationer de skall tillämpas. Avvisning och utvisning är fortfarande indelat i två olika förfaranden. Avvisning tillämpas dels i situationer för förhindrande av inresa i landet, dels för avlägsnande av en utlänning ur landet i situationer där utlänningen inte har vistats i landet med uppehållstillstånd. Utvisning tillämpas vid avlägsnande av en utlänning ur landet i situationer där utlänningen har vistats i landet med uppehållstillstånd. Dessutom har grunderna för avlägsnande av en utlänning ur landet preciserats i syfte att rätta till de formuleringar som gett

anledning till ovisshet och olika tolkningar i situationer där förfarandet tillämpats i praktiken. Samtidigt föreslås att det förfarande som i praktiken tillämpats i fråga om framställning av beslut om avvisning till Utlänningsverket i vissa fall skall tas in i utlänningslagen.

3.11. Vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen

Rätten till inresa och vistelse i fråga om unionsmedborgare och medborgare i EES-staterna regleras genom två förordningar och nio direktiv. I förslaget till ett direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier har sammanställts bestämmelser som gäller alla kategorier av personer. Man har gått in för att i förslaget till ny utlänningslag beakta alla gällande bestämmelser, domstolsförfarandet samt det nya direktivförslaget.

Enligt de direktiv som reglerar friheten för personer att röra sig kan en person som utnyttjar sin rätt att röra sig vistas i en medlemsstat tre månader förutsatt att han eller hon kan förete identitetskort eller pass.

För att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall kunna utnyttja en längre uppehållsrätt i landet skall enligt förslaget räcka att unionsmedborgaren införs i utlänningsregistret. Avsikten är att för sådana familjemedlemmar till unionsmedborgare som inte själva är unionsmedborgare utfärdas en uppehållstillståndshandling.

I de direktiv, förordningar samt det direktivförslag som gäller unionsmedborgares rätt till fri rörlighet har ansetts att utnyttjandet av rätten att röra sig fritt inom en medlemsstats territorium inte får åsamka oskäligen belastning för den mottagande medlemsstatens offentliga ekonomi. Med tanke på detta är en förutsättning för registrering av uppehållsrätt att unionsmedborgaren idkar ekonomisk rörelse eller att medborgaren har tillräckliga medel för sig själv och sina familjemedlemmar och anhöriga samt vid behov en sjukförsäkring, som täcker samtliga risker i den mottagande medlemsstaten.

Avsikten är att den registrerade uppehållsrätten för unionsmedborgare och uppehålls-

tillståndshandlingen för deras familjemedlemmar och andra anhöriga återkallas när personen i fråga inte längre vistas permanent i Finland eller när han eller hon inte längre uppfyller förutsättningarna för uppehållsrätten. Upphållsrätten för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar och andra anhöriga kan också återkallas och unionsmedborgaren avlägsnas ur landet, om personen i fråga anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan. Avsikten är att en unionsmedborgare och hans eller hennes familjemedlemmar får en permanent uppehållstillståndshandling när de varit bosatta i Finland fyra år. Före det skall personen i fråga uppfylla de krav som legat till grund för registrering av uppehållsrätt eller utfärdande av uppehållstillståndshandling.

3.12. Transportörens skyldigheter och påföljdsavgift

Det föreslås att till utlänningslagen fogas ett nytt kapitel om transportörens skyldigheter och påföljdsavgift. Kapitlet innehåller bestämmelser om transportörens ansvar för återtransport och om de ekonomiska påföljder som bestäms för transportören.

I och med att Finland började tillämpa Schengenregelverket förband man sig att enligt artikel 26 i Schengenkonventionen införa bestämmelser om transportörens återtransportskyldighet och om påföljderna för transportörer. Bestämmelserna om skyldigheten har preciserats genom direktivet om transportörsansvar. Finland uppfyller skyldigheterna formellt, men i praktiken har ekonomiska påföljder inte ålagts transportörer. Det föreslås att till utlänningslagen fogas bestämmelser som möjliggör att påföljder kan meddelas även i praktiken.

De allmänna principerna för den föreslagna betalningspåföljden för transportörer följer rådets direktiv. Målet är att effektivisera det praktiska genomförandet av Schengenregelverket samt att bekämpa olaglig invandring och betona övervakningsskyldigheten för transportörer som transporterar medborgare från tredje länder. Målet är att också förenhetliga finsk lagstiftning och praxis i fråga om påföljder med den motsvarande lagstiftning som iaktas i Schengenstaterna.

Det föreslås att till utlänningslagen fogas en bestämmelse om kontrollskyldighet för transportörer. Transportörer skall säkerställa att utlänningar som inte är unionsmedborgare eller medborgare i en EES-stat har de resedokument som krävs för inresa samt ett visum eller uppehållstillstånd som krävs. Kapitlet innehåller bestämmelser om transportörens återtransportskyldighet och om kostnaderna för återtransport.

Ett av de centrala förslagen är bestämmelsen om påförande av påföljdsavgift för transportör som försummar sin kontrollskyldighet. Det föreslås att påföljdsavgiften för transportör är 3 000 euro per person som transportrats. Avgiften avlyfts om utlänningen beviljas uppehållstillstånd på grund av flyktingskap, behov av skydd eller tillfälligt skydd. Påföljdsavgiften avlyfts också om transportören döms till straff med stöd av strafflagen för ordnande av olaglig inresa. Det föreslås att en transportör skall kunna söka ändring i beslut om påförande av påföljdsavgift genom besvär hos förvaltningsdomstolen. I ett beslut av förvaltningsdomstolen får besvärstillstånd sökas hos högsta förvaltningsdomstolen.

3.13. Straffbestämmelser

Det föreslås att bestämmelserna gällande påföljder i utlänningslagen preciseras.

I det föregående kapitlet gällande arbete har föreslagits en bestämmelse som reglerar arbetarskyddsmyndighetens behörighet med tanke på tillsynen över arbetsvillkoren. Avsikten med bestämmelsen är att effektivisera tillsynen över arbetsvillkoren. Om arbetarskyddsmyndigheten har sannolika skäl att misstänka utlänningsförseelse, utlänningsförseelse av arbetsgivare eller arbetstillstånds-brott skall detta anmälas till polisen.

3.14. Rättsskydd

Det föreslås att systemet för sökande av ändring enligt den gällande utlänningslagen bibehålls huvudsakligen oförändrat liksom även innehållet av de bestämmelser som reglerar verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet. Det allmänna målet för förslaget är att göra bestämmelserna om änd-

ringssökande klarare och att ytterligare förbättra rättsskyddet för utlänningar.

Det föreslås att rätten att söka ändring utvidgas så att det även omfattar ansökningar om uppehållstillstånd som görs utomlands. Detta grundar sig på förslaget att Utlänningsverket skall bevilja första uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands. För närvarande beviljas uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands av beskickningarna. I besluten får inte sökas ändring.

Det föreslås att arbetsgivaren skall ha rätt att söka ändring i ett beslut om uppehållstillstånd för arbetstagare till den del det är fråga om prövning som görs av arbetarskyddsmyndigheten.

Enligt förslaget skall möjligheten till fortsatt ändringssökande utvidgas från det nuvarande förbudet mot sökande av ändring till ett enhetligt system med besvärstillstånd. Det föreslås att Utlänningsverket meddelas besvärstillstånd i sådana beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka Utlänningsverkets beslut har upphävts eller ändrats. Dessutom skall förbuden mot ändringssökande fastställas separat.

Det föreslås att i utlänningslagen tas in särskilda bestämmelser om behörig förvaltningsdomstol, inlämnande av besvärsskrift, besvärsskriften i besvärstillståndsmål och avgörande av ansökan om verkställighet vid förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

3.15. Särskilda bestämmelser

Det föreslås att utlänningslagens bestämmelse om tolkning preciseras och utvidgas så att den alternativt omfattar myndighetens skyldighet att ombesörja översättning. Utlänningslagens bestämmelse om delgivning ersätts med tre olika bestämmelser gällande delgivningssätt, delgivning i Finland och delgivning utomlands.

I förslaget ingår bestämmelser om hörande av minoritetsombudsmannen och om information till minoritetsombudsmannen. Minoritetsombudsmannen skall på begäran ha rätt att bli hörd i ärenden som gäller asylsökande eller avlägsnande av utlänningar ur landet.

4. Propositionens verkningar

4.1. Verkningar på utlännings ställning

Genom förslaget förbättras rättsskyddet för utlännings så att om utlännings rättigheter och skyldigheter bestäms tillräckligt detaljerat i överensstämmelse med grundlagen. I samband med grundlagsreformen utvidgades skyddet enligt grundlagsbestämmelserna så att de även gäller utlännings som vistas i landet. Med stöd av förslaget görs ställningen för utlännings sådan att den svarar mot det krav i grundlagen enligt vilket alla viktiga bestämmelser som inverkar på individens, inklusive utlännings, rättsliga ställning skall utfärdas genom lag.

Avsikten är att rättsskyddet för utlännings bibehålls innehållsmässigt så gott som oförändrat i jämförelse med den gällande lagen och förvaltningspraxis. Formellt säkerställs rättsskyddet för utlännings dock så att en stor del av de bestämmelser om vilka tidigare föreskrivits genom förordning eller som berott på förvaltningspraxis regleras på lagnivå. Då ges i utlänningslagen bättre uppgifter om vilka rättigheter och skyldigheter utlännings har i varje enskild situation. Det föreslås att i utlänningsförordningen skall ingå endast bestämmelser som anger smärre tekniska detaljer. I syfte att förbättra rättsskyddet för utlännings har även om bemyndigandet av utfärda förordning bestämts mer exakt och avgränsat. Jämfört med den gällande utlänningslagen, som har ändrats mer än 20 gånger, har man försökt förbättra läsbarheten och begripligheten även genom att ändra lagens systematik.

Även om de ändringar som föreslås för förbättrandet av rättsskyddet för utlännings i första hand är lagtekniska, föreslås samtidigt att det görs vissa innehållsmässiga ändringar jämfört med den nuvarande utlänningslagen. För det första förväntas behandlingen av ett ärende gällande en utlännings som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av arbete eller näringsidkande bli enklare och snabbare, eftersom utlännings i stället för arbetstillstånd och uppehållstillstånd endast behöver ett enda tillstånd, ett uppehållstillstånd för arbetstagare.

Till följd av totalreformen blir det lättare

för utländska familjemedlemmar till finska medborgare att få uppehållstillstånd i sådana fall där familjemedlemmarna är medborgare i ett tredje land. Enligt förslaget kan en medborgare i tredje land beviljas uppehållstillstånd efter personens inresa i landet oavsett om detta sker med eller utan visum.

Propositionen uppskattas inte i regel ha några verkningar på arbetsmarknadssituationen. Avsikten är att uppehållstillstånd för arbetstagare i regel fortfarande beviljas medborgare från tredje länder på basis av arbetskraftspolitisk prövning. I praktiken skall tillstånd beviljas om lämplig arbetskraft inte står till förfogande på arbetsmarknaden. Utvidgandet av de kategorier av utlännings som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd har inte några betydande verkningar på arbetsmarknadssituationen. De nya kategorier av utlännings som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd är sådana som redan enligt gängse förvaltningspraxis beviljas arbetstillstånd utan en arbetskraftspolitisk utredning. Till dessa nya kategorier som föreslås vara befriade från kravet på arbetstillstånd hör bl.a. frukt- eller bärplockare.

4.2. Verkningar på myndigheternas behörighet och praxis

Det som föreslås ändrar till vissa delar förhållandet mellan myndigheterna. De största ändringarna i fråga om behörighet gäller överföringen av besluten om uppehållstillstånd från de finska beskickningarna till Utlänningsverkets behörighet och överföringen av uppehållstillståndsärenden som gäller familjemedlemmar till finska medborgare från Utlänningsverket till polisnärningarna i häradet. Dessutom skall polisnärningarna i häradena under en två års övergångsperiod bevilja personer som kommer från EU:s nya medlemsstater uppehållstillstånd för arbetstagare.

År 2002 fattade de finska beskickningarna sammanlagt ca 18 500 beslut om uppehållstillstånd. Enligt förslaget skall alla dessa uppehållstillståndsärenden överföras antingen till Utlänningsverkets eller till häradenas polisnärningars behörighet. År 2002 beviljade beskickningarna så kallade säsongarbetare ca 6 500 uppehållstillstånd. Enligt förslaget be-

höver denna grupp inte längre ha uppehållstillstånd, utan de kan komma till Finland för högst tre månader med visum eller visumfritt.

Antalet uppehållstillstånd som överförs från beskickningarna uppskattas uppgå till ca 12 000. Till Utlänningsverket överförs från beskickningarna uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete och uppehållstillstånd t.ex. på grund av studier eller finsk härkomst. Däremot skall beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska medborgare överföras från Utlänningsverket till polisen (ca 3 000). Antalet ärenden som skall behandlas av Utlänningsverket uppskattas öka sammanlagt med över 6 000 uppehållstillståndsärenden.

Antalet uppehållstillstånd som skall behandlas av polisrättningarna i häradena antas öka först och främst med ca 3 000 ärenden som överförs från Utlänningsverket och som gäller uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska medborgare, om antalet sökande förblir på samma nivå som 2002. I och med att EU utvidgas överförs uppehållstillståndsärendena från beskickningarna till polisens behörighet i fråga om arbetstagare från de nya medlemsstaterna. Polisen skall utfärda dessa tillstånd under en två års övergångsperiod. Dessutom kommer antalet ärenden som skall behandlas av polisen öka när antalet medlemsstater inom EU stiger från femton till tjugofem, eftersom det redan med stöd av gällande lag hör till polisens behörighet att bevilja tillstånd för medborgare i EU:s medlemsstater och EES-stater och för familjemedlemmarna till dessa. Det är svårt att bedöma noggrant hur mycket antalet ärenden som skall behandlas av polisen kommer att öka. Enligt olika bedömningar kan antalet uppehållstillståndsärenden som skall behandlas av polisen uppgå till 3 000-6 000 till följd av EU:s utvidgning. Detta beror på hur mycket inflyttning till Finland ökar i och med att det till följd av EU-medlemskapet blir lättare för medborgare i de nya medlemsstaterna att inresa i Finland.

Avsikten är att när uppehållstillståndsärendena överförs från beskickningarna till Utlänningsverket eller till polisrättningarna i häradena skall de samtidigt ändras till beslut som kan överklagas. Andelen negativa uppe-

hållstillståndsbeslut av alla beslut om uppehållstillstånd är försvinnande liten. I allmänhet söks ändring av ca 10 % av dem som fått avslag på ansökan. Det bör dock beaktas att fastställandet av ett negativt beslut om uppehållstillstånd i vilket får sökas ändring kräver längre tid av den som fattar beslutet. Förmodligen kommer också en del av dem som får ett negativt beslut att söka ändring. Detta ringa antal kommer sannolikt att binda Utlänningsverkets resurser och fördröja det övriga beslutsfattandet något.

Bestämmelserna i 11 kap. om transportörens ansvar har inte några verkningar i fråga om organisation, eftersom kontrollskyldigheten redan existerar med stöd av gällande lag. Däremot föreslås den myndighet som ansvarar för verkställandet av påföljderna till följd av försummelse av kontrollskyldigheten är Rättsregistercentralen. Uppgiften är ny för Rättsregistercentralen.

Strävan är att bestämmelserna om transportörens skyldigheter och ansvar skall effektivisera bekämpningen av olaglig invandring. Det är att vänta att transportörerna förbättrar sin övervakning för att undvika den påföljdsavgift som föreslås för försummelse av kontrollskyldigheten för transportörer. Myndigheterna förväntar sig att man inom bekämpningen av den olagliga invandringen uppnår bättre resultat på grund av påföljdsavgiftens förebyggande verkan.

4.3. Ekonomiska verkningar

Totalreformen beräknas inte ha några direkta verkningar på antalet visum, uppehållstillstånd, utländska arbetstagare, asylsökande, flyktingar eller avlägsnanden ur landet. Dessa omständigheter är beroende av andra faktorer. Däremot inverkar totalrevideringen av utlänningslagen på fördelningen av kostnaderna för utrikesförvaltningen mellan olika myndigheter. I synnerhet en ändring av behörighetsfördelningen kan vara av betydelse för vilken myndighet som får inkomsterna av de avgifter som uppbärs för besluten.

Det att förfarandena enligt utlänningslagen effektiviseras förväntas minska statens utgifter i viss mån. T.ex. en förenkling av förfarandet med arbetstillstånd uppskattas ha sådana effekter. Å andra sidan förväntar man sig inte

att den minskning av statens utgifter som totalrevideringen av utlänningslagen har i fråga om förvaltningsområdets utgiftssida skulle märkas och kunna påvisas tydligt. Samtidigt ökar det totala antalet utläningar i Finland ytterligare. Effekterna av tillväxten inom förvaltningsområdet kan vara svåra att skilja åt från effekterna av totalrevideringen av utlänningslagen.

Det att systemet med arbets- och uppehållstillstånd ersätts med ett lättare förfarande med uppehållstillstånd för arbetstagare kommer förmodligen att påverka arbetsgivarens ställning så att tillgången på utländsk arbetskraft och förutsättningarna för företagsverksamhet förbättras, vilket kan ha indirekta och positiva verkningar på ekonomin. Utlänningsregistret skall å andra sidan utvecklas dels med tanke på införandet av det förfarande som gäller beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare, dels för att effektivisera andra förfaranden. Avsikten är att arbetarskyddsmyndigheten skall få tillträde till registret och Arbetskraftsmyndigheterna skall använda utlänningsregistret för att påskynda behandlingen av ärenden. För utvecklingen av utlänningsregistret och den elektroniska kommunikationen behövs på grund av ikraftträdandet av utlänningslagen en engångsinvestering på 1 200 000 euro år 2004. Detta gör serviceprocesser smidigare när rutinuppgifter automatiseras på nätet. I sin nuvarande form är användningen av Utlänningsverkets system en av verksamhetens flaskhalsar, eftersom registrering av uppgifter hos flera olika myndigheter kräver personalresurser. Uppgifterna kan överföras till bakgrundssystemet automatiskt antingen från blanketter som kunderna producerat själva eller från de uppgifter som myndigheterna ifyllt i dessa.

Enligt lagen skall den myndighet som fattar tillståndsbeslutet bära upp en behandlingsavgift hos den utläning som är kund hos tillståndsförvaltningen enligt den berörda myndighetens avgiftsförordning som utfärdats med stöd av lagen om avgifter till staten. Antalet uppehållstillståndsärenden som överförs till ansvarsområdet av inrikesförvaltningens myndigheter uppskattas på basis av det nuvarande antalet sökande uppgå till minst 12 000. Om verksamheten skall fortgå utan för-

dröjningar förutsätter detta en ökning av personalen vid Utlänningsverket och polisinsrättningarna i häradena från och med 2004. Denna ökning kan täckas med avgiftsinkomster, så att anslagets nettobelopp behöver inte ändras. Det ökade behovet av personalen har bedömts särskilt. När de uppehållstillståndsbeslut som fattats av beskickningarna i sin helhet överförs till Utlänningsverket och polisen, skall dessa även ta ut motsvarande behandlingsavgifter. Eftersom de avgifter som beskickningarna uppbär inte motsvarar gängse självkostnadspris för besluten, föreslås att avgifterna samtidigt ses över så att de motsvarar de faktiska kostnaderna. Upphållstillstånd kommer de facto fortfarande ofta att sökas från utlandet. Sålunda skall de finska beskickningarna fortfarande ta emot utläningar som ansöker om uppehållstillstånd, varefter de uppgifter som utläningen har ifyllt i ansökningsblanketten förs in i utlänningsregistret. Vid bestämmande av avgiftens storlek skall hänsyn också tas till kostnaderna för det arbete som beskickningarna utför.

Det att ärendena om uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska medborgare överförs från Utlänningsverket till polisinsrättningen i häradet minskar på motsvarande sätt de uppehållstillståndsavgifter som Utlänningsverket bär upp med ca 3 000 prestationer per år. Tillståndsavgifter uppbärs framöver av polisen, vilket innebär att polisens uppgifter samtidigt ökar. Det att förfarandet i fråga om ärenden om uppehållstillstånd på grund av familjeband till finska medborgare är så enkelt, kan öka antalet skenäktenskap som ingås i syfte att kringgå inresebestämmelserna. Skenäktenskap och i synnerhet besvär som hänför sig till sådana negativa beslut om uppehållstillstånd som fattats på skenäktenskapsgrunder jämte eventuella verkställanden av beslut om avvísning eller utvisning ökar också polisens arbetsmängd och kostnader.

Enligt förslaget skall asylsamtal överföras till Utlänningsverket under en övergångsperiod på ett år räknat från lagens ikraftträdande. Polisen eller gränsbevakningsväsendet skall fortsättningsvis utreda sökandens identitet och resrutt. För närvarande verkställer Utlänningsverket cirka 10 % och polisen 90

% av asylsamtalen. Om man antar att antalet asylsökande blir oförändrat, dvs. cirka 3 000 sökande per år, behöver Utlänningsverket, när asylsamtalen i sin helhet övergår till verket, en personalökning på 48 årsverken, dvs. ett belopp på 2 736 000 euro, jämfört med nivån år 2003. Dessutom behövs en ökning på 1 512 000 euro årligen för översättnings- och tolkningsutgifter. Eftersom den nya lagen förmodligen ännu inte träder i kraft i början av 2004, kan Utlänningsverket enligt uppskattning dock utföra endast 2 000 asylsamtal år 2004. För att utföra dessa behöver verket år 2004 en ökning på 28 årsverken. Detta innebär en ökning på 1 596 000 euro i personalutgifter. Om antalet asylsökande överstiger 2 000 personer år 2004, kan polisen fortfarande delta i utförandet av asylsamtalen. Dessutom behöver Utlänningsverket 1 008 000 euro till tolknings- och översättningsarvodet. Sammanlagt behövs en ökning på 2 604 000 euro år 2004 för att genomföra överföringen. Sammanlagt behövs en anslagsökning på 4 248 000 euro årligen från och med år 2005 på grund av överföringen av asylsamtalen.

Polisen och gränsbevakningsväsendet skall fortsättningsvis delta i mottagande och behandling av asylsökningar i den mån att det inte är möjligt att överföra anslag från dessa myndigheter till Utlänningsverkets moment. I praktiken har polisen drabbats av kostnader, eftersom gränsbevakningsväsendet har deltagit i utredningen endast i ringa mån. Polisen skall även efter den nya lagens ikraftträdande spela en viktig roll i utredningen av sökandens bakgrund. Dessutom skall polisen ta emot ansökningarna och delge besluten. Också transport med följeslagare av asylsökande som avlägsnas ur landet medför polisen betydande kostnader. Polisen har inte i något skede fått särskilda anslag för skötseln av asylärenden, utan de har varit tvungna att lösgöra de resurser de har behövt från annan verksamhet. Det är ytterst viktigt för att utredning och avlägsnande ur landet skall fungera att också polisen garanteras tillräckliga resurser för skötseln av de uppgifter som även i fortsättningen ankommer på polisen.

Överföring av asylsamtal försnabbas behandlingen av ansökningar. Enligt erfarenhe-

terna från den europeiska praxisen behandlar och avgör en utredare 80 fall per år samtidigt som han eller hon också bereder besluten och sköter uppgifter som hänför sig till en eventuell besvärprocess, medan en föredragande vid Utlänningsverket för nuvarande avgör cirka 50 fall årligen. En försnabbad behandling av ansökningar medför besparingar under arbetsministeriets huvudtitel i utgifter för mottagning av flyktingar och asylsökande under moment 34.07.21 och 34.07.63. Att behandlingstiden förkortas med en månad innebär en besparing på cirka 1 000 euro per sökande. Det sätts som mål för Utlänningsverket att förkorta behandlingen med cirka en tredjedel jämfört med nuläget.

Bestämmelserna i 11 kap. påverkar de skyldigheter och det ansvar som ankommer på näringsidkare inom transportbranschen. Det uppskattas att lagändringen kommer att öka antalet fall där transportörer döms till påföljder. Med stöd av den gällande lagen har påföljder inte över huvud taget dömts ut till transportörer. Den förmodade ökningen av påföljdsavgifter kan också antas öka statens inkomster något.

Den möjlighet att söka ändring i de flesta uppehållstillståndsbeslut som följer av förslaget uppskattas inte medföra stora ändringar i förvaltningsdomstolarnas och högsta förvaltningsdomstolens arbetsmängd. Enligt den nu gällande lagen gäller besvärshöjningen redan beslut om uppehållstillstånd på grund av familjeband för utlänningar som vistas utomlands. Majoriteten av beslut om uppehållstillstånd som söks från utlandet på andra grunder är positiva, så att besluten inte överklagas. Dessutom klargörs tillståndssystemet, vilket också uppskattas minska behovet att använda besvärmöjligheter.

Med tanke på frågor som gäller internationellt skydd varierar förvaltningsdomstolarnas realiserade arbetsmängd i förhållande till antalet personer som söker asyl eller annat internationellt skydd. Vad gäller internationellt skydd bibehålls grunddragen i utlänningslagens system oförändrade, varför lagens ikraftträdande i sig inte uppskattas påverka arbetsmängden vid Helsingfors förvaltningsdomstol.

Vad gäller högsta förvaltningsdomstolens arbetsmängd skall det noteras att enligt nuva-

rande lag är möjligheten till fortsatt besvär delvis beroende på besvärstillstånd och delvis är det förbjudet att överklaga. Enligt den nya lagen är möjligheten till fortsatt besvär till alla delar beroende på tillstånd. Detta kan uppskattas till någon mån öka antalet ärenden som kommer till högsta förvaltningsdomstolen. Å ena sidan skall det noteras att motsvarande ärenden kommer nu, när besvär inte får anföras, till högsta förvaltningsdomstolen i form av extraordinära rättsmedel. Å andra sidan minskar högsta förvaltningsdomstolens arbetsmängd till följd av att man enligt den nya lagen inte får anföras besvär särskilt hos högsta förvaltningsdomstolen i förvaltningsdomstolens beslut som gäller verkställighet. Av nämnda skäl uppskattas högsta förvaltningsdomstolens arbetsmängd inte heller ändras avsevärt på grund av reformen.

Den föreslagna lagen har inga verkningar som ökar kostnader för rättshjälp. I fråga om förvaltningsärenden utreds ekonomiskt och juridiskt behov av rättshjälp på samma sätt som enligt rättshjälplagen i allmänhet. Sådana ärenden kan uppskattas vara ytterst få till antalet och de är också obetydliga med tanke på kostnader. Att också andra jurister än allmänna rättsbiträden kan ge utlänningar rättshjälp i förvaltningsärenden påverkar inte kostnadsberäkningen för rättshjälp. De obetydliga kostnader för rättshjälp som följer av utlänningslagen är i praktiken arvoden till rättsbiträdet som hänför sig till domstolsbehandling i samband med tagande i förvar. På sätt som anges i detaljmotiveringen till den föreslagna 9 § har nuvarande lagstiftning medfört problem och i praktiken har man redan förfarit på sätt som anges i den föreslagna bestämmelsen. Sålunda medför den föreslagna regleringen staten inga ökade kostnader för rättshjälp.

Totalreformen av utlänningslagen innebär att Utlänningsverket skall förnya sina ansökningsblanketter för uppehålls- och arbetstillstånd och samtidigt lägga ut dem i elektronisk form. Dessutom skall Utlänningsverket förnya sina meddelanden som gäller utlänningslagen och förfaranden som anges i lagen. Meddelandena skall också översättas till flera olika språk. Utlänningsverkets Internet-sidor skall också förnyas. Lagens ikraftträdande förutsätter också att personalen ges ut-

bildning. Utbildningsbehovet gäller förutom Utlänningsverkets personal också polisen, gränsbevakningsväsendet, personalen vid beskickningarna i utlandet och arbetskraftsmyndigheterna. Nya metoder borde införas för att genomföra utbildning, eftersom de som behöver utbildning är spridda runt hela landet och beskickningarna överallt i världen. Därför skall det vara möjligt att skapa relativt fort ett elektroniskt anvisnings-/utbildningsforum genom att utvidga verkets intranet-tillämpning till en extranet-tillämpning. Dessa verkningar av lagändringen uppskattas medföra Utlänningsverket utgifter av engångsnatur på cirka 500 000 euro år 2004.

5. Beredningen av propositionen

5.1. Beredningskedan och beredningsmaterial

Inrikesministeriet tillsatte den 14 mars 2000 en tväradministrativ arbetsgrupp med uppgift att göra upp ett förslag till en totalreform av utlänningslagen.

I sitt svar på regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RSv 297/1998 rd – RP 50/1998 rd) hade riksdagen förutsatt att regeringen inleder en totalrevidering av utlänningslagen så att en så klar, konsekvent och entydig lag som möjligt kan stiftas. Det förutsattes att i lagen tas hänsyn till utlänningarnas rättsskydd och till bl.a. ett snabbare asylförfarande, förhindrande av missbruk i anslutning till asylförfarandet, effektiva verkställighetsåtgärder samt en stärkt ställning för riksdagen vid uppföljningen och uppställningen av målen för utlänningspolitiken.

I utlänningslagsarbetsgruppen ingick företrädare för inrikesministeriet, utrikesministeriet, justitieministeriet, arbetsministeriet, Helsingfors förvaltningsdomstol, Utlänningsverket samt utlänningsombudsmannen. Med tanke på beredningen av de olika sakkomplex som anslöt sig till totalrevideringen inrättade arbetsgruppen fem underarbetsgrupper, i vilka dessutom ingick företrädare för handels- och industriministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, utlänningspolisen vid polisrättningen i Helsingfors härad

samt arbetsmarknadsorganisationerna. I de flesta av underarbetsgrupperna ingick även flera sakkunniga.

Utlänningslagsarbetsgruppen överlämnade sitt betänkande (inrikesministeriets publikation 12/2001) den 1 november 2001. Därefter begärdes utlåtanden om betänkandet hos ca 60 olika myndigheter eller organisationer. Utlåtande begärdes av bl.a. ministerierna, de högsta laglighetsövervakarna, förvaltningsdomstolarna, vissa centrala ämbetsverk, delegationen för etniska relationer och delegationen för mottagande av asylsökande, arbetsmarknadsorganisationerna samt vissa medborgar- och andra organisationer.

Den 20 december 2002 överlämnade Paavo Lipponens II regering till riksdagen regeringens proposition med förslag till utlänningslag och vissa lagar som har samband med den (RP 265/2002 rd). Riksdagens arbetsmarknads- och jämställdhetsutskott avgav sitt utlåtande till förvaltningsutskottet (ApUU 25/2002). Regeringens proposition förföll dock eftersom riksdagen avslutade arbetet med stöd av 33 § 2 mom. grundlagen före riksdagsvalet (RSk 49/2002).

5.2. Utlåtanden

Utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till utlänningslag (RP 265/2002 rd) begärdes av ministerierna, de högsta laglighetsövervakarna, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, tullstyrelsen, Utlänningsverket, minoritetsombudsmannen, arbetsmarknadsorganisationernas centralorganisationer, Flyktingrådgivningen och Finlands Röda Kors. Inalles begärdes utlåtande av 32 instanser.

Allmänt taget ansågs det att en totalreform av utlänningslagen jämte målet att klarlägga och precisera bestämmelserna är nödvändig. Många av remissinstanserna ansåg dock att lagförslaget på grund av sin omfattning inte uppfyller dessa mål, även om förslaget ansågs vara bra med tanke på dess förenlighet med grundlagen samt dess bestämmelser om rättskydd. En del av remissinstanserna ansåg att lagförslaget ännu kräver ytterligare arbete. Kritiken gällde i synnerhet detaljmotiveringen, som ansågs vara halvfärdig, och den omständigheten att de olika motiveringsde-

larna beroende på sina beredningssätt inte kan jämföras sinsemellan.

Det fanns mångahanda synpunkter på innehållet i ett flertal bestämmelser. Nedan redogörs för de punkter i förslaget som fick mest kritik.

Förslaget enligt vilket ett barn som vid tidpunkten för beslutsfattandet är minderårigt skall beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband stötte på kritik från många ministerier och medborgarorganisationer. I stället föreslogs att avgörandet skall bero på om barnet är minderårigt vid den tidpunkt då ansökan lämnas eller under en viss tid efter denna tidpunkt. Det ansågs också att om tidpunkten för beslutsfattandet likväl betraktas som den avgörande tidpunkten, skall det fastställas en maximitid för behandlingen av en ansökan.

Många av remissinstanserna ansåg att förslaget till bestämmelse om försörjningskrav vid beviljande av uppehållstillstånd var svårtolkat och inexakt. Lydelsen ansågs också vara för vag och således föreslogs vissa preciseringar. Arbetsministeriet föreslog att försörjningskravet slopas helt i fråga om fortsatta tillstånd.

Av arbetsmarknadsorganisationerna hade arbetsgivarpartens representanter en positiv inställning till förslaget om att arbete oftare än för närvarande skall kunna utföras utan arbetstillstånd. Arbetstagarparten däremot betonade vikten av ett uppehållstillstånd för arbetstagare med tanke på tillsynen över arbetsvillkoren. Arbetsmarknadsorganisationerna ansåg det vara positivt att trepartssamarbetet tas med i utformningen av riktlinjerna för anlitaandet av utländsk arbetskraft och i uppföljningen och utvärderingen av förfarandena för beviljande av uppehållstillstånd. Justitieministeriet och minoritetsombudsmannen ansåg dock att även om arbetsmarknadsparternas synpunkter beaktades vid prövningen av uppehållstillstånd för arbetstagare kan de inte vara bindande med tanke på att det inte uppstår några motstridigheter i förhållande till grundlagen.

I kapitlet om internationellt skydd har förslaget om att en utlänning som upptas i flyktingkvoten utöver flyktingstatus även kan beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd väckt mest kritik. Utrikesministeri-

et, arbetsministeriet och Flyktingrådgivningen ansåg att det bör läggas tillräcklig vikt på flyktingstatus som beviljats av UNHCR. Samma remissinstanser ansåg också att begreppet tryggt ursprungsland är problematiskt och att definitionen på uppenbart ogrundad ansökan inte skall omfatta bedömning av trovärdigheten av ansökningar.

Förslaget om inskränkande av minoritetsombudsmannens befogenheter mötte också kritik från flera remissinstanser. Enligt dem skall minoritetsombudsmannen enligt gällande praxis ges möjlighet att bli hörd i samband med beslut som gäller asyl eller utvisning.

Vid den fortsatta beredningen av regeringspropositionen har de synpunkter som framkommit i utlåtandena beaktats i mån av möjlighet. Lagförslaget och motiveringen till det har preciserats på många punkter.

Eftersom det beslutades att de grundläggande principerna i regeringens proposition som förfallit skulle bevaras oändrade ansåg regeringen att utlåtanden om propositionen inte behöver begäras på nytt.

6. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

6.1. Samband med andra propositioner

En proposition av regeringen har beretts vid utrikesministeriet angående godkännandet av fördraget om Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakien anslutning till Europeiska unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget.

Fördraget om nya medlemsstaters anslutning till unionen undertecknades i Aten i april 2003. Anslutningsfördraget träder i kraft den 1 oktober 2004 förutsatt att samtliga parter i anslutningsfördraget har deponerat sina ratificeringsinstrument hos Italiens regering före slutet av april 2004. Om någon av de anslutande staterna inte har ratificerat fördraget före detta datum, träder anslutningsfördraget dock i kraft i början av maj 2004

med avseende på de länder, som har deponerat sina ratificeringsinstrument.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i fördraget om Tjeckiens, Estlands, Cyperns, Lettlands, Litauens, Ungerns, Maltas, Polens, Sloveniens och Slovakien anslutning till Europeiska unionen. Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av republikens president samma dag som anslutningsfördraget träder i kraft.

Vad gäller fri rörlighet för arbetskraft kom parterna vid anslutningsförhandlingarna fram till den i bilagorna V-XIV till anslutningsinstrumentet inskrivna lösningen enligt vilken de nuvarande medlemsstaterna kan tillämpa det nationella arbetstillståndsförfarandet på medborgare i de nya medlemsstaterna (med undantag av Cypern och Malta) under två år från anslutningen. Tillämpningen av övergångsåtgärderna kan förlängas med tre år. Även därefter kan tillämpningen av övergångsåtgärderna förlängas med ytterligare två år, förutsatt att medlemsstatens arbetsmarknad drabbas eller riskerar att drabbas av allvarliga störningar till följd av fri rörlighet för arbetskraft. Även länder som har öppnat sin arbetsmarknad kan under vissa förutsättningar ända fram till slutet av det sjunde året efter anslutningen bestämma att de tillämpar sina nationella arbetstillståndsförfaranden på nytt, om deras arbetsmarknad drabbas eller riskerar att drabbas av allvarliga störningar.

Finlands regering beslutade våren 2001 att Finland kommer att tillämpa övergångsåtgärder på fri rörlighet för arbetskraft med tanke på de nya medlemsstaterna (med undantag av Cypern och Malta) under två år från anslutningen. Under denna tid kan Finland inom ramen för de villkor som inskrivits i anslutningsinstrumentet tillämpa sitt nationella arbetstillståndsförfarande på dessa nya medlemsstaters medborgare. I samband med den kontroll som utförs efter två år beslutar Finland om fortsatta åtgärder och underrättar kommissionen huruvida det fortfarande vill tillämpa sitt nationella arbetstillståndsförfarande. Arbetsmarknadens parter skall höras i samband med kontrollförfarandet. Finland ansåg det inte vara nödvändigt att vid utvidgningsförhandlingarna kräva en möjlighet

att tillämpa övergångsåtgärderna på fri rörlighet för arbetskraft i samband med tillhandahållande av tjänster.

Förslagen till lagstiftning om tillämpning av övergångsåtgärderna som gäller fri rörlighet för arbetskraft skall ingå i en särskild proposition av regeringen som skall överlämnas till riksdagen hösten 2003. I denna definieras förfarandena och villkoren enligt vilka de nya medlemsstaternas medborgare får arbeta i Finland.

I det inkomstpolitiska avtalet för åren 2003-2003 föreslår arbetsmarknadsorganisationerna att tillsynen av utländska arbetstagarers anställningsförhållanden utvecklas bland annat genom att utöka samarbetet mellan arbetarskyddsmyndigheterna och polismyndigheterna, att foga kontrollen av arbetstillstånd till arbetarskyddsmyndigheternas uppgifter och att förstärka arbetarskyddsmyndigheternas befogenheter och resurser. Enligt avtalet skall man utreda under vilka förutsättningar underlåtelse att iaktta de minimiarbetsvillkor som lagen förutsätter då det gäller en utländsk arbetstagarers anställningsförhållande, kan uppfylla kriterierna för brott mot diskriminering i arbete.

Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet har i sitt utlåtande (ApUU 25/2002 rd) ansett att det är nödvändigt att effektivera tillsynen över att arbetsvillkoren iaktas och skyndat på beredningen av lagändringar som en effektiviserad tillsyn förutsätter så att de nya bestämmelserna kan behandlas med det snaraste. Arbetsmarknads- och jämställdhetsutskottet betonade att EU-utvidgningen den 1 maj 2004 ställer den finska arbetsmarknaden inför stora utmaningar. I synnerhet inom känsliga sektorer såsom byggbranschen, städbranschen, kommenderingsarbeten och transport kan avregleringen av tjänstebudet medföra stora problem för företag som anlitar finsk arbetskraft. Om tillsynen över anställningsvillkoren inte fungerar som den skall, kan det hända att utländsk låglönearbetskraft tränger undan vår egen arbetskraft inom många sektorer och hela branscher kan övertas av utländska aktörer. Det enda sättet att värna den finländska arbetskraften och finländska företagare är att se till att alla följer arbetsvillkoren i det land där arbete utförs.

En arbetsgrupp på trepartsbasis som tillsatts av arbetsministeriet för att utreda tillsynen över att villkoren för utländska arbetstagarers anställningsförhållanden iaktas överlämnade sitt enhälliga betänkande den 28 mars 2003 (arbetsförvaltningens publikationer nr 324/2003). Arbetsgruppen föreslog ändringar i den gällande utlänningslagen, eftersom förslaget till utlänningslag förföll i riksdagen våren 2003.

Arbetsministeriets arbetsgrupp föreslår i sitt betänkande att följande ändringar görs i utlänningslagen: 1) arbetsgivarens skyldighet att vid arbetsplatsen hålla en förteckning över sina anställda och över grunderna för deras rätt att arbeta skall utvidgas till att omfatta handlingar som gäller rätten att arbeta, 2) arbetsgivarens underlåtenhet att se till att ett arbetstillstånd existerar skall straffas som utlänningsförseelse och påföljden skall dömas vid strafforderförfarande, 3) en arbetskraftsbyrå kan fatta ett beslut om att den avstår från att bevilja arbetstillstånd för arbete hos en arbetsgivare om denna upprepade gånger konstateras ha gett myndigheter felaktiga eller vilseledande uppgifter och 4) i utlänningslagen föreslås en bestämmelse om en delegation för att effektivera samarbetet mellan myndigheter som är av betydelse med tanke på arbetstillståndssystemet och tillsynen över villkoren för anställningsförhållanden.

Enligt programmet för statsminister Anneli Jäätteenmäkis regering genomförs de enhälliga förslag som lagts fram av den arbetsgrupp på trepartsbasis som har utrett tillsynen över utlänningsars arbetsvillkor. På basis av ovan nämnda arbetsgruppsbetänkande bereds en proposition av regeringen vid arbetsministeriet och avsikten är att överlämna propositionen till riksdagen hösten 2003.

Den föreslagna utlänningslagen föranleder ändringar även i den gällande lagen om utlänningsregistret. Förslaget till lag om ändring av lagen om utlänningsregistret bereds särskilt vid en senare tidpunkt så att den kan träda i kraft samtidigt med utlänningslagen.

6.2. Samband med internationella fördrag och förpliktelser

En allmänt godkänd princip i internationellt hänseende är den på statens suveränitet

grundade principen att en utlänning inte har ovillkorlig rätt att resa in i en främmande stat eller att vistas och arbeta där. Den invandrarpolitik som olika stater iakttar kan innehållsmässigt grunda sig på deras egna behov och deras nationella intressen.

Finland förpliktas av ett flertal bi- och multilaterala avtal, vilka reglerar utlänningars inresa och vistelse i landet. De viktigaste avtalen utgörs av den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) och den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976), vilka har antagits av FN.

I de internationella människorättskonventionerna finns vissa återkommande principer. Enligt dessa har individen rätt att få skydd mot förföljelse och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna utanför sitt hemland. Vidare får en individ inte sändas tillbaka till ett land där han eller hon kan utsättas för omänskliga förhållanden. Enligt artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har envar rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Europeiska människorättskonventionen, Europeiska konventionen om förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 17/1991) samt FN:s konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989) omfattar förbud mot tillbakasändning i situationer där en person, om han eller hon sänds tillbaka, kan utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling.

Vid sidan om de allmänna människorättskonventionerna är Finland bundet av ett antal internationella avtal gällande vissa grupper eller rättigheter. Ett sådant avtal är bl.a. internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970).

Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) och protokollet angående flyktingars ställning (FördrS 78/1968) innehåller grunderna för definitionen på flyktingstatus. Artikel 33 i flyktingkonventionen innehåller ett förbud mot tillbakasändning. I artikeln sägs att en flykting inte får sändas tillbaka till sådana förhållan-

den där han eller hon kan utsättas för förföljelse av skäl som anges i definitionen på flykting i flyktingkonventionen.

Konventionen angående statslösa personers rättsliga ställning (FördrS 80/1968) påminner innehållsmässigt i hög grad om konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, och genom den garanteras internationellt skydd även för statslösa personer som är i behov av skydd.

Artiklarna 9, 10 och 12 i konventionen om barnets rättigheter är av betydelse med tanke på propositionen. Konventionsstaterna säkerställer att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, utom i de fall då det är nödvändigt för barnets bästa. Ansökningar om uppehållstillstånd som hänför sig till återförening av ett barn med dess föräldrar skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt.

Artiklar som är av stor betydelse med tanke på utlänningsärenden är vid sidan om artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen, som förbjuder tortyr och omänsklig behandling, även artikel 8, som gäller skydd för familjeliv, och artikel 13, som såsom ett rättssäkerhetssystem hänför sig till bägge av de nämnda artiklarna. I artikel 13 bestäms om rätten till effektiva nationella rättssäkerhetsmedel.

Artikel 18 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 80/2002) gäller rätt att utöva förvärvsarbete inom en annan parts territorium.

Amsterdamfördraget, som ändrar och kompletterar EG:s grundfördrag, innehåller också ett protokoll som gäller asyl. Enligt protokollet är principen den att ansökningar om asyl som lämnas i en medlemsstat inte behandlas av en annan medlemsstat, utom om vissa villkor uppfylls. Sådana villkor är t.ex. att medlemsstaten har skridit till åtgärder som avviker från skyldigheterna enligt Europeiska människorättskonventionen, att mot medlemsstaten har inletts ett sanktionsförfarande eller att rådet har konstaterat att man i medlemsstaten bryter mot de mänskliga rättigheterna. Grunden för principen är tanken om EU som ett enhetligt område där samtliga medlemsstater respekterar de mänskliga rättigheterna.

Överenskommelsen om befrielse för med-

borgare i Finland, Danmark, Norge och Sverige från att under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet innehava pass och uppehållstillstånd (FördrS 17/1954), till vilken Island anslöt sig 1955, samt överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad (FördrS 39/1983 och FördrS 40/1983) har beaktats i de bestämmelser i lagförslaget som gäller vistelse och arbete i fråga om medborgare i de nordiska länderna. Den nordiska passkontrollöverenskommelsen gäller upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna.

6.3. Hur Europeiska gemenskapens regelverk inverkat på totalrevideringen av utlänningslagen

6.3.1. Gällande gemenskapsbestämmelser

För att skapa ett område som baserar sig på frihet, säkerhet och rättvisa har EU satt i kraft tre direktiv som gäller fri rörlighet för personer. Verkställandet av dessa direktiv har förutsatt en ändring av utlänningslagen.

Direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (nedan *direktivet om tillfälligt skydd*) har beaktats såväl i den gällande utlänningslagen som även vid beredningen av denna proposition. Lagen om ändring av utlänningslagen (130/2002), som trädde i kraft den 1 mars 2002, gavs i syfte att införa direktivet om tillfälligt skydd. De bestämmelser som genomförandet av direktivet förutsatte finns huvudsakligen i 6 kap. i lagförslaget.

Rådets direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvísning eller utvisning av medborgare i tredje land (nedan *direktivet om erkännande av avvísnings- och utvisningsbeslut*) utfärdades den 28 maj 2001. Direktivet genomfördes genom lagen om ändring av 37 § utlänningslagen (592/2002). Lagen trädde i kraft den 1 december 2002. Motsvarande bestämmelse ingår i 148 § i lagförslaget.

I förslaget har dessutom beaktats bestämmelserna i direktivet om transportörsansvar.

Det föreslås att bestämmelserna enligt direktivet skall ingå i 11 kap. i lagförslaget.

Dessutom har rådet den 18 februari 2003 utfärdat en förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (nedan *rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten*). Förordningen trädde i kraft den 17 mars 2003.

Rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten ersätter Dublinkonventionen som undertecknats den 15 juni 1990 och som trätt i kraft i Finland den 1 januari 1998. I propositionen har beaktats de ändringar som följer av att rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten träder i kraft.

De medlemsstater som tillämpar förordningen har förbundit sig till att pröva varje asylansökan som lämnas in av en tredjelandsmedborgare. Syftet är att inom en rimlig tid trygga en behandling av asylansökningar i en medlemsstat. I förordningen definieras de grunder och mekanismer enligt vilka man i enskilda fall avgör vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan.

6.3.2. Hur anhängiga EU-lagstiftningsprojekt inverkat på beredningen av utlänningslagen

Vid beredningen av totalrevideringen av utlänningslagen har man i mån av möjlighet beaktat de ändringstryck som de Europeiska gemenskapens rättsakter som ännu är under beredning föranleder. De på basis av avdelning IV i EG-fördraget utfärdade bestämmelserna gällande visum-, asyl- och invandrapolitik samt annan politik som hänför sig till fri rörlighet för personer föranleder allmänt taget ett behov att ändra utlänningslagen. I samband med projektet för en totalreform av utlänningslagen har man strävat efter att varken förvaltningspraxis eller den gällande lagen skall ändras så att de under de närmaste åren skulle försvåra Finlands medverkan i beredningen av EU:s lagstiftningsprojekt. Beträffande de delområden av utlänningslagen inom vilka EU-lagstiftningsprojekt ännu är anhängiga eller inom vilka ett projekt just

skall inledas har man undvikit att ta in sådana bestämmelser som avviker från de avgöranden som planeras inom ramen för betydande EU-projekt.

I ett flertal av EG-lagstiftningsprojekten är det dock fråga om reglering av minimivillkor. Antagandet av det direktivförslag om miniminormer som är under beredning föranleder inte något behov av ändring av utlänningslagen, om Finland, jämfört med de villkor som slagits fast, föreslår en bättre ställning och ett bättre rättsskydd för utlännningar inom ramen för tillämpningsområdet.

Anhängiga EU-lagstiftningsprojekt gällande inresa och vistelse i landet samt avlägsnande ur landet

Inom EU pågår flera lagstiftningsprojekt gällande bestämmelserna om inresa och vistelse. Förslaget följer av principen om en rättvis behandling av medborgare i tredje länder, vilken godkändes av Europeiska rådet i Tammerfors. Begreppet rättvis behandling omfattar en tillnärmning av ställningen för tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i landet i förhållande till unionsmedborgarna.

I anslutning till det som nämns ovan framlade kommissionen i december 1999 sitt första förslag till rådets direktiv om rätt till familjeåterförening (KOM(1999) 638 slutlig). Efter det har kommissionen lagt fram två ändrade förslag om familjeåterföreningsdirektivet (KOM(2000) 624 slutlig och KOM(2002) 225 slutlig). Rådet nådde politiskt samförstånd om förslaget våren 2003. Familjeåterföreningsdirektivet i sin nuvarande form avviker föga från utlänningslagen och den förvaltningspraxis som iaktas för närvarande. Sålunda föranleder antagandet av direktivförslaget inte några ändringar i fråga om det aktuella förslaget till totalrevidering.

Kommissionen framlade i mars 2001 ett direktivförslag om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (KOM(2001) 127 slutlig). Syftet med direktivförslaget är å ena sidan att tillnärma EU-medlemsstaternas lagstiftning och förvaltningspraxis och å andra sidan att skapa gemensamma villkor för den fria rörlighet som beviljas tredjelandsmedborgare inom EU:s territorium. Enligt

slutsatserna från Sevilla är målet att nå politiskt samförstånd i rådet år 2003. Det kan hända att utlänningslagen behöver ändras till följd av direktivet.

Vid sidan om de direktivförslag som gäller ställningen för tredjelandsmedborgare håller man inom EU även på att bereda ett direktivförslag om rätt för Europeiska unionens medborgare och deras familjemedlemmar att fritt röra sig och vistas inom en medlemsstats territorium.

I juli 2001 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare (KOM(2001) 386 slutlig). Avsikten är att bl.a. fastställa gemensamma definitioner på de kriterier och förfaranden som gäller villkoren för inresa och vistelse. I arbets- och näringsstillståndsdirektivet skall också ingå bestämmelser om gemensamma garantier i fråga om förfaranden (rättsskydd). I och med förslaget strävar man efter att stöda näringslivet genom att förbättra tillgången på arbetskraft. Samtidigt garanteras medlemsstaterna rätt att begränsa tredjelandsmedborgares rätt till inresa med hänsyn till landets interna arbetsmarknadssituation. Direktivförslaget avviker inte till sina grundläggande principer från det system med uppehållstillstånd för arbetstagare som framställs i förslaget till totalrevidering av utlänningslagen, men godkännandet av förslaget torde medföra ändringar även i den kommande utlänningslagen i fråga om bl.a. villkoren för de tillstånd som beviljas på grund av arbete.

I april 2002 lades ett direktivförslag om tillfälligt uppehållstillstånd för offer för medhjälp till olaglig invandring och människohandel som samarbetar med myndigheterna (KOM(2002) 71 slutlig) fram till rådet. Enligt förslaget skall en person som har blivit offer för människohandel kunna beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd, om han eller hon samarbetar med de nationella myndigheterna i verksamhet som avses att bekämpa olaglig invandring och människohandel. Den egentliga behandlingen av direktivförslaget har inte inletts inom ramen för EU:s migrationsarbetsgrupp efter den preliminära framställningen.

Tyska förbundsrepubliken föreslog under sitt eget ordförandeskap 1999 införandet av gemensam aktivitet vid handräckning i transiteringssituationer som hänför sig till åtgärder för tillbakasändning med flyg. Till följd av ikraftträdandet av Amsterdamfördraget den 1 maj 1999 konstaterades att förslaget bör ges i form av ett direktiv. Förslaget motsvarar dock innehållsmässigt det tidigare förslaget om gemensam aktivitet. Syftet med förslaget är att ordna det praktiska samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter i fråga om transitering vid tillbakasändning och att godkänna enhetliga bestämmelser om förfarandet. Godkännandet av direktivförslaget torde i sinom tid förutsätta bestämmelser om det praktiska verkställandet av tillbakasändning med flyg.

Kommissionen gav i oktober 2002 ett förslag till rådets direktiv gällande villkoren för inresa och vistelse i fråga om studier eller yrkesutbildning (KOM(2002) 548 slutlig). Behandlingen av förslaget har inte ännu inletts. Förslaget förutsätter sannolikt att utlänningslagen ses över, men verkningarna till följd av att förslaget godkänns kan inte för närvarande förutses.

Inom gemenskapen pågående lagstiftningsprojekt gällande asyl och flyktingar

Direktivförslaget om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus (KOM(2001) 578 slutlig), nedan direktivet om asylförfarande, hänför sig enligt rådets slutsatser i Tammerfors till skapandet av ett gemensamt europeiskt asylsystem. Direktivförslaget har behandlats med början från december 2000. Kommissionen lade i juni 2002 fram ett ändrat förslag till rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus (KOM(2002) 326 slutlig).

Syftet med direktivförslaget är att det skall fungera som ett första redskap för en gemensam asylpolitik så att för medlemsstaterna fastställs miniminormer för att bevilja och återkalla flyktingstatus. I förslaget förutsätts inte att medlemsstaterna iakttar enhetliga förfaranden, inför gemensamma begrepp eller tillämpar gemensam praxis. Förslaget gäller

inte mottagandet av s.k. kvotflyktingar utan endast behandlingen av asylansökningar som lämnas vid medlemsstaternas gränser eller inom deras områden. Förslaget omfattar bestämmelser om ett enhetligt ansökningsförfarande, miniminormer för beslutsfattandet och miniminormer som gäller vissa begrepp och viss praxis. Förslaget avviker i någon grad från den nuvarande utlänningslagen samt asylförfarandet enligt lagförslaget och antagandet av förslaget torde i sinom tid föranleda ett behov att ändra utlänningslagens bestämmelser om asylförfarande.

Det kännetecknande draget för direktivförslaget är dess detaljrikedom. Verkställandet av det antagna direktivet kommer sannolikt att förutsätta att i utlänningslagen föreskrivs mer detaljerat om asylförfarandet än för närvarande. Till lagen fogas bestämmelser om tidsfristerna för behandling av asylansökningar vid olika myndigheter och i samband med besvär. För närvarande tillämpas inte några sådana tidsfrister. Inte heller i den nu aktuella propositionen föreslås att några tidsfrister införs.

Kommissionen lade i september 2001 fram sitt förslag till rådets direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning (KOM(2001) 510 slutlig). Syftet med detta direktivförslag är att upprätta miniminormer för erkännande av flyktingstatus och beviljande av subsidiärt skydd liksom även för personers rättsliga ställning. Avsikten är att samtidigt försöka begränsa att personer rör sig från en medlemsstat till en annan med syftet att finna en stat vars grunder för skydd är så fördelaktiga som möjligt med tanke på slutresultatet av en asylansökan.

I regel avviker kommissionens förslag inte från de gällande grunderna för beviljande av flyktingstatus och inte heller från de grunder som föreslås i totalreformen, eftersom både den gällande lagen och förslaget till totalreform återoppar definitionen på flykting i överensstämmelse med flyktingkonventionen. Inte heller grunderna för beviljande av internationellt skydd föranleder nödvändigtvis något behov av att ändra utlänningslagen

eftersom det är fråga om ett förslag till miniminormer. Sålunda får Finland även framöver bibehålla en hög nivå på nämnda skydd.

I direktivförslaget ingår flera detaljerade bestämmelser med avseende på vilka man efter antagandet skall utreda till vilka delar det nationella genomförandet förutsätter ändringar i utlänningslagen. Flera av direktivets bestämmelser om internationellt skydd är sådana till innehållet att Finland redan iakttar dem i sin tolkning, även om det inte finns bestämmelser om ärendet i lagen.

Kommissionen lade i maj 2001 fram ett

förslag till rådets direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna (KOM(2001) 181 slutlig). Direktivet antogs den 27 januari 2003 (2003/9/EG) och medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar, andra förordningar och administrativa bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 6 februari 2005. Direktivförslaget gäller närmast tillämpningsområdet för lagen om främjande av invandras integration samt mottagande av asylsökande.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

1.1. Utlänningslagen

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. *Lagens syfte.* Det föreslås att lagen skall innehålla en bestämmelse som fastställer dess syfte. Enligt lagförslaget skall genom lagen uppnås och främjas en god förvaltning och ett gott rättsskydd i utlänningsärenden. Syftet med lagen är vidare att främja en behärskad invandring och tillgång till internationellt skydd med beaktande av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt med beaktande av de internationella fördrag som är förpliktande för Finland.

Det föreslås att paragrafen skall vara en bestämmelse som allmänt skall vägleda myndigheterna. I enskilda fall av tillämpning skall bestämmelserna i lagen tolkas i enlighet med dess syfte. Med den goda förvaltning och det goda rättsskydd som avses i förslaget till bestämmelse hänvisas speciellt till 21 § grundlagen som innehåller de grundläggande bestämmelserna om människans rätt till en god förvaltning och en rättvis rättegång. Enligt 22 § grundlagen skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I beredningen av lagen har en av de viktigaste aspekterna varit en strävan efter att formulera bestämmelserna så att de inte står i strid med de internationella förpliktelser Finland förbundit sig till eller med EU-rättens normer. Detta utesluter dock inte att det i något enskilt fall kan uppstå en situation då det är nödvändigt att ty sig till tillämpandet av de internationella normerna eller EU-normerna.

2 §. *Tillämpningsområde.* I paragrafen definieras utlänningslagens tillämpningsområde i sak. Det föreslås att paragrafens 1 mom. skall innehålla den bestämmelse som finns i gällande 1 § 1 mom. Utlänningslagen skall tillämpas på utlänningars inresa, vistelse och arbete i landet. I definitionen av tillämpningsområde skall inte längre hänvisas till bestämmelser på lägre nivå. Syftet är att med

stöd av lagen utfärda vissa bestämmelser på författningsnivå utgående från detaljerade bestämmelser om bemyndigande. Avsikten är dock inte att meddela föreskrifter med stöd av lagen.

Till utlänningsans inresa, vistelse och arbete i landet hänför sig också finska medborgare och företag och samfund som verkar i Finland, på vilka utlänningslagens bestämmelser därför skall tillämpas. Förpliktelser uppstår t.ex. för en finsk transportör eller en i Finland verksam arbetsgivare som fört in en utlänning i landet.

3 §. *Definitioner.* Paragrafen innehåller definitioner på de centrala begrepp som används i utlänningslagen.

Utlänning. Med utlänning avses i denna lag en person som inte är finsk medborgare. Definitionen motsvarar 1 § 2 mom. i den nuvarande lagen.

Unionsmedborgare och därmed jämförbara personer. Med EU-medborgare jämställs i denna lag medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. De tre förstnämnda staterna har vid sidan av EU:s medlemsstater anslutit sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. En unionsmedborgare och en därmed jämförbar person har en sådan rätt till uppehälle och rörelse som anges i EG:s grundfördrag.

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) bildades den 1 januari 1994. Efter att Österrike, Finland och Sverige den 1 januari 1995 anslutit sig till Europeiska unionen bildade de tre länderna Island, Liechtenstein och Norge som kvarstod i Europeiska frihandelsammanslutningen (EFTA) samt de femton medlemsstaterna i EU det enhetliga marknadsområdet EES.

Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater samt Schweiziska edsförbundet godkände den 21 juni 1999 avtalet om fri rörlighet för personer. Genom avtalet förverkligas den fria rörligheten för personer mellan EU och Schweiz i enlighet med de regler som motsvarar gemenskapsrätten. Riksdagen har godkänt ändringarna i utlänningslagen med en lag som gavs den 31 augusti 2001 (763/2001), genom vilken schweiziska med-

borgare i utlänningslagens bestämmelser jämföras med EES-staternas medborgare. Lagen trädde i kraft den 1 juni 2002. De schweiziska medborgarnas ställning jämföras med unionsmedborgares ställning.

Transportör. Det föreslås att den definition av begreppet transportör som ingår i artikel 1 i Schengenkonventionen utvidgas i utlänningslagen så att uttrycket luft-, sjö- eller landvägen skall stå i formen luft-, land- eller sjövägen eller per järnväg. Enligt definitionen skall som transportörer också kunna betraktas privata transportörer, oavsett företagsform.

Visum. Med visum avses ett tillstånd att resa in i landet och kortvarigt vistas där. Visumet kan vara ett enhetligt visum enligt Schengenregelverket som tillåter att en utlänning reser in på Schengenområdet om han eller hon uppfyller villkoren för inresa. Visumet kan också vara territoriellt begränsat, så att inresa endast är tillåten till en del av Schengenstaterna. Schengenstaterna har med stöd av artikel 18 i Schengenkonventionen möjlighet att i enlighet med sin nationella lagstiftning bevilja sådana visum som, i motsats till Schengenvisumen, berättigar till en över tre månader lång vistelse. I enlighet med den till Schengenregelverket hörande förordning som rådet utfärdat, (EG) nr 1091/2001, kan innehavaren av ett nationellt visum för längre vistelse samtidigt använda ifrågasättande visum som ett enhetligt visum i högst tre månader från den första giltighetsdagen. Efter detta möjliggör det nationella visumet endast genomresa till den Schengenstat som beviljat det nationella visumet. Enligt förslaget skall Finland dock inte ta i bruk nationella visum utan alltid bevilja uppehållstillstånd för vistelser som är längre än tre månader.

Schengenstaterna har med stöd av Schengenregelverket kommit överens om en gemensam visumpolitik. Till visumpolitiken hänförs bl.a. beviljandet av ett enhetligt, på alla parter territorier gällande Schengenvisum, och tillstånd till inresa i landet på basis av ett sådant visum.

Om parternas enhetliga visering bestäms i kapitel 3 i Schengenkonventionen. I enlighet med artikel 10 i konventionen avses med enhetlig visering en visering som gäller på samtliga parter territorium i högst tre måna-

der per halvår räknat från den första inresan på Schengenområdet.

I kapitel 3 i lagen finns närmare bestämmelser om visum. I den gällande lagen finns definitionen på visum i 11 §. Ordalydelsen i definitionen har preciserats.

Upphållstillstånd. Det föreslås att uppehållstillstånd skall definieras på samma sätt som i 15 § 1 mom. i de nu gällande lagen. Ett uppehållstillstånd berättigar till vistelse i landet och till upprepade inresor i landet. Det föreslås att uppehållstillstånd beviljas i annat syfte än turism eller någon därmed jämförbar kortvarig vistelse.

Upphållstillstånd för arbetstagare. Med uppehållstillstånd för arbetstagare avses det tillstånd en arbetstagare måste ha för att förvärvsarbeta i Finland eller på ett finskt fartyg när syftet är att utföra sådant förvärvsarbete som han eller hon inte har rätt att utföra med stöd av ett annat uppehållstillstånd eller utan uppehållstillstånd. Också andra uppehållstillstånd kan beviljas för arbete. På uppehållstillstånd för arbetstagare skall allmänna bestämmelser om uppehållstillstånd tillämpas. Om beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare och arbetstagares arbete med ett vanligt uppehållstillstånd eller utan uppehållstillstånd bestäms i kapitel 5 i lagförslaget.

Upphållstillstånd för näringsidkare. Det föreslås att det uppehållstillstånd som beviljas för näringsidkares idkande av näring benämns uppehållstillstånd för näringsidkare. Om villkoren för och förfarandena kring beviljandet av detta tillstånd föreskrivs i kapitel 5 i lagförslaget.

Förvärvsarbete. Det förvärvsarbete som uppehållstillstånd för arbetstagare förutsätter definieras på ett sätt som motsvarar nuvarande praxis. Om de kriterier för anställning som fastställs i 1 § arbetsavtalslagen fylls, förutsätter arbetet alltid uppehållstillstånd för arbetstagare. Huruvida ersättningen betalas i annan form än lön, t.ex. som naturaförmån, kilometerersättning eller dagtraktamente, har ingen betydelse med tanke på arbetstillståndsplikten. Det har heller ingen betydelse hur parterna benämner arrangemanget. Med förvärvsarbete avses förutom anställning också andra former av arbete mot ersättning, såsom arbete i tjänsteförhållande eller annat

offentligrättsligt anställningsförhållande samt arbete i egenskap av ett av gemenskaperna lagstadgat organ. Om arbetet inte motsvarar definitionen på förvärsarbete tillämpas inte de bestämmelser som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare. En dylik situation är aktuell om t.ex. studierelaterad arbetspraktik sker utan anställningsförhållande.

Näringsidkare. Det föreslås att näringsidkare skall definieras på ett sätt som motsvarar nuvarande förvaltningspraxis. En person som är i tjänst i ett aktiebolag som han eller hon äger är enligt definitionen inte en näringsidkare ens när personen äger hela aktiestocken (s.k. helägt bolag). Det ansvar som ägaren till aktierna i bolaget har begränsar sig i första hand till den egendomsinsats han eller hon placerat. Som näringsidkare betraktas inte heller en tyst bolagsman som arbetar i ett kommanditbolag, eftersom hans eller hennes ansvar i bolaget begränsar sig till beloppet av bolagsinsatsen. En bolagsman som arbetar i ett öppet bolag och en ansvarig bolagsman som arbetar i ett kommanditbolag kan med tanke på företagsansvaret jämföras med en näringsidkare, eftersom deras ansvar i bolaget är personligt och obegränsat. Sådana medlemmar av andelslag som arbetar i andelslag har inte personligt ansvar för andelslagets skulder. Om det däremot i andelslagets stadgar föreskrivs att dess medlemmar är tillskottspliktiga gentemot borgenärerna, kan de medlemmar av andelslaget som arbetar i andelslaget jämföras med näringsidkare med tanke på företagsansvaret. Obegränsad tillskottsplikt skall vara antecknad i handelsregistret och bör ha kungjorts på lämpligt sätt.

Begreppet näringsidkare omfattar det mer begränsade begreppet yrkesutövare, som används nedan i kapitlet med bestämmelser om vistelse i fråga om EU-medborgare. I Eglagstiftningen används begreppet självständig yrkesutövare, och det föreslås att begreppet också skall användas på motsvarande sätt i utlänningslagen.

Flyktingkonventionen. Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) har allmänt gått under olika namn. Konventionen har bl.a. kallats flyktingkonventionen och Genèvekonventionen. Det föreslås att konventionen i denna lag kallas

flyktingkonventionen.

Flykting. Med flykting avses i denna lag en utlänning som uppfyller villkoren i artikel 1 i flyktingkonventionen.

Flyktingstatus. Med flyktingstatus avses den status som beviljas en utlänning som godkänts som flykting. En utlänning kan få flyktingstatus antingen genom asylförfarande, som kvotflykting eller som familjemedlem till en flykting.

Internationellt skydd. Med internationellt skydd avses flyktingstatus eller det uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd. Till dem som omfattas av det internationella skyddet i Finland hör utlänningar som genom asylförfarande eller i flyktingkvoten erhåller flyktingstatus eller uppehållstillstånd på basis av skyddsbehov samt sådana familjemedlemmar till dem som genom familjeband erhåller flyktingstatus eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd.

Asyl. Uttrycket asyl (turvapaikka) förekommer inte i flyktingkonventionen, och i artikel 14 i den världsomfattande förklaringen om de mänskliga rättigheterna används på svenska uttrycket "söka och åtnjuta fristad" (på finska turvapaikka). I det internationella språkbruket motsvarar asyl ofta flyktingstatus. I denna lag innebär asyl inte riktigt samma sak som flyktingstatus, trots att en utlänning som fått asyl kanske erhåller flyktingstatus. I asylförfarandet beviljas däremot asyl till en utlänning som uppfyller kriterierna för en flykting. Detta innebär att utlänningen på eget initiativ rest in i landet för att söka asyl och att personen konstaterats uppfylla kriterierna för en flykting. En utlänning som flyttar till Finland kan också erhålla flyktingstatus inom ramen för flyktingkvoten eller utgående från ett sådant uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband, varvid asylförfarandet inte tillämpas.

UNHCR konstaterade i sitt utlåtande den 12 september 2002 under beredningen av direktivet om asylförfarande att begreppet asyl i direktivet bäst skulle beskriva det tillstånd en flykting beviljas för att få stanna på statens territorium.

Anknytningsperson. Med anknytningsperson avses en person som vistas i Finland och på grundval av vilkens vistelse uppehållstillstånd på grund av familjeband söks för en

familjemedlem i utlandet. Anknypningspersonen kan också vara finsk medborgare.

Rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten. Med rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten avses rådets förordning av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat. Förordningen trädde i kraft den 17 mars 2002. Syftet är att inom en rimlig tid trygga en behandling av asylansökningar i en medlemsstat. I förordningen definieras de grunder och mekanismer enligt vilka man i enskilda fall avgör vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan. Förordningen börjar tillämpas den 1 september 2003.

Danmark är av EU:s medlemsstater den som rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten inte är bindande för, vilket beror på Danmarks ställning i rättsliga och inrikes frågor. Dublinkonventionen fortsätter att gälla och den skall fortfarande tillämpas mellan Danmark och de övriga medlemsstaterna i EU, tills en överenskommelse har uppnåtts genom förhandlingar om att Danmark börjar tillämpa förordningen. När denna proposition överlämnas är förhandlingar på gång. Syftet är att också Danmark börjar tillämpa förordningen så fort som möjligt efter det att EU:s övriga medlemsstater börjat tillämpa den.

Europeiska gemenskapen samt Norge och Island har ingått ett avtal enligt vilket även Norge och Island omfattas av Dublinkonventionen. Avtalet om tillämpningen om Dublinkonventionen med Norge och Island gäller tills man har kommit överens om att dessa länder deltar i tillämpningen av rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten.

Schengenkonventionen, Schengenregelverket, Schengenstater och Schengenområdet. I december 1996 undertecknade Finland tillsammans med de övriga nordiska länderna ett avtal om Finlands, Sveriges och Danmarks anslutning till Schengenavtalen samt ett samarbetsavtal om Norges och Islands ställning. Avtalen trädde dock aldrig i kraft, eftersom situationen ändrade institutionellt

då Amsterdamfördraget trädde i kraft den 1 maj 1999. De nordiska länder som hör till EU deltar i Schengensamarbetet inom ramen för unionen på basis av Schengenprotokollet i Amsterdamfördraget. Norge och Island undertecknade i maj 1999 en överenskommelse med Europeiska unionens råd, och överenskommelsen har ersatt det samarbetsavtal som undertecknades år 1996. Schengensamarbetets juridiska verksamhetsmiljö har på så vid förändrats efter att den blev en del av unionen, men innehållsmässigt är förpliktelseerna desamma.

Efter att riksdagen godkänt dokumenten för Finlands anslutning till Schengen ratificerade republikens president överenskommelserna den 10 juli 1998. Anslutningen till Schengenavtalet och Amsterdamfördraget förrättades med två separata regeringspropositioner (RP 20/1998 rd och RP 245/1997 rd). I Finland inleddes en genomgående tillämpning av Schengenregelverket den 25 mars 2001.

Schengenregelverket består av Schengenavtalet från 1985, Schengenkonventionen från 1990, medlemsstaternas anslutningsfördrag samt Schengens verkställande kommittés beslut och förklaringar. Schengenregelverket utgör sedan den 1 maj 1999 en del av unionens regelverk. Rådet fastställde med ett beslut i maj 1999 (1999/435/EG) i detalj det Schengenregelverk som skulle införlivas med unionen. I samband med detta slopades föråldrade och i övrigt onödiga avsnitt. Rådet fastställde vidare med ett separat beslut (1999/436/EG) grundfördragsenliga rättsgrunder för varje bestämmelse som överförts till unionen. Regelverket utvecklas ständigt genom att anta nya rättsakter på basis av Schengenregelverket.

I 1 § 3 mom. i den nu gällande utlänningslagen fastställs att med Schengenstat avses de stater som anslutit sig till Schengenkonventionen samt till samarbetsavtalet mellan Norge och Island. Framställningen blev inexakt efter det att regelverket införlivades med EU:s regelverk, eftersom det då strikt taget inte längre var möjligt att tala om stater som anslutit sig till Schengenkonventionen. I sträng tolkning täcker framställningen inte heller de stater som senare ansluter sig till Schengensystemet i enlighet med unionens regelverk. Hänvisningen till överenskommel-

sen mellan parterna samt Island och Norge är inte heller aktuell, eftersom överenskommelsen har ersatts med en överenskommelse mellan rådet och Norge och Island.

I lagförslaget definieras begreppen Schengenavtal, Schengenregelverk, Schengenstat och Schengenområde. Med Schengenregelverket avses den helhet som genom Amsterdamfördraget den 1 maj 1999 införlivades med EU:s regelverk och som består av Schengenavtalet från 1985, Schengenkonventionen från 1990, medlemsstaternas anslutningsfördrag samt Schengens verkställande kommittés beslut och förklaringar. Schengenstat definieras som en stat som tillämpar Schengenregelverket. Schengenstater är i dagens läge EU:s medlemsstater, med undantag av Förenade kungariket och Irland, dvs. sammanlagt 13 medlemsstater, samt staterna Norge och Irland, som inte hör till EU. Med Schengenområdet avses det område som bildas av Schengenstaterna.

Gränskontrollmyndighet. I den nu gällande lagen används begreppet passkontrollmyndighet. Kontroll av resedokument, dvs. passkontroll, är ett snävt begrepp för de funktioner vid gränsen som hänför sig till inresa i och utresa ur landet. Därför föreslås att begreppet gränskontrollmyndighet användas i lagen när det gäller de myndigheter som är stationerade vid gränsen och som vidtar förhållnings- och kontrollåtgärder i samband med inresa i och utresa ur landet.

Gränskontroll definieras i 2 § 3 mom. lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999). Gränskontrollen är en förvaltningsakt med vilken det med myndighetsåtgärder vid behov detaljerat utreds och därefter konstateras att en person som reser in i eller ut ur landet, eller en person som är i omedelbar färd att göra detta, har rätt att i enlighet med villkor, om vilka det föreskrivs separat, resa in i eller ut ur landet. Till gränskontrollverksamheten hör också kontroll av att personens inresa i eller utresa ur landet inte som sådan innebär ett brott eller innehav av i lag förbjudna, genom brott anskaffade eller tillståndspliktiga varor, föremål eller ämnen, som kunde utgöra ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

Gränskontrollen omfattar, eller kan omfatta, kontroll av resedokument och åtgärder i

anslutning till fastställandet av identiteten på den person som innehar resedokument, kontroll av eventuella separata handlingar som gäller förutsättningarna för inresa i landet, muntligt hörande av personen om omständigheter som hänför sig till inresan i landet, kontroll av bagage och fordon och kontroll av de handlingar som gäller rätten till innehav av dessa, samt vid behov också personkontroll. Med gränskontrollen strävar man också efter att upptäcka efterlysta personer eller personer som man i övrigt letar efter för att myndighetsåtgärder skall kunna vidtas.

Gränskontrollmyndigheter är gränsbevakningsväsendet samt polis- och tullmyndigheterna i den mån de utför gränskontrolluppgifter. Gränskontrollen är i första hand en uppgift som ankommer på gränsbevakningsväsendet, men både polisen och tullen utför vid sidan av egna uppdrag även gränskontrolluppgifter parallellt med gränsbevakningsväsendet. Enligt 10 a § polislagen och 14 a § tullagen har en polis respektive en tullman rätt att utföra gränskontroll.

4 §. *Förhållande till andra lagar.* I paragrafens 1 mom. definieras lagens förhållande till de centrala förvaltningsrättsliga författningarna, förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

På förvaltningsmyndigheternas behandling av de ärenden som gäller utlänningslagen föreslås att förvaltningslagen tillämpas i kompletterande syfte, om inte något annat bestäms särskilt i lag. De förvaltningsärenden som avses i lagen omfattar olika ansökningar, såsom ansökan om erhållande av asyl, uppehållstillstånd, uppehållstillstånd för arbetstagare eller visum. Till de förvaltningsärenden som avses i lagen hör också vissa frågor som myndigheterna tagit initiativ till, t.ex. beslut om avlägsnande ur landet och beredningen av dessa beslut. Det föreslås att förvaltningslagen tillämpas i kompletterande syfte i den mån utlänningslagen inte innehåller särskilda bestämmelser om behandlingen av ett förvaltningsärende eller det förfarande som skall iaktas i förvaltningsärenden.

Det föreslås att paragrafens 1 mom. också skall innehålla en hänvisning till förvaltningsprocesslagen som tillämpas på förfarandet i en förvaltningsdomstol, om inte något annat bestäms särskilt i denna lag. I för-

valtningsprocesslagen föreskrivs bl.a. om muntlig behandling av ett ärende, om vilket det inte finns specialbestämmelser i utlänningslagen.

I jämförelse med 1 a § i den nu gällande lagen föreslås att paragrafens struktur ändras så att bestämmelserna om polisen finns i ett eget 2 mom. och hänvisningsbestämmelsen om gränsbevakningsväsendet i ett eget 3 mom. I 4 mom. hänvisas till territorialövervakningslagen.

Enligt paragrafens 2 mom. skall de bestämmelser om polisutredning som ingår i polislagen tillämpas på polisens utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa i, vistelse i och utresa ur landet samt utredningen av en asylsökandes identitet, inresa och resrutt. Enligt den nu gällande lagen utgör fastställandet av asylsökandes identitet, inresa och färdväg sådan polisutredning som avses i polislagen.

Polisen har enligt rådande praxis gett handräckning och idkat utredningar i utlänningsärenden vid Finlands beskickningar i utlandet. Med anledning av suveräniteten i fråga om en främmande stats territorium föreslås att de befogenheter om skyldigheten att infinna sig och tryggandet av undersökning som bestäms om i 39 § polislagen inte skall kunna utövas på en främmande stats territorium.

5 §. *Respekterande av utlännings rättigheter.* Paragrafen innehåller en bestämmelse som motsvarar 1 § 4 mom. i den nu gällande lagen. Bestämmelsen avspeglar den proportionalitetsprincip som allmänt efterföljs i förvaltningen.

6 §. *Tillämpning av lagen på minderåriga.* Det föreslås att paragrafens 1 mom. skall innehålla en bestämmelse om att barnets bästa samt faktorer som hänför sig till barnets utveckling och hälsa skall tas i beaktande när beslut fattas med stöd av utlänningslagen. Motsvarande bestämmelse finns i 1 c § i den nu gällande utlänningslagen.

Utgångspunkten är att den minderåriga är den svagaste parten i situationer där det som är bäst för vuxna eller samhället står i konflikt med barnets bästa. Det kommer därför an på myndigheterna att se till att den situation som är bäst med tanke på barnet uppnås. Enligt 6 § 3 mom. grundlagen skall barn be-

mötas som jämlika individer och de skall ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Principen om barnets bästa finns uttryckligen upptecknad som en innehållslig grund för en lösning såväl i konventionen om barnets rättigheter som i alla centrala nationella lagar som gäller barn.

Det finns ingen enhetlig definition av vad som avses med begreppet barnets bästa. Barnets bästa är alltid individuellt och bundet till varje barns livssituation. Det krävs att begrundandet av barnets bästa sker ur helhetsperspektiv med beaktande av barnets individuella behov, förhoppningar och åsikter. I rättsliga och administrativa lösningar är det viktigt att beslutsfattaren utreder vilken lösning som just i det aktuella fallet är den bästa med tanke på just det barnet. Socialarbetarna har ofta en central ställning när det gäller att i myndighetslösningar klarlägga barnets åsikter och barnets bästa. Barnets självbestämmanderätt betonas redan från tidigare i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000). I 7 § lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) finns likaså en bestämmelse om minderåriga klienters ställning.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall innehålla en bestämmelse om hörande av barn. Enligt bestämmelsen skall barn som fyllt tolv år höras när det fattas ett beslut som rör honom eller henne, om inte hörande är uppenbart onödigt. Också barn som är yngre än 12 år kan beroende på situationen höras, förutsatt att barnet är tillräckligt moget för detta. Barnets åsikt skall tas i beaktande utgående från barnets ålder och utvecklingsnivå. Enligt artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter skall barnet beredas möjlighet att höras i förhållande till dess ålder och mognad i domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. I konventionen nämns inga åldersgränser i fråga om skyldigheten att höra barnet.

I 15 § lagen om förvaltningsförfarande föreskrivs om hörande av part. I ifrågavarande paragrafs 2 mom. föreskrivs om situationer där ärendet får avgöras utan hörande av part. I motiveringen till lagen om förvaltningsförfarande nämns att det är nödvändigt att fastställa undantag i fråga om skyldigheten att

höra en part, eftersom det finns situationer där rättsskyddseffekten när det gäller hörandet har liten betydelse eller t.o.m. är obefintlig. Dessa principer i lagen om förvaltningsförfarande ger också grund för övervägande kring huruvida det är nödvändigt att höra en minderårig. I 34 § förvaltningslagen har möjligheterna till undantag i fråga om hörande inskränkts och preciserats i förhållandet till regelsamlingen enligt lagen om förvaltningsförfarande.

När det övervägs om en minderårig skall höras skall betydelsen av barnets bästa framhävas, och det bör utredas om det bästa för barnet möjligen skiljer sig från det som är till vårdnadshavarens fördel. Hörande av minderårig är uppenbart onödigt i vissa ansökningsärenden där barnets vårdnadshavare har gjort en ansökan för sin egen och sitt barns del och där barnets bästa inte kan anses stå i strid med det som är till vårdnadshavarens fördel. När lokalpolisen t.ex. beviljar en utlänning och hans eller hennes barn fortsatt tillstånd, är det uppenbart onödigt att höra den minderåriga om den ansökan vårdnadshavaren gjort för barnets del. Vid asylutredningar bör dock även personer som är under femton år höras med beaktande av deras ålder och mognadsnivå.

Enligt 4 § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) beslutar barnets vårdnadshavare om vård, uppfostran och boningsort samt övriga personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren företräder också barnet i dess personliga angelägenheter, om inte något annat bestäms i lag. I vissa situationer har dock en person som fyllt tolv eller femton år rätt att agera självständigt på egen hand eller jämsides med sin vårdnadshavare. I flera lagar som gäller barn åläggs myndigheterna en skyldighet att klarlägga de åsikter och förhoppningar som ännu yngre barn har på ett sätt som barnets ålder och utvecklingsnivå medger. Dylika bestämmelser om talan ingår bl.a. i förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och barnskyddslagen (683/1983).

Enligt 3 mom. skall ärenden som gäller minderåriga barn behandlas i brådskande ordning.

7 §. *Allmänna förfaranden inom förvaltningsförfarandet.* I lagförslaget föreslås att

vissa nya allmänna procedurbestämmelser fogas till utlänningslagen. Dessa procedurbestämmelser föreslås gälla den skyldighet som den avgörande myndigheten har i fråga om att ge parten en bedömning av den tid som behövs för att avgöra ärendet (1 mom.), myndighetens och partens utredningsskyldighet samt förhållandet mellan de utredningsmedel som ställs till partens förfogande och dennas personliga omständigheter och möjligheter till utredning (2 mom.) samt försättningar under vilka ärenden som samtidigt är anhängiga skall beredas och i mån av möjlighet avgöras på samma gång (3 mom.). Syftet med de nya procedurbestämmelserna är att öka rättsskyddet för de personer som är klienter hos de myndigheterna som handhar utlänningsärenden. Syftet med bestämmelserna är också att medverka till ökat förtroende för ändamålsenligheten i myndigheternas verksamhet. Motsvarande uttryckliga procedurbestämmelser ingår inte i förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen. Förslaget till bestämmelser liknar dock vissa bestämmelser i förvaltningslagen.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs om att den myndighet som avgör ärendet skall förete parten en bedömning av behandlingstiden för det ärende som behandlas i enlighet med denna lag. Det hör redan nu till t.ex. Utlänningsverkets förvaltningspraxis att ge en bedömning av behandlingstiden för vissa ärenden, vilket innebär att bestämmelsen inte ökar ämbetsverkets arbetsmängd i desto större grad. Skyldigheten föreslås dock också gälla övriga myndigheter som med stöd av denna lag kan fatta förvaltningsbeslut. Skyldigheten skall däremot inte gälla de myndigheter som endast är förpliktade att ta emot ansökningar eller övriga handlingar.

Som grund för bedömningen av behandlingstiden ligger uppgifter om den genomsnittliga behandlingstiden för tidigare motsvarande ärenden samt uppgifter om myndighetens arbetssituation i övrigt. Bedömningen av behandlingstiden väntas däremot minska myndighetens arbetsmängd, eftersom förfarandet kan leda till att berörda personer inte tar kontakt så ofta i fråga om ärendets framskridande.

Informationen om bedömningen av den tid som behövs för att avgöra ärendet kan ges

skriftligt eller muntligt. Om behandlingen av ärendet ser ut att väsentligt försenas i förhållande till bedömningen är myndigheten skyldig att med stöd av nämnda bestämmelse göra en ny bedömning. Utgångspunkten är att avge ett enda meddelande, medan ett nytt meddelande ges endast vid mycket betydande fördröjning.

Enligt paragrafens 2 mom. skall myndigheten se till att ärendet utreds. Bestämmelsen om utredningsskyldigheten motsvarar bestämmelserna om utredningsansvar i lagen om förvaltningsförfarande och den nya förvaltningslagen. Det föreslås att momentet också skall innehålla en grundläggande bestämmelse om partens utredningsskyldighet. Såsom i andra förvaltningsärenden skall parten i ärenden som behandlas i enlighet med utlänningslagen presentera en utredning över grunderna för sina krav och även i övrigt medverka till att det egna ärendet utreds. Med medverkan avses närmast att parten skall sträva efter att idka uppriktigt samarbete med myndigheten, på så vis att de uppgifter som behövs vid avgörandet av ärendet företes så täckande och sanningsenligt som möjligt.

Det föreslås vidare att momentet skall innehålla bestämmelser om att myndigheten vid behov skall uppge för parten vilka tilläggsutredningar som skall företes i ärendet. Enligt momentet skall anhållan om utredning för det första vara individualiserad, och för det andra skall det fästas vikt vid de utredningsmedel som parten med hänsyn till sina förhållanden förfogar över. Av de allmänna förvaltningsrättsliga principerna betonar bestämmelsen framför allt proportionalitetsprincipen.

Syftet med bestämmelsen är att klargöra hur omfattande de utredningsskyldigheter som myndigheterna och parten själv åläggs är. Utgångspunkten i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen är att en myndighet och en domstol skall se till att ärendet utreds. Att utredningsskyldigheten i regel åläggs myndigheten betyder inte att parten själv inte behöver förete någon utredning över grunderna för sin ansökan eller sina krav. En myndighets utredningsmedel kan ofta vara effektivare än partens utredningsmedel, varvid parten inte bör åläggas utredningsskyldighet

eller varvid anhållan om utredning från parten bör begränsas till uppgifter som parten utan alltför stor möda kan utreda. Vid utredningen av ärendet är det däremot oftast lättast och snabbast om parten själv kan få fram den information som rör partens personliga angelägenheter.

Med den nya bestämmelsen om utredningsskyldighet eftersträvas en rättvis fördelning av utredningsmedel mellan myndigheten och parten. Trots en rättvis fördelning av utredningsmedel kan det i flera fall hända att ärendet inte utreds överhuvudtaget eller att de påståenden och uppgifter som framförts inte med säkerhet kan bekräftas. Den nya bestämmelsen om utredningsskyldighet lämpar sig för många slags tillfällen och betonar en ändamålsenlig och rättvis behandling. Bestämmelsen gör det också möjligt för myndigheterna att bättre kunna beakta synpunkter som anknyter till sökandens och hans eller hennes familjs trygghet. På så vis är det inte heller möjligt att genom anhållan om utredning äventyra den trygghet sökanden eller hans eller hennes anhöriga åtnjuter.

Det föreslås att paragrafens 3 mom. skall innehålla bestämmelser om att ansökningar som är anhängiga samtidigt skall behandlas parallellt. Bestämmelsen i momentet anger att om ett beslut som skall fattas i ett ärende på ett betydande sätt kan påverka avgörandet i ett ärende som samtidigt är anhängigt, skall dessa ärenden beredas parallellt och i mån av möjlighet avgöras på samma gång, förutsatt att den gemensamma behandlingen inte orsakar besvärande fördröjningar.

8 §. *Personlig närvaro samt anlitande av ombud och biträde.* I den nu gällande utlänningslagen (2 §) föreskrivs att en utlänning har rätt att i behandlingen av ärenden som rör denna lag anlita ett biträde och en tolk. Det har vid revideringen av lagen framkommit att det finns behov av att precisera bestämmelserna om anlitandet av biträde och tolk. Preciseringsen är nödvändig i synnerhet för att bestämmelserna i utlänningslagen bättre skall motsvara övrig förvaltningsrättslig lagstiftning. Dessutom krävs en precisering när det gäller bestämmelserna om personens egen närvaro då denna gör en ansökan eller i övrigt medverkar i behandlingen av ärendet. I förvaltningspraxis, i synnerhet i asylförfarande

randet, kan förvaltningen åsamkas extra utgifter av att sökanden inte personligen kommer för att höras. För sökandens del innebär hans eller hennes förfarande att behandlingen av ärendet fördröjs och försvåras. I förvaltningspraxis finns inga allmänna bestämmelser om att myndigheten kan förpliktiga en person att besöka myndigheten för att ärendet skall kunna behandlas. Därför tillämpas i förvaltningspraxis inte heller några allmänna bestämmelser om att personen på anmodan kan avhämtas och till denna skyldighet få handräckning från polisen.

Det föreslås att paragrafens 1 mom. skall innehålla en bestämmelse om att de ärenden som avses i denna lag skall anhängiggöras personligen, om inte något annat bestäms nedan. Personligt anhängiggörande innebär i detta sammanhang initiativ från parten själv i fråga om ansökningsärenden som skall anhängiggöras. Det föreslås inte att lagen skall inkludera särskilda bestämmelser om det förfarande som tillämpas när en myndighet anhängiggör något, t.ex. upphävande av uppehållstillstånd eller ett ärende som gäller en utlännings resa ut ur landet.

Enligt momentet skall det vara möjligt att i Finland ålägga en person att besöka myndigheten för att höras, så att ärendet skall kunna utredas. Förpliktelsen skall endast kunna tillämpas på parten själv. Vid utredningen av ärendet kan det bli nödvändigt att också höra andra personer, men för deras del är det inte aktuellt med en förpliktelse om personligt besök hos myndigheten. En part som inte iakttar den förpliktelse myndigheten utfärdar om personligt besök kan myndigheten genom beslut anmoda att skall avhämtas. Avhämtningen kan ske med handräckning från polisen på sätt som anges i polislagen om förutsättningarna för lämnande av handräckning. I utlandet kan inte en part åläggas att besöka myndigheten eller anmodas bli avhämtad på samma sätt som i Finland, eftersom tvångsmedel inte tillämpas utomlands för avhämtning av part.

I sådana visumärenden som avses i denna lag krävs inte alltid att den som ansöker om visum personligen är närvarande då ansökan inlämnas. Det beviljas så många visum årligen att det inte alltid är möjligt att bemöta den sökande personligen. Det föreslås att en

träff med myndigheterna skall ske ifall det är nödvändigt att fastställa den sökandes identitet. Det föreslås att en bestämmelse om inlämnande av visumansökan fogas till lagens 3 kap. som gäller visum. I ärenden om uppehållstillstånd som ansluter sig till vanlig invandring har praxis varit att ansökan personligen anhängiggörs och att sökandens identitet fastställs redan vid inlämnandet av ansökan.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om utlänningsrätt att vid anhängiggörandet och behandlingen av ett förvaltningsärende anlita ett biträde eller ett ombud. Huvudregeln är att ett sådant förvaltningsärende som avses i denna lag skall anhängiggöras personligen. Kravet på personligt anhängiggörande hindrar dock inte att personen anlitar ett biträde vid anhängiggörandet. Detta fastställs i momentets andra mening. Det fastställs å sin sida också att anhängiggörandet och behandlingen av ett förvaltningsärende inte kräver att utläningen personligen infinner sig om det inte är nödvändigt för utredning av ärendet. I praktiken hänför sig kravet på personligt handhavande av ärenden till att den första behandlingen av ärendet kan påskyndas om utlännings identitet kan bekräftas eller om utläningen kan ombes att personligen förete en utredning över sin identitet eller något annat avgörande som inverkar på avgörandet av ärendet. Enligt momentet får utläningen således också i förvaltningsärenden anlita ett ombud, om det inte för utredningen av ärendet eller fastställandet av utlännings identitet är nödvändigt att utläningen hörs personligen eller infinner sig.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om anlitan av biträde eller ombud vid behandlingen av ett ärende i förvaltningsdomstol. Enligt 20 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen får en part anlita ett ombud eller ett biträde. Enligt 3 § förvaltningsprocesslagen kräver en reglering som avviker från förvaltningsprocesslagen reglering på lagnivå. Det finns dock inget behov av sådan reglering i de ärenden som avses i utlänningslagen. I förvaltningsdomstolen kan det dock under behandlingen av ett ärende krävas att en utläning personligen infinner sig hos domstolen. Enligt 43 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen kan en part kallas att personligen infinna sig

till en muntlig förhandling, om det är nödvändigt för att ärendet skall kunna utredas. För att framhålla vikten av kallelsen kan hot om vite föreläggas. I fråga om den personliga kallelsen skall momentet innehålla en allmän hänvisning till förvaltningsprocesslagen.

Det föreslås att paragrafens 4 mom. skall vara en hänvisningsbestämmelse, enligt vilken det särskilt föreskrivs om biträdenas och ombudens befogenheter och sekretessplikt. Enligt förvaltningsprocesslagen får som ombud eller biträde anlitas en advokat eller någon annan redbar och annars för uppdraget lämplig samt skickad myndig person, som inte är försatt i konkurs och vars handlingsbehörighet inte har begränsats. Med begränsningar av handlingsbehörigheten avses sådana begränsningar som avses i lagstiftningen om förmyndarverksamhet. Enligt 20 § förvaltningsprocesslagen får som biträde eller ombud inte anlitas en person som deltagit i behandlingen av ärendet hos en myndighet eller där har uppträtt som ombud eller biträde för motparten. De begränsningar som gäller ombuds och biträdens befogenheter hänför sig också till situationer där det är möjligt att i behandlingen av ärendet i en förvaltningsmyndighet eller i förvaltningsdomstol erhålla rättshjälp som betalas av statsmedel.

Genom en lagändring år 1995 i samband med totalrevideringen av strafflagstiftningen inkluderades i lagen om förvaltningsförfarande 6 a § om tystnadsplikt för ombud och biträden. Samtidigt fogades till 15 kap. rättegångsbalken en ny 17 §, i vilken det föreskrivs om ett ombuds, ett rättegångsbiträdes eller deras biträdens tystnadsplikt. Man ville uttryckligen vidga ombudens och biträdenas tystnadsplikt så att den också skulle omfatta förvaltningsärenden.

Det finns en bestämmelse om tystnadsplikt för ombud och biträden i 13 § förvaltningslagen. Enligt bestämmelsen får ett ombud eller biträde inte olovligen röja förtroliga uppgifter som huvudmannen har anförtrott ombudet eller biträdet för skötseln av ett ärende. Till de förtroliga uppgifterna hör i princip all information som huvudmannen gett i förtroende. Begreppet förtrolig information omfattar hemligheter som rör privatlivet eller familjen. Den förtroliga informationen kan inbegripa också övriga sekretessbelagda uppgif-

ter, t.ex. uppgifter om affärs- och yrkeshemligheter. Vid tolkningen av begreppet kan de bestämmelser om sekretess som ingår i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet användas som hjälp. Allmänt kända faktum omfattas dock inte av begreppet, trots att ombudet eller biträdet har fått informationen av sin huvudman.

En regelsamling om sekretess ingår i offentlighetslagen. Lagens 6 kap. innehåller bestämmelser om sekretessbelagda handlingar samt tjänstemäns tystnadsplikt och handlingssekretess. Enligt lagens 23 § 2 mom. gäller sekretessen också övriga personer som har en faktisk möjlighet att komma åt sekretessbelagda uppgifter.

9 §. *Rättshjälp.* Rättshjälpslagen (257/2002) trädde i kraft den 1 juni 2002. Genom rättshjälpslagen sammanfördes och ersattes lagen om allmän rättshjälp och lagen om fri rättegång. I utlänningslagen finns inga bestämmelser om Flyktingrådgivningen rf:s juristers verksamhet som sådana rättsbiträden som avses i utlänningsärenden. För detta ändamål får föreningen trots allt understöd som grundar sig på statsbudgeten.

Enligt rättshjälpslagen är föreningens jurister privata biträden som kan få förordnande om att anlitas som biträden endast i det skede behandlingen av ärendet nått domstol, ifall den sökande vill anlita rättshjälpssystemet. Flyktingrådgivningen rf kan inte bistå med sådan allmän rättshjälp som avses i rättshjälpslagen om det inte till utlänningslagen fogas en specialbestämmelse om detta. Därför föreslås att paragrafens 2 mom. skall innehålla en bestämmelse om att även en annan person med juristutbildning än ett offentligt rättsbiträde kan förordnas till utlännings biträde i behandlingen av förvaltningsärendet.

I givandet av rättshjälp har det uppstått problem i synnerhet i behandlingen av ärenden som gäller tagande av något i förvar. Flyktingrådgivningen rf:s resurser räcker inte till behandling av alla ärenden, så i praktiken har tingsrätterna (speciellt Helsingfors tingsrätt och utöver denna vissa andra större tingsrätter) förordnat privata biträden utan att förutsätta någon sådan ekonomisk utredning som avses i rättshjälpslagen. Enligt tillgängliga uppgifter har oklarheterna också lett till

ett förfarande där utlänningen har förordnats en sådan försvarare som avses i lagen om rättegång i brottmål (689/1997), trots att det inte är fråga om ett sådant ärende som avses i den lagen.

Det föreslås att paragrafens 3 mom. skall innehålla en bestämmelse enligt vilken domstolen kan bevilja utlänningen rättshjälp utan att kräva någon utredning över den rättshjälpssökandes ekonomiska situation. Ersättningen till biträdet betalas av statsmedel så som bestäms i rättshjälpslagen. En ny bestämmelse behövs i synnerhet på grund av att rättshjälpsbyråerna inte har något jourssystem. Eftersom det inte finns något jourssystem är det inte alltid möjligt att fatta beslut om beviljande av rättshjälp t.ex. före behandlingen av ett ärende som gäller tagande av något i förvar. Avsaknaden av ett jourssystem försvårar också möjligheten till rättshjälp när det gäller utläningar som avlägsnas ur landet innan myndighetsbeslutet vunnit laga kraft. Av denna orsak föreslås en formulering som är mer allmän än den som enbart gäller ärenden i anslutning till tagande av något i förvar.

10 §. *Anlitande av tolk och översättare.* I paragrafens 1 mom. föreskrivs om anlitande av tolk på motsvarande sätt som i den nuvarande lagens 2 §. Tolkningen förutsätter inte att tolken befinner sig i samma lokal som parten, utan telefontolkning kan även tillämpas enligt behov. Myndigheterna skall sörja för tolkningen i enlighet med 203 § i lagförslaget, men utlänningen kan enligt momentet även utöver detta i ett förvaltningsärende eller ett besvärärende anlita en tolk på egen bekostnad.

Den bestämmelse som ingår i paragrafens 2 mom. om jäv i fråga om en tolk eller översättare är ny i förhållande till den nu gällande lagen. På en tolk eller översättare vars arbetsinsats behövs i avgörandet av ett förvaltnings- eller förvaltningsprocessärende kan inte tillämpas de bestämmelser om jäv som ingår i förvaltningslagen och inte heller de i domstolsverksamhet tillämpade bestämmelser om jäv som ingår i 13 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna om jäv rör delaktiga, tjänstemän och domare i avgörandet, samt i domstolen även ärendets föredragande. Eftersom utgången i ärendet i väsentlig grad kan bero på tolkens eller översättarens kor-

rekta och inflytelsefria arbete har det ansetts nödvändigt att i lagen inkludera en särskild bestämmelse om jäv i fråga om tolkar och översättare. Enligt bestämmelsen får som en av myndigheten anskaffad tolk eller översättare inte anlitas en person som står i ett sådant förhållande till parten eller ärendet att hans eller hennes tillförlitlighet kan äventyras på denna grund eller att partens säkerhet kan sättas på spel. Det föreslås att äventyrandet av tillförlitligheten grundar sig på en helhetsbedömning av situationen, vilket innebär att ett nära släktband mellan t.ex. parten och tolken inte i sig utgör en sådan grund för jäv som avses i detta sammanhang. En bestämmelse om jäv som är utformad på motsvarande sätt ingår i dagens läge i 77 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen. Äventyrande av en parts säkerhet kan bli aktuellt i asylärenden. Tolken får inte representera en sådan instans via vilken uppgifter om asylsökandet riskerar att förmedlas till myndigheterna i den asylsökandes hemland. Ovan nämnda krav föreslås enbart gälla den tolk som en myndighet har anskaffat och bekostat.

I propositionen ingår inga särskilda bestämmelser om fortsatt behandling av ärendet i sådana fall där tolken eller översättaren visar sig vara jävig. Dylika specialbestämmelser ingår inte heller i vare sig förvaltningslagen eller förvaltningsprocesslagen. Tryggheten av en ändamålsenlig behandling förutsätter dock att myndigheten vid behov ger utlänningen tillfälle att anlita en annan tolk. Om en jävsituation uppdragas t.ex. i samband med en muntlig förhandling skall domstolen överväga hur förhandlingen skall fortsätta och på vilket sätt domstolen ombesörjer att en ny tolk anlitas i förhandlingen.

Paragrafens 3 mom. är en hänvisningsbestämmelse enligt vilken det särskilt föreskrivs om tolkars sekretessplikt. Enligt 13 § 3 mom. förvaltningslagen skall de bestämmelser om tystnadsplikt som gäller ett ombud och ett biträde även tillämpas på tolkar och översättare som anlitas i ärendet. Enligt förslaget till förvaltningslag är det, med beaktande av att uppgifter som omfattas av sekretess kan ansluta sig till rätt många ärenden som behandlas hos myndigheten, mer ändamålsenligt att bredda tillämpningsområdet för bestämmelsen om sekretess än att kräva

att en tjänsteman eller edsvuren translator anlitas i enskilda fall. En annan faktor som talar för att tillämpningsområdet breddas är att bruket av främmande språk i Finland har ökat betydligt efter det att lagen om förvaltningsförfarande trädde i kraft. Kravet på att en tjänsteman eller edsvuren translator skall fungera som tolk eller översättare kan orsaka betydande komplikationer, framför allt när ett sällsynt, främmande språk måste brukas i behandlingen av ärendet.

2 kap. Inresa

11 §. *Villkor för inresa.* Enligt 9 § 3 mom. grundlagen får finska medborgare inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller föras till ett annat land. En utlännings rätt att resa in i Finland är däremot inte förbehållslöst, utan beroende av prövning. I olika länder har det fastställts förutsättningar för utlänningars inresa i landet i syfte att hindra att sådana personer, vilkas vistelse kan äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan, reser in i landet. I samband med att den fria rörligheten för personer ökat mellan EU:s medlemsstater ansvarar Finland också för att de personer som anländer till EU-området via Finland inte orsakar den typ av fara som nämns ovan.

Om villkoren för inresa har utfärdats bestämmelser i 8 § utlänningslagen. Paragrafen är avfattad så att villkoren för inresa skall motsvara föreskrifterna i artikel 5 i Schengenkonventionen. Det är inte nödvändigt att omdefiniera villkoren för inresa, men det föreslås att vissa preciseringar görs i bestämmelsens ordalydelser.

Det skall vara möjligt att på ett tillförlitligt sätt klarlägga identiteten på en utlänning som reser in i landet. Detta är viktigt bl.a. för att det skall kunna fastställas om personen har belagts med inreseförbud eller om myndigheterna är medvetna om något annat som kunde utgöra grund för att hindra personen från att resa in i landet. Därför föreslås att paragrafens 1 mom. 1 punkten skall föreskriva att ett villkor för inresa är ett resedokument som berättigar till gränsövergång. Resedokumentet kan vara ett pass eller en handling som ersätter ett pass. Om godtagbara resedokument

bestäms nedan i lagens 13–16 §. Det föreslås att uttrycket ”som förutsätts” ges som efterställd bestämning till ordet resedokument i 1 punkten i momentet. Det är inte tvunget att i samtliga fall förevisa ett resedokument vid gränsen. Vid de inre gränserna inom Schengenområdet utförs inga gränskontroller.

I momentets 2 punkt föreskrivs om skyldigheten att inneha visum och uppehållstillstånd. I jämförelse med den nuvarande bestämmelsen föreslås att det till bestämmelsen fogas ett krav om uppehållstillstånd för arbetstagare som förutsättning för inresa. I stället för arbetstillstånd skall bestämmelsen för tydlighetens skull ange att en person skall ha ett uppehållstillstånd för arbetstagare eller ett uppehållstillstånd näringsidkare, trots att uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare i sig lyder under begreppet uppehållstillstånd. I den nu gällande lagen är avsaknad av arbetstillstånd en grund för avvisning, men det föreslås att denna bestämmelse överförs från att ha varit en grund för avvisning till att bli en förutsättning för inresa. Det föreslås att momentets 2 punkt skall innehålla en hänvisning till Europeiska gemenskapens lagstiftning.

Det föreslås att momentets 3 punkt skall föreskriva att en utlänning vid behov kan förevisa en redogörelse för syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen. Redogörelsen kan företas i form av handlingar eller på annat sätt. Utlänningen skall med egna medel kunna bekosta sin vistelse och sin avresa till ett sådant land som han eller hon kan resa in i. Villkoren uppfylls också om utlänningen kan bevisa att han eller hon lagligt kan anskaffa ifrågavarande medel. På så sätt kan den som tar emot utlänningen i Finland fortfarande ansvara för de kostnader som utlänningens vistelse och hemresa orsakar. En i bestämmelsen avsedd förutsättning för vistelse kunde t.ex. vara den reseförsäkring som i vissa situationer är en förutsättning för beviljande av visum, och som det vid behov i samband med inresan skall kunna påvisas att är i kraft. Av andra än medborgare i EU:s medlemsstater eller EES-staterna kan krävas en lämplig försäkring från ett pålitligt och solitt försäkringsbolag ifall det skulle uppstå kostnader till följd av sjukdom. Om detta bestäms närmare i de bestämmelser

som gäller visum.

Enligt momentets 4 punkt utgör en utlännings inreseförbud ett hinder för inresa. Inreseförbudet kan vara nationellt eller utfärdat i ett annat nordiskt land eller i en annan Schengenstat.

Momentets 5 punkt gäller den allmänna ordningen och säkerheten, folkhälsan samt Finlands internationella förbindelser. Till den allmänna ordningen och säkerheten räknas all den verksamhet med vilken man eftersträvar att garantera samhällets medborgare en trygg och trivsamt levnads- och verksamhetsmiljö, bekämpa och utreda brott och rättskränkningar samt förebygga och eliminera störningar. När det gäller en närmare definition av äventyrande av folkhälsan kan man hänvisa till artikel 4.1 i det direktiv som berör allmän ordning och säkerhet, i vilken det konstateras att vissa smittsamma sjukdomar kan berättiga till att en person vägras resa in på området eller inte beviljas ett första uppehållstillstånd.

Hänvisningsbestämmelsen i paragrafens 2 mom. motsvarar 8 § 2 mom. i den nuvarande lagen.

12 §. *Gränsövergångsställen.* Paragrafen motsvarar bestämmelsen i 3 § i den nu gällande utlänningslagen. I paragrafens 1 mom. föreskrivs att en utlänning får resa in i Finland och ut ur landet endast via ett gränsövergångsställe. Ett internationellt fördrag eller Europeiska gemenskapens lagstiftning kan utgöra undantag till huvudregeln. Det föreslås att till bestämmelsen fogas en hänvisning till Europeiska gemenskapens lagstiftning, med vilken i synnerhet avses Schengenregelverket, som med Amsterdamfördraget blev en del av EG-rätten. Enligt Schengenregelverket kan gränsen överskridas också på andra ställen än vid gränsövergångsställen.

I paragrafens 2 mom. bereds myndigheterna möjlighet att utfärda tillstånd till gränsövergång på andra ställen än vid gränsövergångsställen. Den plats för vilken en myndighet har beviljat gränsövergångstillstånd utgör alltid ett tidsmässigt och geografiskt begränsat, tillfälligt gränsövergångsställe. Det föreslås att ordet passmyndighet i bestämmelsen ersätts med gränskontrollmyndighet. De verksamma myndigheterna är desamma, den benämning som används om

myndigheterna ändras med de motiveringar som ovan anges i behandlingen av 3 §.

13 §. *Pass.* Bestämmelser om pass ingår för tillfället i både utlänningslagen och utlänningsförordningen. Det föreslås att en del av de ärenden, om vilka bestäms genom förordning, tas med i lagen. Enligt paragrafen skall en utlänning som reser in i landet ha ett sådant pass som är utfärdat av myndigheten i hans eller hennes hem- eller vistelseland och som utlänningsmyndigheten eller polisen. En utlänning kan i undantagsfall ges inträde i landet med ett annat resedokument än pass. Om handlingar som ersätter pass bestäms i 15 §. När en utlänning anländer till landet skall han eller hon också blottlägga sitt ansikte för att identifiering skall vara möjlig.

Det föreslås att den bestämmelse som gäller de krav som ställs på pass och som ingår i 1 § utlänningsförordningen överförs till denna paragraf. Uttrycket "övriga uppgifter som behövs för fastställande av hans identitet" som ingår i förordningen ersätts genom att dessa uppgifter definieras i lagen. Enligt paragrafens 2 mom. utgör förutom namnet även födelsedatum, kön och medborgarskap, eller en anteckning om att personen är statslös, nödvändiga uppgifter. Dessutom krävs uppgifter om hur länge passet är i kraft, vem som utfärdat det och var det har utfärdats. Passet skall vara försett med ett fotografi på basis av vilket passinnehavaren utan svårighet kan identifieras.

Enligt 1 § 2 mom. utlänningsförordningen kan en utlännings barn som inte fyllt sexton år och som reser tillsammans med passinnehavaren använda utlänningspass, om deras namn finns med i det. Åldersgränsen avviker från bestämmelsen i 5 § passlagen, enligt vilken en finsk medborgare som ej fyllt femton år på begäran antecknas i den förälders pass som är vårdnadshavare, om de andra vårdnadshavarna ger sitt samtycke därtill. Internationellt är åldersgränsen på sexton år vanligare. Konventionen angående internationell civil luftfart sattes i Finland i kraft genom förordning (331/1949) den 29 april 1949. Enligt artikel 37 i konventionen förbinder sig varje fördragsslutande stat till samarbete för trygghet av en så stor enhetlighet som möjligt i bestämmelser som gäller luftfart. Inter-

nationella civila luftfartsorganisationen har i detta avseende godkänt en bilaga till konventionen, i vilken det rekommenderas att de fördragsslutande staterna inte skall kräva separat pass av barn som är under sexton år om de anländer till en fördragsslutande stats territorium tillsammans med en förälder eller en laglig vårdnadshavare till barnet i vars pass barnets personuppgifter finns antecknade.

I den nu gällande förordningen fastställs att en utlännings make och barn som inte har fyllt sexton år och som reser tillsammans med passinnehavaren kan använda utlänningens pass om deras namn samt dessutom makens fotografi finns i det. I lagen är det nödvändigt att fastställa att det av passet också skall framgå deras födelseår och att det i passet också skall finnas ett fotografi på barn som fyllt sju år. Bestämmelserna om en utlännings make eller maka och utlänningens barn som inte fyllt sexton år och som reser tillsammans med passinnehavaren ingår i paragrafens 3 mom.

Det föreslås att i paragrafens 4 mom. skall ingå en sådan bestämmelse om passets giltighetsområde som motsvarar 1 § 3 mom. utlänningsförordningen.

14 §. *Godkännande av pass.* Enligt nu gällande praxis beslutar utrikesministeriet efter att ha hört inrikesministeriet vilka pass som skall godkännas i Finland. Enligt paragrafen kan närmare bestämmelser om de pass som godtas för inresa och vistelse i landet utfärdas av utrikesministeriet. Genom en förordning som ministeriet utfärdar skall det också kunna bestämmas om sådana nödvändiga undantag från de i lagen angivna villkoren för beviljande av pass som behövs för övervakning av inresa och trygghet av vistelse i landet.

15 §. *Handling som ersätter pass.* Enligt 4 § 2 mom. utlänningslagen föreskrivs genom förordning på vilka villkor ett identitetsbevis eller någon motsvarande handling godkänns i stället för ett pass. Om dokument som ersätter pass föreskrivs i 2 § utlänningsförordningen, enligt vilken identitetsbevis kan godkännas i stället för pass om det till sina väsentliga delar uppfyller kraven på pass. Enligt bestämmelsen beslutar utrikesministeriet om godkännande efter att ha hört inrikesministeriet. Det föreslås att bestämmelsen, som

nu ingår i förordningen, delvis ändrad tas med i lagen.

Enligt paragrafens 1 mom. godkänner utrikesministeriet genom förordning de handlingar som ersätter pass efter att ha hört inrikesministeriet. Förfarandet är det samma som i fråga om godkännande av pass ovan i 14 §. Det gäller ett förfarande där vissa handlingar allmänt godkänns i egenskap av handlingar som ersätter pass. Om prövning i enskilda gränsövergångsfall föreskrivs i paragrafens 2 mom.

Det föreslås att den handling som ersätter ett pass skall fylla de krav som ställs på pass i 13 § 2 och 3 mom. Enligt rådande praxis har det vid godkännandet av den handling som skall ersätta ett pass ställts samma krav som för passet, dvs. fotografi, identitetsuppgifter, giltighetstid, vem som utfärdat det och var det har utfärdats. Av handlingen har också krävts att den person för vilken handlingen beviljats har rätt att återvända till den stat som utfärdat handlingen. Det sistnämnda kravet finns inte antecknat i lagförslaget, men gäller såväl pass som den handling som ersätter ett pass.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall innehålla en bestämmelse om godkännande av en handling som ersätter ett pass i enskilda fall. Härvid behöver inte alla krav som ställs på pass uppfyllas. Enligt 2 § 2 mom. utlänningsförordningen meddelar för tillfället inrikesministeriet anvisningar om godkännande. I samband med att bestämmelsen överförs från förordningen till lagen skall det i bestämmelsen framgå vilken behörig instans som fattar beslut om godkännande av handlingen. I momentet föreslås att gränskontrollmyndigheten skall vara den myndighet som fattar beslutet.

Det föreslås att bestämmelsens hänvisning till de anvisningar inrikesministeriet meddelar skall strykas. Meddelandet av anvisningar till passkontrollanterna i anslutning till detta beslutsfattande sker med stöd av en allmän bestämmelse om ärendet, varvid inte någon särskild bestämmelse om meddelande av anvisningar behövs. I praktiken har ett exceptionellt godkännande av en handling i enskilda fall främst kommit i fråga t.ex. när en anvisning skulle anses orimlig med beaktande av alla faktorer och omständigheter som in-

verkar på ärendet. En handling som ersätter ett pass kan i ett enskilt fall vara t.ex. ett sådant pass som av någon anledning inte allmänt har godkänts som ett till inresa berättigande resedokument, men som på ett tillförlitligt sätt bekräftar den inresandes identitet och nationalitet.

16 §. *Sällskapspass.* Det föreslås att den bestämmelse i 3 § utlänningsförordningen som handlar om sällskapspass överförs till lagen. Det föreslås att paragrafen samtidigt förtydligas på så vis att reseledaren för gruppen åläggs att till passkontrollanten överlämna en förteckning över dem som reser med sällskapspasset. Enligt 3 § 3 mom. i den nu gällande utlänningsförordningen skall på begäran en förteckning över dem som reser på sällskapspasset lämnas till passkontrollören. I praktiken är detta en uppgift som ankommer på gruppens ledare och som det för tydlighetens skull är skäl att nämna i bestämmelsen. Till bruket av sällskapspass hör att personerna anländer till och lämnar landet tillsammans. I praktiken har det uppstått problem med detta, speciellt i samband med utresan ur landet.

3 kap. Visum

17 §. *Tillämpliga bestämmelser vid behandling av visumärenden.* Enligt denna paragraf i lagförslaget tillämpas bestämmelserna i denna lag och föreskrifterna i de gemensamma konsulära anvisningarna enligt Schengenregelverket (den konsulära handboken) i stället för förvaltningslagen (/) på anhängiggörandet av visumansökan, behandlingen av ansökan, beslutsförfarandet, motiveringarna till beslutet, beslutets innehåll och meddelandet om beslut.

18 §. *Visumfrihet och visumplikt.* Finland är sedan tidigare ett territorium inom vilket medborgare i de länder som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet inte behöver ha visum på basis av överenskommelser om visumfrihet och den nordiska överenskommelsen om upphävande av passkontroll.

Med stöd av artikel 18 i EG:s grundfördrag har varje unionsmedborgare rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier med vissa motiverade begräns-

ningar som i grundfördraget nämns i fråga om den allmänna ordningen, säkerheten eller folkhälsan. Genom gemenskapens förordningar och direktiv har i enlighet med grundfördragets avdelning III närmare reglerats om fri rörlighet för arbetstagare och medborgare som tillhandahåller tjänster. I enlighet med EG-domstolens beslut (C-68/89) omfattar den fria rörlighet för tjänster som medborgarna i gemenskapens medlemsstater åtnjuter fri rörlighet för såväl dem som tillhandahåller tjänster som dem som tar emot tjänster. Därför kan det på medlemsstaternas och hela det ekonomiska samarbetsområdets medborgares rättighet att röra sig på gemenskapsområdet i egenskap av mottagare av tjänster inte ställas andra krav än skyldigheten att inneha ett giltigt resedokument. Enligt förhandsavgörandet utgör rätten till fri rörlighet ett hinder för utfrågningar om vistelsens längd och de medel som behövs för uppehållet. Av förhandsavgörandet kan också härledas att inget visum krävs av EES-staternas medborgare inom ramen för fri rörlighet.

I enlighet med 3 kap. artikel 9 i Schengenkonventionen, som med Amsterdamfördraget införlivades med unionens regelverk, har Schengenstaterna förbundit sig att harmonisera sin visumpolitik, och om den gemensamma visumpolitiken bestämmer nuförtiden rådet. Om den gemensamma visumpolitiken föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 539/2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav (nedan *visumförordningen*). Visumförordningen binder EU:s medlemsstater, inklusive Finland.

Medborgarna i de stater som nämns i den förteckning över stater, vars medborgare inte behöver ha visum, som ingår i bilaga 2 i visumförordningen, behöver inte ha visum på Schengenområdet, förutsatt att medborgarna i de stater som nämns i förordningen har ett resedokument, företrädesvis pass, som är giltigt på hela Schengenområdet. I enlighet med förordningen är medborgaren i en stat, vars medborgare inte behöver ha visum, skyldig att ha visum om någon av Schengenområdets stater inte har godkänt det resedokument som

utlänningen använder vid resa. Utlänningen bör härvid ha visum, oberoende av i vilken stat på Schengenområdet han eller hon ämnar resa. Övriga dokument som gör det möjligt för personer att röra sig utan visum på Schengenområdet är de uppehållstillstånd som Schengenstaterna beviljat och som finns listade i bilaga 4 i den konsulära handboken.

I enlighet med Schengenregelverket kan innehavaren av ett nationellt visum beviljat av en Schengenstat färdas genom en stat på Schengenområdet och vistas i Schengenstaten, trots att visumet inte är ett enhetligt Schengenvisum. Enligt rådets förordning (EG) nr 1091/2001 av den 28 maj 2001 om fri rörlighet med en visering för längre vistelse kan innehavaren av ett nationellt visum för längre vistelse beviljat av en Schengenstat under högst tre månader från den första giltighetsdagen använda sitt visum som ett Schengenvisum. Härvid kan personen med sitt nationella visum som beviljats av en stat på Schengenområdet sammanlagt 90 dagar vistas i andra stater på Schengenområdet. Tre månader efter datumet för utfärdande berättigar det nationella visumet inte längre till vistelse på övriga områden än inom den stat som beviljat visumet, men utlänningen kan fortfarande resa till den stat som beviljat visumet och ut därifrån via andra Schengenstater. Genomresan får enligt den konsulära handboken sammanlagt räcka högst fem dagar från den första inresan i ett land.

Om visumfrihet i fråga om innehavare av resedokument för flyktingar föreskrivs i den europeiska överenskommelsen om avskaffande av viseringstvång för flyktingar (FördrS 36/1990). I enlighet med denna överenskommelse befrias de flyktingar som rör sig på en fördragsslutande parts territorium i enlighet med bestämmelserna i avtalen och med ömsesidig grund från skyldigheten att skaffa visum för inresa i eller utresa från en fördragsslutande parts territorium på alla gränsövergångsställen. I överenskommelsen förutsätts att flyktingen har ett giltigt resedokument som beviljats av en myndighet i en av de fördragsslutande parterna. Vistelse utan skyldighet att ha visum, men med ett sådant resedokument som avses i överenskommelsen, är möjligt i tre månader utan avbrott. Tidsperioden för vistelsen får inte heller vara

längre än tre månader under ett halvt år, räknat från den första inresan.

En medborgare i en stat, vars medborgare enligt bilaga 2 i visumförordningen inte behöver ha visum, är skyldig att ha visum eller att ansöka om uppehållstillstånd, om han eller hon inte har ett sådant resedokument som godkänns i alla Schengenstater eller om den tre månader långa perioden under vilken utlänningen inte behöver ha visum är till ända. Om acceptabiliteten i fråga om resedokument på Schengenområdet bestäms fortfarande nationellt. Utrikesministeriet utövar sin beslutandemakt inom ramen för den makt ministeriet tillskrivits när det gäller utfärdande av förordningar. Utrikesministeriet beslutar inte om godkännande av enskilda resedokument.

19 §. *Visumplikt efter det att vistelsetiden utan visum gått ut.* I 3 kap. artikel 11 i Schengenkonventionen bestäms om beräkningen av tidslängden för en vistelse för vilken personen har visum, och i artikel 20 om vistelse där utlänningen inte behöver ha visum. I artikel 11 i konventionen används en tidsperiod på ett halvår som beräkningsperiod och i artikel 20 sex månader. På motsvarande sätt används på vissa ställen i Schengenregelverket uttrycket "90 dagar" och på andra ställen "tre månader" i fråga om det maximala antalet vistelsedagar. Tolkningen av anvisningarna om de fastslagna tiderna för Schengenvisum har inom kretsen för de fördragsslutande parterna etablerats på det sätt som beskrivs nedan, och på Schengenregelverket tillämpas inte heller nationella bestämmelser om beräkning av fastslagna tider, såsom lagen om beräkning av laga tid (150/1930).

Den vistelsetid för vilken utlänningen inte behöver ha visum på Schengenområdet omfattar 90 dagar från den första inresan. En utlänning skall inneha visum om han eller hon före ankomsten till Schengenområdet tidigare har uppehållit sig på området, på så vis att de sex månader som föregår utlänningens ankomstdag granskas. Om utlänningen under den tiden har anlänt till en Schengenstat eller om han eller hon under de föregående sex månaderna redan vistats på Schengenområdet, räknas de vistelsedagar som infallit under de sex månaderna med i de 90 vistelsedagarna, inklusive ankomstdagarna och

eventuella dagar för utresa.

Tidsperioden på sex månader anses avslutad den dag som föregår den dag det gått sex månader sedan utlänningen gjort den första inresan på Schengenområdet. Om datumet för den första inresan t.ex. är den 15 augusti 2001, avslutas perioden på sex månader den 14 februari 2002.

Utläningen får vistas i Finland trots att vistensedagarna på Schengenområdet är fler än 90 under ett halvår, förutsatt att han eller hon under den vistelse, för vilken utlänningen inte behövt ha visum, har anhängiggjort ett uppehållstillståndsärende som inte är färdigbehandlat.

20 §. *Olika slag av Schengenvisum.* Det föreslås att det enhetliga visum som avses i Schengenregelverket skall kallas Schengenvisum. I de finska versionerna av EU:s officiella handlingar används begreppen ”yhtenäisviisumi”, ”yhdenmukainen viisumi” eller ”yhtenäinen viisumi”. Den finska språkbyrån föreslår ordet ”yhteisviisumi”. Ordet ”yhteisviisumi” kan dock inte anses vara en god lösning, eftersom ordet syftar på det visum som det föreskrivs om i 10 § i den nu gällande utlänningsförordningen (gemensamt visum).

Av de existerande begreppen anser den finska språkbyrån att ”Schengen-viisumi” (Schengenvisum) är det bästa. Enligt språkbyrån tål ”Schengen-viisumi” klart en jämförelse med Schengenstaterna och är av de existerande alternativen det som bäst berättar att det är fråga om det visum som avses i de internationella avtal som tidigare gick under namnet Schengenavtalen. Ordet ”Schengen-viisumi” tycks dessutom redan ha tagits i bruk av myndigheterna och i massmedierna.

De olika typerna av Schengenvisum föreslås vara engångsvisum, flergångsvisum, genomresevisum och visum för flygplatstransitering samt återkomstvisum.

Schengenvisum kan beviljas för en, två eller flera inresor på Schengenområdet. En oavbruten vistelse eller den sammanlagda tiden för flera vistelser i följd kan under sex månaders tid räkna högst 90 dagar (tre månader). Ett Schengenvisum för kortvarig vistelse eller ett flergångsvisum för flera inresor beviljas i enlighet med den konsulära handboken till en utlännings, om invandring inte är

orsaken till inresan i landet. Visumet är avsett för en oavbruten vistelse eller flera vistelser i följd, vilka tillsammans inte räcker längre än tre månader under en halvårsperiod räknat från datumet för den första inresan.

Ett engångsvisum kan beviljas för en enskild inresa på Schengenområdet som räcker högst 90 dagar (tre månader). Ett territoriellt begränsat engångsvisum kan beviljas som ett gruppvisum för en vistelse på Schengenområdet som högst räcker 30 dagar (en månad) till personer som har för avsikt att tillsammans delta i ett konst-, vetenskaps- eller sportevenemang, eller som kommer till landet i turistsyfte och som lämnar landet tillsammans, samt till sjömän som tillsammans reser till eller från ett fartyg som befinner sig i Finland. Avsikten med gruppvisumet är att underlätta de situationer där en tämligen stor grupp utlännings kommer till landet i samma syfte. Gruppvisum beviljas vanligen av gränskontrollmyndigheten, till vilken en representant för de sökande i god tid skall tillställa en förteckning över gruppens medlemmar samt uppgifter om förutsättningarna för gruppens inresa och ankomst.

Visum kan beviljas för en eller flera återresor under den tid ett engångsvisum giltigt eller då en ansökan om uppehållstillstånd är anhängig. I artikel 5.3 i Schengenkonventionen åsyftas återkomstvisum, men det har inte utfärdats något enhetligt regelverk om återkomstvisum. I Finland beviljas återkomstvisum av tekniska skäl som ett territoriellt begränsat Schengenvisum. Detta beror på att ingen annan nationell visumblankett (i form av ett klistermärke) har tagits i bruk i Finland. Med ett återkomstvisum kan utlänningen återvända till Finland från tredje land.

Flergångsvisum kan beviljas för flera inresor på Schengenområdet när de på varandra följande vistelserna tillsammans inte räcker längre än 90 dagar (tre månader) under ett halvår.

Genomresevisum kan beviljas för en, två eller undantagsvis flera sådana resor genom Schengenområdet som högst räcker fem dygn vardera. Med Schengens genomresevisum kan utlänningen färdas genom Schengenområdet för att ta sig från ett tredje land till ett annat tredje land.

Visum för flygplatstransitering kan beviljas

för sådan vistelse på ett av Schengenområdets flygplatsers internationella territorier som är nödvändig på grund av mellanlandning eller förflyttning mellan två resor. En utlännings kan inte med ett visum för flygplatstransitering komma in på transiteringslandets nationella territorium. Förutsättningen för visum för flygplatstransitering är ett undantag från den allmänna rätten att uppehålla sig på flygplatsernas internationella territorier utan visum.

I enlighet med den konsulära handbokens anvisningar om viseringsmärken skall i Schengenvisumet antecknas bl.a. visumets giltighetstid, det maximala antalet inresor, det maximala antalet vistelsedagar under ett halvår, familjemedlemmar som följer med visuminnehavaren samt typen av visum.

I visumet antecknas också giltighetsområde, vilket i regel utgörs av området för Schengenstaterna. Om visumet beviljas som ett territoriellt begränsat Schengenvisum skall i det antecknas de Schengenstater på vilkas område visumet berättigar till vistelse.

21 §. *Giltighetstiden för visum.* I enlighet med den konsulära handboken kan tidsperioden för det antal vistelsedagar som anges i visumet också vara en annan än en halvårsperiod. Av syftet med inresan kan det framgå att utlännings har ett upprepat behov av att vistas på Schengenområdet och att det är nödvändigt också för Schengens fördragsslutande part, men att det inte förutsätter arbets- eller uppehållstillstånd. Till detta slags behov kan bl.a. räknas det resande som yrkesförare, guider och affärsmän företar till Schengenområdet samt upprepade besök hos familj eller övriga släktingar som vistas i Finland. Om villkoren för inresa uppfylls eller om det föreligger särskilda motsvarande skäl, kan visum beviljas för ett år, varvid det separat för vardera halvårsperioden anges det maximala antal vistelsedagar som utlännings är berättigad till.

Den konsulära handboken tillåter t.o.m. att ett femårigt visum utfärdas mot erforderliga garantier. Visumets giltighetstid prövas i regel i och med att det resebehov som sökanden framför bekräftas. Om sökanden framlägger en pålitlig redogörelse för uppfyllda krav på inresa och för sitt resebehov kan ett ettårsvisum beviljas i fall som är jämförbara

med ovan nämnda exempelfall.

Sökandens resedokument skall vara i kraft längre än det visum som beviljas. Vid beviljandet av visum beaktas att utlännings skall kunna resa tillbaka till sitt ursprungsland eller ges inträde i ett tredje land inom ramen för resedokumentets giltighetstid. I allmänhet förutsätts att sökandens resedokument är i kraft tre månader efter att han eller hon avlägsnat sig från Schengenområdet.

22 §. *Anhängiggörande av visumansökan och hörande av sökanden.* I lagförslagets 8 § ovan föreskrivs om anhängiggörande av sådana förvaltningsärenden som avses i utlänningslagen. Ärendet skall anhängiggöras personligen om inte något annat bestäms nedan. En visumansökan behöver inte i samtliga fall anhängiggöras personligen, och det skall vara möjligt att bevilja visum utan att sökanden och myndigheten träffas. Om detta bestäms i paragrafens 1 mom.

Enligt momentet anhängiggörs visumansökan när sökanden eller sökandens ombud lämnat in ansökan till beskickningen och när handläggningsavgiften för visumansökan har betalats i samband med inlämnandet eller på ett bankkonto som beskickningen uppgett.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs att till visumansökan fogas ett giltigt resedokument och vid behov handlingar som anger syftet med den planerade vistelsen, vistelsens längd och förhållandena.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om personligt hörande av sökanden. Sökanden kan kallas till beskickningen för att muntligen framföra grunderna för sin ansökan, om det inte är uppenbart onödigt att sökanden hörs personligen.

I den konsulära handboken finns bestämmelser om mottagandet av visumansökan. Angående personlig intervju av sökanden konstateras att sökanden företrädesvis skall kallas till beskickningen för att framlägga orsakerna till sin ansökan, i synnerhet när det finns skäl att misstänka att det finns en annan egentlig orsak till vistelsen eller en avsikt att återvända till ursprungslandet. Det kan göras avsteg från denna princip på basis av sökandens beaktning eller den sträcka som sökanden måste resa för att komma till beskickningen, ifall det inte föreligger skäl att misstänka sökandens ärlighet eller om det är fråga

om en gruppresa som en känd och pålitlig organisation svarar för.

23 §. *Allmänna villkor för beviljande av visum.* Ett allmänt villkor för beviljande av visum är att utlänningen uppfyller kraven på inresa och att han eller hon inte har för avsikt att kringgå de bestämmelser som gäller inresa eller vistelse i landet.

I enlighet med Schengenregelverket utförs bedömningar om förutsättningarna för medborgare i tredje land att resa in på de avtalslutande parternas territorium enligt de grunder som anges i 2 kap. artikel 5 i Schengenkonventionen. Enligt dessa grunder kan inresa beviljas om utlänningen a) är innehavare av ett giltigt resedokument som tillåter passera av gränsen och som fastställts av Verkställande kommittén (numera rådet), b) innehar giltigt visum, om han eller hon omfattas av visumplikt, c) i förekommande fall kan uppvisa dokument som bevisar syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen samt har tillräckliga medel för sitt uppehälle vad gäller såväl den planerade vistelsens längd som återresan till utflyttningslandet eller transitresa till ett tredje land som medger inresa, eller att han eller hon är i stånd att på laglig väg anskaffa dessa medel, d) inte finns registrerad på spärlista och e) inte anses utgöra en risk för den allmänna ordningen, statens säkerhet eller någon av de avtalslutande parternas internationella förbindelser.

Om inte de villkor för inresa som nämns i konventionen uppfylls kan i regel inte visum beviljas. I vissa undantagsfall som nämns nedan i 25 § kan sökanden beviljas ett territoriellt begränsat Schengenvisum, trots brister i uppfyllandet av villkoren för inresa.

För fastställande av syftet med vistelsen och tillräckliga medel för uppehållet kan det vid behov krävas att en utlänning uppvisar handlingar såsom intyg över färdbiljetter, bokad inkvartering och tillräckliga medel. Utlänningen kan också tillställa beskickningen en skriftlig inbjudan som undertecknats av en person med uppehälle på Schengenområdet för att resans syfte, penningtillgångarna samt inkvarteringen skall kunna påvisas. Inbjudan kan innehålla värdens förbindelse att svara för de pengakostnader som nämns separat eller för alla de kostnader sökanden har. Inbjudan kan också innehålla uppgifter om

omständigheter som medverkar till att den som ansöker om visum inte orsakas några kostnader. En sådan omständighet kan t.ex. vara att värden står för inkvarteringen. Inbjudan och de förbindelser den innehåller kan tas i beaktande vid bedömningen av syftet med sökandens vistelse och de medel som krävs för uppehållet.

Det föreslås att acceptabiliteten i fråga om resedokument och visumfriheten eller visumplikten bestäms på det sätt som anges ovan i 18 §. Med inreseförbud avses ett sådant i Schengens informationssystem (SIS) registrerat förbud att anlända till ett land som vilken som helst av de avtalslutande parterna utfärdat. Under tiden för visumprövningen registreras i enlighet med Schengenregelverket sökandens personuppgifter i Schengens informationssystem, så att det skall vara möjligt att med hjälp av sökandens personuppgifter spåra ett sådant inreseförbud som avses i artikel 96 i konventionen. Trots att SIS-systemet inte innehåller uppgifter om den sökande kan sökanden i alla fall vara belagd med ett sådant nationellt inreseförbud som inte hör till de i Schengenkonventionen omnämnda inreseförbud som registreras i det gemensamma systemet. Vid beviljandet av visum förrättas också alltid förutom SIS-kontrollen en kontroll av de nationella inreseförbuden i Finland. Sökanden beviljas inte visum om han eller hon är registrerad i SIS eller belagts med ett nationellt inreseförbud.

I enlighet med artikel 5.1 punkt e förutsätter en utlännings inresa i landet att utlänningen inte anses utgöra en risk för den allmänna ordningen, den nationella säkerheten eller de internationella förbindelserna. Av denna orsak är även annan information än de inreseförbud som registrerats i SIS-systemet fortfarande viktiga efter att Schengenregelverket börjat tillämpas. Utöver den ovan beskrivna sökningen i SIS-systemet letas uppgifter om den sökande fram i det nationella systemet med visumuppgifter som utgör ett delregister i utlänningsregistret. Om utlänningsregistret föreskrivs i lagen om utlänningsregistret.

Enligt 6 § 2 mom. lagen om utlänningsregistret innehåller utlänningsregistret på polisansmälan baserade uppgifter också om sådana brott som begåtts av utlänningar i Finland och som inte har lett till ett inreseförbud

inom Schengen. I det nationella delregistret för visumärenden registreras dessutom uppgifter om det politiska samförstånd som uppstått i EU om att inte bevilja visum till vissa personer. Sådana uppgifter utgör t.ex. spärrlistorna över personer som misstänks för krigsförbrytelser. Delregistret för visumärenden innehåller dessutom uppgifter och tips om de faktorer som med tanke på inresor i landet är betydelsefulla och som utgör resultatet av myndigheternas, i synnerhet polismyndigheternas, internationella samarbete. Schengenstaternas beskickningar utbyter inom ramen för det lokala konsulära samarbetet också uppgifter om enskilda sökande och om de visumbeslut som fattats.

I enlighet med den konsulära handboken skall de avtalsslutande parternas trygghet, bekämpningen av illegal invandring samt övriga aspekter som ansluter sig till internationella förbindelser tas i beaktande vid utredningen av visumansökan. Det ovan beskrivna SIS-systemet samt förhandlingsförfarandet har utgående från konventionen skapats med tanke på de avtalsslutande parternas trygghet.

I fråga om illegal invandring utövas omfattande prövningsrätt av den som fattar beslut om visum. I prövningen beaktas också stationeringslandets ekonomiska och politiska situation samt de uppgifter om flyttströmmar och illegal invandring som man fått inom EU samt i annat internationellt samarbete och som med jämna mellanrum sänds till beskickningarna. När det gäller individuella omständigheter som rör en sökande fästs särskild vikt vid de omständigheter som framkommit under visumsamtal, sökandes ålder, arbetssituationen, familjeförhållandena samt eventuella tidigare beslut om ansökningar om visum eller uppehållstillstånd. Om det i ljuset av allmänna omständigheter med anknytning till utflyttningslandet samt av individuella omständigheter med anknytning till sökanden finns skäl att misstänka att sökanden har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa i landet, fattas ett negativt visumbeslut. Att söka asyl utan grund är också ett sätt att kringgå bestämmelserna om inresa i landet. Detta beaktas i visumprövningen.

24 §. *Försäkringskrav.* Av den som ansöker om visum kan krävas en försäkring som beviljats av ett tillförlitligt och solitt bolag el-

ler en tillförlitlig och solid anstalt för täckande av kostnader för sjukdom och olycksfall eller för hemsändning. En utlänning som tillfälligt vistas i Finland omfattas inte av det finska socialskyddet och är inte berättigad till offentlig hälso- och sjukvård annat än i fall av akut sjukdom eller olycka. Härvid strävar man efter att täcka sjukvårdskostnaderna ur utlänningens resenärförsäkring.

Finlands beskickningar för närmare förteckning över de försäkringsgivare som utgående från utredningar kan anses vara tillförlitliga och solida. Om tillförlitliga resenärförsäkringar eller resenärförsäkringar överhuvudtaget inte finns att tillgå i sökandens ursprungs- eller bosättningsland kan beskickningen frångå försäkringskravet. Kravet kan frångås också i de fall resenärförsäkring inte kan tecknas på grund av sökandens ålder eller andra motsvarande omständigheter. Försäkringskravet kan vidare frångås med hänsyn till ett bilateralt avtal om social trygghet eller en annan internationell överenskommelse eller internationell sedvanerätt som binder Finland. I enlighet med internationell sed krävs inte resenärförsäkring av innehavare av diplomatpass och tjänstepass.

25 §. *Villkor för territoriellt begränsat Schengenvisum.* Eftersom godkännandet av resedokument på Schengenområdet fortfarande sker nationellt finns det situationer då villkoren för inresa uppfylls i en eller några Schengenstater, men inte enhetligt på hela området. Om en eller flera Schengenstater inte har godkänt utlänningens resedokument när andra villkor för inresa har uppfyllts, beviljas ett territoriellt begränsat Schengenvisum som gäller endast de Schengenstater som godkänt utlänningens resedokument. Om resedokumentet inte har godkänts i en enda stat på Schengenområdet eller om utlänningen ansöker om visum för vistelse i ett land som inte har godkänt den sökandes resedokument, är det fråga om prövning i fråga om den exceptionella grund för beviljande som nämns i 2 mom. i denna paragraf.

Schengenvisum kan på basis av artikel 16 i Schengenkonventionen beviljas territoriellt begränsat, trots att utlänningen inte uppfyller alla de villkor för inresa som nämns i artikel 5 i konventionen. Enligt artikel 5 i konventionen skall inresa vägras en utlänning som

inte uppfyller villkoren. Det är möjligt att avvika från denna huvudregel av humanitära skäl, i nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser genom att ett territoriellt begränsat visum beviljas.

En Schengenstat kan undantagsvis bevilja ett visum och tillåta inresa om det är nödvändigt av humanitära skäl, i nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser. Av humanitära skäl kan ett territoriellt begränsat visum beviljas en utlänning vars nära släkting eller en annan människa som står utlänningen nära är allvarligt sjuk i Finland. I nationellt intresse kan visum beviljas för deltagande i ett internationellt möte som hålls i Finland eller på inbjudan av en myndighet.

Internationella förpliktelser kan i detta sammanhang hänvisa till bl.a. de förpliktelser som de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter fastställer och som beaktas vid beviljandet av visum. De villkor som fastställs i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och i dess tilläggsprotokoll och de villkor som binder Finland skall framför allt tas i beaktande. I enlighet med artikel 8 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna har envar rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Myndigheterna får inte störa åtnjutandet av denna rättighet förutom när lagen det tillåter och det i det demokratiska samhället är nödvändigt med hänsyn till landets yttre säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, skyddandet av hälsa eller moral eller av andra personers fri- och rättigheter.

En utlänning som ansöker om visum och som inom Schengen eller nationellt belagts med ett inreseförbud kan undantagsvis erhålla visum, t.ex. för att kunna träffa sitt minderåriga barn eller för deltagande i rättegång. Skydd för familjelivet erbjuds inte om sökandens familjeband inte bekräftats eller om sökanden i sin visumansökan inte meddelat om sin avsikt att träffa sitt barn. Vid visumprövningen kan också beaktas huruvida familjebandet de facto har brutits. Om sökanden till exempel inte på flera år har hållit kontakt med sitt minderåriga barn kan det i fråga om beviljandet av visum för träff med barnet krävas ett domstolsbeslut i omgänces-

ärendet eller ett av socialnämnden styrkt avtal i ärendet.

I artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna bestäms om rätten till en rättvis rättegång. Enligt artikel 6 punkt c har den som anklagas för brottslig gärning rätt att försvara sig personligen eller genom ett rättegångsbiträde som han eller hon själv utsett. I prövningen av beviljandet av visum beaktas människorättsaspekten i rättegångsdeltagandet, i synnerhet när utlänningen anklagas för ett brott för vilket han eller hon kan dömas till fängelse. Ett brott som begåtts i Finland kan däremot också innebära en förmodan om fara för den allmänna ordningen. Visumärendet avgörs från fall till fall på basis av prövningen i sin helhet och med iakttagande av proportionalitetsprincipen.

Enligt 3 kap. artikel 17 i Schengenkonventionen är en avtalsslutande part förpliktad att, när det gäller vissa grupper av personer som ansöker om visum, förhandla med en annan avtalsslutande parts utrikesministerium eller med en annan motsvarande central myndighet innan visum beviljas. De grupper av sökande som denna förhandlingsplikt gäller är listade i den hemliga bilagan till den konsulära handboken. Listan över de grupper av sökande för vilka det krävs förhandlingar har utformats utgående från de behov och faror gällande säkerheten som de avtalsslutande parterna har meddelat om. Det krav på förhandling som de avtalsslutande parterna ålagt av humanitära skäl, i nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser frångås, på så vis att sökanden beviljas ett territoriellt begränsat visum.

Ett Schengenvisum beviljas som territoriellt begränsat visum till att gälla endast Finland, om det beviljas som gruppvisum för sjömän som tillsammans reser till eller från ett fartyg som är i Finland. Gruppvisum för sjömän är avsett för situationer i vilka den besättning som ett fartyg på ett skeppsvarv i Finland på förhand meddelat om anländer till Finland för att förflytta fartyget till en plats som redaren utsett. Ett territoriellt begränsat gruppvisum beviljas också för situationer där fartyget avslutar sin resa i Finland och besättningen lämnar Schengenområdet. Gruppvisum för sjömän beviljas av gränskontrollmyndigheten.

Av särskilda skäl kan ett territoriellt begränsat Schengenvisum som enbart gäller Finland beviljas en utlänning vars vistelsetid på Schengenområdet, för vilken han eller hon inte behöver ha visum, är till ända, eller en utlänning som redan har förbrukat 90 vistelsedagar inom ett halvår efter den första inresan på området. Territoriellt begränsat visum beviljas inte om det konstateras att sökandens behov till vistelse är annat än tillfälligt och förutsätter att utlänningen ansöker om uppehållstillstånd.

En utlänning, vars engångsvisum inom Schengen fortfarande är i kraft, kan beviljas återkomstvisum för återresa till Finland. Som särskild orsak godtas en omständighet på grund av vilken sökanden rimligtvis inte har kunnat förutse sitt resebehov. Innehavaren av ett återkomstvisum kan från Finland fortsätta sin resa till en annan del av Schengenområdet inom ramen för vad det giltiga Schengenvisumet tillåter. För återkomstvisum finns i Finland inget nationellt klistermärke, utan återkomstvisumet beviljas som ett territoriellt begränsat Schengenvisum.

En utlänning kan vistas i Finland under den tidsperiod hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd i Finland är anhängig. Utlänningen kan beviljas ett territoriellt begränsat visum till Finland som ett återkomstvisum, om utlänningens ansökan om uppehållstillstånd är anhängig och han eller hon har behov av att resa utanför Schengenområdet och återvända till Finland. Återkomstvisum för utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd är avsett för de situationer då utlänningens förra uppehållstillstånd gått ut eller kommer att gå ut under resans gång och det nya uppehållstillståndet är anhängigt. En nödvändig resa kan t.ex. vara en arbetsresa. Ärenden om uppehållstillstånd skall företrädesvis avgöras före resa. Om detta inte är möjligt kan utlänningen beviljas återkomstvisum.

26 §. *Beviljande av visum i samband med gränskontroll.* En utlänning skall i regel ansöka om visum innan han eller hon anländer till Schengenområdet. Beviljande av visum vid gränsen är alltid exceptionellt. Det visum som beviljas vid gränsen är i allmänhet ett Schengenvisum som är giltigt på hela Schengenområdet. En utlänning kan dock

också beviljas ett territoriellt begränsat Schengenvisum.

Det föreslås att den maximala längden för ett visum som beviljas vid gränsen är 15 dagar och att det inbegriper en inresa. Visum kan beviljas om det inte föreligger något allmänt hinder för utlänningens inresa, om utlänningen framför ett oförutsett och tvingande skäl till sin inresa och om utlänningens återresa till hemlandet eller ankomst till ett tredje land har garanterats. Ett oförutsett och tvingande skäl kan t.ex. vara att en nära anhörig som uppehåller sig i Finland eller någon annanstans på Schengenområdet plötsligt har insjuknat allvarligt.

27 §. *Ökning av antalet vistelsedagar i Schengenvisum.* Antalet vistelsedagar i ett Schengenvisum kan utökas under samma förutsättningar som för beviljande av visum. Antalet vistelsedagar kan endast utökas i den mån det sammanlagda antalet vistelsedagar inte överstiger 90 dagar under ett halvår från den första ankomsten till Schengenområdet. Flera vistelsedagar kan beviljas endast under den tidsperiod visumet är i kraft.

Som särskilda skäl till förlängning av ett visum kan beaktas faktorer som har ansluter sig till hälsotillståndet hos utlänningen eller en anhörig som vistas i Finland, det att affärsförhandlingar oförutsett drar ut på tiden eller att resan avbrutits för den tid ett motorfordon repareras samt övriga motsvarande situationer där sökanden rimligtvis inte på förhand har kunnat uppskatta längden på sin vistelse.

28 §. *Återkallande av visum, förkortning av visums giltighetstid och minskning av antalet vistelsedagar.* Om återkallande av visum föreskrivs i handboken för gränskontroll. Efter beviljandet kan visumet återkallas på grund av en omständighet som kommit till myndighetens kännedom eller på grund av ändrade förhållanden.

Ett visum återkallas då det av misstag beviljats en utlänning som är belagd med inreseförbud eller då det kommit till beskickningens eller gränsmyndighetens kännedom att de uppgifter sökanden uppgett har varit felaktiga eller vilseledande, på så vis att visum, i ljuset av de nya uppgifterna, inte skulle ha beviljats eller att ett begränsat visum skulle ha utfärdats (kortvarigt eller genom

begränsning av antalet inresor). Visum återkallas likaså när klistermärket av misstag har införts i fel persons resedokument.

Visum kan också återkallas när villkoren för inresa har ändrats efter att visumet beviljats. Ändringen kan t.ex. bestå i att villkoren i fråga om försörjning har försämrats eller vetskap om att utlänningen har sagt upp sin resenärförsäkring. Visum återkallas i regel i samband med avvísning. Om avvísningen t.ex. sker i samband med gränsövergång på grund av rådande brist på penningtillgångar behöver visumet inte återkallas.

På grundval av en helhetsbedömning kan det göras ett avbrott i ett visums giltighet i stället för att visumet återkallas, på så vis att giltighetstiden förkortas och/eller antalet vistelsedagar minskas. Till de faktorer som tas i beaktande hör graden av felaktig information som sökanden uppgett samt orsaken till den sänkta utkomstnivån, möjligheten att bo hos en värd som uppehåller sig i Finland eller hos en annan person, samt övriga omständigheter som inverkar på ärendet.

En myndighet kan minska antalet vistelsedagar eller förkorta giltighetstiden för visumet även då det finns förutsättningar för återkallande och det är nödvändigt att ge utlänningen tid att ordna utresan från Schengenområdet eller Finland.

29 §. *Ogiltigförklaring av visum.* Det föreslås att paragrafen skall innehålla bestämmelser om ogiltigförklaring av visum. Ogiltigförklaringen sker i samband med återkallande av visum eller ibruktagande av ett nytt pass. Ogiltigförklaringen är en teknisk åtgärd. Om giltighetstiden för visumet förkortas eller antalet vistelsedagar minskas skall ett nytt klistermärke som innehåller de förändrade uppgifterna ges i stället för det ogiltigförklarade klistermärket.

Enligt paragrafens 2 mom. antecknas en åtgärd som vidtagits med stöd av 1 mom. i visumregistret. Den myndighet som vidtagit åtgärden gör anteckningen.

30 §. *Behörighet vid beviljande av visum och ökning av antalet vistelsedagar i visum.* Schengenvisum, med vilket en utlänning tillåts resa in i landet, beviljas utomlands av en beskickning som representerar vilken som helst av Schengenstaterna eller vid behov den myndighet i Schengenstaten som utsetts i en-

lighet med artikel 17 i Schengenkonventionen. I enlighet med artikel 12 i Schengenkonventionen beviljas Schengenvisum i första hand av beskickningen för den Schengenstat som utgör resans huvudmål. Om ett huvudmål för resan inte kan fastställas beviljas visumet av beskickningen för den avtalslutande part på vars territorium utlänningens första inresa på Schengenområdet sker.

Artikel 17 i Schengenkonventionen möjliggör dessutom samarbete kring företräddande mellan Schengenstaternas beskickningar i visumärenden. Finland har tillsammans med vissa Schengenstater kommit överens om sådant företräddande i visumärenden som avses i artikel 17 i Schengenkonventionen. I enlighet med de avtal om företräddande som Finland ingått kan en utlänning, som är skyldig att inneha visum, på vissa orter där Finland inte har någon beskickning vända sig till en annan Schengenstats motsvarande beskickning för att ansöka om visum när sökanden har Finland som huvudmål för sin resa eller som första mål för ankomsten till området. En främmande stats beskickning beviljar härmed ett visum för Finlands del. I enlighet med Schengenkonventionen kan företräddandet enbart gälla Schengenvisum.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall innehålla bestämmelser om att gränskontrollmyndigheten på inresestället kan bevilja visum till utlänningar som anländer till landet utan visum samt till sjömän ett sådant territoriellt begränsat gruppvisum som avses i 25 § 3 mom.

Det föreslås att paragrafens 3 mom. skall föreskriva att polisinsättningen i häradet beviljar återkomstvisum, förlängning av ett nationellt visum och ökning av antalet vistelsedagar i Schengenvisum.

31 §. *Behörighet vid återkallande av visum, förkortning av giltighetstiden för visum, minskning av antalet vistelsedagar och ogiltigförklaring av visum.* Beslut om återkallande av visum fattas av den beskickning som beviljat visumet när utlänningen vistas utanför Schengenområdet. Om utlänningen vistas i Finland återkallar Utlänningsverket eller polisen visumet. Polisinsättningen i häradet eller rörliga polisen är behörig polismyndighet. I samband med avvísning återkallas visumet av den myndighet som fattat beslutet

om avvisning.

Enligt paragrafens 2 *mom.* beslutar gränskontrollmyndigheten i samband med gränskontrollen om återkallande av visum eller om avbrott i visumets giltighet (minskning av antalet vistensedagar eller förkortning av giltighetstiden). Enligt paragrafens 3 *mom.* beslutar Utlänningsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten om förkortning av giltighetstiden för visumet och om minskning av antalet vistensedagar efter inresa.

Den myndighet som är behörig att återkalla ett visum eller att ändra det ogiltigförklarar visumet.

32 §. *Meddelande om avslag på ansökan.* I enlighet med den konsulära handboken tillämpas nationell lagstiftning på avslag i fråga om Schengenvisum eller på beslut om att inte pröva en visumansökan. Om en annan Schengenstats beskickning fattar beslut om visum för en finsk myndighets del på basis av ett avtal om företräddande, kan sökanden vända sig till närmaste finska beskickning i ärendet. Den finska beskickningen ger härvid vid behov information om det visumbeslut som för Finlands del fattats av en annan Schengenstats beskickning.

Enligt paragrafens 2 *mom.* skall grunderna för avslag på ansökan meddelas sökanden på dennes begäran. Grunderna uppges inte om avslaget baserar sig på information som en myndighet i en annan Schengenstat eller en tredje stat meddelat om sökanden eller på ett antagande om att sökanden kan äventyra Schengenstatens allmänna ordning eller säkerhet, dess nationella säkerhet eller förbindelser till en främmande stat.

Beskickningarna får ofta från andra medlemsstater eller tredje stater förtrolig information om enstaka sökande i samband med behandlingen av visumärenden. Informationen används som grund för avslag när den till sin karaktär är sådan att de villkor för inresa som anges i artikel 5 i Schengenkonventionen inte uppfylls på grund av den. Att motivera beslutet med uppgifter som erhållits inom ramen för myndighetssamarbetet kan ställa informationskällan i en dålig dager och äventyra systemet med informationsutbyte. Därför är det motiverat att i fråga om detta göra avsteg från förvaltningslagens regler om beslutsfattande.

4 kap. Vistelse

Allmänna bestämmelser

33 §. *Olika slag av uppehållstillstånd.* Det föreslås att det i paragrafens 1 *mom.* skall fastställas att ett uppehållstillstånd antingen kan vara tidsbegränsat eller permanent. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för en vistelse av tillfällig eller permanent karaktär, varvid det antingen är tillfälligt eller permanent. Det kan också finnas olika slag av tidsbegränsade uppehållstillstånd. Upphållstillståndet för arbetstagare och uppehållstillståndet för näringsidkare är två slag av uppehållstillstånd.

I den nu gällande utlänningslagen finns ingen klar definition på vad som avses med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och lagen innehåller inte heller överhuvudtaget begreppet tillfälligt uppehållstillstånd, som beskrivs som ett uppehållstillstånd som beviljas i tidsbegränsat syfte. Om de uppehållstillstånd som beviljas för tillfällig vistelse och vistelse av kontinuerlig karaktär bestäms endast i förordningen. Det föreslås att definitionen på uppehållstillstånd skall anges i lagen så att den uppdelning som avspeglar en tillfällig och kontinuerlig vistelse i landet tydligt nämns i lag.

En indelning av det tidsbegränsade uppehållstillståndet i ett tillfälligt och ett kontinuerligt uppehållstillstånd förtydligar också förhållandet mellan utlänningslagen och lagen om tillämpning av lagstiftningen om bostättningsbaserad social trygghet.

Det föreslås att paragrafens 2 *mom.* skall betona att tillståndsmyndigheten avgör syftet med vistelsen i landet utgående från sökandens viljeyttring i den ansökan om uppehållstillstånd han eller hon har sammanställt. Upphållstillstånd för kontinuerlig vistelse i landet beviljas en utlänning som anländer till landet med avsikten att stanna där permanent. En utlänning som beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd har när som helst under sin vistelse i landet möjlighet att ansöka om uppehållstillstånd för kontinuerlig vistelse och föra ärendet till tillståndsmyndigheten för bedömning. Avgörandet skall dock träffas på basis av de uppgifter sökanden uppgett samt

de faktum som hänför sig till situationen, inte enbart på basis av sökandens egen uppfattning.

FPA har i enlighet med rådande förvaltningspraxis självständigt avgjort huruvida en utlänning som kommer till landet har för avsikt att bosätta sig permanent i Finland. Tillståndsstatusen är endast en faktor på vars grund ärendet avgörs. Den föreslagna indelningen i ett tillfälligt och ett kontinuerligt uppehållstillstånd förtydligar och förenklar bedömningen av syftet med vistelsen i landet också för andra än utlänningsmyndigheterna.

I paragrafens 3 *mom.* tydliggörs att ett permanent uppehållstillstånd är i kraft tills vidare och att det därmed inte behöver förnyas. Ett permanent uppehållstillstånd kan dock återkallas och en utlänning som vistas i landet med ett permanent uppehållstillstånd kan utvisas om villkoren för återkallande eller utvisning uppfylls.

Det föreslås att kapitlet om arbete skall innehålla bestämmelser om uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare. Dessa uppehållstillstånd är, såsom övriga tidsbegränsade uppehållstillstånd, tillfälliga eller kontinuerliga. De skiljer sig från andra uppehållstillstånd genom att prövningen för beviljande delats i två delar och genom att två olika myndigheter står för prövningen av ett tillstånd. I övrigt tillämpas de allmänna bestämmelser om uppehållstillstånd som ingår i kapitlet om uppehållstillstånd, t.ex. i fråga om uppehållstillståndets längd och beviljandet av fortsatt tillstånd.

34 §. *Anteckning om uppehållstillstånd.* Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd betecknas med bokstavskoden A eller B i uppehållstillståndet. Bokstavskoden A betyder att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats för kontinuerlig vistelse och B att tillstånd beviljats för tillfällig vistelse. I praktiken görs anteckningen om uppehållstillstånd på klistermärket. I ett permanent uppehållstillstånd antecknas bokstavskoden P.

35 §. *Uppehållstillståndets anknytning till resedokument.* Det föreslås att lagen skall innehålla bestämmelser som motsvarar 15 § 2 *mom.* utlänningslagen och 7 § 5 *mom.* utlänningsförordningen. Enligt 15 § 2 *mom.* i den nu gällande utlänningslagen förutsätts att ut-

länningen har ett giltigt pass eller något annat giltigt resedokument för att uppehållstillståndet skall vara giltigt. Uppehållstillståndets giltighet föreslås i den nya lagen inte vara bunden till resedokumentets giltighet. Detta innebär att om resedokumentet går ut under den tid uppehållstillståndet är i kraft och utlänningen inte genast skaffar ett nytt resedokument, blir vistelsen inte illegal. Uppehållstillståndet är fortfarande i kraft, vilket utlänningsregistret visar. Däremot förutsätter beviljande av uppehållstillstånd enligt 1 *mom.* i lagförslaget paragraf att utlännings resedokument är giltigt.

Det föreslås att uppehållstillstånd dock skall kunna beviljas trots avsaknaden av giltigt resedokument, förutsatt att det beviljas med stöd av 51, 52, 87–89 eller 110 §.

Det föreslås att paragrafens 2 *mom.* skall föreskriva att utlänningen trots allt borde se till att i han eller hon, i samband med anskaffandet av ett nytt resedokument, vid lokalpolisens överför klistermärket till det nya resedokumentet. Att anteckningen inte överförs i uppehållstillståndets giltighet har i sig inte någon inverkan. Bestämmelsen är av informativ betydelse för en utlänning med uppehållstillstånd i Finland.

36 §. *Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd.* Ett villkor för inresa är enligt 11 § i lagförslaget att utlänningen inte kan anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Motsvarande villkor ställs också i Schengenkonventionen. Faktorerna bör beaktas i all tillståndsprövning, också vid behandlingen av ansökningar om fortsatt tillstånd. Det är med tanke på lagens tydlighet motiverat att dessa villkor nämns i det kapitel i utlänningslagen som handlar om vistelse och beviljande av uppehållstillstånd. Bestämmelsens betydelse kan variera beroende på om det är fråga om en person som ansöker om sitt första uppehållstillstånd eller en sökande som redan en längre tid vistats i landet, och huruvida personen har ett tidsbegränsat (tillfälligt eller kontinuerligt) eller permanent uppehållstillstånd.

Till den allmänna ordningen och säkerheten anses höra allt det med vilket man strävar efter att garantera medborgarna i samhället en trygg och trivsam levnads- och verksam-

hetsmiljö, att förebygga och utreda brott och rättskränkningar samt förhindra och eliminera störningar. När det gäller folkhälsan hänvisas till artikel 4.1 i det direktiv som berör allmän ordning och säkerhet, i vilken det konstateras att bl.a. vissa sjukdomar kan utgöra grund till att en person inte släpps in på området eller vägras ett första uppehållstillstånd. Som bilaga till direktivet följer en lista på sjukdomar som utgör ett hot mot folkhälsan.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall innehålla en bestämmelse om vägran att bevilja uppehållstillstånd på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet. Illegal invandring innebär allt oftare missbruk av lagliga sätt att resa in i landet. Det ansöks om visum och uppehållstillstånd på grunder som inte motsvarar det verkliga syftet med inresan. Tid, under vilken utlänningen inte behöver ha visum, används till illegalt arbete. Även asylförfarandet kan missbrukas.

Ett till synes lagligt sätt för inresa skapas genom att utlänningen undanhåller myndigheten det egentliga syftet med inresan och uppger falska uppgifter i ärendet, inklusive dokumentförfalskningar. Kringgående av bestämmelserna om inresa genom missbruk av lagliga sätt för inresa kan också kallas skenbart laglig invandring.

Den effektiva bevakningen av de yttre gränserna samt samarbetet med transportbolag och ursprungs- och transiteringsländerna har lett, och leder, i allt högre grad till att det blir allt svårare att illegalt resa in i landet. Därför genomförs organiserandet av illegal invandring allt oftare till formaliteterna som ett lagligt förfarande (t.ex. visum för affärsmän, studerandestatus, skenäktenskap) där den egentliga avsikten med inresan undanhålls.

37 §. *Familjemedlem*. Det föreslås att paragrafen skall innehålla bestämmelser som motsvarar bestämmelserna i 18 b § i den nuvarande utlänningslagen. Det föreslås att bestämmelser om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband företrädesvis skall utfärdas i samband med den bestämmelse i vilken villkoren för beviljande av tillstånd för huvudsökande fastslås. Utgångspunkten är att tillståndets karaktär och längd är desamma som för huvudsökande,

på så vis att en familjemedlem till en utlänning som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd också beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd och att en familjemedlem till en utlänning som beviljats kontinuerligt uppehållstillstånd också beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd.

I paragrafens 1 mom. föreslås att definitionen på familjemedlem skall omfatta de medlemmar som tillhör det som i finländska sammanhang avses med begreppet kärnfamilj. Till dessa medlemmar räknas make eller maka samt minderåriga och ogifta barn i deras vård. Om den person som bor i Finland är ett minderårigt barn är barnets vårdnadshavare en familjemedlem, i allmänhet en förälder till barnet. Vårdnaden kan dock av olika skäl ha fråntagits eller förflyttats från föräldern. Härvid skall vårdnadsförhållandet i allmänhet påvisas genom handlingar. I synnerhet i många asylsökandes ursprungsländer är inte förvaltningen så fungerande att det skulle vara möjligt att få fram handlingar. Då måste ärendet lösas på annat sätt, t.ex. genom polisutredning eller sådant hörande som avses i förvaltningslagen. Det utomlands bosatta minderåriga syskonet till en i Finland bosatt minderårig person definieras inte som familjemedlem i bestämmelsen.

Det föreslås att ett minderårigt adoptivbarn skall jämställas med ett biologiskt barn både i lagstiftningen och i praktiken. Jämställandet i lagstiftningen förutsätter att adoptionen fastställts i Finland eller att en utländsk adoption godtas i Finland enligt reglerna för den internationella privaträtten. Även i dessa frågor är man tvungen att i praktiken lita på ett annat slag av utredning då det gäller ett land, i vilket adoptionsförfarandet inte i det avseendet är som det finska. Då endast en av makarna är barnets biologiska förälder får barnet uppehållstillstånd i egenskap av familjemedlem till föräldern. Härvid krävs att vårdnaden och den eventuella andra förälderns samtycke till flyttning till Finland klarläggs.

I paragrafens 2 mom. föreslås att personer som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden jämställs med makar, såsom i den nu gällande utlänningslagen. I fråga om äktenskap kan det utgå från att makarna har ingått äktenskap i syfte att bilda familj. Ett äktenskap eller

samboförhållande som ingåtts före ankomsten till Finland skall vara äkta och inte ha ingåtts för att bestämmelserna om inresa skulle kunna kringgå. När parterna i ett samboförhållande inte har meddelat myndigheterna syftet med samboendet genom att ingå äktenskap, förutsätts ytterligare utredningar kring parternas samlevnad så att myndigheten skall kunna försäkra sig om att förhållandet är etablerat och av sådan karaktär att det är fråga om familjeliv. I den nu gällande lagen förutsätts minst två år av samboende innan uppehållstillstånd på grund av familjeband har beviljats. Det föreslås att bestämmelsen bevaras i den nya lagen, dock så att kravet inte är ovillkorligt. Det ställs inget krav på boendetid om det finns skäl som starkt talar mot det. Ett sådant skäl kan t.ex. vara att det i praktiken är svårt att påvisa att personerna bor tillsammans. Ett annat vägande skäl kan vara en situation där särboendet föranletts av särskilda omständigheter, t.ex. sambornas arbete, studier eller något tvingande skäl som inte beror på samborna.

Det ställs heller inget krav på boendetid när personerna har ett eller flera barn i gemensam vårdnad.

Om samboende inte kan påvisas på ett tillförlitligt sätt kan beviljande av uppehållstillstånd komma i fråga t.ex. med stöd av 45 § 1 mom. 4 punkten i lagförslaget när en annan särskild orsak talar för att tillstånd skall beviljas. Det kan, med beaktande av omständigheterna i ifrågavarande land, inte alltid förutsättas att samboende kan påvisas genom uppvisande av handlingar, varvid det skall vara möjligt att klarlägga samboendet på annat sätt. När det gäller samboförhållanden förutsätts att ingendera parten är gift.

Det föreslås att bestämmelsen om makar också skall tillämpas på personer av samma kön som lever i nationellt registrerat partnerskap. Om förhållandet mellan de två personer av samma kön som fortlöpande lever i gemensamt hushåll inte är registrerat, skall förhållandet jämföras med ett samboförhållande och därmed underlyda kravet på två års boendetid.

38 §. *Villkor gällande minderårigt barn.* Det föreslås att det till paragrafen fogas en ny bestämmelse om beaktandet av ett minderårigt barns ålder i fattande av beslut om uppehållstillstånd.

Enligt lagförslaget förutsätts beviljandet av uppehållstillstånd på grund av familjeband till ett minderårigt ogift barn att barnet är minderårigt den dag barnets ansökan om uppehållstillstånd anhängiggjorts. Samtidigt förutsätts att villkoren för beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband skall vara uppfyllda dagen för anhängiggörandet. Detta innebär att anknytningspersonen har uppehållstillstånd i Finland. Om t.ex. en utlänning som sökt asyl i Finland redan under asylprocessen ansöker om uppehållstillstånd på grund av familjeband till sitt minderåriga barn i utlandet, skall barnet vara minderårigt den dag det fattas beslut om föräldrarnas asylansökan. Innan detta finns det inte förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd till familjemedlemmar på grund av familjeband.

39 §. *Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd.* Syftet med paragrafen är att förtydliga begreppet försörjningsförutsättning i de fall det är ett villkor för beviljande av uppehållstillstånd. Det centrala är att samhället inte skall stå för de utgifter utlänningens vistelse orsakar, utan att den person som erhåller uppehållstillstånd, en familjemedlem till honom eller henne, en släkting eller någon annan instans tar hand om utgifterna.

Enligt 1 mom. utgår man från att tryggad försörjning är en förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd, om inte något annat bestäms i denna lag.

Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap. Internationellt skydd med stöd av 6 kap. får kvotflyktingar, de som fått asyl och de som beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller på grund av annan humanitär invandring samt familjemedlemmarna till ovan nämnda personer med vissa undantag.

Enligt momentet är det dock möjligt att i enskilda fall avvika från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl. Det kan vara fråga om en sådan situation till exempel när ett minderårigt barn kommit till Finland utan medföljande vuxen och barnets bästa kräver detta, när hans eller hennes föräldrar ansöker om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeband. Ett

barn som är i behov av internationellt skydd kan däremot få sina föräldrar till Finland utan att de uppfyller försörjningsförutsättningen. På samma sätt skall det vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd utan att förutsätta att personens försörjning är tryggad, när det är fråga om att bevilja uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker på grund av familjeband för en familjemedlem till en utlänning som fått uppehållstillstånd med stöd av 52 § och när det skäligen inte kan krävas att anknypningspersonen flyttar till sitt hemland, även om han eller hon i princip kunde flytta dit utan risk.

Grundtanken med försörjningsförutsättningen är försörjning som baserar sig på arbete, verksamhet som företagare, tillgångar eller någon annan därmed jämförbar omständighet som i vanliga fall räcker till ett sedvanligt liv i Finland utan att personen behöver ty sig till sådant utkomststöd som det föreskrivs om i lagen om utkomstskydd (1412/1997) eller annan med utkomststödet jämförbar ekonomisk förmån som tryggar personens försörjning. Som sådan förmån anses inte sådana förmåner som ersätter kostnader, till exempel barnbidrag eller bostadsbidrag. Om denna grundtanke föreskrivs i paragrafens 2 mom.

När utlänningen beviljas första uppehållstillstånd avgörs försörjningsförutsättningen på basis av den redogörelse som personen i fråga ger. Utlänningen skall på basis av lön, företagsinkomst, inkomster från tillgångar, pension eller någon annan jämförbar inkomst ha tillräckliga medel för att försörja sig själv och sin familj. Inrikesministeriet kan, sedan det förhandlat med social- och hälsovårdsministeriet och andra myndigheter som bereder lagstiftning angående utkomstförmåner, meddela anvisningar om tolkningen av försörjningsförutsättningarna. Samordning av den lagstiftning som skall tillämpas och utvärdering av rättsgrunderna kräver särskild sakkunskap så att de myndigheter som handlägger uppehållstillståndsansökningar kan t.ex. i samband med författningsändringar behöva anvisningar från det ministerium som berett speciallagstiftningen.

Om en person efter sin inresa får rätt till socialskydd och får någon socialskyddsförmån i Finland, har detta ingen betydelse med

tanke på uppehållsrätt och det utgör inget hinder för beviljande av fortsatt tillstånd, om det inte är fråga om en situation där personens omständigheter har förändrats efter ansökan om tillstånd och där personen upprepade gånger för sin försörjning har behövt utkomststöd eller annan förmån som tryggar försörjningen.

I 3 mom. bestäms om försörjningsförutsättningen vid beviljande av fortsatt tillstånd. Försörjningsförutsättningen bedöms på basis av de inkomster som sökanden har till sitt förfogande och som delvis också kan bestå av socialskyddsförmåner. Sådana förmåner kan vara till exempel olycksfallsförmåner, föräldraförmåner och sjukpenning som utbetalas i stället för lön, eller förmåner som ersätter kostnader, t.ex. bostadsbidrag och barnbidrag. Försörjning kan dock inte basera sig på utkomststöd som beviljas upprepade gånger eller på någon annan förmån som tryggar minimiutkomst. Vid bedömning av fortsatt tillstånd skall hänsyn tas till sökandens situation i sin helhet. Det kan vara oskäligt att vägra fortsatt tillstånd om orsaken till att sökanden tytt sig till sådana förmåner och att hans eller hennes egna förtjänster har minskat har varit en förändring i omständigheterna som beror på sjukdom, olycka eller t.ex. moderskap. Detsamma gäller situationer där sökanden vid den tidpunkt han eller hon ansökt om fortsatt tillstånd har blivit tillfälligt arbetslös av skäl som inte beror på honom eller henne själv.

När beviljandet av uppehållstillstånd förutsätter att sökanden har tryggad försörjning i Finland skall den person som ansöker om uppehållstillstånd i enlighet med paragrafens 4 mom. presentera en utredning över att hans eller hennes försörjning i Finland är tryggad. När det är fråga om uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband kan naturligtvis också den familjemedlem som bor i Finland framlägga utredningen i stället för den sökande. Myndigheten kan be att sökanden lämnar in en utredning, t.ex. ett av arbetsgivaren utfärdat intyg över den i Finland bosatta familjemedlemmens anställningsförhållande eller lön eller ett beskattningsintyg över dennes beskattningsbara inkomst och förmögenhet och ett intyg över eventuella socialskyddsförmåner, om det har uppgetts

att den i Finland bosatta familjemedlemmen sörjer för sökandens utkomst.

Om sökanden anhåller om uppehållstillstånd i Finland för studier, förutsätts det att han eller hon har ett stipendium eller understöd eller tillgångar med vilka personen förmår försörja sig själv under läsåret. Om sökanden två år efter sin inresa vill börja studera, är det möjligt för honom eller henne att få studiestöd med stöd av lagen om studiestöd (65/1994). Då kan studiestöd och andra socialförmåner som studerande beviljas utgöra en tryggad försörjning.

Om det är fråga om vistelse av kontinuerlig karaktär, skall arbetsförhållandet vara antingen kontinuerligt eller tillräckligt länge.

Vistelse, fri rörlighet och genomresa

40 §. *Upphållsrätt.* Det föreslås att en ny bestämmelse om utlänningars rätt att vistas i Finland fogas till utlänningslagen. Utlänningars rätt att vistas i Finland bestäms utgående från utlänningslagen. Lagen har dock inte innehållit någon bestämmelse i vilken grunderna för uppehållsrätten tydligt har beskrivits. I den bestämmelse som föreslås fastställs de situationer då en utlänning har rätt att vistas i Finland.

I undermomenten till paragrafens 1 mom. listas olika situationer där en vistelse är laglig. Enligt 1 punkten i momentet är en vistelse som sker med ett av en finsk myndighet beviljat uppehållstillstånd en laglig vistelse. En vistelse enligt uppehållstillstånd är en av grundsituationerna för lagliga vistelser. Enligt 2 punkten i momentet är en högst tre månader lång vistelse utan uppehållstillstånd en laglig vistelse, om utlänningen kommer från en stat av vars medborgare inte krävs uppehållstillstånd. Enligt 3 punkten i momentet är en högst tre månader lång vistelse under sex månader efter inresa på Schengenområdet en laglig vistelse, om utlänningen kommer från en stat av vars medborgare inte krävs visum. Genom en visumförordning som utfärdas av rådet föreskrivs om de tredje länder vars medborgare skall ha visum vid gränsövergång.

I 4 punkten i momentet föreskrivs att en sådan vistelse som är högst tre månader lång och som sker under sex månader efter inre-

san på Schengenområdet med ett sådant enhetligt visum som beviljats av en Schengenstat är en laglig vistelse. Ett Schengenvisum gäller för en eller flera inresor. En oavbruten vistelse eller flera vistelser i följd, räknat från datumet för den första inresan, får högst omfatta tre månader per halvårsperiod. En motsvarande bestämmelse finns i 9 § 3 mom. i den nu gällande utlänningslagen.

Enligt 5 punkten i momentet är en vistelse med en Schengenstats nationella visum i högst tre månader en laglig vistelse. Om nationella visum föreskrivs i artikel 18 i Schengenkonventionen, vilken har ersatts med rådets förordning av den 28 maj 2001 om fri rörlighet med en visering för längre vistelse. Enligt förordningens första artikel kan ett nationellt visum under högst tre månader från dess första giltighetsdag samtidigt användas som ett enhetligt visum som berättigar till en eller flera inresor. I Finland skall inga nationella visum beviljas, utan det föreslås att uppehållstillstånd är det tillstånd som krävs för över tre månader långa vistelser.

I 6 punkten i momentet fastslås den uppehållsrätt som baserar sig på ett uppehållstillstånd beviljat av en Schengenstat och som det finns en bestämmelse om i artikel 21 i Schengenkonventionen. Ett uppehållstillstånd beviljat av en Schengenstat berättigar till en vistelse på högst tre månader.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall innehålla en hänvisning till lagens 10 kap. i vilket det föreskrivs om uppehållsrätten för unionsmedborgare och därmed jämförbara personer.

Det föreslås att det i paragrafens 3 mom. skall nämnas att en utlänning som lämnar in sin ansökan om uppehållstillstånd i Finland lagligt kan vistas i Finland medan ansökan behandlas. Om det dock för utlänningens del har fattats ett sådant beslut som gäller avlägsnande ur landet, hindrar inte ansökandet om uppehållstillstånd att detta beslut verkställs. Om utlänningen vill åka utomlands under tiden ansökan är anhängig och hans eller hennes gamla uppehållstillstånd har gått ut, skall utlänningen från polisinskrifningen i häradet ansöka om ett återkomstvisum för att kunna återvända till Finland.

41 §. *Rätt till fri rörlighet.* Det föreslås att paragrafen skall innehålla en bestämmelse

om att en utlänning som lagligt vistas i landet fritt får röra sig i landet och välja var han eller hon vill bo. Motsvarande bestämmelse finns i 9 § 1 mom. i den nu gällande utlänningslagen. Den nuvarande bestämmelsens begränsning som lyder "om inte något annat stadgas eller om inte något annat föreskrivs med stöd av ett särskilt stadgande" gör att tillämpningen av bestämmelsen blir för diffus och begränsningen står därmed i konflikt med syftet med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Av den orsaken föreslås att begränsningen inte tas med i den nya lagen. Bestämmelsen hindrar inte att en utlännings möjlighet att röra sig i exceptionella situationer kan begränsas på annat sätt, i likhet med finska medborgares möjlighet att röra sig. Dessa lagbaserade begränsningar bör naturligtvis uppfylla de allmänna kraven på begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, till vilka bl.a. hör att syftet med begränsningen skall vara godtagbart med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

42 §. *Rätt till genomresa.* Det finns en bestämmelse om utlännings rätt till genomresa i 9 § 2 mom. i den nu gällande lagen. Det föreslås att bestämmelsen preciseras. I paragrafens 1 mom. föreskrivs om rätten att resa genom Finland till en annan Schengenstat. Genomresa skall vara möjlig om utlännings har ett uppehållstillstånd, ett nationellt visum eller ett återkomstvisum i den Schengenstat till vilken han eller hon är på väg.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall innehålla en bestämmelse om genomresa till en tredje stat, dvs. till en annan stat än en Schengenstat. Genomresa skall vara möjlig med ett av en Schengenstat beviljat uppehållstillstånd, visum eller genomresevisum. En innehavare av ett sådant genomresevisum som avses i Schengenregelverket kan resa genom de avtalsslutande parternas territorium till en tredje stats territorium. En genomresa får inte räcka längre än fem dagar.

Enligt paragrafens 3 mom. skall en genomresa inte vara möjlig att genomföra om utlännings har belagts med inreseförbud i Finland eller om han eller hon kan anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

43 §. *Kryssningsdeltagares möjlighet att gå*

i land. Rubriken för 26 § utlänningsförordningen lyder stadganden om kryssningsdeltagare. Det föreslås att innehållet i bestämmelsen förs över till lagen. Det föreslås dock att ordalydelsen i bestämmelsen förtydligas. Ordet passkontrollör ersätts med begreppet gränskontrollmyndighet. Det föreslås att paragrafens 1 mom. inleds med en definition på ordet kryssning. Med kryssning avses en sjöresa under vilken fartyget, som inte är i reguljär linjetrafik, besöker en hamn i Finland och dessutom minst två hamnar i utlandet. Den hamn från vilken fartyget lägger ut räknas i bestämmelsen inte som en sådan hamn som fartyget besöker. I slutet av momentet fastställs att kryssningsfartyget inte får ta eller lämna av passagerare i Finland. Om fartyget tog eller lämnade av passagerare skulle det inte vara fråga om en kryssning i den betydelse som lagen avser. I sådana fall borde dessutom gränskontroller utföras på normalt sätt. I undantagsfall kan en kryssningspassagerare av tvingande skäl lämna fartyget och gå i land. En sådan situation är t.ex. en passagerares insjuknande och behov av vård på land. I fråga om passageraren vidtas härvid normala gränskontrollåtgärder.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om en kryssningsdeltagares möjlighet att gå i land, vilket föreslås vara möjligt utan att han eller hon behöver ha resedokument och visum. Gränskontrollmyndigheten skall dock före personen går i land ha fått ta emot en passagerarförteckning som befälhavaren styrkt.

44 §. *Personalen på fartyg, luftfartyg och tåg.* Det föreslås att den bestämmelse om personalen på fartyg och luftfartyg som ingår i 27 § utlänningsförordningen tas med i lagen och att ordalydelsen i bestämmelsen preciseras.

I paragrafens 1 mom. föreskrivs om sjömäns rätt att gå i land utan resedokument och visum. För sjömän gäller i enlighet med internationella överenskommelser vissa mer tillåtande omständigheter. Med sjöman avses en person som i handelssjöfart innehar sjömansbefattning. I begreppet sjöman inkluderas enligt vedertagen praxis också på båten tjänstgörande och till besättningen hörande restaurang- och hotellpersonal samt uppträdande konstnärer, om dessa finns antecknade i besättningsförteckningen. Finland har an-

slutit sig till konventionen angående nationella identitetshandlingar för sjömän (FördrS 64/1970) som Internationella arbetskonferensen godkände år 1958. Enligt konventionen skall en medlemsstat bevilja varje medborgare som är sjöman en sådan identitetshandling för sjömän som avses i konventionen, eller i stället för det ett pass, av vilket det framgår att innehavaren är sjöman. Medlemsstaten kan på begäran bevilja en identitetshandling för sjömän till alla andra sjöman som är anställd på ett fartyg registrerat på statens territorium eller som är inskriven vid en arbetsförmedlingsbyrå inom statens territorium.

För såväl finska medborgare som utlänningar godkänns sjömanspass som resedokument endast i resa som ansluter sig till utölandet av sjömansyrket. Syftet med resan utreds i samband med gränskontrollen och bekräftas med den passagerarförteckning som fartygets befälhavare styrkt eller med ett intyg som utfärdats av rederiet eller dess agent.

Med att gå i land avses att en person för en kort tid avlägsnar sig från fartyget på den ort fartyget befinner sig utan avsikt att stanna på land. Villkoren för att sjömän skall kunna gå i land kan kontrolleras, men på sjömännens utförs i allmänhet ingen sedvanlig inrese- eller utresekontroll. Om en sjöman via ett annat gränsövergångsställe t.ex. flygledes förflyttar sig till eller från ett fartyg är det fråga om en person som anländer till eller avlägsnar sig från landet, varvid villkoren för inresa måste uppfyllas och normala gränskontroller görs. Om det i allmänhet krävs att en statsmedborgare eller en statslös härvid har visum, skall också sjömannen ha visum.

Det föreslås att paragrafens 2 *mom.* skall föreskriva om den möjlighet personalen på luftfartyg har att besöka landet utan resedokument eller visum. På personalen på luftfartyg tillämpas konventionen angående internationell civil luftfart (FördrS 11/1949, Chicagokonventionen) enligt vilken en persons reserätt kan påvisas med ett sådant identitetsbevis som är försett med fotografi och som en luftfartsmyndighet i hemlandet utfärdat eller med ett certifikat eller behörighetsbevis för besättningsmedlem, när han eller hon anländer till eller avreser från landet i samband med en ordinarie flygning inom ramen för

sin normala arbetsuppgift eller i övrigt med ett reguljärt flyg. En person som tillhör personalen på ett luftfartyg behöver inte pass eller visum när han eller hon har ett sådant i Chicagokonventionens bilaga 9 avsett identitetsbevis som utfärdats av en luftfartsmyndighet i hans eller hennes hemland.

Med möjlighet att besöka landet avses flygpersonals inresa i och utresa ur landet under samma förutsättningar som ovan anges gälla sjömän. Flyget behöver inte i sig vara ett luftfartyg som går regelbundet enligt tidtabell, utan det räcker att det i situationen är fråga om flygpersonalens egen normala arbetsuppgift. Att flyga som turist förutsätter i allmänhet pass och vid behov visum. På samma vis anses det resande som flygpersonalen på egen hand företar sig i egenskap av turister utgöra sedvanlig ankomst till och utresa från landet. I praktiken förekommer det att skiftesarbetande besättningar fortsätter sin resa med ett flyg som avgår först efter friskift. Därför föreslås att det skall föreskrivas att flygpersonals resa ut ur landet också kan ske med nästa reguljära flyg som hör till hans eller hennes uppgifter.

I paragrafens 3 *mom.* föreskrivs om möjligheten för personal på tåg att besöka landet. I överenskommelsen om järnvägssamtrafik mellan Finland och Ryssland (FördrS 48/1997) föreskrivs att de som är anställda vid järnvägarna och som sköter olika transportuppgifter får resa till den andra avtalslutande partens gränsöverlätelsestationer, vistas på dessa stationers område samt återvända till sitt eget område genom att uppvisa identitetsbevis och namnförteckning. Mallarna för identitetsbevisen och mallen för och innehållet i namnförteckningarna specificeras separat i det järnvägsgränsavtal som ingåtts mellan det finska trafikministeriet och det ryska järnvägsministeriet. I likhet med det som gäller sjömän på fartyg och personalen på luftfartyg innebär inte tågpersonals inresa och vistelse sådan ankomst till eller utresa ur landet som förutsätter utförande av gränskontroll, trots att även dessa personer kan utsättas för kontroller. Den rätt tågpersonal har att röra sig på gränstationerna med det ovan nämnda identitetsbeviset samt efter att ha överlämnat en namnförteckning gäller främst de järnvägsstationer i anslutning till riksgrän-

sen som är gränsöverlättelsestationer för tåg. I övrigt krävs att personalen har pass som resedokument samt de uppehållstillstånd eller visum som krävs.

I paragrafens 4 *mom.* föreskrivs att en sjöman eller en person som hör till personalen på ett luftfartyg eller ett tåg inte har rätt att gå i land om han eller hon belagts med inreseförbud eller om personen anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan. Sjömän kan trots inreseförbud ges möjlighet att uträtta sina arbetsuppgifter bredvid fartyget på bryggan i hamnen, t.ex. arbete i anslutning till lastning och lossande av fartygets last, om inte gränskontrollmyndigheten anser att det föreligger särskilt hinder därtill.

Villkor för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd

45 §. *Beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands.* Om villkoren för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd bestäms i 18 § i den nu gällande lagen. Ifrågavarande bestämmelse gäller beviljande av uppehållstillstånd, såväl om syftet är av tillfällig som av kontinuerlig karaktär. I lagförslagets paragraf föreskrivs om beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands. Om beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd föreskrivs i en skild paragraf.

Det föreslås att paragrafens 1 *mom.* skall fastställa fyra situationer för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd. Med stöd av 1 och 2 *punkten* i momentet beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för tillfälligt arbete eller näringsidkande.

Med stöd av 3 *punkten* i momentet beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för studier. Studier är till sin karaktär uppenbart tillfälliga. På basis av studier beviljas undantagslöst tillfälligt uppehållstillstånd. Närmare bestämmelser om ärendet finns i 46 §.

Enligt 4 *punkten* i momentet beviljas tillfälligt uppehållstillstånd om något annat särskilt skäl talar för att tillstånd skall beviljas. Beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd till en utlänning skall i undantagsfall vara möjligt t.ex. med hänsyn till familjelivet då en utlän-

ning kommer till Finland för att gifta sig. På basis av särskilda skäl kan tillfälligt uppehållstillstånd även beviljas till en kärnfamiljs utomstående familjemedlemmar, såsom far- och morföräldrar eller utlänningar som t.ex. vill bekanta sig med Finlands kultur eller natur. I vissa fall kan även utlänningar som söker medicinsk vård i Finland via internationella organisationer beviljas tillfälligt uppehållstillstånd eller i de fall en utlänning kommer till Finland för en viss rättshandling eller rättegång.

Tillfälligt uppehållstillstånd kan också beviljas av annat särskilt skäl när ett barn adopteras från utlandet till Finland. Detta gäller endast då nämnden för adoptionsärenden gett tillstånd till adoption men den stat från vilken barnet adopteras förutsätter att barnet skall beviljas uppehållstillstånd i Finland för att adoptionsprocessen skall kunna slutföras.

Tillfälligt uppehållstillstånd av annat särskilt skäl beviljas även personer som deltar i volontärtjänst via ett internationellt program när uppehållstillstånd är ett villkor för inresa och vistelse i landet.

Enligt paragrafens 2 *mom.* kan uppehållstillstånd för arbete beviljas antingen som ett uppehållstillstånd för arbetstagare eller som ett annat uppehållstillstånd. Om uppehållstillstånd för arbetstagare och om utförande av arbete med annat uppehållstillstånd eller utan uppehållstillstånd föreskrivs närmare i kapitlet om arbete. Upphållstillstånd för arbetstagare beviljas i situationer där det med stöd av den nu gällande lagen har krävts arbetstillstånd.

Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd för arbetstagare föreslås, med avvikelse från nuläget, vara utgångspunkt vid beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare. Ett undantag är tillfälligt uppehållstillstånd för arbetstagare, som enligt lagförslaget skall beviljas endast om arbetet uttryckligen är tillfälligt. Huruvida arbetet är tillfälligt eller inte bedömer Arbetskraftsbyrån med beaktande av de uppgifter som den som ansöker om tillstånd uppgett t.ex. beträffande arbetserbjudandets längd samt övriga faktorer och omständigheter som i sin helhet inverkar på ärendet. Sådana uppgifter är t.ex. gängse längd och karaktär på anställningen inom det avsedda yrkes- eller verksamhetsområdet el-

ler hos arbetsgivaren i allmänhet. Ett överenskommet villkor om provtid som nämns i arbetsavtalet är inte i sig en tillräcklig grund för avvikelser från utgångspunkten med ett uppehållstillstånd av kontinuerlig art för arbetstagare.

Enligt paragrafens 3 mom. beviljas familjemedlemmar till en utlänning som fått tillfälligt uppehållstillstånd också tillfälligt uppehållstillstånd för samma tid. Det föreslås att bestämmelsen ändras i jämförelse med den nu gällande lagen, på så vis att också familjemedlemmar, vilkas tillfälliga vistelse är under ett år, beviljas uppehållstillstånd utan särskild orsak. Med uttrycket "för samma tid" avses att familjemedlemmens uppehållstillstånd går ut samtidigt som huvudsökandes tillstånd. Tillstånd beviljas naturligtvis inte så att de börjar retroaktivt, ifall den ena familjemedlemmen har kommit till landet och beviljats tillstånd tidigare än den andra.

Ett villkor för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd är att utlänningens och hans eller hennes familjemedlems försörjning är tryggad.

46 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för studier.* I paragrafens 1 mom. föreslås ingå en bestämmelse om närmare grunder för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd för studier. Med en sådan i Finland belägen läroanstalt, inom vars ramar försiggår studier för vilka tillfälligt uppehållstillstånd kan beviljas, avses alla läroanstalter som följer efter grundskolan, såsom yrkesläroanstalter, högskolor och vuxenläroanstalter.

Ett tillfälligt uppehållstillstånd på basis av studier skall, såsom hittills, i huvudsak beviljas för examensinriktade studier. Tillfälligt uppehållstillstånd kan också beviljas för andra än examensinriktade studier, ifall utlänningen kan framlägga särskilda grunder som stöd för sin ansökan. Som särskilda grunder betraktas t.ex. komplettering av erhållen yrkeskunskap eller examen, tilläggsutbildning i anslutning till arbete som utförs i utflyttningslandet, specialutbildning som meddelas i Finland (t.ex. inom datateknik), utlänningens önskan att studera finsk kultur och det finska språket, samt det att personen har finska rötter. Det är inte ändamålsenligt och inte heller möjligt att fullt täckande lista alla särskilda grunder i lagstiftningen, eftersom

de bakomliggande orsakerna är varierande och, beroende på sökande, kan utgöra en godtagbar grund för studier i Finland. Tillståndsprövningen utförs alltid från fall till fall.

Tillfälligt uppehållstillstånd beviljas också dem som kommer på ett över tre månader långt elevutbyte. Det finns internationella program för elevutbyte. Nordplus och den nordiska forskarutbildningsakademien (NOFA) är nordiska samarbetsprogram. I dessa program kan även medborgare från tredje land delta. Sokrates och Leonardo da Vinci och ramprogrammet för forskning hör till EU:s program. I EU:s program kan medborgare i sådana länder som ansöker om medlemskap delta, med stöd av avtal som slutits med dessa länder. EU har dessutom annat avtalsbaserat samarbete kring utbildning och forskning med flera länder. Finländska högskolor har bilaterala utbytesavtal med utländska högskolor såväl inom som utanför EU. En person kan också ansöka om elevutbyte utan att höra till något officiellt utbytesprogram.

En utgångspunkt för studier i Finland är att utlänningen åtminstone besitter de grundläggande kunskaperna och färdigheterna i studiespråket innan han eller hon kommer till Finland. Det förutsätts inte att det i lag skall föreskrivas att tillräckliga språkkunskaper är ett villkor för beviljande av tillstånd, eftersom det är svårt för en myndighet att tillförlitligt och jämlikt klarlägga kunskaperna. Läroanstalterna bör ändå sörja för att endast de utländska studerande vars språkkunskaper räcker till för att genomföra studierna väljs ut. Läroanstalten kan anordna fördjupad språkutbildning i anslutning till studieämnet.

47 §. *Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands.* I paragrafen föreskrivs om situationer där en person som befinner sig utomlands kan beviljas uppehållstillstånd för vistelse av kontinuerlig karaktär. De nuvarande tillståndsvillkoren har fungerat som utgångspunkt vid utformandet av förslaget till bestämmelsen om beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd. Medan det enligt den tabell som utgör bilaga till den nuvarande utlänningsförordningen kan beviljas uppehållstillstånd för vistelse av permanent karaktär

med status A, föreslås nu att i huvudsak ett kontinuerligt tidsbegränsat uppehållstillstånd skall beviljas. Ordet "kontinuerlig" uttrycker bättre tillståndets karaktär än vad uttrycket "av permanent karaktär", som nu används, gör.

I jämförelse med den nuvarande paragrafen föreslås att paragrafens 1 mom. 1 punkten skall ändras så att begreppet "finsk härkomst" utvidgas att omfatta situationer där åtminstone den ena av utlänningens mor eller farföräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare. Det föreslås att paragrafen på samma gång utvidgas att gälla personer som själva har varit finska medborgare. Det krävs inte att personen själv har finskt medborgarskap av börd. Om utlänningen ansöker om tillfälligt uppehållstillstånd kan sådant beviljas med stöd av 45 § 1 mom. 4 punkten.

Enligt 2 punkten i momentet är det möjligt att bevilja kontinuerligt uppehållstillstånd för arbete av fortgående karaktär, antingen som ett uppehållstillstånd för arbetstagare eller som ett annat uppehållstillstånd. Om arbete med uppehållstillstånd för arbetstagare eller med annat uppehållstillstånd eller utan uppehållstillstånd föreskrivs i 5 kap. om arbete. Det föreslås att uppehållstillståndet för arbetstagare används på motsvarande sätt som i dagens läge då det krävs att utlänningen har arbetstillstånd. För sådant arbete, för vilket inte uppehållstillstånd för arbetstagare krävs, beviljas ett vanligt uppehållstillstånd. Närmare bestämmelser om arbete utan uppehållstillstånd för arbetstagare finns likaså i kapitlet om arbete.

Enligt 3 punkten i momentet kan för näringsidkande också ett uppehållstillstånd av fortgående karaktär beviljas en person som befinner sig utomlands. Det föreslås att tillståndet beviljas som ett uppehållstillstånd för näringsidkare. Närmare bestämmelser om villkoren för och förfarandet kring beviljandet av tillståndet finns i kapitlet om arbete.

Enligt paragrafens 3 mom. beviljas en familjemedlem till en utlänning som fått uppehållstillstånd ett kontinuerligt uppehållstillstånd när beviljandet grundar sig på familjemedlemmens vistelse i landet. Tillståndet beviljas för samma tid som för familjemedlemmens tillstånd. På motsvarande sätt beviljas familjemedlemmen till en utlänning som

fått permanent uppehållstillstånd först ett tidsbegränsat kontinuerligt uppehållstillstånd, vars längd bestäms enligt 53 och 55 § i lagförslaget.

Enligt paragrafens 4 mom. förutsätter inte ett sådant beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd som sker med stöd av 1 mom. 1 punkten att utlänningens eller hans eller hennes familjemedlemmars försörjning är tryggad. Enligt den nu gällande lagen förutsätts tryggad utkomst också i situationer som omfattas av den föreslagna 1 punkten, men eftersom det med stöd av 48 § nedan inte ställs några försörjningskrav på ingermanländare är det inte heller befogat att ställa sådana krav på före detta finska medborgare.

Det föreslås att paragrafens 5 mom. skall innehålla en bestämmelse om förening av en familj i de fall den utlänning som bor i landet ursprungligen anlät till landet i egenskap av familjemedlem, men där det familjeband som lett till inresa har brutits. Utlänningen har t.ex. gift sig med en finsk medborgare eller med en utlänning som permanent bor i landet, men äktenskapet har upplösts. Om utlänningen härvid börjar se sig om efter en ny familj i sitt hemland bör möjligheten för den utlänning som redan lagligen är bosatt i Finland att flytta tillbaka till sitt hemland eller till något annat land för att leva i familjegemenskap tas i beaktande, om det kan anses att familjebanden som helhet koncentreras dit.

Om parförhållandet med en finsk medborgare upplöses t.ex. strax efter att utlänningen har fått ett permanent uppehållstillstånd i Finland och utlänningen därefter försöker föra in den make eller maka i det förra hemlandet, om vilken släkterna tidigare överenskommit, eller en före detta make eller maka, till Finland, antingen ensam eller tillsammans med de barn som fötts i detta äktenskap, skall det kontrolleras huruvida det avslutade parförhållandet med den finska medborgaren ingicks för att bestämmelserna om inresa skulle kunna kringgå. I dylika situationer är det möjligt att förutsätta att utlänningen återvänder till sitt förra hemland för att där leva i familjegemenskap.

48 §. *Upphållstillstånd för en person som kommer från det forna Sovjetunionens område.* I paragrafen föreskrivs om beviljande av

uppehållstillstånd till en person som kommer från det tidigare Sovjetunionens område. Det föreslås att bestämmelsen intas i denna proposition i huvudsak i samma form som den godkännts av riksdagen genom en lag som träder i kraft den 1 oktober 2003 (213/2003 - RP 160/2002 rd).

För det första, den återflyttning som de personer som härstammar från det tidigare Sovjetunionens område företar sig har att göra med de personer som under andra världskriget förflyttades till Finland och senare tillbaka till Sovjetunionen. Om denna grupp föreskrivs i paragrafens 1 mom. 1 punkten. Med nämnda grupp kan även jämföras de personer som tjänstgjorde i finska armén under andra världskriget. En bestämmelse om dem som tjänstgjorde i armén finns i momentets 2 punkt.

För det andra kan återflyttning komma i fråga när det gäller personer som inte hör till ovan nämnda grupper, ifall de har något slags gemenskap med Finland. Härvid är utgångspunkten fortfarande att sökanden själv, den ena av hans eller hennes föräldrar eller åtminstone två av personens mor- eller farföräldrar är, eller har varit, registrerad som finsk medborgare i handlingarna. Dessutom krävs att sökanden har sådana språkkunskaper i finska eller svenska som motsvarar kunskapsnivå A2 (s.k. nivå där man klarar sig) i den 6-stegsskala för utvärdering av språkkunskaper som presenteras i Europarådets allmänuropeiska referensramsdokument. För konstaterande av att personens språkkunskaper motsvarar kunskapsnivå A2 skall personen klara av vardagliga talsituationer och kunna skriva enkla texter och meddelanden. På denna kunskapsnivå skall personen kunna förstå tydligt tal om vardagliga saker eller enkel skriven text.

Det redogörs i ovan nämnda proposition närmare för utredningen av språkkunskaperna och förfarandet kring beviljande av uppehållstillstånd.

Med stöd av paragrafens 2 mom. beviljas en i 1 mom. avsedd familjemedlem till en utlänning uppehållstillstånd.

Utgående från momentet bedöms familjebandet mellan den invandrande (huvudsökande) och hans eller hennes barn vid tidpunkten för när huvudsökanden beviljas up-

pehållstillstånd. Som minderårigt barn betraktas ett sådant barn som personen har omvårdnad om och som inte har fyllt 18 år innan huvudsökanden beviljats uppehållstillstånd. I allmänhet återflyttar en familjs ingermanländska medlem först flera år efter att uppehållstillståndet har anhängiggjorts. Upphållstillstånd skall på grund av familjeband inte beviljas huvudsökandens barn som har fyllt 18 år innan huvudsökanden har beviljats uppehållstillstånd med stöd av denna paragraf.

I paragrafens 3 mom. 1 punkten förutsätts att sökanden anmäler sig som återflyttare vid en finsk beskickning. Det till Finlands ambassad i Tallinn hörande verksamhetsstället i Tartu och generalkonsulatet i S:t Petersburg har upprätthållit en kö för ingermanländska återflyttare som bor i närområdena. Det föreslås att upprätthållandet av kön överförs på Utlänningsverket. Beskickningarna skall omedelbart meddela Utlänningsverket uppgifter om personer som anmäler sig som återflyttare.

Sökanden bereds möjlighet att enligt vanlig köordning delta i språkprov. En representant för arbetsförvaltningen utreder också boendemöjligheterna i köordning.

Det föreslås att momentets 2 punkt skall innehålla en bestämmelse om förevisande av ett intyg över språkkunskaper. Med stöd av den grund som anges i paragrafens 1 mom. 3 punkten krävs att en ingermanländare som ansöker om uppehållstillstånd på godkänt sätt har avlagt ett prov i finska eller svenska och att nivån på provet motsvarar nivå A2 enligt den allmänuropeiska referensramen. I regel är det inte möjligt att påvisa språkkunskaper med andra intyg, t.ex. sådana som utfärdats av läroanstalter. Avsteg från ärendet kan göras när sökanden inte kan delta i samhällsorienteringen för återflyttare eller i språkprovet eller när det inte är möjligt att ordna dessa t.ex. på grund av sökandens ålder, invaliditet eller boningsort.

I momentets 3 punkt anges att ett villkor för beviljande av permanent uppehållstillstånd är att sökanden har tillgång till en bostad i Finland. Bostaden kan vara en sådan bostad som en representant för arbetsförvaltningen utsett till sökanden eller en ägar- eller hyresbostad som sökanden fått tag i på den

privata marknaden. Som uppfyllande av bostadsvillkoren beaktas också att sökanden har möjlighet att flytta in hos en släkting som permanent uppehåller sig i Finland.

Enligt paragrafens 4 mom. skall en sådan finländsk härkomst som avses i 1 mom. 3 punkten påvisas med originaldokument eller, om detta inte är möjligt, på annat tillförlitligt sätt. Originaldokument krävs för bekräftande av den finländska härkomsten. När det gäller paragrafens 1 och 2 mom. i lagförslaget skall det att en person tillhör förflyttad befolkning från Ingermanland påvisas med ett intyg som riksarkivet utfärdar, medan krigsarkivet utfärdar intyg över deltagande i den finska armén under andra världskriget.

I paragrafens 5 mom. föreskrivs att inga krav på tryggad försörjning ställs i de situationer paragrafen avser.

När verkställigheten av en motsvarande bestämmelse i utlänningslagen som träder i kraft vid ingången av oktober har förberetts har det uppstått ett behov att till utlänningslagen foga normgivningsbemyndigande i anslutning till grunderna för det språkprov som nämns i 3 mom. 2 punkten. I 6 mom. föreslås därför att statsrådet ges bemyndigande att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om grunderna för och anordnandet av språkprov.

49 §. *Beviljande av första tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlännningar som kommit till landet utan uppehållstillstånd.* En utlänningslag skall i regel ha uppehållstillstånd då han eller hon anländer till landet. En person som med visum, eller utan att behöva ha visum, anländer till landet som turist eller i annat kortvarigt syfte kan i Finland beviljas uppehållstillstånd i fall som särskilt föreskrivs om i denna paragraf. Syftet är att förtydliga bestämmelsen i 20 § i den nuvarande utlänningslagen. I lagförslaget bestämmelse krävs att det föreligger förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd utomlands. Härvid är t.ex. kravet på tryggad försörjning en förutsättning i situationer som motsvarar de fall där en utlänningslag söker om uppehållstillstånd utomlands. Uppehållstillståndet är på motsvarande sätt tillfälligt eller kontinuerligt under samma förutsättningar som gäller för beviljande av uppehållstillstånd när personen ansöker om tillstånd från utlandet.

Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkten beviljas en person som anlänt till landet utan uppehållstillstånd ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Finland om utlänningslag har varit finsk medborgare eller åtminstone den ena av hans eller hennes föräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare. I paragrafens 2 mom. anges att tillståndet är kontinuerligt. Det föreslås att den nuvarande bestämmelsen ändras så att uppehållstillstånd också beviljas när åtminstone den ena av utlänningslag mor eller farföräldrar har varit infödd finsk medborgare. Syftet med bestämmelsen i punkten är att avkomlingar till emigranter från Finland skall ha möjlighet att återvända till Finland. Syftet är däremot inte att myndiga barn till en utlänningslag som förvärvat finskt medborgarskap skall få uppehållstillstånd i Finland med stöd av denna undantagsbestämmelse, utan i dessa fall skall uppehållstillstånd ansökas från utlandet.

Momentets 2 punkt motsvarar bestämmelsen i 20 § 1 mom. 2 punkten i den nuvarande utlänningslagen. I punkten regleras om möjligheten att undantagsvis bevilja uppehållstillstånd i Finland till en utlänningslag som före ankomsten till Finland bott tillsammans med sin i Finland bosatta make eller make. Äktenskapet, som ingåtts före utlänningslag ankomst till Finland, skall vara verkligt och inte ha ingåtts för att bestämmelserna om inresa skall kunna kringgå. Detsamma gäller samboförhållanden. Av denna orsak bör sambonet ha inletts redan innan ankomsten till Finland. Om boendetiden är under två år tillämpas undantagsbestämmelsen inte, och då skall personen ansöka om uppehållstillstånd från utlandet.

Momentets 3 punkt innehåller en bestämmelse om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare till en utlänningslag som vistas i Finland utan giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd. De situationer som avses i punkten gäller t.ex. resenärer som vistas i landet med visum eller utan att behöva ha visum. Ett tilläggsvillkor för beviljande av tillstånd är att det med tanke på utlänningslag eller arbetsgivaren vore oberättigat att inte bevilja utlänningslag ett sådant uppehållstillstånd för arbetstagare som han eller hon ansökt om i Finland. Det är t.ex. ogrundat att neka en ut-

länning uppehållstillstånd för arbetstagare när han eller hon har slutit ett arbetsavtal och det är fråga om en bransch eller uppgift inom vilken det är nödvändigt att personens lämplighet bedöms inför anställningen eller i övrigt se till att arbetsgivaren och arbetstagaren personligen träffas, och detta ändamålsenligast kunde gå av stapeln i Finland. Härvid finns inte orsak att förutsätta att utlänningen skall avlägsna sig ur landet för att från utlandet ansöka om uppehållstillstånd för arbetstagare. Det är t.ex. ogrundat att neka en utlänning uppehållstillstånd för näringsidkare när förberedelserna för näringsverksamheten är långt gångna, exempelvis i fråga om anordnandet av finansiering, avtal och eventuella myndighetsbeslut. Bestämmelsen i punkten skall inte tillämpas när sökanden vid anhållandet om visum har meddelat ett annat syfte med inresan än det på vars grund han eller hon ansöker om uppehållstillstånd. En behärskad invandring förutsätter att det i huvudsak alltid ansöks om uppehållstillstånd från utlandet och att en person inte kan komma till landet som turist för att söka jobb.

Med stöd av 4 punkten i momentet beviljas uppehållstillstånd enligt prövning för varje enskilt fall om det vore uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, t.ex. när det gäller familjebildning. Med stöd av denna punkt kan uppehållstillstånd beviljas t.ex. på basis av ingående av äktenskap när det undantagsvis anses vara oskäligt att personen tvingas ansöka om uppehållstillstånd från utlandet och det är uppenbart att personen beviljas uppehållstillstånd om han eller hon skulle ansöka om det från utlandet. I detta sammanhang bör det beaktas att det i rättsliga och inrikes frågor inom EU i allt högre grad har fästs uppmärksamhet vid att de äktenskap, som i flera länder ingåtts för att bestämmelserna om inresa skulle kunna kringgås, är ett av de största invandringsrelaterade problemen. Europeiska unionens råd avgav den 4 december 1997 en resolution om åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäktenskap (97/C382/01). I resolutionen definieras omständigheter utgående från vilka det kan antas att äktenskapet ingåtts för att bestämmelserna om inresa skall kunna kringgås. Sådana omständigheter är bl.a. avsaknad av

samlevnad, att äktenskapet ingåtts mot betalning, att makarna inte har ett gemensamt språk, att makarna uppger motstridiga uppgifter om varandra eller att makarna inte hade träffats en enda gång innan de ingick äktenskap.

Andra exempel på beviljande av uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen i punkten kan vara att sökanden har ett gemensamt barn med en i Finland bosatt person och att sökanden ämnar leva i familjegemenskap med denna person eller åtminstone med sitt barn, eller att sökanden enligt ett läkarintyg på grund av nedsatt hälsotillstånd inte kan resa. Hälsomässiga skäl är i allmänhet problematiska som grund för beviljande av uppehållstillstånd. Kontinuerliga uppehållstillstånd för stadigvarande vistelse i Finland bör allmänt taget inte beviljas enbart på grund av hälsoskäl. Med stöd av 18 § 1 mom. 5 punkten i gällande lag har en utlänning undantagsvis av särskilda skäl kunnat få uppehållstillstånd för hälsovård. Uppehållstillstånd av tillfällig karaktär kan beviljas förutsatt att personen i fråga ersätter de kostnader som hans eller hennes vård föranleder samhället och att personens försörjning är tryggad under tiden för vistelsen i Finland. Om en utlänning som behöver tillfällig hälsovård i Finland inte har tryggad försörjning, men kan inte avlägsnas ur landet på grund av ett akut vårdbehov, kan han eller hon beviljas uppehållstillstånd av tillfällig karaktär med stöd av 51 §.

I undantagsfall kan det fästas vikt vid i vilket syfte utlänningen har beviljats visum till Finland. Om utlänningen t.ex. har beviljats visum för att delta i en läroanstalts inträdesprov kan han eller hon beviljas uppehållstillstånd i Finland på basis av studier, förutsatt att de andra villkoren för beviljande av uppehållstillstånd uppfylls och det med beaktande av alla faktorer som inverkar på ärendet skulle vara oskäligt att förvisa utlänningen till hemlandet för att därifrån ansöka om uppehållstillstånd. Det är fråga om en dylik situation t.ex. om studierna inleds strax efter inträdesproven.

Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd som ansökts i Finland med stöd av familjeband, arbets- eller studieplats eller något jämförbart band, tillämpas bestämmelsen i 49

§ 1 mom. 4 punkten. Alla utlänningar, inklusive asylsökande, försätts till denna del på samma ställning. Om utlänningen är familjemedlem till en i Finland bosatt finsk medborgare, beviljas uppehållstillstånd med stöd av 50 §.

I paragrafens 2 mom. bestäms av vilken art det uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 1 mom. skall vara. Upphållstillståndet beviljas som ett tillfälligt eller ett kontinuerligt tillstånd på samma grunder som när motsvarande tillstånd söks från utlandet.

I paragrafens 3 mom. föreslås att ett registrerat eller på annat sätt befast partnerskap mellan personer av samma kön skall jämföras med äktenskap vid prövningen av villkoren för beviljande av uppehållstillstånd. På motsvarande sätt krävs att personer som lever i en annan typ av parförhållande som inte offentligtgjorts har bott tillsammans i minst två år.

50 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska medborgare.* Det föreslås att paragrafen skall föreskriva om beviljande av uppehållstillstånd till en finsk medborgares familjemedlem på grund av familjeband. Enligt paragrafens 1 mom. kan en familjemedlem till en finsk medborgare komma till Finland för att ansöka om uppehållstillstånd och vistas i landet medan tillståndsärendet behandlas. Familjemedlemmen kan också ansöka om uppehållstillstånd utomlands. Enligt den nu gällande lagen måste familjemedlemmen vänta utomlands på att ansökan om tillstånd behandlas. Familjemedlemmen till den finska medborgaren beviljas tillstånd, om det inte med grund i den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan finns skäl till att inte bevilja tillstånd. Det ställs inga krav på tryggad försörjning för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas.

Avsikten är att huvudprincipen i praktiken kommer att innebära att tillstånd söks i Finland. Eftersom det i vissa situationer krävs visum för inresa, möjliggör bestämmelsen att ansökan om uppehållstillstånd även lämnas in utomlands, ifall visum av någon orsak inte skulle beviljas. På så vis kan en sökande som befinner sig utomlands anhängiggöra ansökan så att det därmed också är möjligt att söka ändring i beslutet om personen får av-

slag.

Paragrafens 2 mom. gäller situationer där familjemedlemmen är unionsmedborgare eller en därmed jämförbar person. I så fall tillämpas bestämmelserna i 10 kap. på familjemedlemmens inresa. Upphållsrätten för familjemedlemmen till en unionsmedborgare registreras på det sätt som anges i 10 kap.

Det föreslås att paragrafens 3 mom. skall innehålla en bestämmelse om beviljande av uppehållstillstånd till en annan anhörig till en finsk medborgare som är bosatt i Finland. Den anhöriga kan inte i likhet med den i 1 mom. avsedda familjemedlemmen komma till Finland för att ansöka om uppehållstillstånd, utan han eller hon måste vänta utomlands så länge ansökan behandlas.

I paragrafens 4 mom. föreskrivs att det inte skall ställas några krav på tryggad försörjning i de fall som avses i bestämmelsen. Om familjemedlemmen är unionsmedborgare eller en därmed jämförbar person innebär detta en avvikelse i jämförelse med övriga familjemedlemmar till unionsmedborgare på vilka försörjningskrav tillämpas på basis av 10 kap.

51 §. *Beviljande av uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet.* I paragrafen föreskrivs om beviljande av uppehållstillstånd till en utlänning i Finland i situationer där det egentligen inte finns grunder för beviljande av uppehållstillstånd, men där personen trots allt inte tillfälligt kan avlägsnas ur landet, antingen av faktiska skäl som hänför sig till avlägsnande ur landet eller av mänskliga skäl som hänför sig till omständigheter kring själva personen. Ett sådant skäl är t.ex. att trafikförbindelser till ifrågasvarande stat saknas, att personen inte kan få tag på de resedokument som behövs eller att statens myndigheter i övrigt förhåller sig negativt till att ta emot personen.

I tillämpningspraxisen har uppstått situationer där det funnits behov av att bevilja uppehållstillstånd till personer som det inte varit möjligt att avlägsna ur landet. I tillämpningspraxisen har sådana utlänningar beviljats uppehållstillstånd med stöd av 20 § 1 mom. 3 punkten på den grunden att vägrande av tillstånd vore uppenbart oskäligt.

Det föreslås att det i lagen skall ingå en ny bestämmelse som gör det möjligt att bevilja

uppehållstillstånd i situationer där det de facto inte är möjligt att avlägsna personen ur landet. Punkt D.1 i den statusklassificering som utgör bilaga 1 till den nuvarande utlänningsförordningen omfattar de situationer där uppehållstillstånd har beviljats av individuella mänskliga orsaker, eftersom personen inte har kunnat avvisas på grund av situationen i hem- eller vistelsestaten eller på grund av att myndigheterna i ifrågavarande stat förhåller sig negativt till att ta emot personen.

I de situationer som avses i paragrafens 1 mom. finns det ett tillfälligt hälsomässigt skäl, eller ett s.k. tekniskt hinder, till att personen inte kan återsändas till sitt hemland. Bristen på trafikförbindelser från Finland till hemlandet, bristen på behövligt resedokument eller någon annan motsvarande faktor kan leda till att utlänningen inte med tvångsmedel kan avlägsnas från Finland. I en dylik situation kan det även hända att ifrågavarande person själv frivilligt skulle kunna resa till sitt hemland, men om han eller hon inte går med på det är det inte möjligt att med tvång återsända personen med poliseskort. I dylika situationer har det nästan alltid i praktiken varit fråga om en asylsökande som fått avslag på sin ansökan, men i princip behöver det inte vara fråga om ett sådant fall.

De länder från vilka asylsökande kommer är ofta också länder till vilka trafikförbindelserna är dåliga och som förhåller sig negativt eller avhållande till strävan att återbörd medborgarna. Det är också möjligt att försvåra de egna medborgarnas hemkomst genom att t.ex. inte svara på ansökan om resedokument eller på annat motsvarande sätt. Staten kan också befinna sig i en så kaotisk situation att den inte kan stå till tjänst med några handlingar.

En utlänning beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd tills det tillfälliga hindret är undanröjt. Den tillfälliga situationen kan vara i högst två år, varefter ett kontinuerligt uppehållstillstånd skall beviljas om det fortfarande inte är möjligt att avlägsna personen ur landet.

I paragrafens 2 mom. bestäms att beviljandet av uppehållstillstånd inte förutsätter trygkad försörjning.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs att om en utlänning beviljas uppehållstillstånd med

stöd av 1 mom. beviljas inte uppehållstillstånd på grund av familjeband till en i utlandet bosatt familjemedlem till utlänningen. Eftersom den vistelse för vilken det uppehållstillstånd som avses i paragrafen har beviljats är av tillfällig karaktär och eventuellt mycket kortvarig, är det inte motiverat att bevilja utlänningens familjemedlemmar uppehållstillstånd i Finland.

52 §. *Beviljande av uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker.* Genom den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 maj 1999 (537/1999) utvidgades innehållet i fråga om uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd, och samtidigt ströks möjligheten att bevilja uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl. I tillämpningspraxisen beviljades uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl i situationer där det fanns mänskliga orsaker till att inte avlägsna en person från landet, t.ex. på grund av lång vistelse i landet till följd av en utdragen tillståndsbehandling. Denna nya definition visade sig vara särskilt problematisk med tanke på tillämpningen av lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999).

Det föreslås att det i paragrafen skall föreskrivas om situationer där det på grund av sökandens hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller annan individuell, mänsklig orsak vore uppenbart oskäligt att vägra sökanden uppehållstillstånd. Grunderna för erhållande av uppehållstillstånd kan gälla enbart de utlänningar som redan kommit till Finland. Bestämmelsen föreslås ofta gälla en asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd på basis av internationellt skydd, men som man ur mänsklig synvinkel inte kan kräva att skall återvända till sitt hemland.

En grund för beviljande av uppehållstillstånd på grund av hälsoskäl i de fall som avses i denna paragraf kan vara att utlänningen inte kan få nödvändig vård i hemlandet. Nivån på vården eller återkomsten till vård måste vara av sådan art att de är skadliga för hälsan. En förutsättning är att förhållandena i hemlandet efter återkomsten på det hela taget är sådana att personens livstid förkortas eller att personen orsakas betydande kroppsligt eller psykiskt lidande ifall han eller hon återvänder. Att hälsovården i vissa länder är dyr och

utlänningen medellös räcker inte som grund för beviljande av uppehållstillstånd. I enskilda fall bör det dessutom finnas andra faktorer som gör att återsändning till hemlandet ur mänsklig synvinkel inte kan anses vara ett alternativ. Det kan exempelvis gälla ett barn, en åldring eller en ensamförsörjare i sårbar ställning eller att ifrågavarande land är sådant att det inte kan krävas att personen, med beaktande av alla faktorer som inverkar på ärendet, sänds tillbaka efter en relativt lång vistelse i Finland.

Det är ovanligt att tillämpa paragrafen på fall där grunderna för beviljande av uppehållstillstånd är sökandens band till Finland. Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd som han eller hon sökt i Finland på grund av familjeband, arbets- eller studieplats eller något annat band till Finland, tillämpas bestämmelsen i 49 § 1 mom. 4 punkten och inte 52 §. Alla utlänningar, inklusive asylsökande, försätts i samma ställning till denna del. Syftet är inte att man genom tillämpningen av denna paragraf skall kunna förbigå de villkor som föreskrivits för uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband, studier eller arbete.

Med stöd av denna paragraf beviljas uppehållstillstånd också till exempel till en sådan utlänning som inte har knutit i 49 § 1 mom. 4 punkten avsedda band till Finland, men som det oaktat är så förtrogen med det finska eller svenska språket, finsk kultur och finskt levnadssätt att det skulle vara problematiskt för honom eller henne att återanpassa sig i hemlandet med beaktande av omständigheterna i hemlandet eller personens sårbara ställning, även om han eller hon har levt största delen av sitt liv i ursprungslandet. I synnerhet barn och unga är ofta i en sådan situation, även om man i fråga om barn å andra sidan beroende av omständigheter kan också anse att de har lättare än vuxna att anpassa sig i nya förhållanden.

Enbart en lång väntan på beslut som gäller internationellt skydd kan inte vara en grund för erhållande av uppehållstillstånd. Det att i synnerhet barnfamiljer i flera år vistats i landet i väntan på beslut kan däremot utgöra en grund för beviljande av uppehållstillstånd. En sådan situation skall dock vara ytterst exceptionell, för inom varje myndighet bör alla an-

sökningar gjorda av barnfamiljer prioriteras i behandlingen av ansökningar. Vid sidan av barnfamiljerna är det tänkbart att den långa väntan som en utlänning i annan sårbar ställning fått utstå i landet i utpräglade undantagsfall kan leda till att uppehållstillstånd beviljas.

I synnerhet minderåriga barn som kommit ensamma och som inte är i behov av internationellt skydd kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av den föreslagna paragrafen av individuella mänskliga orsaker, om deras föräldrar sägs ha dött eller om föräldrarnas hemvist inte är känd. Enligt artikel 3 i konventionen om barnets rättigheter skall barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Artikel 10 i konventionen om barnets rättigheter förutsätter dessutom att ansökningar från ett barn om familjeåterförening behandlas på ett positivt, human och snabbt sätt. När uppehållstillstånd beviljas med stöd av den föreslagna bestämmelsen skall hänsyn tas till att man inte utnyttjar barn i syfte att få resa in i landet.

Om man får reda på föräldrarnas hemvist och barnet kan återvända tryggt, sker familjeåterförening på det ställe där föräldrarna vistas. Familjeåterförening kan också ske i Finland, om detta är förenligt med barnets bästa. Då skall hänsyn tas till hur länge barnet har vistats i Finland, om barnet har börjat sin skolgång i Finland eller någon annan omständighet som talar för att familjen återförenas i Finland.

Beviljande av uppehållstillstånd till barnfamiljer på basis av en lång vistelse i landet kommer dock inte i fråga när vistelsen i landet grundar sig på ett lagstadgat förfarande om tillfälligt skydd. Härvid vet ifrågavarande personer redan från början att vistelsen är tillfällig. Enligt artikel 23.2 i direktivet om tillfälligt skydd kan medlemsstaterna tillåta att familjer, vars minderåriga barn går i skola, får stanna i medlemsstaten fram till slutet av pågående termin. I Finland går en tidsperiod på en termin åt till väntan på beslut om eventuell asyl och beslut som gäller avlägsnande ur landet, och därför förutsätter denna bestämmelse i direktivet inte att några särskilda bestämmelser ingår i lagen. Det tillfälliga skyddet kan enligt direktivet räcka högst tre år, så i situationer av tillfälligt skydd för-

utsätts i EU att utlänningarna återvänder till hemlandet efter en tid som är betydligt längre än den nuvarande finska tillämpningspraxisen anger.

Enligt paragrafens 2 mom. förutsätter beviljandet av uppehållstillstånd inte tryggad försörjning. Paragrafens 3 mom. innehåller i fråga om familjemedlemmar en hänvisning till 47 § 3 mom. Upphållstillstånd beviljas med stöd av 47 § 3 mom. till en familjemedlem till en person som erhållit uppehållstillstånd med stöd av 1 mom., och beviljandet av tillståndet förutsätter att försörjningen är tryggad.

53 §. *Det första tidsbegränsade uppehållstillståndets längd.* Enligt paragrafens 1 mom. skall det första tidsbegränsade uppehållstillståndet i regel beviljas för ett år. Om giltighetstiden för en utlännings pass går ut inom loppet av ett år efter det datum uppehållstillståndet beviljats, kan inte uppehållstillstånd beviljas för ett år, eftersom uppehållstillståndets giltighet kräver att resedokumentet är giltigt. Ordalydelsen i den nuvarande utlänningslagen, enligt vilken tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för minst ett år, om inte något annat följer av syftet med utlänningsvistelse här eller om han eller hon inte ansöker om uppehållstillstånd för en kortare tid, har inte visat sig vara en ändamålsenlig lösning. I tillämpningspraxisen har beviljandet av uppehållstillstånd för ett år blivit en huvudregel.

På motsvarande sätt skall en utlänning, vars grund för vistelsen är att en i Finland bosatt familjemedlem till honom eller henne uppehåller sig i landet, beviljas uppehållstillstånd i enlighet med uppehållstillståndet för den i Finland bosatta familjemedlemmen. Om ansökningarna om uppehållstillstånd har lämnats in vid olika tidpunkt beviljas uppehållstillstånd inte nödvändigtvis för ett år. Om giltighetstiden för uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband föreskrivs i paragrafens 2 mom.

Med stöd av paragrafens 3 mom. kan uppehållstillstånd beviljas för kortare tid än ett år när utlänningsansökan om uppehållstillstånd för mindre än ett år, eller om hans eller hennes vistelse i Finland är tillfällig och det tydligt går att bevisa vistelsens längd, såsom vid tillfälliga anställningsförhållanden. Med

stöd av detta lagrum kan uppehållstillstånd för kortare tid än ett år också beviljas för vissa rättshandlingar, såsom ingående av äktenskap, rättegång eller arbetsuppgift. I vissa fall kan utlänningsansökan om vård i Finland beviljas tillfälligt uppehållstillstånd.

Längden på en vistelse, inklusive första och sista datum, kan däremot också klart kunna bevisas när en utlänning ansöker om uppehållstillstånd för över ett år. Det skall vara möjligt att undantagsvis bevilja uppehållstillstånd för över ett år, t.ex. för en utländsk arbetstagarperiod i Finland eller för en viss tidsbestämd arbetsuppgift. Det första tidsbegränsade uppehållstillståndet kan högst beviljas för två år. Det förutsätts dock alltid att grunden för vistelsens slutdatum är känd när tillståndet beviljas.

Enligt 16 § utlänningslagen kan tidsbegränsat uppehållstillstånd för två år beviljas en utlänning som har varit finsk medborgare eller av vars föräldrar åtminstone den ena är eller har varit finsk medborgare. Det är ändamålsenligt att i fråga om nämnda grupp personer bevara undantagsbestämmelsen. I paragrafens 4 mom. föreslås att giltighetstiden för uppehållstillståndet förlängs till fyra år samt att momentet utvidgas till att också omfatta utlänningsansökningar av vilkas mor- eller farföräldrar åtminstone den ena är eller har varit infödd finsk medborgare.

Med stöd av paragrafens 5 mom. kan en person som tillhör personalen vid en främmande stats beskickning eller konsulat eller en familjemedlem till honom eller henne beviljas uppehållstillstånd för hela den mandatperiod som uppgetts. Detta har varit rådande praxis.

Villkor för beviljande av fortsatt tillstånd och permanent uppehållstillstånd

54 §. *Beviljande av fortsatt tillstånd.* I den nuvarande utlänningslagen finns inga bestämmelser om villkoren för beviljande av tidsbegränsat fortsatt tillstånd. Enligt paragrafens 1 mom. i lagförslaget skall ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd alltid beviljas när det fortfarande finns grund för utlänningsvistelse. Det föreslås att fortsatt tillstånd

beviljas som ett tillfälligt tidsbegränsat uppehållstillstånd i de fall det tidigare uppehållstillståndet har varit tillfälligt. På motsvarande sätt skall det fortsatta tillståndet för ett kontinuerligt tidsbegränsat tillstånd beviljas i form av ett kontinuerligt tillstånd. Om grunden för utlänningsvistelse har ändrats, kan det fortsatta tillståndet till en person som lagligt vistas i Finland i enlighet med den nya grunden beviljas antingen som tillfälligt eller kontinuerligt, oberoende av vad grunden för det tidigare uppehållstillståndet har varit. Det bör noteras att de allmänna förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd skall beaktas också vid beviljande av fortsatta tillstånd. Sådana hinder är äventyrande av den allmänna ordningen och säkerheten, folkhälsan och Finlands internationella förbindelser samt kringgående av bestämmelserna om inresa (36 §).

Vid prövningen av beviljandet av fortsatt tillstånd till en studerande måste det också fästas vikt vid hur studierna fortskrider och vid studerandens studieprestationer. För att beviljas tillstånd räcker inte enbart att sökanden är inskriven vid läroanstalten. Om studieprestationer saknas eller är ytterst blygsamma kan det också hända att fortsatt tillstånd inte beviljas. Alla faktorer och omständigheter som inverkar på ärendet skall tas i beaktande i tillståndsprövningen. Om den studerande däremot inte har haft framgång i studierna men får en arbetsplats kan han eller hon beviljas uppehållstillstånd för arbetstagarare.

I paragrafens 2 *mom.* föreskrivs om beviljande av fortsatt tillstånd på grund av internationellt skydd. I 117 § nedan föreslås att polisen beviljar fortsatt tillstånd på grundval av internationellt skydd. Om polisen däremot bedömer att det inte längre finns förutsättningar för att bevilja tillstånd skall polisen överföra ärendet till Utlänningsverket för avgörande.

Enligt statusklassificeringen i bilagan till den nuvarande utlänningsförordningen beviljas arbetstagare samt näringsidkare och yrkesutövare som har vistats i landet två år utan avbrott med ett uppehållstillstånd av tillfällig karaktär ett kontinuerligt tidsbegränsat uppehållstillstånd om näringsverksamheten, yrkesutövningen eller arbetet fortsätter. Det fö-

reslås att bestämmelsen skall ingå i lagen. I paragrafens 3 *mom.* hänvisas till 45 § 1 *mom.*, i vilket det föreskrivs om beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd för arbete eller näringsidkande. Med oavbruten vistelse avses att utlänningsvistelsen faktiskt bott i Finland. En normal turistvistelse i hemlandet eller korta arbetskommenderingar till utlandet bryter inte av den sammanhängande vistelsen i landet.

Enligt statusklassificeringen i bilagan till den nuvarande utlänningsförordningen kan en utlänning som vistats i landet två år utan avbrott med ett uppehållstillstånd av tillfällig karaktär beviljas ett permanent uppehållstillstånd när det föregående uppehållstillståndet beviljats av individuella mänskliga orsaker för att han eller hon inte tillfälligt kan avvisas eller utvisas till hem- eller vistelsestaten av orsaker som hänför sig till personen eller av den orsaken att myndigheterna i staten i fråga förhåller sig negativt till att ta emot honom eller henne. Ett villkor för beviljande av ett fortsatt tillstånd av kontinuerlig karaktär är att den situation som förhindrar återsändning fortsättningsvis håller i sig. Det föreslås att en motsvarande bestämmelse skall ingå i paragrafens 4 *mom.* på så vis att det i den hänvisas till 51 §, i vilken det föreskrivs om beviljande av uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet.

Med stöd av 5 *mom.* skall det vara möjligt att bevilja fortsatt tillstånd också i de fall där en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på nya grunder. Det föreslås att ärendet härvid avgörs som om utlänningsansökten om sitt första uppehållstillstånd. Eftersom utlänningsvistelsen lagligen har vistats i Finland med uppehållstillstånd när de nya grunderna uppstod, förutsätts inte att han eller hon avlägsnar sig ur landet och lämnar in sin ansökan utomlands till en finsk beskickning, utan han eller hon kan lämna in ansökan till polisinspektionen i häradet och stanna i Finland i väntan på att ansökan behandlas.

Med stöd av paragrafens 5 *mom.* skall uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare kunna beviljas en utlänning som har ett giltigt tidsbegränsat uppehållstillstånd. Upphållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare kan beviljas under samma förutsätt-

ningar som innan ankomsten till landet. I de situationer som avses i momentet är det fråga om en studerande som för heltidsarbete ansöker om uppehållstillstånd för arbetstagare eller om en familjemedlem till en person som arbetar med ett tillfälligt uppehållstillstånd för arbetstagare. Eftersom propositionen inbegriper reglerande av rätten att arbeta i fråga om många grupper av utlänningar som redan vistas i landet, kommer denna bestämmelse att tillämpas relativt sällan.

Det föreslås att paragrafens 5 mom. dessutom skall innehålla en bestämmelse utgående från vilken fortsatt tillstånd kan beviljas en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av familjeband men vars familjeband har brustit.

55 §. *Det fortsatta tillståndets längd.* I paragrafen föreskrivs om giltighetstiden för det nya tidsbegränsade uppehållstillståndet. Fortsatt tillstånd kan enligt paragrafens 1 mom. beviljas för högst tre år. Syftet är att det andra kontinuerliga tillståndet i allmänhet skall beviljas fram till den tidpunkt då utlänningen kan beviljas ett permanent uppehållstillstånd. Eftersom det föreslås att den vistelsetid som krävs för att permanent uppehållstillstånd skall kunna beviljas höjs till fyra år, vore det med tanke på myndigheternas resurser inte ändamålsenligt att polisen skulle bevilja tillstånd med ett års mellanrum. Tillfälligt uppehållstillstånd kan beviljas för ett år, för efter en vistelse på två år borde det prövas huruvida tillståndet kan bli kontinuerligt.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall ange att i de fall det är fråga om att ett tillfälligt uppehållstillstånd ändras till ett kontinuerligt, skall på giltighetstiden för uppehållstillståndet dock tillämpas den bestämmelse som anger det första uppehållstillståndets längd. På detta vis beviljas en utlänning som tillfälligt vistas i landet inte direkt ett tillstånd som är i kraft en längre tid, utan tillståndsmyndigheten kan efter ett års vistelse kontrollera att vistelsen fortsätter. Följande fortsatta tillstånd kan sedan vara i kraft en längre tid.

Bestämmelsen i paragrafens 3 mom. binder giltighetstiden för en familjemedlems uppehållstillstånd till giltighetstiden för huvudsökandens tillstånd.

56 §. *Beviljande av permanent uppehålls-*

tillstånd. Det föreslås att de allmänna villkoren för beviljande av permanent uppehållstillstånd klart skall regleras i lag. Det föreslås att den tvååriga lagliga vistelse i Finland som är ett villkor för beviljande av permanent uppehållstillstånd förlängs till fyra år. I Finland är kravet på boendetid förhållandevis kort i jämförelse med villkoret i många andra av EU:s medlemsstater. För att bestämmelserna skall harmoniseras föreslås att gränsen för boendetid höjs.

Enligt paragrafens 1 mom. beviljas permanent uppehållstillstånd när en utlänning efter att ha fått kontinuerligt uppehållstillstånd lagligen har vistats i landet i fyra år, förutsatt att de villkor på basis av vilka utlänningen beviljas ett kontinuerligt uppehållstillstånd fortfarande uppfylls vid tidpunkten för beviljandet av permanent tillstånd. De villkor på basis av vilka utlänningen beviljas uppehållstillstånd kan ändras under den tid utlänningen vistas i Finland. För att utlänningen skall kunna beviljas permanent uppehållstillstånd krävs dock att grunderna för vistelsen de senaste fyra åren har varit, och fortsättningsvis är, sådana att det på basis av dem kan beviljas ett kontinuerligt tillstånd. Utlänningen kan ha beviljats det första uppehållstillståndet av kontinuerlig karaktär på basis av arbete och senare gift sig och på basis av det erhållit ett tidsbegränsat fortsatt tillstånd av kontinuerlig karaktär.

Med oavbruten vistelse avses att sökanden vid tidpunkten för inlämnandet av ansökan skall ha ett giltigt uppehållstillstånd (status A) och att uppehållstillstånden vid tidpunkten för avgörandet har varit i kraft under en oavbruten tid på minst fyra år. Vanliga semesterresor och övriga resor eller frånvarotillfällen bryter inte av den sammanhängande vistelsen. Om frånvaron orsakas av att utlänningen, utsänd av en finsk arbetsgivare, arbetar på en arbetsplats utomlands, bryts inte den sammanhängande vistelsen av, om det anses att personen, enligt lagen om hemkommun och lagen om bosättningsbaserad social trygghet, är bosatt i Finland. En sammanhängande laglig vistelse anses inte heller brytas i de fall där en ny tillståndsansökan inte har inlämnats så länge tillståndet varit i kraft, medan tillståndsansökan i övrigt inlämnats omedelbart efter att tillståndet gått

ut.

En sammanhängande vistelse avbryts inte heller av en situation där fortsatt tillstånd inte har beviljats, men där förvaltningsdomstolen till följd av överklagande har sänt ärendet för ny behandling och tillstånd efter det har beviljats. Den tid som personen vistas utan tillstånd under tiden för ändringssökande räknas in i den oavbrutna lagliga vistelsen.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall föreskriva om hur den boendetid som krävs för beviljande av permanent uppehållstillstånd räknas ut. En utlänning skall i regel ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd innan han eller hon kommer till Finland. Tidsfristen på fyra år räknas härvid från inresedagen. Om utlänningen har beviljats ett uppehållstillstånd av kontinuerlig karaktär under den tid han eller hon vistats i Finland, räknas den tidsfristen på tre år från tillståndets första giltighetsdag. För att ett permanent uppehållstillstånd skall kunna beviljas förutsätts att utlänningen har vistats i Finland under minst hälften av den tid som uppehållstillståndet har varit i kraft.

Det föreslås att paragrafens 3 mom. skall föreskriva att den tidsfrist på fyra år, som gäller en person som erhållit uppehållstillstånd på basis av flyktingskap eller behov av skydd, skall räknas från inresedagen.

57 §. *Hinder för beviljande av permanent uppehållstillstånd.* Det föreslås att hindren för beviljande av permanent uppehållstillstånd i detalj regleras i lag. Utgångspunkten för paragrafen är att brottens klanderbarhet i regel framgår av det straff som föreskrivits brottet i lag.

Enligt paragrafens 1 mom. skall permanent uppehållstillstånd inte beviljas om det konstaterats att utlänningen gjort sig skyldig till brott eller är misstänkt för ett brott för vilket fängelsestraff har föreskrivits. Ett anhängigt brottmål föreslås vara ett hinder för beviljande av permanent uppehållstillstånd tills polisen enligt förundersökningslagen (449/1987) har beslutat att inte föra ärendet till prövning hos åklagare, åklagaren enligt lagen om rättegång i brottmål fattat beslut om att inte åtala personen, eller domstolen i enlighet med lagen om rättegång i brottmål förkastat åtalet eller med stöd av strafflagen inte dömt utlänningen till straff.

Om utlänningen gjort sig skyldig till exempelvis stöld eller äventyrande av trafiken, är detta ett hinder för att han eller hon skall beviljas permanent uppehållstillstånd. Snatteri eller trafikförseelse utgör dock inte ett sådant hinder. Om utlänningen upprepade gånger dömts till straff för ett brott spelar det ingen roll vilken typ av straff som angetts i brottsrekvisitet. Det har inte i någondera fallet betydelse om straffet utdömts i domstolsbehandling eller i ett straffyrkandeförfarande.

En tillämpning av 3 och 4 punkten i momentet förutsätter att brott begåtts upprepade gånger. Flera misstankar om brott som föranleds av samma gärning utgör inte i sig ett hinder för beviljande av permanent uppehållstillstånd.

Enligt paragrafens 2 mom. behöver beslutet inte ha vunnit laga kraft för att det skall kunna fastställas att utlänningen i enlighet med 1 mom. har gjort sig skyldig till ett eller flera brott. Vid begrundandet av hinder för beviljande av uppehållstillstånd bör dessutom alltid beaktas av vilken art och hur allvarlig den brotliga gärningen är.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om när det inte längre finns hinder för beviljande av permanent uppehållstillstånd. Om utlänningen dömts till ovillkorligt fängelsestraff kan permanent uppehållstillstånd beviljas tre år efter att straffet är avtjänat i sin helhet. Principerna för när straffet avtjänats i sin helhet framgår av den lagstiftning som gäller avtjänande av straff. En fånge har t.ex. med stöd av 17 § förordningen om verkställighet av straff (39/1889) till fullo utstått sitt straff när tiden för den villkorliga friheten är till ända.

Förvandlingsstraff för böter jämställs inte i denna lag direkt med villkorligt fängelsestraff. Den brottsliga gärning som ligger bakom förvandlingsstraffet kan vara lindringare än den gärning som leder till villkorligt fängelse, eftersom det i allmänhet är en persons medellöshet som är grund för förvandlingen.

Om utlänningen dömts till villkorligt fängelse kan permanent uppehållstillstånd beviljas två år efter att prövotiden för straffet gått ut.

I övriga fall kan permanent uppehållstillstånd beviljas när det gått över två sedan brottet begicks.

När uppehållstillstånd får återkallas och upphör att gälla

58 §. *Återkallande av uppehållstillstånd.* Enligt den nuvarande lagen upphör uppehållstillståndet automatiskt att gälla när utlänningen meddelat att han eller hon flyttar bort från landet eller utan avbrott har vistats två år utanför landet. Enligt 1 mom. i lagförslagets paragraf återkallas uppehållstillståndet i nämnda fall.

Ett problem i den nu gällande lagen är att uppehållstillståndet blir ogiltigt utan förvaltningsbeslut och det är därför svårt att kunna tolka när tillståndet gått ut. Tillståndet kan ha upphört att gälla, men enligt t.ex. utlänningsregistret kan tillståndet dock vara i kraft. Det vore tydligare om en myndighet i detta sammanhang fattade beslut om återkallande. Enligt rådande praxis skall tillståndsinnehavaren beredas möjlighet att, innan beslutet om återkallande av uppehållstillstånd fattas, ge sin förklaring till ett eventuellt förslag till återkallande och övriga utredningar som inverkar på ärendets avgörande. När återkallandet t.ex. sker på grund av att utlänningen flyttat bort från landet på grund av en långvarig utlandsvistelse kan hörande av tillståndsinnehavaren inte vara en förutsättning för återkallande ifall han eller hon inte kan nås. Det, under vilket förfarande tillståndet upphör att gälla, får inte avgöra behovet av att sökanden hörs.

Enligt paragrafens 2 mom. har en utlänning dock möjlighet att behålla sitt uppehållstillstånd i Finland genom att ansöka om att uppehållstillståndet inte skall återkallas på grund av utlandsvistelse. I ansökan skall en godtagbar orsak till frånvaron framläggas och ansökan skall göras innan det gått två år sedan utlänningen lämnade landet. Om Utlänningsverket beslutar att uppehållstillståndet inte skall återkallas bör av beslutet framgå en utsatt tid inom vilken det inte vidtas några åtgärder för återkallande av tillståndet.

Paragrafens 3 mom. föreslås motsvara bestämmelsen i 21 § 1 mom. i den nuvarande utlänningslagen. Paragrafens utgångspunkt är att ett uppehållstillstånd kan återkallas när en utlänning erhållit uppehållstillståndet genom att vilseleda myndigheterna. Uppehållstillståndet kan återkallas om t.ex. en studerande

inte studerar eller om en familjemedlem har flyttat bort från Finland, eller om det inte längre finns några familjeband. Möjligheten till återkallande måste finnas om de omständigheter sökanden uppgett inte motsvarar verkligheten, eftersom ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på sin höjd kan beviljas för tre år i taget.

Utgångspunkten i det nya 4 mom. är att uppehållstillståndet, i de fall de ändrade omständigheterna inte beror på sökanden, inte längre kan återkallas när sökanden slagit sig ned i Finland. Tillståndet kan återkallas om utlänningen endast har vistats en kort tid i landet. Ingen fast tidsgräns föreslås i lagen, utan det föreslås att fallen prövas skilt för sig. Den korta tid som nämns i lagen kan vara allt från någon vecka till några månader.

I paragrafens 5 mom. föreslås att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd kan återkallas också när en annan Schengenstat har beslutat att utvisa utlänningen. I detta fall bör grunden för utvisningen vara någon av följande omständigheter: utlänningen har dömts till straff för ett brott, för vilket det föreskrivits ett maximistraff på minst ett års fängelse, eller utlänningen har dömts till straff för flera eller upprepade brott, för vilka fängelse föreskrivits som straff. Ifrågavarande person har med sitt beteende visat sig vara en fara för andras säkerhet eller personen har inlett, eller kan utgående från tidigare verksamhet eller i övrigt på goda grunder antas inleda, verksamhet som utsätter Schengenstatens nationella säkerhet eller Schengenstatens förbindelser till en främmande stat för fara.

59 §. *När uppehållstillstånd upphör att gälla.* Enligt den nuvarande lagen upphör uppehållstillståndet automatiskt att gälla när utlänningen meddelat att han eller hon flyttar bort från landet eller utan avbrott har vistats två år utanför landet. Det föreslås att nämnda grunder för de situationer då tillstånd upphör att gälla överförs till att bli grunder för återkallande av uppehållstillstånd. De situationer där utlänningen genom en myndighets beslut avlägsnas ur landet eller där utlänningen förvärvat finskt medborgarskap föreslås kvarstå som grunder för de situationer när tillstånd upphör att gälla.

Det fattas inget egentligt förvaltningsbeslut om det att uppehållstillståndet upphör att gäl-

la, utan det räcker med en anteckning i utlänningsregistret för att konstatera faktumet. Skillnaden mellan återkallande av uppehållstillstånd och det att tillstånd upphör att gälla är att det att tillstånden upphör att gälla sker av sig självt, medan det skall fattas ett myndighetsbeslut om återkallande. I paragrafens 2 mom. föreskrivs om anteckningen i utlänningsregistret.

Tillståndsförfarande och behöriga myndigheter

60 §. *Ansökan om uppehållstillstånd.* I paragrafens 1 mom. föreskrivs enligt principen om behärskad invandring att utlänningen i regel skall ansöka om det första uppehållstillståndet från utlandet innan han eller hon anländer till Finland och i det land där personen lagligen vistas. Ansökan inlämnas till den finska beskickningen.

Om sökanden bor eller vistas i en stat i vilken varken Finland, något annat nordiskt land eller någon av EU:s medlemsstater överhuvudtaget har en beskickning, eller landet inte hör till den ambulerande ambassadörens verksamhetsområde, kan ansökan lämnas in till den beskickning som utrikesministeriet har utsett att skall handha denna serviceuppgift.

I paragrafens 2 mom. skall de situationer listas där uppehållstillstånd kan beviljas trots att ansökan lämnas in i Finland. Om det söks om uppehållstillstånd i Finland inlämnas ansökan till polisinspektionen i häradet.

Det ursprungliga syftet med tillståndsförfarandet var att göra det möjligt för utlänningen att ansöka om tillstånd från det tredje land där personen också vistas med uppehållstillstånd. I sådana situationer har utlänningen möjlighet att vänta på att ansökan om uppehållstillstånd behandlas och han eller hon har bättre möjligheter att skaffa fram de myndighetsutredningar som behövs för ansökan, eftersom han eller hon är registrerad i vistelandet både på basis av beviljat uppehållstillstånd och på basis av boende. Fastställandet av när en person vistas i ett tredje land med uppehållstillstånd är dock inte entydigt. Vissa stater beviljar ett provisoriskt eller tillfälligt uppehållstillstånd t.ex. för den tid under vilken ansökan om asyl eller uppehållstillstånd

behandlas. Bevarandet av tillståndsförfarandets flexibilitet i vissa fall där utlänningen redan anlänt till Finland och där det finns förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd i utlandet, men det land där utlänningen bor geografiskt sett ligger långt från Finland, talar också för att möjligheten att lämna in ansökan om uppehållstillstånd i det tredje land där utlänningen befinner sig med visum eller utan att behöva ha visum.

I paragrafens 3 mom. finns en bestämmelse om inlämnande av ansökan om uppehållstillstånd i Finland i de fall tillståndet beviljas av utrikesministeriet.

Enligt paragrafens 4 mom. kan närmare bestämmelser om tillståndsförfarandet utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning skall man bl.a. kunna föreskriva om vilka utredningar som skall bifogas till ansökan om uppehållstillstånd. Det är inte nödvändigt att föreskriva om dessa detaljer på lagnivå.

61 §. *Tillfälligt omhändertagande av resedokument.* Om tillfälligt omhändertagande av pass föreskrivs i 6 § utlänningsförordningen. Ifrågavarande bestämmelse rör olika situationer, allt från behandlingen av tillståndsansökningar till avlägsnande ur landet. I paragrafens 1 mom. föreskrivs om omhändertagande av resedokument vid behandlingen av ett ärende som gäller visum, uppehållstillstånd eller resedokument i Finland eller i en finsk beskickning utomlands. Bestämmelsen skall också tillämpas i asylförfarandet när en ansökan som gäller internationellt skydd behandlas. Om omhändertagande av pass som en säkerhetsåtgärd föreskrivs nedan i 119 §, vars rubrik är "övriga skyldigheter". Med uppehållstillstånd avses i detta sammanhang alla former av uppehållstillstånd, även uppehållstillstånd för arbetstagare.

Det föreslås att det i paragrafens rubrik och i paragrafen skall talas om resedokument i stället för pass. Ett resedokument kan vara ett pass, ett identitetsbevis, ett främlingspass eller en flyktings resedokument eller något annat resedokument. Som grund för omhändertagandet av ett resedokument ligger allmänna åtgärder som hänför sig till behandlingen av ansökan. Av dessa sker intygandet av att sökandens identitet och resedokument är riktiga innan visum, uppehållstillstånd eller ett nytt

resedokument beviljas. När visum eller uppehållstillstånd har beviljats fästs tillståndet i allmänhet i resedokumentet i form av ett klistermärke. Myndigheten tar resedokumentet i besittning endast om det är nödvändigt.

Det föreslås att det i paragrafens 2 mom. skall anges att resedokumentet skall återböras till sökanden genast när det inte längre med tanke på behandlingen är nödvändigt att det är omhändertaget. Sökanden skall också ha rätt att däremellan hålla resedokumentet vid resa eller för att utträta nödvändiga ärenden. Det bör särskilt beaktas huruvida sökanden har andra identitetsbevis med vilka han eller hon kan utträta olika ärenden som kräver att identiteten kan styrkas.

Målet med bestämmelsen är att behandlingen av ansökan skall ske smidigt, med tanke på såväl sökande som myndigheten. Om behandlingstiden är kort kan det vara motiverat att myndigheten har resedokumentet omhändertaget hela tiden. Om behandlingstiden är längre kan det vara motiverat att ge resedokumentet tillbaka till sökanden strax efter att sökanden lämnat in sin ansökan, ifall han eller hon behöver det. I det senare fallet tvingas sökanden eventuellt att än en gång överlåta dokumentet till myndigheten, t.ex. för att det beviljade tillståndet skall kunna föras in i resedokumentet.

Enligt paragrafens 3 mom. utfärdar polisen eller gränskontrollmyndigheten ett intyg över att resedokumentet tillfälligt är omhändertaget. Det föreslås inte att beskickningar skall omfattas av denna skyldighet. Intyget skall återlämnas till myndigheten när sökanden får tillbaka sitt resedokument under eller efter behandlingen.

62 §. *Förfarande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband.* Enligt förvaltningsrättens allmänna lära innehar den person som är utan tillstånd (sökanden) i regel rätten till anhängiggörande, eftersom det uppehållstillstånd som skall beviljas honom eller henne är föremål för ansökan. Rätten till anhängiggörande kan utvidgas genom lag. I den nu gällande utlänningslagen har rätten till anhängiggörande utvidgats på så vis att en familjemedlem som redan lagligen bor i Finland har rätt att anhängiggöra ärendet ifall sökanden befinner sig utomlands. Den familjemedlem som redan lagligen bor i Finland är

i vilket fall som helst en part i förfarandet. Det föreslås att denna reglering bibehålls i paragrafens 1 mom.

Det föreslås att en i Finland bosatt familjemedlem benämns en anknytningsperson. Om även anknytningspersonen ges rätt till anhängiggörande kan förfarandet försnabbas. Det är i allmänhet nödvändigt att innan tillståndet beviljas höra både sökanden och anknytningspersonen om deras vilja att fortsätta familjelivet tillsammans i Finland. I vissa fall är det lättare att anhängiggöra ärendet och framlägga behövliga utredningar i Finland än i utlandet.

Det föreslås att paragrafens 2 mom. skall innehålla en bestämmelse om att parterna skall beredas tillfälle att höras med anledning av utredningen av villkoren för beviljande av uppehållstillstånd. Hörandet kan ske muntligt eller skriftligt i enlighet med förvaltningslagen.

Om anknytningspersonen har anhängiggjort ärendet, men det inte är möjligt att på något vis få kontakt med sökanden, ges i regel avslag på ansökan i detta fall, eftersom det inte kan anses motiverat att bevilja uppehållstillstånd till en person med vilken ingen i Finland har någon som helst kontakt. Att bevilja uppehållstillstånd på detta sätt, utan nödvändiga utredningar, är som gjort för att öka missbruket, samtidigt som man i ärenden som berör familjeåterförening är tvungen att också i övrigt fästa vikt vid förebyggandet av missbruk. Avslag på ansökan orsakar inte parterna rättsförluster, eftersom ärendet alltid kan anhängiggöras på nytt.

63 §. *Utlåtanden om ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband.* Utlänningsverket eller polisinspektionen i häradet kan be om ett utlåtande av socialmyndigheten eller hälsovårdsmyndigheten på hem- eller boningsorten för anknytningspersonen. Innehållet i utlåtandet gäller de sociala förhållandena och hälsotillståndet i fråga om anknytningspersonen. Utlåtande kan för det första begäras om anknytningspersonen är ett minderårigt barn som kommit utan vårdnadshavare. För det andra kan utlåtande begäras om den sökande som befinner sig i utlandet är en annan utomstående familjemedlem till kärnfamiljen. I 18 c § 3 mom. i den nuvarande utlänningslagen finns en grundläggande

de bestämmelse om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd till en annan anhörig. Tillstånd kan beviljas om personerna i fråga ämnar fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levit i eller om den person som befinner sig i utlandet är fullständigt beroende av anknytningspersonen. Utlåtande kan utöver av ovan nämnda skäl också begäras om det finns en annan särskild orsak som ansluter sig till utredningen av familjesituationen.

64 §. *Muntligt hörande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband.* Eftersom de bestämmelser om muntligt hörande som ingår i förvaltningslagen inte är tillräckliga för utrikesförvaltningens behov, föreslås att specialbestämmelser skall ingå i utlänningslagen. Utgångspunkten föreslås även i utrikesförvaltningen vara att i så hög grad som möjligt utreda ärendet skriftligt, eftersom detta är den form av utredning som är mest ekonomisk för myndigheterna. Det förekommer trots allt fall där man är tvungen att ty sig till muntligt hörande, och därför bör det till lagen fogas en bestämmelse om behörigheten och förfarandet i de fall det föreligger behov av muntligt hörande.

Huvudregeln i uppehållstillståndsärenden är att sökanden åtminstone en gång avlägger ett myndighetsbesök i utlandet. I praktiken betyder detta att sökanden uppsöker den finska beskickningen. Även anknytningspersonen kan ombes att personligen avlägga ett besök hos myndigheten, om utredningen av ärendet det kräver. Personligt hörande är på grund av ärendenas natur en central metod för utredning. Ofta är det nödvändigt att höra sökanden om huruvida han eller hon vill och ämnar flytta till Finland. Avgörandet kan inte träffas enbart på basis av de förhoppningar som de familjemedlemmar som befinner sig i Finland när. Att flytta till ett annat land är ett mycket viktigt personligt avgörande, i synnerhet om det är fråga om flyttning av permanent karaktär.

Att sökanden personligen avlägger ett besök hos en finsk beskickning innebär inte en ändring till nuvarande praxis, för enligt utrikesministeriets anvisning som gäller uppehållstillstånd och inrikesministeriets anvisning om uppehållstillstånd förutsätts även nu att sökanden besöker myndigheten i uppe-

hållstillståndsärenden.

I normala fall måste en utlänning utan uppehållstillstånd minst två gånger besöka beskickningen på grund av tillståndsärendet, första gången innan ärendet avgörs i och med att han eller hon anhängiggör ärendet, och andra gången efter att beslut har fattats. För att kunna resa till Finland krävs att sökanden i samtliga fall besöker den finska beskickningen för att få ett klistermärke i sitt pass eller i undantagsfall också för att få ett resedokument.

Det kan undantagsvis förekomma situationer där det kan vara farligt för sökanden eller hans eller hennes anhöriga att besöka beskickningen i hemlandet. En sådan fara kan föreligga när anknytningspersonen har fått asyl i Finland på grund av att personen är i behov av skydd som hänför sig till uppehållstillståndets förbud mot tillbakasändning, eller när han eller hon har blivit utvald att tas in till landet som kvotflykting. Det kan också finnas andra orsaker på grund av vilka det inte kan förutsättas att sökanden uppsöker beskickningen innan ärendet avgörs. Resan till beskickningen kan t.ex. med tanke på sökandens omständigheter orsaka stora kostnader eller vara mycket komplicerad att ordna. Det är dock också vanligt att ansökan om en viktig förmån eller rättighet hos myndigheterna orsakar sökanden kostnader.

Avgörandet om sökandens skyldighet att personligen besöka den finska beskickningen för att höras skall träffas på grundval av huruvida det är möjligt att med andra metoder få tillräckligt med klarhet i ärendet för att beslut skall kunna fattas. Om personligt hörande är uppenbart onödigt skall det naturligtvis inte heller förutsättas. Om myndigheterna under olika skeden av ärendets behandling har delgetts motstridiga eller icke trovärdiga uppgifter, eller om ingen tillförlitlig skriftlig utredning har framlagts som stöd för ansökan, skall i regel möjligheten till personligt hörande tas till vara. Ett alternativ till personligt hörande av sökanden är att han eller hon hörs skriftligt eller t.ex. med hjälp av anknytningspersonen. Nyttjandet av dessa alternativ förutsätter naturligtvis att en tillförlitlig utredning kan fås i ärendet.

Enligt paragrafens 2 mom. verkställer polisinrättningen i häradet i Finland eller be-

skickningen utomlands det muntliga hörandet. Utlänningsverket kan verkställa det muntliga hörandet om utredningen av ärendet det kräver. Hörandet kan ske i Finland eller i en finsk beskickning utomlands.

I detta nu råder oklarhet om till vilken myndighet olika deletapper i utredningen av ärendet hör och på vilket sätt olika myndigheter borde sköta dem. I samband med totalrevideringen av lagen är det nödvändigt att klarlägga arbetsfördelningen i behandlingen av ansökningsärenden eftersom den inverkar på resursfördelningen. Muntligt hörande av klienter är ett anmärkningsvärt tidsdrygt arbete och det orsakar kännbara utgifter också i form av resekostnader, ifall hörandet i utlandet verkställs av andra än beskickningens tjänstemän.

Utlänningsverkets befattningsbeskrivning har före överföringen av asylförhör grundat sig på att ämbetsverket är en centralförvaltningsmyndighet som behandlar ärenden utgående från handlingar, medan de organisationer som besitter lokalförvaltningen, polisen och utrikesförvaltningen, träffar klienterna personligen när det behövs.

I utlänningslagen finns redan bestämmelser om muntligt hörande när det gäller behandlingen av asylansökningar. Det föreslås att en bestämmelse om muntligt hörande i ärenden som gäller tillstånd på grund av familjeband på motsvarande sätt skall ingå i lagen. Ärenden om tillstånd på grund av familjeband har varit föremål för diskussion sedan mitten av 1990-talet då familjemedlemmar till de utläningar som kommit till landet i egenskap av asylsökande i allt högre grad började ansöka om uppehållstillstånd för att flytta till Finland.

Det muntliga hörande som verkställs i samband med att ansökan tas emot utgör en naturlig del av emottagandet av ansökningar. I och med att det förutsätts att sökanden personligen anländer till platsen kan samtidigt behövliga extra frågor ställas till personen för att han eller hon inte skall behöva komma till myndigheten på nytt.

65 §. *Utredning av familjeband genom DNA-analys.* Bestämmelserna i paragrafen motsvarar bestämmelserna i 18 c § i den nu gällande lagen.

Enligt paragrafens 1 mom. kan Utlännings-

verket sända en part för DNA-analys om den utredning som i övrigt har getts angående familjebandet inte kan anses vara tillräcklig. Till Finland anländer utläningar i egenskap av asylsökande och kvotflyktingar från länder där det t.ex. på grund av inbördeskrig eller motsvarande konflikter eller en behörig myndighets åtgärder inte finns tillgång till ett pålitligt befolkningsregister eller motsvarande dokumentmaterial, vilket innebär att de dokument som gäller identitetsuppgifter (bl.a. identitetsbevis, födelseattester, äktenskapsbetyg och dödsattester) inte finns tillgängliga på ett tillförlitligt sätt. Utgående från erfarenheter i praktiken är det uppenbart att inte alla sökande kan förete tillräckliga bevis på familjeband i form av ett tillförlitligt dokument. Det är däremot inte heller alltid möjligt att få en tillräcklig redogörelse för familjebanden genom att intervjua familjemedlemmar i Finland och i utlandet och jämföra intervjuerna. Med tanke på barnets bästa är det viktigt att förespråka att barnet genom förfarandet kring familjeåterföreningen får komma till sina riktiga föräldrar och vårdas av dem.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs i likhet med tidigare om de uppgifter som meddelas parterna och om att en analys får utföras enbart med godkännande från den som skall undersökas. Analysuppgifterna får inte användas till andra ändamål än klarläggande av det familjeband som är ett villkor för beviljandet av uppehållstillstånd.

Deltagandet i DNA-analys är frivilligt för utläningen, vilket innebär att tvångsmedel inte tillgrips för att ett DNA-prov skall kunna tas. Skyddet av den personliga integritet som det föreskrivs om i 7 § grundlagen förutsätter att varje person som deltar i testet före provtagningen skall ge sitt godkännande. Myndigheten skall på förhand ge parten påkallade uppgifter om syftet med DNA-analysen och om analysens karaktär samt om följder och faror i anslutning till den. Parten skall underättas om att en situation där han eller hon vägrar att låta sig testas kan leda till att personen får avslag på ansökan, eftersom uppehållstillstånd på grund av familjeband inte kan beviljas utgående från den otillräckliga utredning som i övrigt har erhållits. Parten skall också informeras om att utlåtandet från

DNA-testet kan innehålla uppgifter om biologiskt släktskap som inte alla familjemedlemmar tidigare har haft kännedom om. Parten skall vid behov ges möjlighet att komplettera de redan givna utredningarna innan han eller hon skickas för DNA-analys. Utlänningsverket skall i enskilda fall förutom att förmedla information även ombesörja att allmänt informationsmaterial om DNA-analys finns tillgänglig på sökandens eget språk. Utlänningsverket har tillsammans med hälso- och sjukvårdsmyndigheterna utarbetat en broschyr om DNA-analys.

Personens godkännande måste uppriktigt och uttryckligen grunda sig på hans eller hennes fria vilja och när som helst kunna upphävas. Godkännandet skall vara skriftligt så att det inte senare skall uppstå oklarheter om huruvida godkännande blivit givet. För det första skall godkännande ges till att behövliga prover tas på ett visst sätt (t.ex. som blodprov eller som ett prov från munnens slemhinnor). För det andra ger personen sitt godkännande till att familjebanden mellan honom eller henne och en viss annan person utreds genom analysen. Analysuppgifterna får inte användas till något annat ändamål.

I fråga om minderåriga som ger sitt godkännande tillämpas bestämmelserna i 6 § i lagförslaget. Barnets åsikter måste tas i beaktande utgående från hans eller hennes ålder och utvecklingsnivå. På så vis kan en DNA-analys inte i regel göras på ett barn som fyllt 12 år utan att han eller hon uttryckligen ger sitt godkännande därtill. Ett barn under 12 år kan höras, om barnet är så moget att hans eller hennes synpunkter kan tas i beaktande. När det gäller minderåriga tillämpas de normala bestämmelserna om förande av talan, enligt vilka även barnets vårdnadshavare eller godeman skall höras i ärendet.

Det föreslås att de kostnader DNA-analysen orsakar fortsättningsvis betalas av statsmedel. Det är både med tanke på parternas rättsskydd och med tanke på det nationella intresset motiverat att DNA-analysen betalas av statsmedel.

I de fall Utlänningsverket inte hänvisar en part till DNA-analys kan personen låta genomföra en DNA-analys på egen bekostnad, vilket nuförtiden är möjligt. Den testning som utförs på en parts eget initiativ och

egen bekostnad skall uppfylla samma krav på tillförlitlighet som de krav som ställs på testning som utförs på Utlänningsverkets initiativ och som betalas av statsmedel. En myndighet skall ge den person som skall testas behövliga anvisningar när det är fråga om test som personen själv bekostar. I regel skall personen erbjudas tillfälle att delta i testningen på motsvarande sätt som i de fall testningen sker på initiativ från Utlänningsverket och på statens bekostnad. Den enda skillnaden är att de kostnader som uppstår av testningen uppbärs av den person som undersöks (provtagningsarvode, kostnader för sändning av provet samt räkning för laboratorieundersökning och utlåntandet i samband med det).

En part som avsiktligt har uppgett falska uppgifter om sina släktband kan hamna att ersätta staten för analysutgifterna, om det inte anses vara oskäligt med tanke på omständigheterna. Det föreslås att 3 mom. skall innehålla en bestämmelse om partens skyldighet att ersätta staten för de utgifter som uppstått. Återindrivningen av analysutgifterna skall inte ske automatiskt i de fall DNA-analysen utesluter förekomsten av familjeband, utan det förutsätts i regel att parten döms till straff för ett brott vars rekvisit motsvarar det att felaktiga uppgifter har uppgetts. Ersättningsansvaret omfattar analyskostnaderna för alla de personer med vilka personen har meddelat att han eller hon har familjeband.

Enligt momentet verkställs Utlänningsverkets beslut på sätt som anges i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg (367/1961). På basis av hänvisningsbestämmelsen är Utlänningsverkets beslut som sådant en grund för verkställande. Om avbrytande av verkställighet föreskrivs i 9 § i den sistnämnda lagen.

66 §. *Utförande av DNA-analys.* Bestämmelserna i paragrafen motsvarar bestämmelserna i 18 f § i den nu gällande lagen. Paragrafen i lagförslaget innehåller de grundläggande bestämmelserna om utförande av DNA-analys. I enlighet med jämlikhetsprincipen skall DNA-analysen för alla medborgares del tillämpas på lika villkor. Det skall i varje beskickning finnas möjlighet att ta de prov som behövs för DNA-test, men det är endast i vissa beskickningar nödvändigt att

upprätthålla beredskap i praktiken.

Det är möjligt att på olika sätt fastställa en DNA-profil på den person som undersöks, t.ex. genom blodprov eller ett prov som tas från munnens slemhinnor. I först hand görs ett blodprov, vilket i de fall det är fråga om stora provmängder innebär att DNA-testet tekniskt sett är lättare att göra och ger säkrare resultat. Om det DNA-test som utförts genom ett blodprov utesluter biologiskt släktskap utförs ett nytt test utgående från det prov som i jämförelsesyfte tagits från munnens slemhinnor. I undantagsfall behöver inte blodprov tas, t.ex. om ett barn fruktar blodprovstagning. Härvid skall provet från munnens slemhinnor tas synnerligen omsorgsfullt, och i två omgångar.

Enlig paragrafens 1 mom. tas, under övervakning av lokalpolisen, av de familjemedlemmar som befinner sig i Finland de prov som behövs för DNA-test på institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet eller på den lokala hälsovårdscentralen, varifrån proven sänds till Folkhälsoinstitutet eller institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet för att DNA-testas. Utomlands tas proven av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården eventuellt i beskickningens lokaler.

Polisen eller en tjänsteman vid Utlänningsverket eller beskickningen övervakar provtagningen och bekräftar samtidigt provgivarens identitet. Enligt 131 § 1 mom. 2 punkten i lagförslaget kan vid behov fingeravtryck av personen tas i samband med att identiteten klarläggs och bekräftas.

Den tjänsteman som övervakar provtagningen säkerställer att varje person som undersöks förstår vad som avses med provtagningen genom att utnyttja den broschyr som Utlänningsverket utarbetat och att ifrågavarande person efter detta undertecknar blanketten om godkännande. Den tjänsteman som övervakar provtagningen kontrollerar också att remissblanketten är ifylld och att dess stycken följer handläggningen av ärendet på ett korrekt sätt.

De prov som behövs för DNA-testet sänds från utlandet till Finland på så vis att den tjänsteman som övervakar provtagningen sänder proven direkt till Folkhälsoinstitutet eller institutionen för rättsmedicin vid Hel-

singfors universitet. I Finland sänds proven från hälsovårdscentralen till ovan nämnda institutioner. Utlänningsverket skall ombesörja att de prover som tagits inom en familj sänds till samma forskningsinstitut. Folkhälsoinstitutet eller institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet sänder utlåtandet om DNA-testet till Utlänningsverket. Utlänningsverket bereder vid behov parten tillfälle att bli hörd med anledning av testresultaten.

Varje part tillkännages personligen resultaten från DNA-analysen. Uppgifter om DNA-profilen behöver inte ingå det utlåtande som ges Utlänningsverket. Uppgifterna om DNA-profilen kan inte användas till något annat ändamål än utredning av villkoren för uppehållstillstånd på grund av familjeband enligt utlänningslagen. Uppgifterna får inte överlämnas till någon annan än Utlänningsverket och de skall förstöras efter att Utlänningsverket har fattat beslut i ärendet. Andra eventuella frågor, som gäller skydd av identitetsuppgifter och som uppstår när en DNA-profil tas, fastställs i enlighet med de allmänna bestämmelser som gäller de personer som utför analyserna.

Uppgifter om DNA-profilen registreras inte i utlänningsregistret. För Utlänningsverket räcker informationen om vilka slutsatserna av analysen är, dvs. om ifrågavarande personer är släkt med varandra. Det utlåtande som givits och som skall hemlighållas förvaras hos Utlänningsverket. Information om utlåtandet kan antecknas i registret.

Närmare bestämmelser om utförande av DNA-analys kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

67 §. *Utlänningsverket som uppehållstillståndsmyndighet.* I paragrafens 1 mom. föreslås att Utlänningsverket beviljar det första uppehållstillståndet till utlänningar som befinner sig utomlands och till utlänningar som anlänt till Finland, med undantag av unionsmedborgare och därmed jämförbara personer, om vilka det finns bestämmelser i ett separat kapitel. I dagens läge är behörigheten att bevilja uppehållstillstånd delad mellan de finska beskickningarna i utlandet och Utlänningsverket. Beskickningarna har de facto nästan undantagslöst följt Utlänningsverkets utlåtanden. Utrikesministeriet och det under ministeriet lydande Utlänningsverket har bu-

rit ansvaret för tillämpningsanvisningarna och riktlinjerna. Då samtliga första uppehållstillstånd beviljas av samma myndighet beaktas alla villkor för inresa i olika situationer på ett enhetligt sätt i tillståndsprövningen.

I paragrafens 2 mom. fastställs i sammanfattning när Utlänningsverket är behörigt att återkalla ett uppehållstillstånd. Enligt momentet återkallar Utlänningsverket ett uppehållstillstånd det beviljat när utlänningen i samband med att han eller hon ansökt om uppehållstillstånd medvetet har uppgett falska uppgifter om sin identitet eller andra falska uppgifter som inverkat på beslutet, dolt en omständighet som inverkar på beslutets innehåll eller när de villkor på basis av vilka utlänningen beviljades ifrågavarande tidsbegränsade uppehållstillstånd inte längre finns.

Utlänningsverket återkallar också ett uppehållstillstånd som det eller någon annan myndighet beviljat i de fall utlänningen permanent har flyttat ut ur landet eller oavbrutet har vistats två år utomlands. Endast Utlänningsverket är behörigt att återkalla ett uppehållstillstånd när en Schengenstat ber Finland återkalla ett uppehållstillstånd Finland beviljat en utlänning på den grunden att utlänningen har belagts med inreseförbud i en annan avtalsslutande stat.

Enligt paragrafens 3 mom. skall Utlänningsverket ha behörighet att besluta att ett uppehållstillstånd inte skall återkallas i ett sådant fall som 53 § 2 mom. avser.

68 §. *Den lokala polisen som uppehållstillståndsmyndighet.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs om polisens behörighet i uppehållstillståndsärenden. Till den behörighet som polisrättningen i ett härad besitter hör beviljandet av ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd och beviljandet av ett permanent uppehållstillstånd till en utlänning som befinner sig i landet. Om ärenden som gäller uppehållstillstånd för unionsmedborgare och därmed jämförbara personer föreskrivs i ett separat kapitel.

Polisinrättningen i häradet återkallar ett uppehållstillstånd den beviljat på de grunder som anges i 58 § 1, 3 och 4 mom. Polisinrättningen i häradet överför uppehållstillståndet till det nya resedokumentet om tillståndet inte har gått ut.

69 §. *Utrikesförvaltningen som uppehållstillståndsmyndighet.* I paragrafens 1 och 2 mom. föreskrivs om mottagande av ansökningar om uppehållstillstånd. Ansökan om uppehållstillstånd lämnas in till en finsk diplomatisk beskickning eller konsulat som tar emot ansökan och kontrollerar att ansökan innehåller behövliga handlingar och uppgifter. Utomlands kan även en annan finsk beskickning ta emot ansökan om uppehållstillstånd om utrikesministeriet har befullmäktigat en finsk medborgare som tjänstgör vid beskickningen att utträta en sådan uppgift.

Enligt paragrafens 3 mom. beviljar utrikesministeriet tillfälligt uppehållstillstånd till den som hör till personalen vid en beskickning eller ett konsulat i Finland och för hans eller hennes familjemedlemmar samt till den som är i privat tjänst hos personalen och som är medborgare i den utsändande staten. Utrikesministeriet beviljar dessutom uppehållstillstånd till en beskickningschef som ackrediterats utanför Schengenområdet och till hans eller hennes vikarie samt till den som hör till personalen vid en internationell organisations organ i Finland och till hans eller hennes familjemedlemmar. I lagen finns separata bestämmelser om definitionen på familjemedlemmar till en unionsmedborgare och därmed jämförbar person samt på familjemedlemmar till medborgare i tredje land.

Utrikesministeriet är behörigt att återkalla uppehållstillstånd det beviljat och den finska beskickningen behörig att överföra ett uppehållstillstånd till ett nytt resedokument, om tillståndet inte har gått ut.

5 kap. **Arbete**

Bestämmelser om uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare

70 §. *Syftet med systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare.* Paragrafen är ny i jämförelse med den nu gällande lagen. Den behövs för att de olika sätten på vilka uppehållstillstånd för arbetstagare beviljas på olika håll i landet skall förenhetligas samt göras konsekventare på såväl kort som lång sikt. Vid överklagande av beslut ger paragrafen också en grund för bedömningen av till-

ståndsbeslutens lagenlighet hos besvärinstansen.

I paragrafen föreskrivs också om de arbetskraftspolitiska målen med beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare. Beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare som en del av arbetskraftspolitiken är en del av de strävanden och åtgärder som syftar till att främja verksamheten på arbetsmarknaden. I den helhet som de arbetskraftspolitiska åtgärderna bildar betonar syftet med beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare att tillgången till arbetskraft skall främjas.

Genom att sörja för tillgången till arbetskraft bör dock inte balansen på arbetsmarknaden fås i svikt genom att man t.ex. skulle försvåra möjligheten till sysselsättning för den arbetskraft som redan finns på arbetsmarknaden. Av systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare förutsätts snabbhet, flexibilitet och beaktande av parternas rättsskydd. Förutsättningen föreslås inte enbart kopplas till förfaringsätten, utan också till utvecklingen och förvaltningen av hela systemet.

71 §. *Samarbete med arbetsmarknadsorganisationer.* I paragrafen föreskrivs om samarbete på trekantbasis i ärenden som gäller uppehållstillstånd. Samarbete behövs för att en tät kontakt mellan uppehållstillstånd för arbetstagare och arbetsmarknaden skall kunna upprätthållas, tillståndslösningar bättre skall kunna förutses och förenhetligas, samt för att ställningen hos och bruket av utländsk arbetskraft skall kunna normaliseras. Förfarandena för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare skall följas upp och bedömas både på regional nivå och på riksnivå. Riktlinjerna bör i enlighet med 72 § 2 mom. beaktas vid prövningen av grunderna för uppehållstillstånd för arbetstagare, och i de förhandsuppgifter som ges till arbetsgivaren bör det meddelas om tillämpandet av riktlinjerna.

72 §. *Innehållet i prövningen av uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare.* I paragrafens 1 mom. föreskrivs om innehållet i den prövning arbetskraftsbyrån utför då den fattar beslut om en ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare. Det hänvisas till denna bestämmelse i de paragrafer som gäller villkoren för

beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare.

I momentets 1 punkt avses med arbetskraft som står till förfogande på arbetsmarknaden medborgare i EU:s medlemsstater och i de stater som anslutit sig till EES samt sådana medborgare i tredje land som lagligen vistas och har rätt att arbeta på området. Den inom gemenskapsrätten tillämpade ställningen som mest gynnad nation, dvs. så kallad community preference, förutsätter att ovan nämnda personer har företräde att ansöka om ledigförklarade arbetsplatser. Bedömningen av huruvida personen står till förfogande på arbetsmarknaden skall göras utgående från så faktisk information som möjligt. Det att olika yrkes- och arbetstagargrupper avviker påfallande mycket från varandra i fråga om regional rörlighet är en av de faktorer som bör beaktas. Beroende på yrkes- och arbetstagargrupp rör sig personerna i själva verket som mest utbredd på området för fri rörlighet i Europa och som mest begränsat endast inom sin egen pendlingsregion.

Med en sådan rimlig tid som nämns i 1 mom. avses den godtagbara tid som inom verksamhetsområdet och branschen i allmänhet förflyter från det att en arbetsplats ledigförklaras till det att den besätts. Arbetskraftsbyrån bör ha rimlig tid på sig att söka efter arbetskraft på arbetsmarknaden. Det bör däremot inte användas orimligt mycket tid till sökande efter arbetskraft ens när det är fråga om en s.k. ovanlig bransch. Det bör dock beaktas att kontakten till utländsk arbetskraft ofta tas först när det redan blivit svårare att få tag i arbetskraft på arbetsmarknaden. Om arbetskraftsbyrån vet att det inte finns arbetskraft för uppgiften, kan det genast fattas ett beslut om beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare. Kravet på en snabb och flexibel behandling av ansökan härrör från det syfte med systemet som det föreskrivs om i 70 §.

Både bedömningen av tillgången på arbetskraft och den i momentets 2 punkt avsedda bedömningen av huruvida beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare hindrar sysselsättning av den person som avses i bestämmelsen, borde göras utgående från en så verifierbar och sanningsenlig information som möjligt. Enbart en statistikförd mängd arbetslösa arbetssökande inom branschen och

på området uppfyller inte i sig detta krav.

Bedömningen av arbetstagarens lämplighet ankommer i regel på arbetsgivaren, med de begränsningar som anges i momentets 3 punkt. Arbetsgivaren kan inte heller ställa särskilda krav på den efterfrågade arbetskraften, på så vis att det skulle hindra den arbetskraft som finns tillgänglig på arbetsmarknaden från att sysselsättas. Syftet skall vara att undvika det problem som ibland uppstått med att arbetsgivaren i samband med utredandet av tillgången på lämplig arbetskraft på arbetsmarknaden ställer krav på arbetstagaren, t.ex. i fråga om utbildning eller arbetserfarenhet, men är beredd att anställa en person från utlandet utan motsvarande krav. Det bör dock beaktas att arbetsgivaren, i samband med att tillgången på arbetskraft försvåras, ofta oundvikligen hamnar att i viss mån göra avkall på de krav som ursprungligen ställts på arbetskraften.

Det föreslås att momentets 3 punkt skall föreskriva om beaktande av särskild behörighet och godkänt hälsotillstånd i prövningen. Enligt 28 § i den nu gällande utlänningslagen får det krävas att till ansökan om arbetstillstånd fogas utredning om sökandens hälsotillstånd, yrkesskicklighet, utbildning och arbetserfarenhet samt uppgift om han har dömts till frihetsstraff eller inte. Det är ett klart faktum att bedömningen av den betydelse ett eventuellt frihetsstraff har ankommer på den myndighet som beviljar uppehållstillstånd och i fråga om arbetstagarens lämplighet på arbetsgivaren. Bedömningen av arbetstagarens yrkesskicklighet, utbildning och arbetserfarenhet ankommer i normala fall på arbetsgivaren. I vissa uppgifter inom t.ex. hälso- och sjukvården, utbildningen, gruvindustrin och trafiken har det ofta fastslagits särskilda krav i fråga om arbetstagarnas behörighet eller hälsotillstånd, vilket i praktiken begränsar arbetsgivarens fria prövning inför anställningen. Det föreslås därför att uppehållstillstånd för arbetstagare endast skall beviljas sådana utlänningskrav som när det gäller dessa uppgifter uppfyller de angivna kraven.

Med stöd av paragrafens 2 mom. skall de riktlinjer som, ifall sådana finns, dragits på trekantsbasis i fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare följas i prövningen av huruvida

uppehållstillstånd för arbetstagare skall beviljas.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om innehållet i den prövning arbets- och näringscentralens företagsavdelning utför då den fattar beslut om enstaka ansökningar om uppehållstillstånd för näringsidkare. Förutsättningarna för lönande verksamhet utreds t.ex. utgående från driftsplanen eller bindande preliminära avtal samt utgående från finansieringen.

Kravet på de omständigheter som i lagförslaget nämns i paragrafens 3 mom. motsvarar i huvuddrag den ståndpunkt som framförs i den resolution som rådet den 30 november 1994 gav i fråga om inresevillkoren för självständiga yrkesutövare. Att det ställs krav på lönsamhet ligger också i linje med etablerad nordisk förvaltningspraxis. Genom nämnda särskilda krav kan man hindra att uppehållstillstånd för näringsidkare används för kringgående av bestämmelserna om uppehållstillstånd för arbetstagare.

En förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd för arbete eller näringsidkande är att utlänningsförsörjning är tryggad, och om detta föreskrivs i paragrafens 4 mom. När det gäller arbetstagare hänför sig denna förutsättning till utredningen av de villkor för arbetsgivaren och anställningen som det föreskrivs om i 73 § 1 mom. Vid bedömningen av huruvida utkomsten är tillräcklig när det gäller deltidsarbete kan minimigränsen anses vara att arbetet, under den tid uppehållstillståndet är i kraft, skall bygga upp arbetsvillkoret på det sätt som lagen om utkomstskydd för arbetslösa avser. Näringsidkaren skall av vinsten från näringsverksamheten, av lönen, av personliga uttag eller av t.ex. försäljningsvinsten få en sådan regelbunden utkomst som, under den tid uppehållstillståndet är i kraft, överstiger den nedre gränsen för beviljande av utkomststödets grunddel. Huruvida utkomsten är tillräcklig avgör arbetskraftsbyrån eller arbetskrafts- och näringscentralen. Nedan föreskrivs om de behöriga myndigheterna.

73 §. *Arbetsgivarens skyldigheter.* I jämförelse med den nu gällande utlänningslagen och utlänningsförordningen anger paragrafens 1 mom. i sak motsvarande skyldighet att meddela arbetskraftsbyrån om en utlänningsarbetsvillkor. I momentets 1 punkt preciseras

dock att till ansökan om uppehållstillstånd skall bifogas samma information som arbetsgivaren med stöd av arbetsavtalslagen skriftligen skall ge en arbetstagare vars anställningsförhållande gäller tills vidare eller en viss tid som överstiger en månad. I jämförelse med dagens läge ökar i punkten den mängd information som skall ges till Arbetskraftsbyrån utan att utredningen i nämnvärd grad innebär något extra arbete för arbetsgivaren. Enligt arbetsavtalslagen skall uppgifterna meddelas arbetstagaren senast inom loppet av den första månaden som lön utbetalas, om inte villkoren framgår av det skriftliga arbetsavtalet. I systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare skall samma uppgifter bifogas till ansökan om uppehållstillstånd. Detta är nödvändigt för att en utlänning som ansöker om sitt första uppehållstillstånd för arbetstagare skall få informationen om anställningens centrala villkor i samband med att uppehållstillståndet för arbetstagare förs in i passet. Ifall den utskrift med anställningsvillkor som ges till utlänningen är flerspråkig, har utlänningen möjlighet att redan före sin ankomst till landet bekanta sig med anställningsvillkoren på det språk han eller hon förstår. Under anställningsförhållandets gång kan utlänningen jämföra förhandsuppgifterna med det faktiska läget och, ifall missförhållanden förekommer, vidta nödvändiga åtgärder.

Enligt momentets 2 punkt skall arbetsgivaren till ansökan om uppehållstillstånd bifoga en försäkran om att anställningsvillkoren är befogade. Detta är motiverat eftersom det inte hör till Arbetskraftsbyråns behörighet och sakkunskap att vara insatt i kollektivavtalens innehåll. Villkoret motsvarar den nu gällande regleringen.

I momentets 3 punkt föreskrivs om arbetsgivarens skyldighet att på Arbetskraftsbyråns begäran framlägga en utredning t.ex. över utbetalda löner till arbetstagarna eller bokförarens intyg över löneutbetalningsförmåga. Det är fråga om att införa den nuvarande förvaltningspraxisen i lag. Bestämmelsen i momentets 3 punkt skall inte tillämpas schematiskt utan i första hand när det gäller nya företag eller i fall där Arbetskraftsbyrån på basis av tidigare erfarenheter har skäl att försäkra sig om arbetsgivarens förmåga och vilja att svara

för sina skyldigheter som arbetsgivare.

Såsom i den nu gällande lagen skall uppgivande av falska och vilseledande uppgifter om en utlännings arbetsvillkor dömas som en utlänningsförseelse av arbetsgivare. De uppgifter om de centrala anställningsvillkoren som skall bifogas till ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare är alltså sådana minimivillkor för anställningen som är tillräckligt goda för att för att parterna skall kunna sluta ett arbetsavtal. De uppgifter som skall bifogas till ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare kan härvid anses utgöra anställningsvillkor, ifall inte arbetsavtalet anger annat. Därför är det inte nödvändigt att förutsätta att arbetsgivaren separat tillställer myndigheten en kopia av arbetsavtalet. De uppgifter som arbetsgivaren uppger överförs till utlänningsregistret i enlighet med 7 § 1 punkten i lagen om utlänningsregistret. Utgående från förutsättningarna för elektronisk dataöverföring skall dataöverföringen ske så automatiskt som möjligt.

Paragrafens 2 mom. motsvarar i sak den nu gällande lagen. Arbetsgivaren skall försäkra sig om att en utlänning som anställs eller är anställd har ett sådant uppehållstillstånd som krävs eller att han eller hon inte behöver något uppehållstillstånd.

I paragrafens 3 mom. föreskrivs om arbetsgivarens skyldigheter i fråga om utredning och meddelande av information. Eftersom ett uppehållstillstånd för arbetstagare i regel är specificerat enligt bransch och den utländska arbetstagaren har möjlighet att byta arbetsgivare under den tid uppehållstillståndet för arbetstagare är i kraft, föreskrivs att även den nya arbetsgivaren har en sådan informations-skyldighet som anges i 1 mom. i fråga om de centrala villkor som gäller utlänningens anställningsförhållande. Om arbetstagaren fortsätter i samma arbetsgivares tjänst, t.ex. med stöd av ett nytt tidsbegränsat arbetsavtal eller i nya arbetsuppgifter, behöver ingen ny utredning överlämnas. Skyldigheten att överlämna information gäller även när arbetsgivaren anställer en utlänning som har rätt att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetsgivare. Utredningsskyldigheten tillämpas inte när arbetsgivaren anställer en unionsmedborgare eller en därmed jämförbar medborgare i en EES-stat eller familjemedlemmar till dessa.

Arbetsgivarens skyldighet att meddela information till arbetsplatsens förtroendeman, förtroendeombud och arbetarskyddsfullmäktig hänför sig till förbättrandet av förutsättningarna för övervakning av den utländska arbetskraftens anställningsvillkor.

74 §. *Uppdragsgivarens skyldigheter.* I paragrafen föreskrivs om uppdragsgivarens ansvar i sak på ett sätt som motsvarar 29 § 3 mom. och 64 a § 1 mom. i den nu gällande utlänningslagen. Nämnda bestämmelser gäller uppdragsgivarens ansvar i de fall ett entreprenad- eller underentreprenadarbete har överlåtits till ett utländskt företag eller arbetet utförs med arbetskraft som hyrts in från ett utländskt företag. Uppdragsgivaren ansvarar, med risk att göra sig skyldig till utlänningsförseelse av arbetsgivare, för att de arbetstagare som är anställda vid ett utländskt företag har arbetstillstånd eller att de inte behöver arbetstillstånd och för att arbetstagarnas löne- och arbetsvillkor samt arbetsuppgifter och de krav dessa ställer motsvarar de uppgifter som överlåtits till myndigheterna.

Strafflagen innehåller också bestämmelser om uppdragsgivarens ansvar. Med stöd av 47 kap. 6 a § 2 mom. döms för arbetstillståndsbrutt även en entreprenad- eller underentreprenadgivare eller den som låter utföra arbete eller deras representant som underlåter att försäkra sig om att utländska arbetstagare, vilka arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete som han har givit till ett utländskt företag, eller att hyrd arbetskraft som ett utländskt företag har ställt till hans förfogande, har behövligt arbetstillstånd. Handlingen är straffbar endast om den begåtts avsiktligt.

I samband med stiftandet av arbetsavtalslagen antogs det ansvar som överskrider företagsgränserna endast i vissa speciella situationer som hänför sig till skyldigheten att erbjuda arbete vid uppsägning. En förutsättning för att företagsgränserna skall kunna överskridas är härvid att företagen tillhör samma koncern och det mellan dem också finns ett fast personaladministrativt samband. Tanken var att ett företag inte kan ställas till svars för ett annat företags försummelse av plikter utan en sådan bestämmanderätt med vars hjälp det kan säkerställas att det andra företags plikter fullföljs. Enbart en kundre-

lation ansågs inte skapa en sådan bestämmanderätt.

Utlänningslagens nu gällande bestämmelser om uppdragsgivarens ansvar motiverades i regeringens proposition (RP 293/1992 rd) med att företagets entreprenad- och underentreprenadsverksamhet samt den hyrda arbetskraftens andel har ökat och att det har förekommit problem med fördelningen av arbetsgivaransvaret. I arbetarskyddsmyndigheternas praxis hade det från fall till fall visat sig vara ytterst svårt att få utländska arbetsgivare att svara för de oegentligheter som anslöt sig till anlitaandet av arbetskraft.

De nu gällande bestämmelserna har visat sig vara behövliga och det bedöms att de kan förebygga missbruk av utländsk arbetskraft och på mer allmänt plan fenomen som hänför sig till den svarta ekonomin. Det bör beaktas att de nu gällande bestämmelserna om uppdragsgivarens ansvar inte ålägger uppdragsgivaren det ansvar en utländsk arbetsgivare har gentemot arbetstagarna, utan endast ansvar för att det tillstånd som krävs är giltigt och att de uppgifter som överläts till myndigheten är riktiga. De bestämmelser som gäller uppdragsgivarens ansvar är inte orimliga med tanke på uppdragsgivaren, i synnerhet eftersom de på förhand kan beaktas t.ex. med klausuler om avtalsvite eller regress i uppdragsavtal. Det föreslås därför att bestämmelsen om uppdragsgivarens ansvar bibehålls i lagen.

I paragrafen preciseras att arbetsgivarens skyldigheter och ansvar enligt 73 § gäller en uppdragsgivare som är verksam i Finland. Ett sådant företag som har Finland som stationeringsort anses vara ett företag som är verksam i Finland. Med utländsk arbetsgivare avses på motsvarande sätt en arbetsgivare som inte har stationeringsort i Finland.

75 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare när det gäller personer som befinner sig utomlands.* I paragrafen föreskrivs om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare för personer som befinner sig utomlands. Det föreslås att en utlänning som kommer för att förvärvsarbeta skall ha ett tillstånd som berättigar till arbete innan han eller hon anländer till landet. Villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare har delats upp i två punkter, ef-

tersom det också är två myndigheter som utför prövningen. Arbetskraftsbyrån avgör först de omständigheter som det föreskrivs om i 1 punkten, och Utlänningsverket eller polisinspektionen i häradet beslutar sedan om omständigheterna i 2 punkten, varefter Utlänningsverket eller polisinspektionen i häradet beviljar uppehållstillstånd om villkoren uppfylls.

De villkor som avses i 1 punkten i paragrafen omfattar den prövning som avses i 72 § ovan och de krav som ställs på arbetsgivaren enligt 73 § i lagförslaget. Uppfyllande av försörjningskravet föreslås ingå i den prövning som utförs enligt 1 punkten. Enligt 2 punkten i paragrafen skall den tillståndsprövning Utlänningsverket utför när det gäller det första uppehållstillståndet och den prövning polisinspektionen i häradet utför i fråga om fortsatt tillstånd begränsas för att det skall klarläggas om de i 36 § angivna allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd uppfylls, eller om utlänningen har belagts med inreseförbud. På det viset skall två olika myndigheter i fråga om detta inte behöva göra överlappande arbete.

76 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för näringsidkare när det gäller personer som befinner sig utomlands.* I paragrafen föreskrivs om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för näringsidkare på motsvarande sätt som om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare i föregående paragraf. Arbetskraftsbyrån och arbetskrafts- och näringscentralen utför prövningen enligt 1 punkten och den skall inriktas på villkoren för näringsverksamheten och på utredandet av förutsättningarna för försörjningen. Den prövning som avses i 2 punkten skall för det första tillståndets del utföras av Utlänningsverket och för det fortsatta tillståndets del utföras av polisinspektionen i häradet. Även näringsidkaren skall ha det tillstånd som krävs innan han eller hon anländer till landet.

77 §. *Branschvisa uppehållstillstånd för arbetstagare.* I jämförelse med den nuvarande lagen skall det i paragrafen betonas att uppehållstillståndet för arbetstagare i regel är specificerat enligt bransch. Med tanke på verksamheten på arbetsmarknaden är det ändamålsenligt att arbetstagarnas rörlighet be-

gränsas i så liten utsträckning som möjligt. Den arbetsmarknadsrelaterade utgångspunkten när det gäller beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare förutsätter däremot att den utländska arbetskraft som reser in i landet kan hänvisas till vissa branscher där det råder brist på arbetskraft eller där det förekommer svårigheter i anslutning till anskaffandet av arbetskraft. Av den orsaken föreskrivs att ett uppehållstillstånd för arbetstagare skall vara specificerat enligt bransch.

En utländsk arbetstagares möjlighet att byta arbetsplats skall stämma överens med det syfte för arbetsförmedling som anges i 6 § lagen om arbetskraftsservice (1005/1993). I nämnda bestämmelse fastslås att syftet med arbetsförmedlingen är att främja en så effektiv och ändamålsenlig placering av arbetskraften som möjligt så att arbetsgivaren får den arbetstagare som är lämpligast och bäst för den utbudna arbetsplatsen och arbetstagaren det arbete han eller hon bäst förmår utföra. Beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare bör i så liten utsträckning som möjligt avvika från denna grundläggande utgångspunkt. Att uppehållstillståndet för arbetstagare är specificerat enligt bransch ger arbetstagaren möjlighet att vid behov byta arbetsgivare även när anställningsvillkoren inte är sådana som parterna kommit överens om. Eftersom utlänningars möjligheter att få arbete i Finland de senaste åren i allmänhet har varit sämre än övriga arbetstagares, säger inte utländska arbetstagare i regel upp sig från sin arbetsplats utan orsak. För arbetsgivaren innebär de branschvisa uppehållstillstånden en risk att gå miste om arbetstagare, en risk som dock normalt hör till de grundläggande utgångspunkterna på arbetsmarknaden. Det är i viss mån möjligt att minska risken genom att i arbetsavtalet nämna villkor, vilka naturligtvis inte kan vara orimliga.

Såsom i dagens läge skall tillstånd kunna beviljas också för fler än en bransch. I den senare meningen anges dock en möjlighet att i specialfall avvika från utgångspunkten för uppehållstillståndet och göra den mer specifik. En speciell orsak, på basis av vilken uppehållstillståndet för arbetstagare kan begränsas till en enda arbetsgivare, är t.ex. att arbetet hänförs till ett leveransavtal eller till ett kortvarigt entreprenadavtal. Begrän-

sandet av uppehållstillstånd för arbetstagare så att de blir arbetsgivarspecifika skall kopplas till syftet med systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare (70 §).

78 §. *Förhandsbesked om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare.* Paragrafen är ny i jämförelse med den nu gällande lagen och gäller Arbetskraftsbyråns avgörande. Utlänningsförordningen av år 1991 innehöll en bestämmelse om ett sådant förhandsbesked som gällde grupper av arbetstagare. Erfarenheterna av bestämmelsen var i huvudsak positiva. I utlänningsförordningen av år 1994 slopades dock bestämmelsen, eftersom det föreskrevs att förfarandet kring ansökan om arbetstillstånd skulle ta sin början hos Arbetskraftsbyrån, och det ansågs att arbetsgivaren kunde få informationen om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd i samband med de diskussioner som fördes med Arbetskraftsbyrån angående ansökan om utlåtande om arbetstillstånd.

Det är av många olika skäl nödvändigt att paragrafen kompletterar det system med uppehållstillstånd för arbetstagare som föreslås. Möjligheten att snabbt få förhandsbesked om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd gör att systemet effektivare kan användas i arbetsgivarens planering i personalärenden. Ett arbetsavtal kan ingås först när det presenterats sådan entydig information om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare som Arbetskraftsbyrån förbinder sig till på arbetsgivarens begäran. Förhandsbeskedet minskar också arbetsmängden hos myndigheterna. Sådana ansökningar som inte har förutsättningar att gå igenom blir inte gjorda, och därför blir de inte heller en belastning för det egentliga systemet för beslutsfattande.

Förhandsbeskedet skall inte vara ett på förhand givet beslut som Arbetskraftsbyrån fattat angående ansökan om uppehållstillstånd. Med förhandsbesked avses Arbetskraftsbyråns bedömning av t.ex. hurdana riktlinjer och förfaranden som tillämpas på den ansökan om uppehållstillstånd som gjorts i enlighet med de uppgifter som anges i begäran om förhandsbesked, vilka typer av utredningar som krävs när det gäller tillståndsansökan och i vilken omfattning det i det aktuella fall

let kommer att utredas vilken arbetskraft som finns tillgänglig.

På grund av förfarandets exakthet och bundenhet krävs att ansökan och beslutet om förhandsbesked ges i skriftlig form. Efter att ha delgetts förhandsbeskedet kan arbetsgivaren välja det mest ändamålsenliga tillvägagångssättet i fråga om arbetstagarens ansökan om uppehållstillstånd. På en ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare som gjorts inom loppet av den tid som angetts i förhandsbeskedet tillämpas inte andra förfaranden än de som nämns i förhandsbeskedet, om arbetsgivaren kräver detta. Arbetskraftsbyrån fattar för varje enskilt fall skilt beslut om tiden för bundenheten.

Förhandsbeskedet har ingen inverkan på en myndighets förhandlingskyldighet. Eftersom förhandsbeskedet inte gäller de fakta som beslutet om ansökan inbegriper, och eftersom arbetsgivaren har rätt att överklaga det egentliga beslutet om uppehållstillstånd för arbetstagare, är det inte möjligt att söka ändring i förhandsbeskedet genom att anföra besvär.

Arbete utan uppehållstillstånd för arbetstagare

79 §. *Obegränsat arbete med stöd av annat uppehållstillstånd än uppehållstillstånd för arbetstagare.* En arbetstagares rätt att arbeta kan grunda sig på en särskild lag, t.ex. på lagen om en förteckning över handelsfartyg i utrikesfart (1707/1991) eller på bestämmelserna i utlänningslagen. I denna paragraf i lagförslaget föreskrivs om rätten att arbeta i situationer där en utlänning måste ha uppehållstillstånd. Rätten att arbeta är begränsad på så vis att den gäller hela den tid för vilken de villkor som anges i paragrafen är uppfyllda och det tillstånd som berättigar till vistelse i landet är i kraft.

Enligt paragrafens 1 mom. har innehavaren av ett permanent uppehållstillstånd rätt att arbeta. Bestämmelsen motsvarar i sak den nu gällande regleringen. En unionsmedborgare och därmed jämförbar person samt familjemedlemmar till dessa har rätt att arbeta utan uppehållstillstånd. Om detta finns en bestämmelse i 10 kap.

Enligt momentet har dessutom en utlänning

som fått kontinuerligt uppehållstillstånd på basis av annat än arbete eller näringsidkande rätt att arbeta. Det kontinuerliga uppehållstillståndet kan ha beviljats t.ex. på basis av finskt ursprung eller landsflykt eller på basis av behov av skydd. Även familjemedlemmar med kontinuerligt uppehållstillstånd föreslås ha rätt att arbeta. Enligt rådande praxis kan de personer, som beviljats uppehållstillstånd av permanent karaktär på basis av det uppehållstillstånd som beviljats en familjemedlem som vistas i landet, enligt arbetsministeriets anvisningar utan utlåtande från Arbetskraftsbyrån beviljas ett obegränsat arbetstillstånd av den myndighet som utfärdat uppehållstillståndet.

Enligt paragrafens 2 *mom.* har en sådan utlänning, som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av familjeband i egenskap av familjemedlem till en utlänning som fått tillfälligt uppehållstillstånd för arbetstagare eller tillfälligt uppehållstillstånd för näringsidkare, rätt att förvärvsarbeta.

Utgående från paragrafens 3 *mom.* har en utlänning som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd rätt att förvärvsarbeta i två fall. Rätt att arbeta har de utlänningar som får tillfälligt skydd och de som fått uppehållstillstånd på basis av sådan annan humanitär invandring som det föreskrivs om i 93 §. Enligt nu gällande praxis kan sådana personer, som beviljats uppehållstillstånd på basis av tillfälligt skydd, i enlighet med arbetsministeriets anvisningar utan utlåtande från Arbetskraftsbyrån beviljas ett obegränsat arbetstillstånd av den myndighet som utfärdat uppehållstillståndet.

I paragrafens 4 *mom.* föreskrivs om de branscher, positioner och uppgifter som ger utlänningen rätt att arbeta. Det förutsätts inte att tidsbegränsat uppehållstillstånd skall vara beviljat på samma grunder, utan det kan vara beviljat också på annan grund. Arbetskraftsbyrån kan i enlighet med arbetsministeriets anvisningar, utan bedömning av tillgången till lämplig arbetskraft, förespråka att arbetstillstånd beviljas dem som sköter ledningsuppgifter på högsta nivå eller mellannivå i ett företag (1 punkten), idrottare och tränare (2 punkten), dem som arbetar för ett religiöst eller ideologiskt samfund (3 punkten), dem som verkar inom området för vetenskap,

konst eller kultur (4 punkten) och dem som arbetar inom en internationell organisation eller sköter uppgifter som hänför sig till officiellt mellanstatligt arbete (5 punkten). När det gäller personer som arbetar på högsta nivå eller mellannivå i ett företag eller personer som arbetar med expertuppgifter som kräver specialkunnande befinner sig rätten att arbeta utan sådan arbetsmarknadsprövning som hänför sig till uppehållstillstånd för arbetstagare i samma linje med villkoren för det avtal om tjänstehandel (GATS) som Finland undertecknat. När det gäller såväl dessa personer som de övriga grupperna av arbetstagare är det dessutom ofta fråga om specialkunnande som anknyter till arbetstagaren som person, och bedömningen av tillgången till arbetskraft på arbetsmarknaden kan av den orsaken inte anses vara ändamålsenlig.

Av idrottare, tränare och idrottsdomare samt av dem som är verksamma inom vetenskaps-, kultur- och konstbranschen förutsätts dock professionalism i verksamheten. Professionalismen i fråga om konstnärer bedöms genom tillämpning av det betänkande som utarbetats av kommissionen för konstnärernas sociala och ekonomiska ställning (undervisningsministeriets arbetsgruppspromemoria 10:1995). Som en professionell konstnär betraktas en person som uppfyller minst två av följande kriterier: utbildning på en institution för konstnärlig utbildning, medlemskap i en organisation för konstnärer, yrkesmässig arbetshistoria i någon konst eller utkomst från ett konstnärligt arbete. Professionalismen i fråga om den verksamhet som idrottare, tränare och idrottsdomare samt personer inom vetenskapen och kulturen idkar bedöms i tillämpliga delar på motsvarande sätt.

I paragrafens 5 *mom.* föreskrivs om vissa yrkesgrupper och uppgifter som är underställda en utländsk arbetsgivare. Paragrafen motsvarar i sak den nu gällande regleringen och dess tolkningspraxis. Huruvida arbets- eller uppdragsgivaren kan anses vara utländsk bestäms dock på ett mer precist sätt än i dagens läge genom att det anges att en förutsättning är att ingendera har verksamhetsställe i Finland. Det bör dock finnas en arbetsgivare.

I paragrafens 6 *mom.* föreskrivs om den rätt att arbeta som hänför sig till de uppehållstill-

stånd utrikesministeriet beviljar. De personer som utför bygg-, reparations- eller underhållsarbete vid en beskickning är nuförtiden med stöd av arbetsministeriets förordnande inte tvungna att ha arbetstillstånd. I paragrafens 5 mom. föreskrivs, på ett sätt som motsvarar denna praxis, om rätten att arbeta i fråga om personer som utför bygg-, reparations- och underhållsarbete vid en beskickning. Rätten att arbeta föreslås uttryckligen gälla det arbete för vilket uppehållstillstånd har beviljats.

I bestämmelsen inkluderas däremot inte personer som hör till beskickningens personal och deras familjemedlemmar samt personalen vid sådana internationella organisationer som har sitt huvudkvarter i Finland. Personalens omfattning bestäms utgående från en not som den utsändande staten överlämnar till utrikesministeriet. Enligt Wienkonventionen om diplomatiska förbindelser (FördrS 4/1970) åtnjuter övriga personer än de som hör till personalen privilegier och immunitet endast i den utsträckning den mottagande staten medger. Det är ett klart faktum att de personer som hör till personalen vid beskickningarna kan utföra det arbete för vilket utrikesministeriet har beviljat dem uppehållstillstånd.

Det krävs att personer som är i privat tjänst hos personalen vid beskickningen, t.ex. städare, kockar och barnskötare, har arbetstillstånd på normalt vis.

I paragrafens 7 mom. föreskrivs att det i utlänningens uppehållstillstånd skall göras en anteckning om den rätt att arbeta som grundar sig på denna paragraf. Detta gäller dock inte utrikesministeriets uppehållstillstånd som nämns i 6 mom.

80 §. *Begränsat arbete med stöd av annat uppehållstillstånd än uppehållstillstånd för arbetstagare.* I paragrafen föreskrivs om begränsad rätt att arbeta i situationer där utlänningen bör ha uppehållstillstånd. Begränsningen föreslås gälla maximitiden för rätten att arbeta eller den tid som uppehållstillståndet bör ha varit i kraft innan rätten att arbeta träder i kraft. Rätten att arbeta gäller därmed inte nödvändigtvis hela den tid uppehållstillståndet är i kraft.

Paragrafens 1 mom. 1 punkten motsvarar i huvudsak den nu gällande regleringen. När

det gäller den arbetspraktik som ingår i examen och som sker i ett anställningsförhållande, motsvarar rätten att arbeta den nu gällande förvaltningspraxisen. Med avvikelse från de nuvarande bestämmelserna föreslås dock att det maximala timantalet per vecka när det gäller deltidsarbete skall nämnas i lagen i stället för motiveringar. Heltidsarbete begränsas inte längre till loven, utan till en tid när det i läroanstalterna inte ordnas egentlig undervisning, dvs. undervisning som hör till det regelbundna undervisningsprogrammet. Orsaken är att inte alla läroanstalter, t.ex. högskolor, har några egentliga lov. I allmänhet är det däremot fråga om en sommar- eller jullovsperiod. Befrielse från en arbetstagares skyldighet att ha uppehållstillstånd utvidgas dock till att omfatta även andra avbrott i läroanstaltens egentliga undervisning. Det föreslås att studerande beviljas tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 45 §. Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser om de läroanstalter, inom vilkas ramar försiggår studier för vilka uppehållstillstånd kan beviljas.

I momentets 2 punkt utvidgas rätten att arbeta när det gäller personer som har tillfälliga undervisningsuppgifter i fråga om såväl bransch som den tid för vilken inget uppehållstillstånd behövs. Rätten att arbeta skall, såsom i dagens läge, inte begränsas endast till lärare, föreläsare och forskare i högskolor, yrkeshögskolor och inom ramen för lärarutbytesprogram i andra läroanstalter. Det föreslås att rätten att arbeta också skall gälla utbildare och konsulter samt arbete i t.ex. folkhögskolor och företag. Utvidgningen är nödvändig på grund av att undervisningsarbetet tagit sig allt mer varierande former. Eftersom den grupp som avses i bestämmelsen är så brokig, bestäms att maximitiden för arbetstagarens rätt att arbeta skall vara ett år i stället för ett läsår.

I momentets 3 punkt föreskrivs om det arbete som ingår i leveransavtal, under delvis mer omfattande, delvis mer restriktiva förutsättningar i jämförelse med nuläget. Den arbetsprestation som ingår i ett leveransavtal skall inte såsom i dagens läge specificeras, eftersom karaktären på arbetena i hög grad kan variera beroende på avtal. Det föreslås dock att rätten att arbeta inte längre skall vara

tidsmässigt obegränsad, utan att den skall begränsas till sex månader. En tidsgräns behövs för att det inte skall vara möjligt att kringgå systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare. Tidsgränsen kommer sannolikt dock inte att försvåra uppgörandet av leveransavtal, eftersom de arbetsuppgifter som hänför sig till leveransavtal ofta är kortvariga.

I momentets 4 punkt avses med medborgarorganisationers utbytesprogram, såsom i den nuvarande regleringen, t.ex. arbete inom program som tillhandahålls av centret för internationellt personutbyte (CIMO), EU eller av EU understödda läroanstalter och studentorganisationer, inom internationell arbetslägerverksamhet eller annat internationellt program för frivilligarbete samt inom arbetskraftsutbildning som ansluter sig till ett av arbetsministeriet finansierat utbildningsprogram för närområden, samt arbetspraktik i ett anställningsförhållande. Med mellanstatliga avtal avses bi- eller multilaterala avtal om t.ex. underlättande av de möjligheter ungdomarna i de avtalsslutande länderna har att ömsesidigt bekanta sig med det andra avtalsslutande landet, t.ex. genom att arbete under loven (work holiday) blir tillåtet. Maximitiden på ett år motsvarar den nu gällande regleringen och överensstämmer med internationell avtalspraxis i fråga om arbete under lov. Rätt till arbete utan arbetsmarknadsprövning i fråga om personer som avlagt högskoleexamen när arbetet sker i form av förflyttning inom företaget motsvarar den reglering som ingår i många internationella överenskommelser och som används i många länder.

Momentets 5 punkt Paragrafen motsvarar i sak den nu gällande regleringen.

I momentets 6 punkt föreskrivs om situationer där en utlänning beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet. Enligt 51 § i lagförslaget beviljas en utlänning tillfälligt uppehållstillstånd om han eller hon av tillfälliga hälsoskäl inte kan återsändas till sitt hemland eller till sitt permanenta bosättningsland eller om det i själva verket är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet. Rätt att förvärvsarbeta föreligger då det gått ett år sedan det första uppehållstillståndet beviljades.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs, på ett sätt som motsvarar den nuvarande reglering som finns i arbetsministeriets föreskrifter, om skyldigheten att ansöka om ett tillstånd som berättigar till arbete när arbetet inte ryms inom de utsatta tidsgränserna. Upphållstillstånd för arbetstagare krävs endast för den del av arbetet som överskrider tidsgränserna.

81 §. *Arbete utan uppehållstillstånd.* I paragrafen föreskrivs om rätt till arbete i situationer där utlänningen inte behöver ha uppehållstillstånd. Det arbete och den till arbetet anslutna vistelse som paragrafen avser är kortvariga till karaktären (1 mom. 1, 2 och 4 punkten, 2 mom. 1 punkten) eller av sådan art att uppehållstillstånd inte krävs (1 mom. 3 och 5 punkten, 2 mom. 2 punkten). I situationer där rätten till arbete tidsmässigt sett är begränsad, är den tid för vilken inget uppehållstillstånd krävs tre månader, dvs. samma som den tid en utlänning kan vistas i Finland under en period på sex månader i enlighet med artikel 11.1 punkt a i Schengenkonventionen. Om utlänningen måste ha visum kan visumet antingen vara ett Schengenvisum eller ett nationellt visum utfärdat av en annan Schengenstat.

Paragrafens 1 mom. 1 punkten motsvarar till största delen dagsläget. För att lagen lättare skall kunna tolkas preciseras maximitiden för rätten att arbeta, från att ha angetts vara "tillfällig", och i fråga om tolkar beroende på konferens, till att vara tre månader. För att utlänningen inte skall behöva ha visum förutsetts en inbjudan eller ett avtal och i fråga om konstnärer professionalism. Villkoren för professionalism är de samma som i 79 § 4 mom. ovan. Även 2 punkten motsvarar dagsläget, bortsett från förlängningen av rätten att arbeta och kravet på inbjudan eller avtal.

Momentets 3 och 5 punkt motsvarar i sak den nuvarande situationen. När de sjömän som avses i bestämmelsen inte vistas i Finland behöver de inte ha uppehållstillstånd eller visum. Att den arbetsinsats en person som söker internationellt skydd står för utnyttjas är ofta ändamålsenligt såväl för den asylsökande själv som för arbetsgivaren och samhället. Utförande av arbete innebär minskat behov av utkomststöd eller att behovet avlägsnas totalt. De som söker internationellt skydd har i normala fall varken uppehållstill-

stånd eller visum.

För det plockande av bär eller frukter som avses i 4 *punkten* i momentet ansöks om uppehållstillstånd för arbetstagare och tillstånd beviljas i allmänhet för korta anställningsförhållanden under sommaren då det på olika håll i landet finns stort behov av arbetskraft inom branschen. Odlingarna finns ofta på områden där utbudet på säsongsarbetskraft inte räcker till för att tillfredsställa efterfrågan, inte ens med beaktande av arbetskraftens rörlighet. Tillgången till arbetskraft försvåras av att det inte alltid exakt kan fastställas när anställningsförhållandena börjar och slutar. Plockande av bär och frukter är förhållandevis tungt utomhusarbete där avlöningen ofta är ackordbaserad. De flesta utländska arbetstagare i denna grupp är unga studerande som kommer från närliggande områden till Finland, ofta för att tjänstgöra hos samma arbetsgivare flera somrar i följd. En reglering av denna grupps rätt att arbeta skulle frigöra en avsevärd mängd resurser hos tillståndsmyndigheterna. Det föreslås att rätten att arbeta begränsas till enbart plockande av bär och frukter i enlighet med arbetsministeriets yrkesklassificering. För tillfället är gruppens kategori 412.90. Rätten att arbeta gäller på det viset inte övriga uppgifter inom jordbruk och trädgårdsodling, för vilka utläningen på normalt vis skall ansöka om uppehållstillstånd för arbetstagare.

Momentets 6 *punkt* motsvarar nuläget med grund i EG-domstolens förhandsavgörande i målet Vander Elst (C-43/93). Under beredning är dock Europaparlamentets och rådets direktiv om utstationering av arbetstagare från tredje land i samband med tillhandahållande av tjänster över gränserna samt rådets direktiv om en utvidgning av friheten att tillhandahålla tjänster över gränserna till att även omfatta tredjelandsmedborgare som har etablerat sig inom gemenskapen. Direktiven kommer att röra den situation som avses i bestämmelsen.

I paragrafens 2 *mom.* föreskrivs om rätten att arbeta i situationer där arbetsgivaren eller uppdragsgivaren inte har något verksamhetsställe i Finland. Momentet motsvarar vad innehållet beträffar det nu gällande läget. När det gäller maximitiden för filmarbetares rätt att arbeta ersätts det som tidigare var ”tillfälligt” med en mer precis tid på tre månader.

Huruvida arbets- eller uppdragsgivaren kan anses vara utländsk bestäms på samma sätt som i 79 § 5 *mom.* Finland har ingått förbindelser i anknytning till världshandelsorganisationens (WTO) avtal om tjänstehandel (GATS). Den rätt som en reseledare för en sällskapsresa från utlandet till Finland har att arbeta utan uppehållstillstånd för arbetstagare eller annat uppehållstillstånd motsvarar det nuvarande läget och är i överensstämmelse med nämnda förbindelser.

Enligt rådande myndighetspraxis kan en utläning fortsätta att arbeta även efter att arbetstillståndet gått ut, om ansökan om fortsatt tillstånd för samma arbetsgivare har inlämnats medan det tidigare tillståndet var i kraft. Det föreslås att denna praxis anges i paragrafens 3 *mom.* på så vis att den också gäller en näringsidkare och en arbetstagare som söker om nytt tillstånd för en annan arbetsgivare inom samma bransch. Det vore ändamålsenligt att en eventuell ansamling av ansökningar på hög inte blir till nackdel för utläningen eller arbetsgivaren i behandlingen.

Förfarande och behöriga myndigheter

82 §. *Anhängiggörande av ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare.* Paragrafen är ny jämfört med den gällande lagen. Bestämmelsen i 1 *mom.* gör det möjligt för den part som har de bästa tidsmässiga och kunskapsmässiga resurserna att anhängiggöra ansökan. Utgångspunkten är att den utläning som söker tillstånd befinner sig utomlands. Arbetsgivare verksamma i Finland förfogar emellertid ofta över ändamålsenlig teknik för informationsöverföring. Eftersom arbetsgivaren dessutom talar samma språk som myndigheterna och känner till myndigheternas förfaringsätt får ansökningarna sannolikt ofta rätt innehåll.

För att anhängiggörandet skall bli smidigare föreslås bli bestämt att arbetsgivaren inte skall behöva någon särskild fullmakt för att anhängiggöra ansökan. För fastställande av identiteten och resedokumentens riktighet, vilket är nödvändigt i samband med ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd, förutsätts det dock i prak-

tiken att utlänningen åtminstone en gång besöker tillståndsmyndigheten personligen. För att öka flexibiliteten föreslås valfrihet i fråga om platsen för anhängiggörande av ansökan. Det här gäller både ansökan om tillstånd för arbetstagare och ansökan om tillstånd för näringsidkare. Utomlands skall ansökan kunna lämnas in till en finsk beskickning och i Finland till polisinspektionen i häradet. Ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare skall också kunna lämnas in till Arbetskraftsbyrån. Ansökan överförs via utlänningsregistret till den myndighet som beviljar tillståndet.

83 §. *Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare.* I paragrafen föreslås bli bestämt om fördelning av befogenheter när det gäller beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare. I 75 § bestäms om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare. I bestämmelsen har villkoren indelats i två kategorier. Villkoren skall på motsvarande sätt prövas av två myndigheter så, att prövning enligt 75 § 1 punkten skall utföras av Arbetskraftsbyrån och prövning enligt 75 § 2 punkten av Utlänningsverket eller, när det är fråga om fortsatt tillstånd, av polisinspektionen i häradet. Om Arbetskraftsbyrån fattar ett negativt beslut, beviljas inte uppehållstillstånd för arbetstagare. Om Arbetskraftsbyrån fattar ett positivt beslut, prövar Utlänningsverket eller, när det är fråga om fortsatt tillstånd, polisinspektionen i häradet förutsättningarna enligt 75 § 2 punkten för beviljande av tillstånd samt beviljar tillstånd för arbetstagare, om det inte finns några hinder för beviljandet.

I slutet av 3 mom. föreslås bli bestämt att vid prövning av en sådan utlänningsansökan som har ett giltigt uppehållstillstånd för arbetstagare skall prövning enligt 72 § 1 punkten utföras bara om det är fråga om byte av bransch. Om arbetet fortsätter inom samma bransch är det däremot inte nödvändigt att beakta sysselsättningsmöjligheterna för andra arbetstagare på arbetsmarknaden.

84 §. *Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för näringsidkare.* I paragrafen föreslås bli bestämt om fördelning av befogenheterna när uppehållstillstånd för näringsidkare beviljas. I 76 § bestäms om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för näringsidkare. I

bestämmelsen har villkoren indelats i två kategorier. Villkoren skall på motsvarande sätt prövas av två myndigheter så, att prövning enligt 76 § 1 punkten skall utföras av Arbetskrafts- och näringscentralen och prövning enligt 76 § 2 punkten av Utlänningsverket eller, när det är fråga om fortsatt tillstånd, av polisinspektionen i häradet. Om Arbetskrafts- och näringscentralen fattar ett negativt beslut, beviljas inte uppehållstillstånd för näringsidkare. Om Arbetskrafts- och näringscentralen fattar ett positivt beslut, prövar Utlänningsverket eller, när det är fråga om fortsatt tillstånd, polisinspektionen i häradet förutsättningarna enligt 76 § 2 punkten för beviljande av tillstånd samt beviljar tillstånd för näringsidkare, om det inte finns några hinder för beviljandet.

85 §. *Arbetskraftsbyråns övriga behörighet.* I paragrafen föreslås bestämmelser om Arbetskraftsbyråns övriga befogenheter än den behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare som föreskrivs i 83 §. Behöriga i ärenden som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare skall liksom nu vara Arbetskraftsförvaltningens enheter på lokal nivå, dvs. Arbetskraftsbyråerna. Här gäller dock de begränsningar som föreslås i 3 mom. I syfte att säkerställa en tillräcklig kvalitet på besluten koncentreras beslutanderätten i fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare till färre Arbetskraftsbyråer än för närvarande. Koncentreringen riktar sig till de största Arbetskraftsbyråerna, vilkas möjligheter att bedriva verksamheten ombesörjs i enlighet med slutrapporten av Arbetsministeriets projekt för utveckling av byrånätet. När utvecklingsprojektet upphör kommer det i hela landet att finnas ca 100-115 dylika Arbetskraftsbyråer för den ekonomiska regionen.

I 1 mom. föreslås i analogi med den gällande utlänningslagen bli bestämt att Arbetskraftsbyrån skall besluta att inte bevilja uppehållstillstånd. Eftersom förhandsbesked gäller arbetsmarknadsvillkoren, skall Arbetskraftsbyrån också meddela förhandsbesked. Om detta föreslås bli bestämt i 2 mom. I 3 mom. anges Arbetskraftsbyråns regionala behörighet i analogi med den gällande regeringen, som baserar sig på Arbetsministeriets anvisningar.

86 §. *Arbetarskyddsmyndighet.* Bestäm-

melsen är ny, och den hänför sig till förtydligandet av myndigheternas befogenheter i fråga om arbetsvillkoren samt till effektiveringen av förutsättningarna för tillsyn. I 1 mom. hänvisas till vad som annanstans bestäms om arbetarskyddsmyndighetens tillsyn. Här avses sådana författningar om arbetarskyddsmyndighetens tillsyn som arbetsavtalslagen, arbetstidslagen (605/1996) och lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/1973), där det bestäms om tillsynsförfarandet.

Till paragrafen ansluter sig det nya 3 mom. som fogas till 24 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden, enligt vilket arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet enligt 24 § 1 mom. och de processuella villkoren enligt 2 mom. inte skall gälla anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd enligt 47 kap. 6 a § strafflagen. I 2 och 3 mom. föreslås bli bestämt om arbetarskyddsmyndighetens anmälningsskyldighet i anslutning till anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd, utlänningsförseelse och utlänningsförseelse av arbetsgivare samt om rätt att närvara och bli hörd. Arbetarskyddsmyndigheten skall anmäla misstänkta brott till polisen, som skall övervaka att utlänningslagen iakttas. Anmälningsskyldigheten gäller sådana observationer som arbetarskyddsmyndigheten gjort i samband med sin tillsyn.

I 3 mom. bestäms att arbetarskyddsmyndighetens närvarorätt och rätt att bli hörd enligt förundersökningsmyndighetens, den allmänna åklagarens eller domstolens prövning skall gälla bara sådana fall där brott som avses i 2 mom. behandlas. Arbetarskyddsmyndigheten skall i allmänhet ges tillfälle att närvara och bli hörd när ett brott är förenat med försummelse av arbetsvillkoren i fråga om utläningar.

6 kap. Internationellt skydd

Villkor för beviljande av internationellt skydd

87 §. *Asyl*. I 30 § 1 mom. i den gällande lagen bestäms om de situationer då en utlän-

ning som vistas i landet beviljas asyl. Enligt flyktingkonventionen och andra principer i internationell rätt har inte ens en flykting obetingad rätt att få asyl, även om konventionerna förpliktar att inte sända tillbaka eller utvisa en person till ett land, där han kan bli utsatt för förföljelse eller hotad till livet. I paragrafens 2 mom. bestäms om de s.k. utslutningsgrunderna i situationer då asyl kan vägras, även om en utlänning uppfyller förutsättningarna för beviljande av asyl. Om det inte föreligger skäl för att tillgripa utslutningsgrunderna skall asyl beviljas, myndigheterna skall inte heller dra sig för att bevilja asyl genom att ta till prövning vad som är ändamålsenligt.

Innehållet i 1 mom. motsvarar definitionen av en flykting i artikel 1 punkt A i flyktingkonventionen. Då en person beviljas asyl får han eller hon flyktingstatus i enlighet med flyktingkonventionen. Bestämmelsen i den gällande lagen föreslås inte bli ändrad.

Europeiska rådet höll den 15 och 16 oktober 1999 ett särskilt möte i Tammerfors om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen. Enligt ordförandeskapets slutsatser bekräftade Europeiska rådet unionen och medlemsstaterna fästet vid den absoluta respekten för rätten att söka asyl. Unionen har enats om att arbeta för att ett gemensamt europeiskt asylsystem skapas, grundat på en fullständig och absolut tillämpning av flyktingkonventionen och på så sätt garantera att ingen skickas tillbaka för att bli utsatt för förföljelse.

I den resolution som rådet utfärdat om minimigarantier vid handläggning av asylärenden (EGT nr C 274/13, 20.6.1995) poängterades medlemsstaternas åtaganden, som grundar sig på Europeiska människorättskonventionen och flyktingkonventionen. Enligt resolutionen iakttas vid asylprövning fullt ut flyktingkonventionen samt protokollet från 1967 samt övriga förpliktelser enligt internationell rätt som gäller flyktingar och mänskliga rättigheter. Vid handläggningen iakttas fullt ut speciellt flyktingkonventionens artikel 1, där begreppet flykting definieras, artikel 33 med förbud mot tillbakasändning samt artikel 35 om samarbete med UNHCR.

Vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen skall även det asyl- och flykting-

politiska samarbetet mellan medlemsstaterna inom EU beaktas. Tolkningen av flyktingkonventionen styrs av den gemensamma ståndpunkt som den 4 mars 1996 antagits av rådet i fråga om harmoniserad användning av uttrycket "flykting" i artikel 1 i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (96/196/RIF), vari riktlinjer för tillämpningen av kriterierna för tillerkännande av flyktingstatus har godkänts. Frågan om huruvida fruktan för förföljelse har någon grund skall avgöras utgående från aspekterna i anslutning till varje enskilt fall. Den asylsökande skall lämna uppgifter som kan ligga till grund för en bedömning av de omständigheter och förhållanden som han eller hon motiverar sin ansökan med. När det påvisats att de uppgifter som sökanden lämnat är tillräckligt tillförlitliga, behövs inte material som styrker detaljerna i motiveringen. I osäkra fall skall ansökan avgöras till sökandens fördel under förutsättning av att de uppgifter som är tillgängliga har införskaffats och kontrollerats och man är övertygad om att sökanden är allmänt trovärdig. Sökandens uttalanden skall vara konsekventa och tillförlitliga och får inte vara oförenliga med allmänt kända fakta.

Enligt den gemensamma ståndpunkten om harmoniserad tillämpning av uttrycket flykting är redan det faktum att den berörda personen har blivit förföljd eller direkt hotats med förföljelse en allvarlig indikation på risk för förföljelse, om det inte sedan dess skett en radikal förändring i personens hemland eller personens förbindelser med hemlandet. Vidare betyder det, att om flyktingen före utresan från hemlandet inte har utsatts för förföljelse eller direkt hotats, utesluter det inte i sig att han eller hon ändå i asylförfarandet kan åberopa välgrundad fruktan för förföljelse. Vid utredningen i samband med asylprövningen bör det i fråga om asylsökande från ett land där det pågår inbördeskrig göras klart huruvida sökanden uppfyller flyktingkonventionens kriterier för flykting. Dessutom bör man beakta sådana situationer, där den förföljelse som asylsökanden fruktar att bli utsatt för, riktas mot honom eller henne från annat håll än statens sida och om de statliga myndigheterna är medvetna om denna förföljelse utan att vidta åtgärder, eller om

myndigheterna är oförmögna att erbjuda effektivt skydd.

Förföljelse av kvinnor på grund av kön kan vid tolkningen av i 1 mom. avsedd tillhörighet till en viss samhällsgrupp beaktas särskilt som en faktor som eventuellt utgör grund för asyl. Kvinnor kan i några fall förföljas också av skäl som inte kan anses bero på ras, religion, nationalitet eller politisk uppfattning. I sådana fall kan orsaken till förföljelse anses vara tillhörighet till en viss samhällsgrupp. Även sexuell inriktning kan nämnas som ett exempel på tillhörigheten till en samhällsgrupp som utgör en grund för förföljelse i det avseende som avses i lagrummet.

Begreppet permanent bosättningsland enligt 1 mom. skall endast tillämpas på personer i avsaknad av medborgarskap. Paragrafen baserar sig på artikel 1 i konventionen om flyktingars rättsliga ställning, där samma princip har definierats. Om en viss stats medborgare är permanent bosatt någon annanstans än i den stat där personen är medborgare och blir förföljd i sitt permanenta bosättningsland, skall personen i första hand ansöka om skydd i den stat där han eller hon är medborgare och kan inte få asyl i ett tredje land. Samma princip om permanent bosättningsland gäller också längre fram i 88 §.

I 30 § 2 mom. i den gällande lagen räknas de fall upp i vilka en person av olika orsaker kan vägras flyktingstatus i Finland. De olika underpunkterna i momentet är av olika typ. Först nämns de situationer enligt artikel 1 punkt F i flyktingkonventionen där den berörda personen inte förtjänar flyktingstatus även om han eller hon är flykting. Däremot hänför sig momentets 3—5 punkt till sådana situationer där ansvaret för beviljande av skydd kan anses i första hand ankomma på någon annan stat. Vid tillämpning av momentets 3—5 punkt kan en person avvisas ur landet. Enligt förslaget bestäms om de sistnämnda situationerna någon annanstans i lag. Det föreslås smärre preciseringar i fråga om bestämmelserna om uteslutning så att bestämmelserna bättre motsvarar innehållet i flyktingkonventionen.

I artikel 1 punkt D i flyktingkonventionen bestäms att konventionen inte tillämpas på personer som åtnjuter beskydd eller bistånd av andra FN:s organ än UNHCR. När flyk-

tingkonventionen bereddes ansågs det inte vara passande att ett organ av opolitisk natur såsom UNHCR befattar sig med Palestinafrågan, vilken ansågs vara en politisk fråga. Arabförbundet befarade också att lösningen av problemet med de palestinska flyktingarna skulle uppmärksammas mindre om artikel 1 punkt A i flyktingkonventionen tillämpades på de palestinska flyktingarna. Man befarade även att tillämpningen av artikel 1 punkt A i flyktingkonventionen kunde leda till att de palestinska flyktingarnas intresse att söka asyl utanför skyddsområdet för palestinska flyktingar ökade. FN:s hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA) bistår också de palestinska flyktingarna. UNRWA är verksam endast inom vissa områden i Mellanöstern och skydd beviljas bara inom dessa områden.

På grund av att artikel 1 punkt D i flyktingkonventionen inte tidigare har beaktats i utlänningslagen, föreslås att en motsvarande bestämmelse tas in i paragrafens 3 mom. I praktiken innebär en tillämpning av bestämmelsen att en palestinsk sökande direkt skall beviljas flyktingstatus utan att behovet av asyl prövas med stöd av artikel 1 punkt A, om han eller hon inte längre kan söka skydd hos UNRWA. En förutsättning för detta är att personen har avlägsnat sig från UNRWA:s område på grund av skäl som hänför sig till skydd. Om personen har avlägsnat sig från UNRWA:s område endast av andra skäl än sådana som hänför sig till skydd, såsom för att söka arbete eller studiemöjligheter eller bara för att finna förutsättningar för ett bättre liv, skall sökandens uppehållsrätt prövas enligt de allmänna bestämmelserna i utlänningslagen och han eller hon kan t.ex. beviljas uppehållstillstånd eller, om det är möjligt, skickas tillbaka till UNRWA:s område.

88 §. *Behov av skydd.* Grunderna för uppehållstillstånd har preciserats i utlänningslagen på så sätt att en utlänning som inte beviljas asyl, men som inte anses kunna återvända tryggt till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland är i behov av skydd. Ett villkor för att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd har varit att han eller hon har blivit föremål för rättskränkningar av orsaker som gäller honom eller henne som person. I paragrafen de-

finieras det s.k. subsidiära skyddet enligt finsk modell. Inom EU håller uttrycket subsidiärt skydd på att etableras i fråga om denna typ av internationellt skydd, för vilket det inte finns en gemensam definition.

Det föreslås att bestämmelsen i den gällande lagen ändras så att den motsvarar tillämpningspraxis. En sökande beviljas redan nu alltid uppehållstillstånd på grund av behov av skydd då villkoren för beviljande av asyl inte uppfylls men villkoren för behov av skydd gör det. Enligt 1 mom. skall en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd om personen i sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan omänsklig behandling eller behandling som kränker människovärdet eller om han eller hon på grund av en väpnad konflikt eller en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland.

I 9 § 4 mom. grundlagen bestäms att en utlänning inte får utvisas, utlämnas eller sändas tillbaka om han på grund härav hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Bestämmelsen nämner inte särskilt flyktingar eller asylsökande, men den har dock i sak en koppling till flyktingkonventionen, som bland annat förbjuder att sända tillbaka flyktingar som löper risk för att bli utsatta för förföljelse. Motsvarande förbud mot tillbaksändning framgår av förbuden mot tortyr och annan omänsklig behandling i artikel 3 i konventionen om förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, artikel 7 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen. I 7 § 2 mom. grundlagen bestäms att ingen får dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Med stöd av dessa bestämmelser har förbudet mot tillbaksändning följdriktigt utsträckts att omfatta även sådan situationer, där personen hotas av dödsstraff. Förbudet mot tillbaksändning täcker således alla situationer, där en utlänning på föranstaltande av finska myndigheter skulle överföras till en annan stat. Bestämmelsen förbjuder också att överföra personen till en stat, varifrån han eller hon kunde bli utlämnad vidare till en tred-

je stat och som en påföljd därav bli offer för t.ex. tortyr eller dödsstraff. Enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 6 till Europeiska människorättskonventionen skall dödsstraffet vara avskaffat och ingen får ådömas ett sådant straff eller avrättas. En utlänning som uppehåller sig i Finland kan i sitt hemland eller en annan stat ha begått ett brott, för vilket han eller hon på grund av ovan nämnda stadganden och bestämmelser eller annan orsak i lagen om utlämning för brott (456/1970) inte kan utlämnas till myndigheterna i respektive stat för ställande under åtal eller verkställande av beslut.

Genom förbudet mot tortyr i 6 § 2 mom. grundlagen vill man poängtera att sådan behandling som medför synnerligen svårt psykiskt eller fysiskt lidande inte kan tillåtas under några som helst omständigheter. Förbudet att kränka människovärdet avser såväl fysisk som psykisk behandling. Förbudet syftar till att omfatta alla slags grymma, omänskliga eller förnedrande bestraffningar eller former av behandling. Här bör det beaktas att tortyr och behandling som kränker människovärdet förekommer också i andra sammanhang än som bestraffning.

Upphållstillstånd på grund av behov av skydd skall således kunna beviljas i situationer, där utlämningen behöver internationellt skydd med anledning av de rådande förhållandena i sitt hemland eller på grund av att han eller hon där blir föremål för rättskränkningar. En definition av begreppet omänsklig behandling och en anvisning om hur en presumtiv hotande omänsklig behandling skall bedömas framgår av rättspraxis hos de organ som sköter tillsynen över internationella människorättskonventioner, speciellt av de avgöranden Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fattat i fråga om förbudet mot omänsklig behandling i artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen. Den i paragrafen nämnda väpnade konflikten kan t.ex. betyda en situation med inbördeskrig eller andra oroligheter inom landet, där människor utan åtskillnad kan bli utsatta för väpnat våld.

Upphållstillstånd kan beviljas när det är fråga om en miljökatastrof, bl.a. i sådana situationer, där det i utlämningens hemland eller permanenta bosättningsland har inträffat

en olycka förorsakad av människan eller en naturkatastrof, vilket har lett till att miljön i stor utsträckning blivit obeboelig eller hälsovådlig.

Till den gällande lagen fogades år 1999 en bestämmelse om att uppehållstillstånd på grund av behov av skydd kan beviljas även när det gäller miljökatastrofer. Vid beredningen av propositionen har man även övervägt att slopa miljökatastrofer som en grund för behov av skydd. Vid en miljökatastrof är det första alternativet flykt inom den egna staten. I allmänhet bistår det internationella samfundet en sådan stat genom att t.ex. ge humanitär hjälp så att ingen skall vara tvungen att lämna sitt hemland. Vid miljökatastrofer torde det i allmänhet vara fråga om massflykt och en tillfällig situation. I sådana situationer kan det vara följdriktigare att i första hand bevilja uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd och inte på grund av behov av skydd för flyttning till Finland i varaktigt syfte. Vid beredningen har man dock inte beslutat sig för att föreslå att miljökatastrofer skall slopas som en grund för beviljande av uppehållstillstånd på grund av behov av skydd.

När man överväger att bevilja uppehållstillstånd på grund av behov av skydd skall även konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 68/1986) beaktas.

Bestämmelser som motsvarar bestämmelserna om uteslutning i 30 § 2 mom. finns inte i 31 § i den gällande lagen. Enligt nuvarande tillämpningspraxis beviljas utlämningar, som inte beviljas asyl med stöd av 30 § 2 mom., uppehållstillstånd på grund av behov av skydd. Det föreslås att en bestämmelse som motsvarar 87 § 2 mom. fogas till paragrafens 2 mom. Om förbuden mot tillbakasändning i grundlagen eller människorättskonventionerna förhindrar att en sådan utlämning avlägsnas ur landet skall han eller hon beviljas tillfälligt uppehållstillstånd.

89 §. *Beviljande av uppehållstillstånd vid tillämpning av uteslutningsklausuler.* I paragrafen bestäms om beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd i fråga om en utlämning som inte beviljas asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd därför att han eller hon har begått eller av grundad anledning

misstänks ha begått en gärning som avses i 87 § 2 mom., dvs. en sådan gärning som avses i artikel 1 punkt F i flyktingkonventionen, men som kan inte avlägsnas ur Finland på grund av förbuden mot tillbakasändning. När uppehållstillståndet löper ut utreds situationen på nytt.

90 §. *Flyktingkvot.* Det föreslås att en definition av begreppet flyktingkvot intas i lagen. I gällande lag finns inga bestämmelser om vad som avses med flyktingkvot eller under vilka förutsättningar och genom vilket förfarande Finland tar emot kvotflyktingar.

Enligt paragrafens 1 mom. kan Finland inom ramen för flyktingkvoten för omplacering ta emot personer, som UNHCR anser vara flyktingar, eller andra utlänningar som är i behov av internationellt skydd. Finland skall ta emot dessa personer som UNHCR betraktar som flyktingar med flyktingstatus, såsom man gör även nu.

Uttagning inom ramen för flyktingkvoten sker i allmänhet på framställan av UNHCR. UNHCR har en omfattande uppfattning om flyktingsituationen i världen och det är en organisation med en världsomfattande sakkunskap och förmåga och möjlighet att bedöma behovet av skydd och omplacering hos enskilda personer inom sitt verksamhetsområde. Vid uttagningen inom ramen för flyktingkvoten prioriteras på så sätt de utlänningar som har det största behovet av skydd och omplacering. I Finland har kvoterna i regel fyllts enligt UNHCR:s förslag.

Från 1990-talet har Finland dock även erfarenhet av att utlänningar har tagits emot inom ramen för flyktingkvoten även på framställan av andra än UNHCR. Utlänningar har tagits emot inom ramen för flyktingkvoten även på framställan av den internationella organisationen för migration (IOM) eller på Finlands eget initiativ. Därför föreslås i paragrafen en möjlighet att inom ramen för kvoten vid behov ta emot för omplacering, förutom flyktingar på framställan av UNHCR, också andra utlänningar som är i behov av internationellt skydd. I fråga om andra personer än de som framställts som flyktingar av UNHCR kan man vid behov använda även någon annan status än flyktingstatus, dvs. vanligen uppehållstillstånd på grund av behov av skydd, enligt prövning i varje enskilt fall.

Om Utlänningsverkets behörighet med avseende på flyktingar som Finland tar emot på framställan av UNHCR inom ramen för flyktingkvoten samt andra utlänningar bestäms i 106 §.

I paragrafens 2 mom. anges det nuvarande förfarandet vid fastställandet av flyktingkvoten, dvs. att riksdagen årligen i samband med behandlingen av statsbudgeten beslutar om resurserna för mottagande av kvotflyktingar och om det årliga antalet kvotflyktingar.

Mottagandet av kvotflyktingar utgör en viktig del av Finlands flyktingpolitik och en del av Finlands humanitära politik och samarbetet med FN. Genom förslaget stärks denna del av politiken i fråga om kvotflyktingar. Genom mottagandeverksamheten har man skapat förutsättningar för de kommuner som tar emot kvotflyktingar att även ta emot sådana asylsökande som beviljats asyl och invandrare i största allmänhet. Man har även skapat förutsättningar för att ordna mångkulturella tjänster och för att skapa samhällen med en etnisk mångfald.

91 §. *Uttagning inom ramen för flyktingkvoten.* I paragrafen bestäms om förfarandet vid regional uttagning inom ramen för flyktingkvoten. Det nuvarande förfarandet föreslås inte bli ändrat. Arbetsministeriet bereder i samarbete med utrikesministeriet och inrikesministeriet ett förslag om från vilket område kvotflyktingar skall tas till Finland. Vid beredningen utgår man i allmänhet från handlingar med UNHCR och det förslag som UNHCR har lämnat till Finland. Det preliminära förslaget behandlas på tjänstemannanivån, varefter det slutliga politiska beslutet om den regionala uttagningen inom ramen för flyktingkvoten fattas på ministernivån. Beslutet innehåller i praktiken antalet kvotflyktingar samt från vilket område Finland tar emot kvotflyktingar.

Efter det att det politiska beslutet har fattats inleds förvaltningsförfarandet för mottagande av kvotflyktingar. Det finns inte behov av att ändra det nuvarande förfarandet vid mottagande av kvotflyktingar. Förfarandet inleds på basis av de handlingar som UNHCR har skickat. Utlänningsverkets, skyddspolisens och arbetsministeriets tjänstemän utför en preliminär uttagning i Finland. Under de resor där uttagningen görs intervjuas de sökan-

de i grupper, i vilka ingår tjänstemän vid Utlänningsverket och arbetsministeriet eller förvaltningen under det samt vid behov tjänstemän vid skyddspolisens. För att få information om t.ex. förhållandena i det berörda landet och om förfarandet överlag har även andra tjänstemän deltagit i uttagningsresorna. När det gäller förfarandet enligt 116 § 2 mom. får sådana utomstående myndigheter dock inte delta i beslutsfattande som rör enskilda utlänningar. Ett undantag från det normala förfarandet utgör de s.k. akuta fallen och brådskande fallen, som vanligtvis tas emot till Finland på basis av en skriftlig utredning av UNHCR utan personliga intervjuer. Dessa fall har under de senaste åren utgjort tio procent av den årliga kvoten.

Utlänningsverket beviljar de utlänningar som tas emot inom ramen för den finska flyktingkvoten uppehållstillstånd. Om beslutsfattande bestäms nedan i 116 § som gäller behörighet.

92 §. *Villkor för att utlänningar skall upptas i flyktingkvoten.* Det föreslås att det för tydlighetens skull bestäms i lagen om villkor för att utlänningar skall upptas i flyktingkvoten. På grund av att allt fler tjänstemän inom inrikes- och arbetsförvaltningen deltar i förfarandet vid uttagning inom ramen för kvoten är det nödvändigt att grunderna för prövningsrätt fastställs i lag.

I bestämmelsen uppräknas de villkor som skall beaktas vid prövning av beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning inom ramen för flyktingkvoten. UNHCR:s handbok för omplacering, där villkoren för omplacering har behandlats, har utgjort grunden för bestämmelsen.

Det första villkoret är behov av internationellt skydd med hänsyn till hemlandet. Det är fråga om att beakta samma omständigheter som då behovet av skydd utreds vid asylförfarandet. Eftersom UNHCR redan har rätt ut en enskild utlänningens behov av skydd med hänsyn till hemlandet och handlingarna som gäller denna person är tillgängliga förutsätter inte utredningen av behovet av skydd ett likadant arbete som en asylutredning i Finland.

Det andra villkoret är att en utlänning är i behov av omplacering från det första asyllandet, dvs. från det land där han vistas i. En prövning av behovet av omplacering är nöd-

vändig på grund av att endast en liten del av de flyktingar som vistas i utvecklingsländernas första asylland kan omplaceras.

Enligt UNHCR:s handbok för omplacering är behovet av omplacering uppenbart om en person hotas att sändas tillbaka till ursprungslandet från det första asyllandet eller hotas att utvisas till ett land, varifrån han eller hon kan sändas tillbaka till ursprungslandet eller om en person hotas bli godtyckligt anhållen eller fängslad i det första asyllandet. Följande personer i behov av omplacering är offer för tortyr och våld och de som på grund av medicinska skäl behöver omplaceras. Kvinnor – särskilt ensamstående och ensamförsörjande kvinnor – råkar ofta i asyllandet i en sårbarare situation än andra grupper på grund av att de tidigare samhälleliga och kulturella stöttepelarna saknas. I anslutning till omplacering fäster UNHCR uppmärksamhet förutom vid kvinnornas situation även vid familjers och släkters behov av att vara tillsammans och vid barns, ungas och äldre flyktingars särskilda behov.

Omplacering kan övervägas även i sådana situationer där grunden för omplacering av en flykting inte utgörs av ett omedelbart behov av skydd men där flyktingen i fråga har svårt att bosätta sig i asyllandet på grund av sin kulturella, sociala, religiösa eller utbildningsmässiga bakgrund. I sådana fall förutsätts dock även att det finns sådana platser kvar inom kvoten som inte behövs för personer i ett omedelbart behov av omplacering.

Det tredje villkoret är att förutsättningarna för mottagande och integration i Finland har bedömts. Bedömningen av mottagande och integration hör till arbetsministeriets verksamhetsområde.

Det fjärde villkoret är att det inte föreligger sådana hinder för beviljande av uppehållstillstånd som hänför sig till den allmänna ordningen och säkerheten eller Finlands internationella förbindelser. Innan tillstånd beviljas prövar Utlänningsverket de nämnda villkoren. Enligt rådande praxis har Utlänningsverket bett om skyddspolisens utlåtande om huruvida det föreligger hinder för beviljande. För att bereda sitt utlåtande har skyddspolisens enligt prövning deltagit i de intervjuer där kvoterna tas ut. Detta förfarande skall tillämpas även i framtiden.

93 §. *Annan humanitär invandring.* Enligt regeringens proposition (RP 50/1998 rd) är 18 § 4 punkten utlänningslagen avsedd att utgöra grunden för beviljande av uppehållstillstånd i fall då det fattas separata beslut om att ta emot sökande till Finland. Vikten av politisk styrning framgår dock inte av lagtexten och lagrummet ger den felaktiga bilden att Utlänningsverket enligt prövning kan bevilja enskilda uppehållstillstånd på särskilda humanitära grunder.

Det kan uppstå behov av att utöver kvotflyktingar även ta emot vissa utländska grupper eller enskilda personer i de mest olika situationer. Det kan vara frågan om att Finland deltar i ett internationellt projekt eller situationen kan bero på inhemska politiska behov. Eftersom det är omöjligt att förutse dylika situationer, torde det inte vara motiverat att sträva efter att i lag närmare bestämma om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd på humanitära eller andra motsvarande grunder.

Det föreslås att till lagen fogas en bestämmelse enligt vilken statsrådet skall ha befogenheter att fatta beslut om att utlänningar skall tas till Finland på särskilda humanitära grunder eller för uppfyllande av internationella förpliktelser. Statsrådet fattar vid sitt allmänna sammanträde ett politiskt beslut av administrativ karaktär. Utlänningsverket beviljar enskilda personer uppehållstillstånd.

I 2 mom. bestäms att förslaget till statsrådets beslut bereds i samarbete med utrikesministeriet, inrikesministeriet och arbetsministeriet.

Asylförfaranden

94 §. *Asylförfarandet.* Det föreslås att till lagen fogas en bestämmelse där de ansökningar som skall behandlas vid asylförfarandet definieras. Asylförfarandet skall omfatta de förfaranden som hänför sig till uppgörande av ansökan, utredning och avgörande av ansökan, om vilka bestäms i kapitlet om internationellt skydd i bestämmelserna nedan under mellanrubriken asylförfaranden.

Enligt 1 mom. behandlas vid asylförfarandet sådana ansökningar som företetts för en finsk myndighet vid finska gränsen eller på finskt territorium. En asylansökan kan inte

företes för en finsk beskickning. Vid asylförfarandet behandlas de asylansökningar och andra ansökningar som lämnas in på grund av behov av internationellt skydd. Förfarandet som gäller tillfälligt skydd har dock egna bestämmelser. Även om internationellt skydd eller subsidiärt skydd inte har definierats i en enda bindande handling anses dock i allmänhet att med personer i behov av internationellt skydd avses främst flyktingar enligt flyktingkonventionen och utöver dem även personer i behov av subsidiärt skydd.

Enligt förslaget bestäms i 2 mom. att en utlänning som åberopar äventyrande av sina mänskliga rättigheter skall anses söka asyl, om han eller hon inte uppger något annat. En myndighet skall tolka sökandens avsikt på bästa möjliga sätt till sökandens fördel. I ansökningsfasen eller senast vid asylsamtalet skall innehållet i utlänningslagen till väsentliga delar redogöras för sökanden i enlighet med förvaltningslagen. Eftersom det vid en bedömning av villkoren för inresa till landet är fråga om utövande av den offentliga makten kan dock inte sökanden själv välja vilket förfarande som skall tillämpas vid behandlingen av hans eller hennes ansökan.

Det är i princip möjligt att ansöka om skydd med avsikt att missbruka på så sätt att man absolut vägrar söka asyl. Det kan t.ex. vara fråga om en sådan situation då en sökande ansöker om uppehållstillstånd endast på grund av behov av skydd för att undvika att med stöd av rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten sändas tillbaka till ett land där han eller hon har varit asylsökande. Även en sådan ansökan skall behandlas i enlighet med asylförfarandet, även om bestämmelser och förfaranden som hänför sig till rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten inte kan tillämpas. Förordningen kan inte tillämpas på andra personer än på dem som åberopar flyktingkonventionen och har lämnat in en asylansökan.

95 §. *Ansökan om internationellt skydd.* I paragrafen bestäms om uppgörande av ansökan om internationellt skydd och om tidpunkten för uppgörandet. Enligt huvudregeln skall en ansökan lämnas in till polisen eller gränskontrollmyndigheten vid ankomsten till landet eller inom kort därefter. Utgångspunk-

ten skall vara att den som är i behov av internationellt skydd gör sin ansökan så snart som möjligt efter det att han eller hon har anlänt till landet eller kommit i kontakt med behöriga myndigheter. Om ansökan görs senare kan det vara ett tecken på att sökanden strävar efter att dra otillbörlig fördel av asylförfarandet eller att sökandens ansökan är ogrundad. Om en ansökan om internationellt skydd görs sent utan goda grunder kan det bidra till att minska ansökans allmänna trovärdighet. Ju längre än utlänning vistas i landet utan att lämna in sin ansökan, desto bättre bör han eller hon motivera att ansökan blivit fördröjt för att ansökans trovärdighet skall bevaras.

I 2 mom. bestäms om de grunder på vilka en ansökan befogad kan göras även senare. Det villkor som nämns i 1 punkten motsvarar villkoret i 32 § 2 mom. i den gällande lagen. Enligt 2 punkten kan en ansökan även göras senare om utlänningen först senare har kunnat förete en utredning som stöd för sin ansökan. Bestämmelsen är nödvändig t.ex. i sådana situationer där en omyndig person har anlänt till landet utan vårdnadshavare och först en tid efter ankomsten har kunnat lägga fram grunder som stöd för sin ansökan.

Enligt finskt förvaltningsförfarande hindras vanligtvis inte en ansökan om en viss fördel eller en viss rättighet och behöver inte heller hindras. Detta skall även gälla ansökningar om internationellt skydd, även om det i andra länders lagstiftning finns exempel på uppsättande av tidsfrister för ansökningar om internationellt skydd.

Formuleringen i den gällande lagen ger felaktig information om att en ansökan inte kan göras i vissa situationer. Det finns dock situationer när en utlänning på goda grunder kan ha gjort ansökan senare. Den mest kända situationen är den s.k. sur place-situationen, där en utlännings behov av skydd har uppstått först senare efter det att han eller hon redan bor utomlands. Om inte orsaken till fördröjningen av uppgörande av ansökan är välmotiverad, leder det till att ansökans trovärdighet minskar och ansökan kan anses vara uppenbart ogrundad.

Okunskap om förfarandet kan vara en förklarlig orsak till att uppgörandet av ansökan fördröjs. Det samma gäller om en utlänning har beviljats uppehållstillstånd på andra

grunder. Då kan det nödvändigtvis inte förut sättas att utlänningen ansöker om asyl eller skydd så länge han eller hon inte löper risk att sändas tillbaka till hemlandet. En sådan person skall ha rätt att senare åberopa behov av skydd som en grund för att stanna i landet. På den ovan nämnda situationen kan 3 punkten tillämpas, enligt vilken en ansökan kan göras senare på andra motiverade grunder.

Bestämmelsen i den gällande lagen, enligt vilken asylansökan innefattar ansökan om uppehållstillstånd, föreslås inte längre på grund av att enligt den definition som tas in i lagen avses med asyl ett sådant uppehållstillstånd som beviljas på grund av flyktingskap i asylförfarande.

96 §. Kort över anhängigt ansökningsärendet. Det föreslås att i paragrafen bestäms om ett kort som skall utfärdas för en utlänning som ansöker om internationellt skydd eller tillfälligt skydd eller som kommit till Finland som kvotflykting. Med hjälp av kortet kan de myndigheter som handhar utlänningens ärende försäkra sig om att det hela tiden är fråga om samma person.

Enligt 1 mom. kan ett kort som visar att ansökningsärendet är anhängigt i Finland ges för en utlänning som ansöker om internationellt skydd eller som kommit till Finland som kvotflykting. Kortet skall ges till alla utlänningar som ansöker om internationellt skydd eller tillfälligt skydd. Kortet skall ges till sådana utlänningar som kommit till landet inom ramen för flyktingkvoten och som har ansökt om resedokument för flykting.

Polisen eller gränsbevakningsväsendet utfärdar kortet och utreder identitet, resrutten och inresa för en utlänning som ansöker om internationellt skydd. I praktiken skall kortet i regel utfärdas när sökanden lämnar in sin asylansökan till gränskontrollmyndigheten eller till polisen. En utlänning som kommit till Finland som kvotflykting lämnar in sin ansökan om resedokument till polisen.

Enligt 2 mom. skall sökandens namn, födelsedatum samt medborgarskap antecknas på kortet och kortet skall förses med ett fotografi. Om sökandens identitet inte har kunnat fastställas skall detta antecknas på kortet. På kortet skall dessutom utlänningsregistrets klientnummer antecknas och kortet skall införas i det utlänningsregister som Utlän-

ningsverket upprätthåller.

Kortet gäller en viss tid i Finland, dock högst tills ärendet har avgjorts med laga kraft eller tills den berörda parten har lämnat landet. Kortet skall första gången utfärdas för högst ett år. Denna huvudregel skall ses över med jämna mellanrum beroende på hur långa tiderna för behandling av asylansökningar är. Gränskontrollmyndigheten eller den lokala polisen kan vid behov förlänga kortets giltighetstid.

Enligt 3 *mom.* skall utlänningen återlämna kortet när ansökan har avgjorts med laga kraft. När kortet har upphört att gälla, kan gränskontrollmyndigheten, polisen eller Utlänningsverket omhänderta kortet. I regel skall sökanden själv sköta om att kortet återlämnas till närmaste myndighet som har befogenhet att omhänderta kortet. I praktiken är denna myndighet oftast den lokala polisen. Kortet skall fogas till de handlingar hos myndigheten som gäller sökanden.

97 §. *Asylutredning.* I paragrafen bestäms om förfarandet vid asylutredning samt om arbetsfördelningen mellan polisen, gränsbevakningsväsendet och Utlänningsverket. Bestämmelserna skall tillämpas på alla ansökningar som görs på grund av internationellt skydd. Polisen eller gränsbevakningsväsendet skall utreda resrutt, identitet och närmast anhörigas identitet, medan Utlänningsverket skall verkställa det egentliga asylsamtal. Bestämmelsen om asylutredning motsvarar till största delen 32 a § i gällande lag. Det föreslås att bestämmelsen delvis kompletteras och preciseras.

Enligt 1 *mom.* skall polisen eller gränsbevakningsväsendet alltjämt utreda utlänningarnas identitet, resrutt och inresa. Detta är motiverat därför att ärendena ofta är förknippade med förfalskningar och eventuellt med ordnande av olaglig inresa. Polisen och gränsbevakningsväsendet har de bästa metoderna och erfarenhet av att utreda utlänningars identitet samt brott och missbruk. Det föreslås att till momentet fogas en bestämmelse om insamling av personuppgifter som gäller sökandens familjemedlemmar och övriga anhöriga. Genom detta förfarande vill man betona att det med tanke på det framtida beslutsfattandet är viktigt att alla personuppgifter som gäller sökanden samlas in redan i

samband med det första sammanträffandet. Om t.ex. utlänningen senare anhängiggör en ansökan om att få sina familjemedlemmar till Finland finns det redan tillgängliga personuppgifter om familjemedlemmarna. Vikten av att uppge korrekta personuppgifter skall framhållas för sökanden. Man skall även samla in personuppgifter som gäller sådana personer utanför kärnfamiljen som bor i samma hushåll som den berörda parten och som är helt beroende av honom eller henne.

Följande personuppgifter behövs för avgörande av asylansökan:

Sökandens släkt- och förnamn, eventuella tidigare namn, kön, födelsedatum och födelseort, civilstånd, ras, etnisk bakgrund, nationalitet, medborgarskap, religion, yrke eller titel, adress i hemlandet och i Finland, utbildning, språkkunskaper, yrke, anställningar, social bakgrund och militärtjänst. De personuppgifter som behövs i fråga om familjemedlemmar och övriga anhöriga är deras namn, födelsedatum, födelseort samt vistelseort.

Vid en asylutredning skall även den föreslagna bestämmelsen om tillfälligt omhändertagande av resedokument (61 §) tillämpas.

I 2 *mom.* bestäms om verkställande av asylsamtal. Uttrycket förhör av asylsökande föreslås bli ändrat till asylsamtal, vilket är ett uttryck som bättre beskriver verksamheten i förvaltningsförfarande. Under samtalet utreds de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar. Vid utredningen skall man å ena sidan klarlägga sådana rättskränkningar som skett i det förflutna och å andra sidan lägga särskild vikt vid hotet av eventuella rättskränkningar i framtiden. Med tanke på beviljande av asyl är det som har hänt personen i fråga i det förflutna inte av central betydelse utan vad personen hotas av om han eller hon sänds tillbaka. Det är väsentligt att sökanden själv framför sina grunder muntligt vid ett samtal och inte t.ex. endast överlåter en på förhand uppgjord skriftlig utredning.

Utlänningsverket skall verkställa asylsamtalen eller undantagsvis polisen på Utlänningsverkets begäran. Polisen kan verkställa samtalen, om antalet ansökningar har ökat kraftigt eller även annars av särskilda skäl.

Det föreslås att till 3 *mom.* fogas en ny be-

stämmelse om skyddspolisens befogenheter att verkställa asylsamtal. Enligt vedertagen praxis har skyddspoliserna verkställt samtalen i de fall det har funnits skäl att misstänka att den nationella säkerheten eller de internationella förbindelserna äventyras. I momentet bestäms att utöver Utlänningsverket kan även skyddspoliserna verkställa asylsamtal om Finlands nationella säkerhet eller de internationella förbindelserna kräver det. Skyddspoliserna kan på eget initiativ eller på begäran av Utlänningsverket besluta om verkställande av asylsamtal. Skyddspoliserna skall upprätta ett protokoll över ett asylsamtal som verkställts. Skyddspoliserna kan vid behov avge yttrande över sådana asylsökande som de har samtalat med samt även över sådana asylsökande om vilka skyddspoliserna har något att framföra med tanke på statens säkerhet, 87 § 2 mom. eller 88 § 2 mom.

Bestämmelsen i 4 mom. motsvarar den gällande lagen. I bestämmelsen betonas vikten av att grundligt höra asylsökanden i synnerhet om det bedöms att ansökan kan behandlas vid påskyndat förfarande. Sådana situationer föreligger när ansökan är uppenbart ogrundad och när sökanden kommer från ett tryggt ursprungs- eller asylland. Det gäller att särskilt utreda hur sökanden förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ursprungslandet eller ett tryggt asylland samt till att meddelas inreseförbud. Sökanden skall likaså förhöras om andra eventuella grunder för att stanna kvar i landet, t.ex. hälsoskäl eller band till Finland. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att alla väsentliga omständigheter i anslutning till frågan om sökanden skall stanna i landet eller avlägsnas ur landet utreds redan vid asylutredningen.

Vid asylsamtalen skall man försöka informera sökanden om hur ansökan behandlas i fortsättningen. I synnerhet om det vid samtalet visar sig att påskyndat förfarande kommer att tillämpas, skall sökanden upplysas om hur den fortsatta behandlingen eventuellt framskrider. Protokollet över samtalet läses och tolkas för sökanden efter samtalet och sökanden godkänner det med sin namnteckning. Syftet är att säkerställa att grunderna för ansökan har registrerats på rätt sätt. Sökanden får en avgiftsfri kopia av protokollet.

I utlänningsregistret lagras endast uppgifter

om en asylsökande enligt 7 § lagen om utlänningsregistret. Polisen eller gränsbevakningsväsendet skall upprätta ett protokoll över utredningen av identitet, resrutten och inresa. Protokollet skall innehålla flera personuppgifter om sökanden, familjemedlemmar och övriga anhöriga än utlänningsregistret. Polisen eller gränsbevakningsväsendet skickar protokollet till Utlänningsverket i elektronisk form eller per post.

Vid det samtal som Utlänningsverket verkställer kan sökanden om han eller hon så önskar komplettera personuppgifterna eller berättelsen om resrutten och inresan. Utlänningsverket kan vid behov be polisen ytterligare utreda dessa uppgifter.

98 §. *Avgörande av ansökan om internationellt skydd.* I 1 mom. anges att en ansökan om internationellt skydd behandlas vid normalt eller påskyndat förfarande. I 2 mom. betonas att en ansökan alltid och i varje enskilt fall behandlas individuellt oberoende av om det är fråga om normalt eller påskyndat förfarande.

Paragrafens 3 mom. är avsedd att uttrycka hur den s.k. benefit of doubt-princip som följs inom flyktingrätten skall tillämpas i finskt förvaltningsförfarande. I punkt 196 i UNHCR:s handbok konstateras att skyldigheten att ta reda på alla relevanta fakta delas mellan sökanden och myndigheten. Sökanden skall tala sanning och på alla sätt bistå utredaren med att reda ut de omständigheter som hänför sig till sökandens fall. Dessutom skall sökanden försöka lämna all tänkbar information till stöd för sin redogörelse.

Med tanke på svårigheterna i bevishänseende som följer av den speciella situation sökanden befinner sig i bör således beviskravet inte tillämpas för strikt. Ostyrkta påståenden skall emellertid vara förenliga med den allmänna redogörelse som sökanden framlagt (punkt 197 i UNHCR:s handbok). Myndigheten skall även beakta hur enskilda faktorer, såsom t.ex. ålder, hälsotillstånd och eventuella erfarenheter av tortyr påverkar sökandens förmåga att redogöra för sitt fall. Efter det att myndigheten har tagit reda på all tillgänglig information skall ärendet med stöd av sökandens redogörelse avgöras till sökandens fördel, om han eller hon i mån av möjlighet har bidragit till utredningen av ärendet och

myndigheten är övertygad om att ansökan är trovärdig.

I 4 mom. ingår den nuvarande principen, enligt vilken det i situationer då ansökan avslås samtidigt fattas beslut som gäller avlägsnande ur landet, som är ett beslut om avvísning eller utvisning. Den som fattar beslutet får dock pröva om det framkommit några sådana skäl som gör att beslut om avvísning inte bör fattas.

99 §. *Tryggt asylland.* Definitionen i paragrafen som gäller begreppet tryggt asylland motsvarar definitionen i 33 a § i gällande lag, med en precisering av iakttagande av konventionerna. Vid bedömningen av om ett land är tryggt är det viktigt att landet i praktiken iakttar konventionerna. Det faktum att ett land tillträder konventionerna kan inte anses vara en garanti för att konventionerna iakttas även i praktiken. Man utgår även från antagandet att landet i fråga tar emot utläningar, men beslutsfattandet förutsätter inte samtycke till mottagande i enskilda fall. Även om uttrycket tryggt asylland används i bestämmelsen omfattar innehållet i bestämmelsen även situationer som gäller subsidiärt skydd. I jämförelse med den gällande lagen har paragrafens ordalydelse gjorts exaktare i syfte att förtydliga att ansökningarna alltid avgörs individuellt från fall till fall.

100 §. *Tryggt ursprungsland.* Begreppet tryggt ursprungsland togs på nytt in i utlänningslagen genom en lagändring som trädde i kraft i juli 2000. Begreppet tryggt asylland, som förutom i Finland används i flera medlemsstater inom EU, har även tagits in i kommissionens direktivförslag om asylförfaranden.

Paragrafens 1 mom. innehåller en bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i 33 b § i gällande lag. I jämförelse med den gällande lagen har momentets ordalydelse gjorts exaktare i syfte att förtydliga att begreppet tryggt asylland inte är en allmän bedömning av situationen i ett visst land, utan hänför sig alltid till varje enskild sökandes situation i landet i fråga. Bedömningen görs i samband med asylförfarandet.

Paragrafens 2 mom. 2 punkten har precisrats så att ett lands rättsväsende skall förutom oavhängigt även vara opartiskt. Till 3 punkten har fogats ett krav om att konventionerna

skall iakttas, eftersom det med tanke på definitionen av ett tryggt land även i denna situation är det väsentligt att konventionerna iakttas, det räcker inte att ett land har tillträtt konventionerna.

Syftet med bedömningen är att kanalisera ansökningar av personer från vissa stater till behandling vid påskyndat förfarande. Sökandenas individuella krav och alla särskilda fingervisningar om att staten inte är tryggt för sökandena skall beaktas vid avgörandet av enskilda asylansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd.

Med tryggt ursprungsland avses en stat som kan anses tryggt för dess medborgare och andra som är stadigvarande bosatta i landet. Som ett tryggt ursprungsland för sökanden kan betraktas en stat där sökanden inte hotas av förföljelse eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. I 2 mom. föreslås grunder som skall beaktas vid bedömningen av om ett ursprungsland är tryggt. Förteckningen är inte avsedd att vara bindande eller uttömmande, utan den skall ge en grund för en övergripande bedömning. Eftersom prövningen av om en stat är tryggt uttryckligen gäller sökandena var för sig, skall det vara möjligt att beakta t.ex. regionala skillnader i förhållandena inom en viss stat även i fråga om trygghetssituationen.

Bestämmelsen innehåller ingredienser från de slutsatser om stater där det generellt inte finns allvarliga hot om förföljelse vilka EG:s inrikes- och justitieministrar godkände vid ett möte i London den 30 november och den 1 december 1992. I det aktuella dokumentet framförs sådana bedömningsgrunder som medlemsstaterna åtminstone skall beakta när de bedömer om ett land är sådant att de som bor där inte har befogad anledning att frukta för förföljelse. I dokumentet presenteras följande fyra helheter: 1) antalet personer som fått flyktingstatus och andelen godkända ansökningar i medlemsstaterna, 2) beaktande av de mänskliga rättigheterna, 3) förekomst av demokratiska institutioner och 4) statens stabilitet.

I 2 mom. uppräknas sådana omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av vilka länder som är trygga länder. Det första antagandet är att staten har ett stabilt och demokratiskt samhällssystem. I 2 punkten hänvisas

till ett oavhängigt, opartiskt och fungerande rättsväsende. Den tredje omständigheten som skall beaktas gäller frågan om hur de mänskliga rättigheterna respekteras. Utöver att staten i fråga måste ha tillträtt de viktigaste överenskommelserna om mänskliga rättigheter måste det garanteras att de mänskliga rättigheterna respekteras även i praktiken för medborgarna och dem som bor i landet. Om det förekommer allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna i en stat, kan den inte betraktas som ett tryggt ursprungsland. Till de viktigaste överenskommelserna om mänskliga rättigheter hör den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt den internationella konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, vilka nämns i 99 §. Europeiska människorättskonventionen är ett viktigt europeiskt dokument.

Bedömningen av ett tryggt ursprungsland skall i enskilda fall göras av Utlänningsverket. Bedömningens riktighet kan genom ändringssökande i första instans underställas Helsingfors förvaltningsdomstol för prövning. Bestämmelsen kan tillämpas även då en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av behov av skydd. Utlänningsverket besitter sakkunskap och har goda förutsättningar att bedöma trygghetssituationen i olika stater. Vid Utlänningsverkets juridiska service och länderinformation finns ett övergripande skriftligt material och dataförbindelser med internationella databanker och databyråer. Information fås dessutom bl.a. i internationella sammanhang i den EURASIL-arbetsgrupp som är underställd kommissionen. I arbetsgruppen diskuterar staterna asylfrågor och utbyter information. Utlänningsverket skall också ständigt aktivt samla uppgifter om sådana stater från vilka det kan komma asylsökande till Finland. Utlänningsverket skall också i mån av möjlighet och enligt behov tillställa förvaltningsdomstolen den landsinformation som använts som grund för beslutsfattandet. Även Helsingfors förvaltningsdomstol har motsvarande möjligheter att tillgodogöra sig och skaffa information om olika länder.

Utgångspunkten är att åtminstone EU:s medlemsstater och staterna inom Europeiska

ekonomiska samarbetsområdet samt Schweiz, Amerikas Förenta Stater, Australien, Kanada, Japan och Nya Zeeland skall kunna betraktas som trygga ursprungslander. Om det föreligger misstankar i fråga om huruvida ursprungslandet är tryggt för sökandena, skall förfarandet inte tillämpas.

101 §. *Uppenbart ogrundad ansökan.* Det föreslås att innehållet i 34 § i den nuvarande lagen som gäller uppenbart ogrundad asylansökan preciseras. Riksdagen har i sitt uttalande i samband med en totalrevidering av utlänningslagen (RSv 297/1998) uppmanat till särskilt beaktande av förhindrande av missbruk i anslutning till asylförfarandet. Avsikten med en precisering av bestämmelserna om uppenbar avsaknad av grunderna är att informera sökandena och andra om att de finska myndigheterna strävar efter att i lika stor utsträckning som övriga EU-stater fästa tillbörlig uppmärksamhet vid olika former av missbruk i anslutning till asylförfarandet. Då det i besluten skrivs ut att ansökan avslås på grund av missbruk, förfalskning eller annat motsvarande skäl blir även sökandena medvetna om sådana metoders förkastlighet.

Det föreslås att *1 punkten* preciseras så att en asylansökan kan anses vara uppenbart ogrundad om den inte motiveras med sådana grunder som nämns i 87 eller 88 § eller med andra grunder som har anknytning till förbuden mot tillbakasändning. Genom ändringen korrigeras inkonsekvensen i den nuvarande lagen. Enligt 34 § i den gällande lagen anses en ansökan vara uppenbart ogrundad om den motiveras med att sökanden inte kan återvända till hemlandet på grund av en miljökatastrof. I ett sådant fall kan sökanden beviljas ett sådant uppehållstillstånd på grund av behov av skydd som avses i 31 § och det är inte ändamålsenligt att avslå ansökan som uppenbart ogrundad.

Enligt *1 punkten* kan en ansökan anses vara uppenbart ogrundad även i sådana fall då sökanden motiverar sin ansökan med sådana grunder som har anknytning till fruktan för förföljelse, behovet av skydd eller förbuden mot tillbakasändning eller om påståendena är klart icke trovärdiga. Vid tillämpningen av lagen är det inte de situationer där sökanden inte ens åberopar grunder som har anknytning till förföljelse som är problematiska

utan de situationer där återopandet av dessa grunder är uppenbart ogrundade.

Det förslås att det för tydlighetens skull i underpunkterna i 2 punkten skall anges de vanligaste situationer där det i praktiken kan anses att sökandens avsikt att missbruka asylförfarandet är uppenbar. I den gällande bestämmelsen talas allmänt om missbruk. Enligt förslaget kan asylförfarandet missbrukas genom att oriktiga uppgifter lämnas, förfalskade handlingar företes, utredningen av grunderna för ansökan försvåras på något annat svikligt sätt eller genom att ansökan lämnas in efter det att förfarandet för avlägsnande ur landet har inletts.

De centrala omständigheter som nämns i a-punkten är bl.a. uppgifter om identitet, nationalitet, utreseland och tidigare vistelser.

I b-punkten har ett problem som avsevärt försvårar behandlingen av asylansökningar lyfts fram, dvs. användningen av förfalskade handlingar. Missbruk av asylförfarandet kan vara förknippat med förfalskningsbrott samt brott mot rättskipning, myndigheter och den allmänna ordningen. En person som ansöker om internationellt skydd kan ha ett godtagbart skäl till att presentera förfalskade handlingar t.ex. om han eller hon har varit tvungen att använda sig av förfalskade identitetshandlingar för att kunna avlägsna sig ur hemlandet. En person som ansöker om internationellt skydd skall dock då han eller hon lämnar in ansökan eller senast vid asylsamtalet meddela om han eller hon vid flykten har varit tvungen att använda sig av förfalskade handlingar.

Enligt c-punkten är försvårande av utredningen av grunderna för ansökan på något annat svikligt sätt en form av missbruk. I praktiken ansöker en stor del av de enskilda sökandena i Finland asyl i inlandet och således inte vid gränsen då de anländer till landet. Då har i allmänhet identitetshandlingarna förstörts och inte heller inresan kan fastställas. I en sådan situation har det mycket ofta varit fråga om att hemlighålla identiteten och hur inresan skett. När uppgifterna om utreseland undanhålls eller identiteten byts mitt i asylförfarandet förlängs utredningen av ärendena avsevärt och vid ett stort antal sökande accentueras problemen.

En situation enligt d-punkten är t.ex. en så-

dan situation där en utlänning har anlänt till landet på grund av äktenskap eller arbete och efter det att uppehållstillståndet har löpt ut och förfarandet för avlägsnande ur landet har inletts ansöker utlänningen om internationellt skydd utan att ha ett verkligt behov av det.

Det föreslås att 3 punkten förblir i kraft såsom den är i gällande lag. Ordalydelsen godkändes då bestämmelserna om asylförfarande i utlänningslagen senast ändrades genom en lag som trädde i kraft den 10 juli 2000. Då fastställdes en tidsfrist om sju dagar inom vilken Utlänningsverket skall behandla ansökningar av personer som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland. I 34 § 3 punkten i den gällande lagen bestämdes dock att det skall vara möjligt att tillämpa samma förfarande som vid avgörande av en uppenbart ogrundad ansökan. Enligt regeringens proposition (15/2000 rd) skulle detta gälla endast i undantagsfall. Om det i enskilda fall framkom utredningar eller material som inte kunde prövas eller granskas inom den föreskrivna tidsfristen om sju dagar, kunde Utlänningsverket dock efter att ha utrett ärendet betrakta ansökan som uppenbart ogrundad och ärendet kunde behandlas vid påskyndat förfarande.

102 §. *Ny ansökan.* Genom en lag som trädde i kraft den 10 juli 2000 fogades till utlänningslagen en 34 c §, enligt vars 1 mom. en ny ansökan eller en ansökan som lämnats på någon annan grund kan behandlas snabbt, om den inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som väsentligt påverkar avgörandet av ärendet. Bestämmelsen gäller för det första utlänningar som efter att ha fått ett negativt beslut på sin ansökan gällande internationellt skydd lämnar in en ny ansökan medan de alltjämt vistas i Finland. En ny ansökan har kunnat lämnas in antingen efter Utlänningsverkets eller efter förvaltningsdomstolens beslut. För det andra gäller bestämmelsen situationer där sökanden redan har lämnat landet men återvänder efter en kort tid för att lämna in en ny asylansökan eller ansökan om uppehållstillstånd. Enligt regeringens proposition kan den korta tiden vara från några dagar till några månader. Bestämmelsen syftade till att förhindra vistelse i landet genom inlämnande av upprepade asylansökningar.

Det föreslås att om verkställigheten av ett beslut om en ny ansökan bestäms i bestämmelserna om verkställighet i kapitlet om rättsskydd.

Enligt *1 mom.* avses med ny ansökan en ansökan gällande internationellt skydd som en utlänning lämnar in efter att ha meddelats ett negativt beslut av Utlänningsverket eller förvaltningsdomstolen på sin tidigare ansökan. Ansökan är en ny ansökan, om den lämnas in när sökanden fortfarande vistas i landet eller när sökanden har lämnat landet för en kort tid. Enligt förslaget fastslås inte i lagen vad som skall avses med en kort tid. Den korta tiden avgörs från fall till fall. Den korta tiden kan vara från några dagar till några månader, så som det konstateras i motiveringen till gällande bestämmelse.

Genom *2 mom.* klargörs den omständighet att flera ansökningar som gäller samma ärende inte kan vara anhängiga samtidigt. Om en ny ansökan lämnas in medan ärendet fortfarande är anhängigt skall ansökan betraktas som en komplettering av den anhängiga ansökan och de uppgifter som sökanden företer tillställas den myndighet som behandlar ärendet för att beaktas som en ny utredning.

Enligt *3 mom.* kan en ny ansökan avgöras utan nytt asylsamtal. Utlänningsverket skall avgöra om ett asylsamtal är nödvändigt i ärendet. I oklara fall skall asylsamtal verkställas.

103 §. Avvisande av ansökan och tillämpning av påskyndat förfarande. Någon ändring av innehållet i förfarandena enligt gällande lag föreslås inte. Det föreslås dock att bestämmelserna ändras så, att alla situationer som gäller påskyndat förfarande framgår i en paragraf och inte i flera såsom i gällande lag. Påskyndat förfarande skiljer sig från normalt förfarande bl.a. i det avseende att verkställigheten av beslut om avvisning är snabbare. Om verkställigheten bestäms särskilt i kapitlet om rättsskydd.

I paragrafen har de nuvarande typerna av påskyndade asylförfaranden samlats, vilka i gällande lag bildar en tämligen komplicerad helhet som består av olika bestämmelser på olika ställen i lagen. Med undantag av några små preciseringar är förfarandena innehållsmässigt nästan lika som i gällande lag. Förändringen i förhållande till dagens läge är att

en ansökan kan avvisas om sökanden har kommit från ett tryggt asylland eller om rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten tillämpas på ansökan.

Enligt paragrafen kan en ansökan som gäller internationellt skydd i påskyndat förfarande avvisas i sådana fall som nämns i *1 mom.* eller avslås i sådana fall som nämns i *2 mom.* I egenskap av förvaltningsrättsliga begrepp har beslut om att ansökan inte skall behandlas eller att ansökan skall avvisas i Finland samband med att processförutsättningarna inte uppfylls, varvid ansökan inte avgörs i sak. Vid ett negativt beslut skall man dock ta ställning till ärendet i sak.

Enligt *1 mom.* skall en ansökan avvisas om sökanden har kommit från ett tryggt asylland eller om sökanden kan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan. I båda fallen är det fråga om sådana situationer där asylansökan inte behöver prövas i sak på grund av att det är en annan stat som har beviljat eller skall bevilja sökanden skydd eller som är skyldig att pröva asylansökan. Begreppet tryggt asylland har definierats ovan i *99 §.*

I gällande lag bestäms om förfarandet i fråga om ett tryggt asylland i *33 c §.* Enligt *33 c § 1 mom. 1 punkten* utlänningslagen är ett tryggt asylland ett land där en utlänning kunde ha fått ett sådant skydd som avses i *30 eller 31 §* och dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka. Det föreslås att bestämmelsens ordalydelse preciseras genom att en sådan situation där sökanden redan har fått skydd tilläggs till en sådan situation där sökanden kunde ha fått skydd. Ordet tryggt i anslutning till att sökanden kan sändas tillbaka slopas, eftersom ordet tryggt redan ingår i begreppet tryggt asylland. En stat kan inte vara trygg om det inte är möjligt att återvända tryggt.

Paragrafens *2 mom.* innehåller de situationer, där en ansökan avslås efter det att den har prövats i sak i påskyndat förfarande. Enligt *1 punkten* skall en ansökan avslås om sökanden har kommit från ett tryggt ursprungsland. Det föreslås inte några ändringar i det förfarande som togs i bruk i juli 2000.

Enligt *2 punkten* kan en ansökan avslås i påskyndat förfarande om den anses som up-

penbart ogrundad på de grunder som nämns i 101 §. Det förslås inte några ändringar i det förfarande som togs i bruk i juli 2000.

Enligt 3 punkten kan en ansökan avslås i påskyndat förfarande om sökanden har lämnat in en ny ansökan enligt 102 § som inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet. Förfarandet vid behandlingen av en ny ansökan ändras i förhållande till dagens läge så att Utlänningsverket alltid skall fatta beslut om den andra ansökan som sökanden har lämnat in innan sökanden kan avlägsnas ur landet. Bestämmelserna om detta ingår i bestämmelserna om verkställigheten. Enligt gällande 34 c § uppskjuter inte inlämnandet av en ny ansökan verkställigheten av ett tidigare lagakraftvunnet beslut om avvísning. Även om nya ansökningar ofta lämnas in i situationer som gäller missbruk är det möjligt att en del av ansökningarna är grundade. Därför skall ansökningarna behandlas i påskyndat förfarande, varvid Utlänningsverket skall pröva om ansökan är uppenbart ogrundad eller möjligtvis grundad. Om den andra ansökan innehåller några sådana nya grunder som påverkar ärendet skall ärendet behandlas i normalt förfarande.

104 §. *Förfarande när det är fråga om ett tryggt asyl- eller ursprungsland.* I paragrafen bestäms om det förfarande som togs in i 33 c § i den gällande utlänningslagen genom en lag som trädde i kraft den 10 juli 2000. Bestämmelserna i den föreslagna lagen ingår i 33 c § 3 och 4 mom. i den gällande utlänningslagen.

Enligt 1 mom. skall ansökan avgöras inom sju dagar efter det att samtalsprotokollet har färdigställts och uppgiften om färdigställandet har införts i utlänningsregistret.

Enligt det föreslagna 97 § 2 mom. skall förhöret verkställas av Utlänningsverket eller polisen eller enligt 3 mom. av skyddspolisen. Om polisen verkställer samtalet, börjar den tidsfrist om sju dagar som reserverats för beslutsfattandet när handlingarna har kommit till Utlänningsverket. Om Utlänningsverket verkställer samtalet, börjar tidsfristen när samtalet är över och samtalsprotokollet är färdigt och har införts i utlänningsregistret för beslutsfattande. Den föreslagna tidsfristen om sju dagar inbegriper inte den tid som Ut-

länningsverket behöver för att verkställa samtalet. Syftet med bestämmelsen är att Utlänningsverket skall ha sju dagar på sig att bereda och pröva beslutet.

I 2 mom. bestäms att en handling skall ges till en utlännning vars asylansökan inte har prövats i sak. Utlänningsverket skall ge handlingen till en utlännning som sänds tillbaka till ett tryggt asylland, med undantag av de situationer där rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten tillämpas.

105 §. *Asylansökan av medborgare i Europeiska unionen.* I paragrafen föreslås bestämmelser om ett anmälningsförfarande som skall tillämpas om en unionsmedborgare har lämnat in en asylansökan som inte avgörs i påskyndat förfarande med tillämpning av bestämmelserna om tryggt ursprungsland. Paragrafen grundar sig på ett protokoll som fogats till Amsterdamfördraget.

Ett protokoll om asyl för medborgare i unionen har fogats till Amsterdamfördraget. Enligt protokollets enda artikel skall EU:s medlemsstater betraktas som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra för alla rättsliga och praktiska syften som har samband med asylärenden. Enligt enda artikeln får ansökningar om asyl som ges in av en medborgare i en medlemsstat beaktas eller förklaras tillåtna att behandlas av en annan medlemsstat endast om: a) den medlemsstat i vilken sökanden är medborgare sedan Amsterdamfördraget har trätt i kraft och med åberopande av artikel 15 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna vidtar åtgärder som medför att den medlemsstaten inom sitt territorium inte uppfyller sina skyldigheter enligt konventionen, b) ett sådant förfarande som avses i artikel 7.1 i Fördraget om Europeiska unionen har inletts och fram till dess rådet fattar ett beslut med avseende på detta, c) rådet på grundval av artikel 7.1 i Fördraget om Europeiska unionen när det gäller den medlemsstat i vilken sökanden är medborgare har slagit fast att medlemsstaten allvarligt och ihållande åsidosätter principer som anges i artikel 6.1, d) en medlemsstat ensidigt fattar ett sådant beslut när det gäller en ansökan från en medborgare i en annan medlemsstat. I så fall skall rådet omedelbart underrättas; ansö-

kan skall behandlas med utgångspunkt i antagandet att den är uppenbart ogrundad utan att detta, oberoende av omständigheterna, på något sätt påverkar medlemsstaternas befogenhet att fatta beslut.

Enligt ett yttrande från rådets juridiska avdelning skall varje medlemsstat i enlighet med nationell lagstiftning bestämma när en ansökan om asyl som ges in av en medborgare i en annan medlemsstat får beaktas eller förklaras tillåten att behandlas på det sätt som avses i d punkten i enda artikeln.

Med tanke på utlänningslagen kan den anmälningsplikt som avses i d punkten i enda artikeln anses uppstå om Utlänningsverket anser att en medlemsstat inom EU inte är ett tryggt ursprungsland för sökanden. I så fall skall inrikesministeriet omedelbart underrättas om den asylansökan som en unionsmedborgare har lämnat in. Inrikesministeriet skall underrätta om saken vidare till rådet.

Enligt d punkten i enda artikeln skall ansökan, om en medlemsstat fattar beslut om att en asylansökan som lämnas in av en medborgare i en annan medlemsstat skall förklaras tillåten att behandlas, behandlas med utgångspunkt i antagandet att den är uppenbart ogrundad.

Flyktingskap

106 §. *Flyktingstatus*. I paragrafen bestäms vem som i Finland har rätt till flyktingstatus enligt flyktingkonventionen. En motsvarande bestämmelse, vars rubrik är "Flykting" finns i 35 § i den gällande lagen. I bestämmelsen definieras vem som är flykting. I utlänningslagen omfattar begreppet flykting endast sådana personer som har beviljats flyktingstatus. I allmänt språkbruk används uttrycket även i vidare betydelse. Denna skillnad i användningen kan ha lett till missförstånd. Av denna orsak föreslås att paragrafens rubrik och inledande mening ändras, eftersom den definition av flykting som avses i utlänningslagen inte har ett värde i sig. Att beviljas flyktingstatus innebär att en person erkänns som flykting enligt flyktingkonventionen. På denna grund skall han eller hon beviljas redokument för flykting.

Flyktingstatus kan i Finland beviljas ge-

nom asylförfarandet eller till en person som tagits till Finland inom flyktingkvoten eller till en familjemedlem till en av de ovan nämnda personerna. Alla utläningar som tagits till Finland inom flyktingkvoten får inte nödvändigtvis uppehållstillstånd på grund av flyktingskap, utan Utlänningsverket skall i enlighet med den föreslagna 116 § kunna bevilja uppehållstillstånd även på grund av behov av skydd.

Det bör noteras att en familjemedlem till en flykting inte nödvändigtvis alltid skall beviljas flyktingstatus om hans eller hennes ställning inte alls är jämförbar med ställningen för den familjemedlem som har beviljats flyktingstatus. Flyktingens make kan t.ex. vara medborgare i ett sådant tredje land, där det inte förekommer problem med tryggheten, och då är det inte motiverat att räkna honom eller henne som flykting. På motsvarande sätt kan den nya maken till en flykting som har ingått äktenskap först efter sin ankomst till Finland bara i undantagsfall få flyktingstatus.

107 §. *Upphörande av flyktingstatus*. I paragrafen bestäms om villkoren för upphörande av flyktingstatus. Bestämmelsen grundar sig direkt på artikel 1 punkt C i flyktingkonventionen. Enligt flyktingkonventionen är flyktingskap avsett att vara ett övergående tillstånd, även om det i praktiken har kommit att bli en form av permanent invandring. Utlänningsverket fattar beslut om upphörande av flyktingskap.

Inga ändringar föreslås i 36 § i den gällande lagen. I praktiken har bestämmelsen tillämpats i ringa grad. I Finland har man inte såsom i vissa andra länder börjat upphäva flyktingstatus systematiskt, även om de människorättsliga förhållandena i ursprungslandet har förändrats på det sätt som beskrivs i bestämmelsen. Däremot har flyktingskap upphävts t.ex. i fall då myndigheterna har fäst uppmärksamhet vid att en flykting har rest till sitt hemland och eventuellt vistats där under långa tider. Orsaken till att bestämmelsen inte har tillämpats är å ena sidan brist på resurser och å andra sidan att även om flyktingskapet upphörde, skulle personen i fråga sannolikt få stanna i Finland på grund av band som han eller hon har knutit till landet eller på grund av andra motsvarande omstän-

digheter som skall beaktas då förutsättningarna för utvisning ur landet prövas. Det faktum att upphörandeklausulen i praktiken sällan har tillämpats är en viktig bidragande orsak till behovet av att skapa ett särskilt begrepp för tillfälligt skydd.

När upphörande av flyktingskapet prövas skall sökanden höras vid en asylutredning enligt 97 §.

108 §. *Återkallande av flyktingstatus.* I den gällande lagen bestäms inte om återkallande av flyktingstatus. I 21 § bestäms om återkallande av uppehållstillstånd och i 36 § när flyktingskap upphör. I praktiken har dessa lagrum tillämpats när det har kommit fram att en person inte borde ha beviljats flyktingstatus. På grund av det oklara förhållandet mellan uppehållstillstånd och flyktingstatus i den gällande lagen har det dock varit problematiskt att tillämpa 21 §, som gäller återkallande av uppehållstillstånd, på återkallande av flyktingstatus. Grunderna för när flyktingskap upphör enligt 36 § hänför sig till situationer där de giltiga grunder som förutsättningarna för beviljandet av flyktingskap ursprungligen motiverades med inte längre är giltiga och därmed lämpar sig inte heller denna bestämmelse för den aktuella situationen.

Enligt UNHCR:s handbok kan det uppstå situationer där det kommer fram att en flykting från första början inte borde ha beviljats flyktingstatus. Handboken nämner som exempel situationer där det senare kommer fram att en person har beviljats flyktingstatus genom att förvränga fakta eller att personen är medborgare i ett annat land eller att utslutningsklausulen hade tillämpats på personen om man hade haft kännedom om alla väsentliga omständigheter.

Även i EU:s förslag till direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus föreslås bestämmelser om återkallande av flyktingstatus. Enligt direktivförslaget skall medlemsstaterna säkerställa att den beslutande myndigheten kan inleda ett förfarande för att återkalla eller upphäva en persons flyktingstatus så snart omständigheter blir kända som tyder på att det finns anledning att ompröva hans flyktingstatus. Enligt direktivförslaget används återkallande i allmänhet när om-

ständigheter blir kända som visar att en person aldrig borde ha erkänts som flykting.

Flyktingstatus skall återkallas i situationer där sökanden från första början inte borde ha beviljats flyktingstatus. En sådan situation kan ha uppstått på grund av att sökanden uppsåtligen eller medvetet har lämnat oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet, dvs. beviljandet av flyktingstatus. På motsvarande sätt kan sökanden ha hemlighållit en omständighet som skulle ha påverkat beslutet så, att flyktingstatus inte hade beviljats. Flyktingskap skall återkallas endast i klara fall, då det entydigt kan konstateras att på grund av att sökanden uppsåtligen har lämnat oriktiga upplysningar eller hemlighållit upplysningar har flyktingskap beviljats.

I anslutning till att flyktingskap återkallas, skall förekomsten av övriga grunder för beviljande av uppehållstillstånd prövas. Sökanden skall höras vid en asylutredning enligt 97 §.

På återkallandet av ett uppehållstillstånd som har beviljats på grund av behov av skydd skall 58 § 3 mom. i den föreslagna lagen tillämpas.

Tillfälligt skydd

109 §. *Tillfälligt skydd.* Bestämmelserna om tillfälligt skydd gör det möjligt att bevilja personer som är i behov av skydd tillfälligt uppehållstillstånd i situationer där skyddsbehovet kan antas bli kortvarigt. Avsikten är att uppehållstillstånden skall kunna beviljas snabbare än vad som är brukligt vid avgörandet av asylansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd.

Bestämmelserna om tillfälligt skydd fogades till utlänningslagen genom en lag som trädde i kraft den 1 mars 2002. Bestämmelserna grundar sig på rådets direktiv av den 20 juli 2001 om tillfälligt skydd.

Enligt 2 mom. beslutar statsrådet vid sitt allmänna sammanträde om införande av tillfälligt skydd. Beslut kan fattas i sådana situationer av massflykt från ett land eller ett geografiskt område där verkningarna sträcker sig till Finland. Personer kan t.ex. självmant anlända till Finland från ett sådant område eller också kan EU fatta ett beslut om beviljande av tillfälligt skydd i ansvarsfördelningens

namn. Orsaken till massflykt kan vara en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation till följd av vilken befolkningen av säkerhetsskäl blir tvungen att fly. Tillfälligt skydd kan även beviljas personer som har varit tvungna att fly såsom offer för en miljökatastrof.

Beviljande av tillfälligt skydd förutsätter inte nödvändigtvis att ett stort antal personer anländer till Finland. Massflykten kan huvudsakligen ha riktat sig t.ex. till något annat område inom EU, till följd av vilket även Finland, med anledning av EU-samarbetet, kan vara tvunget att ta emot personer som är i behov av skydd. Det väsentliga i detta sammanhang är att det är fråga om massflykt och att människor till följd härav anländer även till Finland samt att behovet av skydd kan anses vara endast tillfälligt. Därför är även det uppehållstillstånd som beviljas av tillfällig karaktär. Med tanke på likställdheten i fråga om dem som tvingats att fly är det viktigt att de uppehållstillstånd som beviljas i de olika länderna är likadana. Om ett stort antal människor till följd av en viss konflikt anländer t.ex. till något annat område inom EU och där beviljas tillfälligt skydd, och antalet människor som anländer till Finland till följd av samma konflikt är mindre, är det motiverat att grunden för vistelsen i Finland är densamma. Om de som är i behov av tillfälligt skydd placeras i den normala kön för asylsökande, försätts de i en olikvärdig situation. Asylsökande har t.ex. inte möjlighet att få sina familjemedlemmar till Finland, medan personer som får tillfälligt skydd däremot har rätt till detta. Avsikten är inte att automatiskt utesluta tillämpningen av flyktingkonventionen.

Statsrådet skall kunna fatta beslut om tillämpningen av tillfälligt skydd enligt behov redan innan en enda skyddsbehövande har anlänt till Finland. Ett exempel på en sådan situation är det beslut som Finland fattade 1999 om beviljande av tillfälligt skydd för personer som evakuerats från Kosovo.

Statsrådet skall fastställa målgruppen för det tillfälliga skyddet, dvs. den befolkningsgrupp som ges tillfälligt skydd. En målgrupp kan beroende på situationen bestå t.ex. av personer som tillhör en viss nationalitet, personer som har bott på ett visst område, en

viss etnisk grupp eller en viss samhällsgrupp. Dessutom skall statsrådet fastställa den tidsperiod under vilken uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd kan beviljas. Det tillfälliga skyddet skall kunna pågå i sammanlagt högst tre år. Detta innebär att statsrådet kan föreskriva att den tidsperiod då en viss målgrupp ges tillfälligt skydd är högst tre år. Analogt kunde en enskild utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd för sammanlagt högst tre år.

110 §. *Beviljande av uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd.* Efter att statsrådet föreskrivit om införandet av förfarandet med tillfälligt skydd, skall Utlänningsverket bevilja enskilda uppehållstillstånd med iakttagande av ett förfarande som är enklare än det normala beslutsfattandet i asylärenden. Polisen eller gränsbevakningsväsendet registrerar de inresande omedelbart efter ankomsten. I samband med registreringen hörs den som ansöker om uppehållstillstånd, varefter person- och bakgrundsuppgifterna samt uppgifterna om inresan och resrutten antecknas i uppehållstillståndsblanketten eller någon annan för detta ändamål utarbetad blankett. Samtidigt utreds de grunder som sökanden åberopar för erhållande av uppehållsrätt och om sökanden vid sidan om tillfälligt skydd även ansöker om asyl eller om denna endast ansöker om tillfälligt skydd. Med tanke på valmöjligheterna skall skillnaderna mellan de alternativa systemen förklaras för sökanden. Dessutom skall det redas ut om omständigheter som talar för att sökanden inte skall ges tillfälligt skydd föreligger. På sökanden uppställs även signalement enligt förslagets 131 § 1 mom.

En utlänning beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i taget. Om behovet av skydd fortgår efter det att det första uppehållstillståndet beviljades, fattas beslut om ett nytt uppehållstillstånd av den lokala polisen. En utlänning som får tillfälligt skydd skall lämna in en skriftlig ansökan till polisen.

Möjligheten att ge tillfälligt skydd innebär inte att Utlänningsverket skall bevilja alla enskilda personer som tillhör en särskilt definierad grupp uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Utlänningsverket kan enligt prövning i enskilda fall även fatta beslut med annan utgång, t.ex. bevilja sökanden asyl el-

ler uppehållstillstånd.

Enligt 2 mom. skall uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd inte beviljas en utlänning som anses äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten eller om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har gjort sig skyldig till en gärning som avses i 87 § 2 mom. I sådana situationer skall de faktorer som talar för och de som talar mot att tillstånd beviljas vägas mot varandra. I 87 § 2 mom. ingår en bestämmelse om s.k. uteslutningsgrunder enligt artikel 1 punkt F i flyktingkonventionen.

Vägran att ge tillfälligt skydd innebär nödvändigtvis inte att personen i fråga avlägsnas ur landet, utan att villkoren för inrese- och uppehållstillstånd i övrigt prövas enligt utlänningslagen. Även i fråga om brottslingar skall behovet av skydd prövas individuellt innan beslutet som gäller avlägsnande ur landet fattas, med iakttagande av de förbud mot tillbakasändning om vilka bestäms i grundlagen, utlänningslagen och de internationella fördrag som är bindande för Finland.

Tillfälligt skydd skall upphöra när den giltighetstid om vilken föreskrivs i statsrådets beslut löper ut. Utlänningsverket eller polisen kan då inte längre bevilja uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Ett uppehållstillstånd skall från första början kunna beviljas högst för den giltighetstid som anges i statsrådets beslut. I fråga om enskilda personer upphör det tillfälliga skyddet när det uppehållstillstånd som beviljats på grund av tillfälligt skydd löper ut. Tillstånd som beviljats olika personer skall i regel upphöra samtidigt även om tillstånden har beviljats vid olika tidpunkter. I praktiken kan längden av de beviljade tillstånden variera något.

Utgångspunkten är den att när det tillfälliga skyddet upphör skall personen frivilligt återvända till sitt hemland, om en trygg och människovärdig återresa är möjlig. Om det inte är möjligt för personen att återvända när det tillfälliga skyddet upphör, skall tillståndsprövningen i enskilda fall göras i vanlig ordning enligt utlänningslagen. Om de finska myndigheterna anser att personen skall kunna återvända, men denna inte frivilligt vill återvända till sitt hemland, kan personen med iakttagande av förfarandena enligt utlänningslagen även avlägsnas ur landet mot

sin vilja. Förutsättningarna för att en person tryggt skall kunna återvända undersöks individuellt med iakttagande av gällande lag och de internationella fördrag som är bindande för Finland.

111 §. *Behandling av asylansökningar inlämnade av utlänningar som får tillfälligt skydd.* I paragrafen bestäms om avbrytande av behandlingen av en asylansökan som inlämnats av en utlänning som får tillfälligt skydd för den tid under vilken ett uppehållstillstånd som beviljats utlänningen på grund av tillfälligt skydd är i kraft. Enligt förslaget avbryts behandlingen av en asylansökan direkt på basis av lagen. Asylansökan kan dock behandlas under den tid det tillfälliga skyddet varar, om det framkommer grundad anledning till det.

Enligt 1 mom. avbryts behandlingen av en asylansökan för den tid ett uppehållstillstånd som beviljats utlänningen på grund av tillfälligt skydd är i kraft. Enligt förslaget kan en asylansökan dock tas upp till behandling om förfarande för avlägsnande av sökanden ur landet anhängiggörs under den tid det tillfälliga skyddet varar.

Enligt momentet kan asylansökan behandlas under den tid det tillfälliga skyddet varar, om det framkommer grundad anledning till det. En grundad anledning till att asylansökan skall behandlas kan t.ex. vara att det i samband med sökandens situation kommer fram sådana omständigheter, som talar för att behovet av asyl kan konstateras omedelbart. Asylsamtal behöver inte nödvändigtvis verkställas genast efter det att en utlänning som får tillfälligt skydd anlät till landet och således kan man anta att grunderna för erhållande av asyl huvudsakligen kommer fram på sökandens eget initiativ. Å andra sidan bör det betonas att då beviljande av asyl prövas skall man prioritera den behandling som sökanden i framtiden kan bli föremål för då han eller hon återvänder till sitt hemland eller det land där han eller hon permanent vistas i. I situationer som gäller tillfälligt skydd antas förhållandena i hemlandet bli lugnare i framtiden, vilket också kan påverka bedömningen av behov av asyl.

I 2 mom. bestäms om asylansökningar som förfaller efter det att tillfälligt skydd har upphört. Avsikten är att det tillfälliga skyddet

inte i sig skall tränga undan asylförfarandet. Det skall dock inte alltid vara nödvändigt att pröva asylansökningarna. En sådan situation kan uppstå då sökanden frivilligt avlägsnar sig ur landet eller beviljas uppehållstillstånd på andra grunder. När det tillfälliga skyddet upphör skall Utlänningsverket skriftligen fråga sökanden om han eller hon önskar få sin ansökan prövad. Utlänningsverket sänder förfrågan till sökanden som bevislig delgivning, antingen per post som mottagningsbevis eller som stämmingsdelgivning enligt den föreslagna 205 §. Om sökanden inte inom en för honom eller henne i förfrågan utsatt skälig tid meddelar sin önskan att få ansökan prövad, förfaller asylansökan utan särskilt beslut av Utlänningsverket. En anteckning om att ansökan har förfallit görs i utlänningsregistret.

Om myndigheterna vidtar åtgärder för att avlägsna en person ur landet, skall Utlänningsverket avgöra personens asylansökan innan beslutet som gäller avlägsnande ur landet fattas.

Beviljande av uppehållstillstånd och behörighet

112 §. *Beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd.* I paragrafen fastställs i vilka situationer som hänför sig till internationellt skydd en utlänning skall beviljas tillfälligt uppehållstillstånd.

Enligt 1 mom. 1 punkten skall ett uppehållstillstånd som beviljas på grund av tillfälligt skydd, så som även namnet anger, vara tillfälligt.

I den föreslagna 93 § bestäms om invandring på särskilda humanitära grunder eller för uppfyllande av internationella förpliktelser. Eftersom uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsen i princip kan beviljas på olika grunder skall utgångspunkten vara att man i första hand beviljar ett tillfälligt uppehållstillstånd i enlighet med 2 punkten. Den föreslagna bestämmelsen i 93 § är inte avsedd att tas in i lagen för att användas som grund för permanent invandring.

Enligt 3 punkten skall en utlänning beviljas tillfälligt uppehållstillstånd då grunden för

beviljandet är den föreslagna 89 §. Det är fråga om en situation när en utlänning inte beviljas asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd därför att han eller hon har begått eller av grundad anledning misstänks ha begått en sådan brottslig gärning som avses i artikel 1 punkt F i flyktingkonventionen, men han eller hon kan ändå inte avlägsnas ur landet på grund av förbudet mot tillbakasändning. I fråga om vilka typer av uppehållstillstånd som beviljas innebär den föreslagna bestämmelsen en ändring av rådande rättsläge och praxis. I gällande lag finns inga bestämmelser som gäller den situation som beskrivs i 3 punkten.

Enligt 2 mom. skall tillfälligt uppehållstillstånd även beviljas en familjemedlem till en person som har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd enligt 1 mom. 1 punkten. I samband med statsrådets beslut tar man ställning till återförening av familjer till personer som har tagits till Finland med stöd av 93 § på grund av humanitär invandring. Däremot har sådana personer som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 89 § inte rätt till familjeåterförening innan uppehållstillståndet har blivit kontinuerligt.

113 §. *Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd.* Till paragrafen föreslås en bestämmelse om när kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd skall beviljas. I kapitlet som gäller vistelse föreslås att en motsvarande systematik skall användas.

Enligt förslaget beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd till en utlänning som får asyl med stöd av 87 §, uppehållstillstånd på grund av behov av skydd med stöd av 88 § eller som tas emot till Finland inom ramen för flyktingkvoten enligt 90 §, varvid uppehållstillstånd beviljas på grund av flyktingskap eller på grund av behov av skydd.

Enligt 2 mom. beviljas en utlänning kontinuerligt uppehållstillstånd i de fall som bestäms i 112 § efter tre års oavbruten vistelse i landet.

I 3 mom. bestäms om beviljande av ett motsvarande kontinuerligt uppehållstillstånd till en familjemedlem till en i 1 mom. avsedd utlänning.

Bestämmelsen i 4 mom., enligt vilken en annan anhörig till en utlänning enligt 1

mom. beviljas uppehållstillstånd, motsvarar bestämmelsen i 18 c § 3 mom. i nuvarande lag. Om beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband bestäms närmare i kapitlet som gäller vistelse. Tillstånd skall inte beviljas om det finns skäl som grundar sig på den allmänna ordningen eller säkerheten. Fortsatt tillstånd beviljas med stöd av bestämmelserna i kapitlet om vistelse.

Förslagen som gäller vilka typer av uppehållstillstånd som skall beviljas förändrar inte nuläget, med undantag av att den tid för oavbruten vistelse i landet som förutsätts för kontinuerligt uppehållstillstånd förlängs från två år till tre år.

114 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.* I paragrafen bestäms om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband i de fall då anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus, behov av skydd eller på grund av tillfälligt skydd.

I 2 och 3 mom. bestäms närmare om den helhetsbedömning som skall genomföras i de fall sökanden anses äventyra den allmänna ordningen, säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser. Avsikten är att i bestämmelsen beakta de särskilda omständigheter som hänför sig till skydd av familjelivet i fråga om utlänningar som beviljats internationellt skydd eller tillfälligt skydd. Det kan antas att under vissa omständigheter kan personer, som har beviljats uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd och likaså personer, som har beviljats uppehållstillstånd på grund av en miljökatastrof eller väpnad konflikt, återvända till sitt hemland. Däremot kan inte utlänningar som har beviljats flyktingstatus eller som av andra orsaker beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd återvända till sitt hemland och således bor familjemedlemmarna antingen tillsammans i ett tredje land eller åtskilda beroende på avgörandet som fattas på basis av helhetsbedömningen.

Enligt praxis för tillämpningen av den gällande lagen fattas avgörandet på basis av en allsidig bedömning, varvid man beaktar å ena sidan omständigheter som talar för att tillståndet kan beviljas och å andra sidan vilken

tyngd de omständigheter får som talar för att tillståndet inte skall beviljas samt praxis för tillämpningen av Europeiska människorättskonventionen. Avgörandet får inte bli oskäligt för dem som saken berör. Enligt förslaget skall familjelivets betydelse för de berörda parterna beaktas vid prövningen. Syftet med bestämmelsen är att skydda ett verkligt familjeliv, ett formellt familjeband räcker inte. I bestämmelsen betonas på detta sätt beaktandet av särdragen i varje enskilt fall när ärendet avgörs.

115 §. *Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd.* Andra anhöriga till en flykting, en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller en utlänning som fått tillfälligt skydd beviljas uppehållstillstånd, om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levit i eller om de anhöriga är fullständigt beroende av anknytningspersonen som är bosatt i Finland. Om sökanden anses äventyra den allmänna ordningen, säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, genomförs en helhetsbedömning i enlighet med 114 § 2 mom.

116 §. *Utlänningsverkets behörighet i anslutning till internationellt skydd.* I paragrafen bestäms om Utlänningsverkets behörighet i ärenden, om vilka det enligt förslaget bestäms i kapitlet om internationellt skydd. Utlänningsverket beviljar första uppehållstillstånd och beslutar om upphörande och återkallande av flyktingstatus. Utlänningsverket sköter om uppgifter som hänför sig till rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten när det gäller att utreda vilken stat som ansvarar för behandlingen av en asylansökan. Utlänningsverket gör förfrågningar samt framställningar om mottagande och återtagande till andra stater som tillämpar förordningen och tar emot motsvarande förfrågningar och framställningar av andra stater.

Enligt 2 mom. beslutar Utlänningsverket om ett i 1 mom. 2 punkten avsett ärende efter att ha fått utlåtande av skyddspolisens. Ärendet bereds i övrigt i samarbete med arbetsministeriet. Med detta avses en förhandsuttag-

ning som sker i Finland i samarbete på basis av UNHCR:s dokument före resan för uttagning av kvotflyktingar samt deltagande i intervjuer av de personer som framställts av UNHCR under uttagningsresor. Även skyddspolisen deltar i dessa uttagningar efter egen prövning.

Jämfört med det nuvarande systemet innebär förslaget inga ändringar i fråga om behörighet. Bestämmelsen omfattar även beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband. En familjemedlem beviljas ett uppehållstillstånd som motsvarar det som beviljades anknypningspersonen.

117 §. *Den lokala polisens behörighet i anslutning till internationellt skydd.* I paragrafen bestäms om den lokala polisens befogenheter i anslutning till internationellt skydd. Polisrättningen i häradet beviljar sådana fortsatta tillstånd som hänför sig till internationellt skydd. De tillstånd som beviljas på grund av internationellt skydd räknas upp i 112 och 113 §.

I 2 mom. bestäms om fortsatta tillstånd som hänför sig till uppehållstillstånd som beviljas på grund av tillfälligt skydd. Avvikande från de andra fortsatta tillstånden kan uppehållstillstånd beviljas på grund av tillfälligt skydd högst tills förfarandet för tillfälligt skydd upphör. Statsrådet beslutar om tidsperioden för tillfälligt skydd och uppehållstillstånd kan beviljas högst till den dag då det tillfälliga skyddet upphör.

Fortsatta tillstånd på grund av internationellt skydd skiljer sig från de tillstånd som grundar sig på vanlig invandring i det hänseendet att vid beviljande av ett fortsatt tillstånd är inte polisen skyldig att utreda grunderna för tillståndet i samma utsträckning som i fråga om andra uppehållstillstånd. Upphållstillståndet skall beviljas om det inte framkommer några särskilda skäl till att tillstånd inte skall beviljas. I så fall skall ärendet föras till Utlänningsverket för avgörande.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse om häradets polisrättnings behörighet att utfärda en passersedel enligt förordningen för en utlänningslag som sänds tillbaka till en stat som tillämpar rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten. Motsvarande bestämmelse finns i 34 b § 2 mom. i gällande utlänningslag.

7 kap. Säkerhetsåtgärder

118 §. *Anmälningsskyldighet.* I paragrafen föreslås bestämmelser om anmälningsskyldighet som en säkerhetsåtgärd. Nu bestäms om anmälningsskyldighet i 45 § utlänningslagen, där det dock inte framgår vilken myndighet som meddelar skyldigheten.

Enligt 1 mom. får det bestämmas att en utlänningsregelbundet skall anmäla sig hos polisen eller gränskontrollmyndigheten om det är nödvändigt för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller för att bereda eller säkra verkställigheten av beslut om att han eller hon skall avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka avlägsnandet ur landet. Enligt förslaget skall förutsättningarna för att tillämpa anmälningsskyldigheten förbli oförändrade. Däremot skall en utlänningslag kunna uppfylla sin anmälningsskyldighet förutom hos polisen även hos gränskontrollmyndigheten, dvs. hos gränsbevakningsväsendet eller tullen.

I 2 mom. bestäms om vilken myndighet som meddelar skyldigheten. Enligt momentet meddelas skyldigheten av den myndighet som bereder ett ärende som avses i 1 mom. eller sköter verkställigheten av beslut om avvisning eller utvisning. Anmälningsskyldighet kan även meddelas av en tjänsteman på annan nivå än befälsnivå. I momentet föreskrivs också att grunderna för anmälningsskyldigheten skall anges för den som förordnats vara anmälningsskyldig. I ett meddelande om anmälningsskyldighet får ändring inte sökas särskilt genom besvär.

I 4 mom. bestäms om giltighetstiden för skyldigheten. Enligt momentet gäller skyldigheten tills förutsättningarna för inresa har klarlagts, tills ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller tills behandlingen av ärendet annars har upphört. Med att behandlingen av ärendet annars har upphört avses också en sådan situation där ett beslut som gäller avlägsnande ur landet av någon anledning inte verkställs. Det kan t.ex. vara fråga om att en förvaltningsdomstol har beslutat att förbjuda att beslutet som gäller avlägsnande ur landet verkställs. Verkställigheten kan även försvåras av att det land som skall ta emot en person vägrar göra det men personen kan inte heller omedelbart sändas

till något annat land. Även de verkställande myndigheterna skall ha självständig prövningsrätt att avgöra om det föreligger ett hinder för verkställigheten enligt förbudet mot tillbakasändning.

Enligt momentets sista mening skall det dock bestämmas att anmälningsskyldighet upphör, när skyldigheten inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten. När skyldighet meddelas skall således proportionalitetsprincipen iakt-

119 §. *Övriga skyldigheter.* I paragrafen bestäms om andra skyldigheter som kan användas som säkerhetsåtgärder för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten i sådana situationer som avses i 118 §. Enligt 1 mom. får det på de villkor som föreskrivs i 118 § bestämmas att en utlänning skall överlämna sitt resedokument och sin biljett till polisen eller gränskontrollmyndigheten eller meddela polisen eller gränskontrollmyndigheten var han eller hon är anträffbar. Skyldigheten motsvarar innehållsmässigt skyldigheten enligt 45 § 2 mom. utlänningslagen.

I 2 mom. bestäms på samma sätt som i 118 § om vem som beslutar om en sådan skyldighet. I momentet bestäms också att grunden för beslutet skall anges för utlänningen. I 3 mom. konstateras även för tydlighetens skull att i ett beslut får ändring inte sökas särskilt genom besvär.

120 §. *Ställande av säkerhet.* Som en åtgärd för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten nämns i 45 § 2 mom. utlänningslagen även möjligheten att en utlänning ställer en säkerhet. I utlänningslagen bestäms inte närmare om förfarandet som gäller ställande av säkerhet på annat sätt än genom konstaterande att polisen bestämmer säkerheten. I paragrafen föreslås därför närmare bestämmelser om ställande av säkerhet och det förfarande som hänför sig därtill.

Enligt 1 mom. får det bestämmas att i stället för de skyldigheter som avses i 118 och 119 § skall utlänningen ställa en sådan säkerhet hos staten för sina kostnader för vistelse och återresa som myndigheten bestämmer. Säkerheten skall främst vara avsedd att täcka de kostnader för vistelse och återresa som staten blir ansvarig för. Beslut om ställande av säkerhet fattas av den myndighet

som avses i 118 § 2 mom., dvs. den myndighet som bereder ett beslut eller som verkställer ett beslut som gäller avlägsnande ur landet.

Enligt 2 mom. skall säkerheten frigöras eller återställas till den person som ställt den, när säkerheten inte längre behövs för att utreda förutsättningarna för en utlänningsinresa eller bereda ett beslut om avlägsnande ur landet eller säkerställa verkställighet. Om säkerheten inte kan frigöras eller återställas till den utlänning eller den person som ställt säkerheten på grund av att utlänningen lämnar landet skall säkerheten användas för att täcka eventuella kostnader för vistelse och återresa som åsamkats staten. Om säkerheten inte används i sin helhet för att täcka kostnaderna, skall den del som inte används återställas till den som ställt säkerheten.

Enligt 3 mom. får i ett beslut om ställande, frigörande eller återställande av säkerhet ändring inte sökas särskilt genom besvär. Ändring kan sökas endast i samband med huvudsaken.

121 §. *Villkor för tagande i förvar.* I paragrafen föreslås bestämmelser om villkoren för att ta en utlänning i förvar. Avsikten har varit att precisera villkoren för tagande i förvar så att i synnerhet proportionalitetsprincipen iaktas.

Enligt 1 mom. kan det bestämmas att i stället för de ovan avsedda säkerhetsåtgärderna kan en utlänning tas i förvar på tre olika grunder. Enligt 1 punkten är det fråga om att det med hänsyn till utlänningens personliga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon genom att hålla sig undan eller på annat sätt förhindrar eller betydligt försvårar beslutsfattande som gäller honom eller henne själv eller verkställigheten av beslut som gäller avlägsnande ur landet.

I 46 § i den gällande utlänningslagen nämns som grund en sådan situation när beslut skall fattas som avses i 45 § samt utlänningsens personliga och övriga förhållanden, med hänsyn till vilka det finns motiverad orsak att anta att han eller hon håller sig undan. Bestämmelsen i den föreslagna 1 punkten bygger på samma element som den nuvarande bestämmelsen, men större vikt läggs vid personens avsikt att förhindra eller försvåra beslutsfattande eller verkställigheten av be-

slut som gäller avlägsnande ur landet.

Enligt 2 punkten kan det bestämmas att en utlänning skall tas i förvar även när hans eller hennes oklara identitet försvårar möjligheterna att klarlägga ärendet. I praktiken är oklar identitet en allmän grund för tagande i förvar. Beroende på hur lång tid utredningen av identiteten tar kan t.ex. vid tillämpning av rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten även förvaret av en utlänning bli långvarigt. För att proportionalitetsprincipen skall kunna följas i större utsträckning föreslås att i 2 mom. bestäms att en förutsättning för att en utlänning skall tas i förvar på grund av oklar identitet är att utlänningen vid behandlingen av ärendet har gett otillförlitliga upplysningar eller vägrat lämna upplysningar, med stöd av vilka hans eller hennes identitet skulle kunna styrkas. Enligt momentet kan en orsak till tagandet i förvar även vara att det i övrigt kommer fram att identiteten inte kan anses vara klar. Ett typiskt sådant fall är t.ex. att utlänningen påträffas med att inneha flera resedokument som har utfärdats på olika namn.

I 3 punkten bestäms på motsvarande sätt som i 46 § 1 mom. utlänningslagen att en grund för tagande i förvar även kan vara att det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden kan antas att han eller hon gör sig skyldig i brott i Finland. Grunden för tagande i förvar har nära anknytning till beslut om avvisning på grund av brott eller misstanke om brott.

122 §. *Tagande i förvar av minderåriga.* Enligt paragrafen skall innan en person som inte har fyllt 18 år tas i förvar en företrädare för socialmyndigheten höras. Paragrafen motsvarar i fråga om skyldigheten att höra socialmyndigheterna 46 § 2 mom. utlänningslagen. Avvikande från tidigare förfarande föreslås inte längre att minoritetsombudsmannen skall höras.

123 §. *Beslut om tagande i förvar och placering av utlänningar som tagits i förvar.* Det föreslås att innehållet i bestämmelsen bibehålls i den nya lagen enligt en lag som trädde i kraft den 1 mars 2002 (117/2002). Detsamma gäller bestämmelserna i 124, 125 och 128 §.

I 1 mom. bestäms om den myndighet som beslutar om sådant tagande i förvar som av-

ses i lagen. Beslut i ärendet fattas av den polismyndighet som nämns i paragrafen. Det föreslås också att paragrafen skall innehålla en bestämmelse om att beslut om kortvarigt förvar som varar högst 48 timmar även kan fattas av en gränsbevakningsman med minst majors grad. På grund av utredning i samband med avvisning vid gränsen kan det ibland finnas behov att ta en person i förvar. Enligt rådande praxis ber gränsbevakningsväsendet i sådana fall polisen fatta beslut om tagande i förvar. Det föreslås att detta förfarande förenklas.

Enligt paragrafen skall den person som tagits i förvar eller personens lagliga representant meddelas om grunden för tagandet i förvar. Skyldigheten att ange grunden för tagandet i förvar ingår framför allt i vissa internationella förpliktelser som binder Finland. Enligt 4 § 1 mom. polislagen skall, om en person blir föremål för åtgärder som riktar sig mot hans frihet, han eller hans företrädare av en polisman upplysas om vad åtgärden grundar sig på, om detta inte är omöjligt på grund av personens tillstånd eller den rådande situationen. Enligt 4 § 2 mom. polislagen har även den som blir föremål för andra åtgärder än sådana som riktar sig mot hans frihet, eller hans företrädare, rätt att få veta vad en åtgärd som berör hans rättigheter grundar sig på, så snart som detta är möjligt utan att åtgärden äventyras. Meddelande om grunden för tagandet i förvar är således ändamålsenligt också med beaktande av gällande nationella bestämmelser. Grunden för tagandet i förvar skall meddelas till den utlänning som tagits i förvar på hans eller hennes modersmål eller på ett språk som han eller hon kan antas förstå. Denna princip framgår av det föreslagna 203 § 5 mom.

I 2 mom. bestäms om en huvudregel enligt vilken en utlänning som tagits i förvar så snart som möjligt skall placeras i en sådan särskild förvarsenhet som avses i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter.

I 3 mom. bestäms om de undantagsfall då en i 1 mom. nämnd tjänsteman kan fatta beslut om exceptionell placering av en i förvar tagen utlänning i polisens häkteslokaler.

Exceptionell placering i polisens häkteslokaler är möjlig enligt 1 punkten om förvars-

enheterna tillfälligt är fullsatta. I lagstiftningen måste man bereda sig på att alla utlänningar som tagits i förvar i vissa undantagsfall inte ryms in i förvarslokalerna. I dessa fall skall man av praktiska skäl också tillfälligt kunna inkvartera utlänningarna i polisens häkteslokaler tills placering i förvarsenheten blir möjlig genom att platser blir lediga.

Exceptionell placering i polisens häkteslokaler skall enligt 2 punkten också vara möjligt om utlänningen tas i förvar långt från den närmaste förvarsenheten, varvid förvaret får vara högst fyra dygn. Beslutet om tagandet i förvar fattas i praktiken i allmänhet av den lokala polisen på den ort där utlänningen vistas. Tagandet i förvar kan därmed geografiskt ske långt från förvarsenheten. Med hänsyn till de geografiska avstånden i Finland är det önskvärt att det finns flera förvarsenheter i olika delar av landet. På så sätt kan man säkerställa en jämlik behandling och placering av personer i förvarsenheten oberoende av var de har passerat riksgränsen. Eftersom det för tillfället av skäl som har att göra med statsfinanserna inte verkar vara möjligt att inrätta flera förvarsenheter, måste man i lagstiftningen också bereda sig på en situation där en person tas i förvar långt från förvarsenheten, t.ex. i de nordligaste delarna av Lappland. I dessa fall skall personen av praktiska skäl kunna förvaras en kort tid i polisens lokaler. Av motsvarande praktiska skäl förutsätts det att en utlänning som tagits i förvar långt från förvarsenheten skall kunna placeras i polisens häkteslokaler även då det är fråga om ett kortvarigt förvar av en person i samband med verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning ur landet.

I 4 mom. föreskrivs att en utlänning som inte har fyllt 18 år får dock placeras i polisens häkteslokaler endast tillsammans med sin familj eller sin vårdnadshavare.

I 5 mom. bestäms att på en utlänning som placerats i polisens häkteslokaler tillämpas vad som bestäms i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter. För att ordning och säkerhet skall kunna upprätthållas i häkteslokaler kan på utlänningar som placerats i dessa lokaler till begränsade och eventuellt behövliga delar tillämpas lagstiftningen som gäller bemötande av rannsakningsfångar. I paragrafen hän-

visas till denna del till 5—7 § lagen om rannsakningsfängelse.

124 §. *Anmälan om förvar och domstolsbehandling.* I det föreslagna 1 mom. bestäms att den tjänsteman som har beslutat om tagande i förvar eller om sådan exceptionell placering som avses i 123 § 3 mom. skall utan dröjsmål och senast dagen efter tagandet i förvar anmäla saken till tingsrätten på den ort där tagandet i förvar sker, eller i brådsakande fall till någon annan tingsrätt enligt vad som bestäms närmare genom förordning av justitieministeriet. Anmälan får även göras per telefon eller elektroniskt.

Enligt 2 mom. skall ett ärende som gäller förvar eller sådan exceptionell placering som avses i 123 § 3 mom. 1 punkten utan dröjsmål och senast inom fyra dagar efter tagandet i förvar tas upp i tingsrätten. I det fall som avses i 2 punkten i samma moment skall ärendet dock tas upp utan dröjsmål och senast ett dygn efter anmälan. Genom detta förfarande vill man säkerställa att utlänningen inte redan har avlägsnats ur landet före domstolsbehandlingen.

Enligt 3 mom. är tingsrätten i ärenden som gäller tagande i förvar domför med ordföranden ensam. Tingsrättens sammanträde kan hållas även vid en annan tidpunkt och på en annan plats än vad som bestäms om tingsrätts sammanträde. Sammanträdet kan således undantagsvis också hållas t.ex. i förvarsenhetens lokaler eller polisens häkteslokaler.

Det föreslagna 4 mom. innehåller en hänvisning till 5 § lagen om beräkning av laga tid (150/1930). Denna hänvisning finns även i den nuvarande lagen.

125 §. *Förfarandet i tingsrätten.* Enligt det föreslagna 1 mom. skall den tjänsteman som har fattat beslut om tagande i förvar eller om sådan exceptionell placering som avses i 123 § 3 mom. eller en av honom eller henne förordnad tjänsteman vara närvarande när ärendet behandlas i tingsrätten. Tingsrätten skall föreläggas en utredning om förutsättningarna för tagandet i förvar och den exceptionella placeringen av den utlänning som tagits i förvar. Den utlänning som tagits i förvar skall hämtas till tingsrätten och vid tingsrättens sammanträde höras om förutsättningarna för tagandet i förvar och den exceptionella placeringen. Behandlingen av ärendet får

uppskjutas endast av särskilda skäl eftersom det är fråga om en bedömning av lagligheten i en säkerhetsåtgärd. Tagandet i förvar fortsätter till följande behandling av ärendet, om inte tingsrätten bestämmer något annat.

126 §. *Tingsrättens beslut.* Det föreslås att i paragrafen bestäms om tingsrättens beslut i ärenden som gäller förvar av en utlänning. Bestämmelserna om dessa ärenden är mer detaljerade än bestämmelserna i 49 § i den gällande lagen.

I 1 mom. har den nuvarande bestämmelsen kompletterats med att i tingsrättens beslut skall grunden för tagandet i förvar eller förflyttningen nämnas och beslutet skall avkunnas så snart behandlingen har avslutats.

I 2 mom. har den nuvarande bestämmelsen kompletterats med att en utlänning skall sändas tillbaka till den plats där utlänningar hålls i förvar, om det inte finns förutsättningar för att hålla utlänningen kvar på en plats där rannsaksfångar förvaras.

Paragrafens 3 mom. motsvarar innehållsmässigt gällande 49 § 3 mom.

127 §. *Frigivning av den som har tagits i förvar.* Den föreslagna paragrafen motsvarar bestämmelsen i 50 § i den gällande lagen, med undantag av att "polisman" ersätts med "myndighet" och uttrycket "som har beslutat om förvaret" ändras till "som behandlar ärendet". Dessutom kan anmälan göras elektroniskt.

128 §. *Ny behandling i tingsrätten.* Enligt den föreslagna paragrafen skall tingsrätten på eget initiativ alltid med två veckors mellanrum ta upp inte bara ärendet som gäller tagande i förvar utan också sådan exceptionell placering av en utlänning som tagits i förvar i polisens häkteslokaler som avses i 123 § 3 mom.

129 §. *Ändringssökande i fråga om tagande i förvar.* I paragrafen bestäms om förbud mot att söka ändring i myndighetens och tingsrättens beslut om tagande i förvar. Ändring i myndighetens och tingsrättens beslut får inte sökas genom besvär. Den som tagits i förvar har möjlighet att söka ändring genom att anföra en i rättegångsbalken avsedd klagan. För klagan gäller dock ingen tidsbegränsning. I paragrafen bestäms också att klagan skall behandlas i brådsakande ordning.

Möjligheten att anföra klagan motsvarar

möjligheten att anföra klagan som gäller ett häktningsärende i 1 kap. 27 § tvångsmedelslagen.

Enligt 31 kap. 1 § rättegångsbalken kan laga kraft vunnit dom efter klagan på grund av domvilla undanröjas: 1) om rätten inte varit domför eller om ärendet upptagits till prövning, oaktat sådan omständighet förelegat, på grund varav rätten självant borde ha lämnat ärendet utan prövning, 2) om frånvarande, som inte blivit stämd döms eller om person, som inte blivit hörd, eljest lider men av domen, 3) om domen är så oklar eller ofullständig, att av densamma inte framgår, hur i saken blivit dömt, eller 4) om vid rättegång inträffat annat rättegångsfel, som upptäcks eller kan antas ha väsentligt inverkat på målets utgång.

130 §. *Skyldighet att styrka sin identitet och lämna upplysningar om sin vistelse.* En motsvarande bestämmelse finns i 53 § i den gällande lagen. Ordalydelsen i paragrafen har preciserats så att i 1 mom. talar man om rese-dokument i stället för om pass. Till 2 mom. har som sådana myndigheter, förutom polisen, som en utlänning på kallelse skall infinna sig hos, fogats gränsbevakningsmyndigheten och Utlänningsverket.

I artikel 22 i Schengenkonventionen ingår anmälningsskyldighet för utlänning som inrest till någon av de avtalslutande parternas territorier. Enligt 11 § förordningen om inkvarterings- och förplågnadsrörelser (727/1991) skall om varje resande som ankommer till en inkvarteringsrörelse ifyllas ett resandekort enligt ett av inrikesministeriet fastställt formulär. I 3 mom. föreslås en bestämmelse som motsvarar 53 § 3 mom. i gällande utlänningslag om anmälan som skall göras av en utlänning som inte är unionsmedborgare eller en därmed jämförbar person. Närmare bestämmelser om anmälan kan utfärdas genom förordning av statsrådet

131 §. *Upptagande av signalement.* I paragrafen föreslås bestämmelser om upptagande av signalement på en utlänning för identifiering och registrering. Det föreslås att 53 a § i den gällande lagen bibehålls i huvudsak som sådan till sitt innehåll.

I 1 mom. uppräknas de situationer där signalement på en utlänning får tas. I jämförelse med den nuvarande bestämmelsen föreslås

att till momentet fogas en möjlighet att ta signalement på utlänningar som tagits till Finland inom flyktinkvoten. Det är för enhetlighetens skull motiverat att denna grupp omfattas av bestämmelsen eftersom gruppen är jämförbar med asylsökande, på vilka det med stöd av gällande lag är möjligt att ta signalement. Med stöd av 2 punkten får signalement tas på en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Med stöd av punkten får inte signalement tas på anknytningspersonen, även om han eller hon kan anhängiggöra en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband. I fall som gäller familjeband avses i denna lag med sökande en person som vistas utomlands.

I 2 mom. bestäms om registrering av uppgifter. I fråga om hur uppgifter skall avföras hänvisas till lagen om utlänningsregistret. I 3 mom. hänvisas till personuppgiftslagen.

132 §. *Omhändertagande av resedokument.* Enligt förslaget bestäms i den nya paragrafen om polisens, gränskontrollmyndighetens, Utlänningsverkets och en finsk beskicknings rätt att omhänderta ett resedokument om det finns motiverad orsak att misstänka att dokumentet är helt felaktigt, har förfalskats eller är avsett att användas för att lämna oriktiga personuppgifter, enligt vad som enligt 33 kap. 1 § och 16 kap. 5 § strafflagen är straffbart.

Med felaktigt resedokument avses ett resedokument som är helt felaktigt. Med förfalskat resedokument avses ett äkta resedokument som en myndighet har beviljat och som senare har förfalskats genom att fotografiet av resedokumentets innehavare har bytts ut eller genom att personuppgifterna har ändrats.

Till resedokument som är avsedda att användas för att lämna oriktiga personuppgifter räknas en annan persons äkta resedokument som utan motiverad orsak påträffas hos en utlänning eller som en utlänning redan har visat för en myndighet med avsikt att vilseleda.

Förfalskade handlingar är ett ökande fenomen som man skall kunna ingripa i för att bekämpa illegal invandring och för att förebygga att den traditionella brottsligheten breder ut sig. Verksamheten bör vid behov vara

snabb och effektiv samtidigt som den skall garantera ett tillräckligt rättskydd för såväl kunden som myndigheten. Förfarandet vid omhändertagande av handlingar skall vara snabbt på grund av att t.ex. situationer som gäller avvisning kräver att besluten skall kunna fattas nästan omedelbart.

I det föreslagna 1 mom. bestäms att polisen, gränskontrollmyndigheten, Utlänningsverket eller en finsk beskickning kan omhänderta ett resedokument om det finns motiverad orsak att anta att resedokumentet är felaktigt, har förfalskats eller är avsett att användas för att lämna oriktiga personuppgifter.

Enligt 2 mom. får kroppsvisitation med avsikt att omhänderta resedokument förrättas.

Enligt 3 mom. skall felaktiga eller förfalskade resedokument som omhändertagits av polisen eller gränskontrollmyndigheten sändas till kriminaltekniska laboratoriet vid centralkriminalpolisen för undersökning. Om ärendet förutsätter det kan de förfalskade handlingarna därefter skickas till den stats beskickning i Finland som har beviljat resedokumentet eller till statens närmaste beskickning.

Resedokument avsedda att användas eller som använts för att lämna oriktiga personuppgifter och som omhändertagits av polisen eller gränskontrollmyndigheten skickas till den aktuella statens beskickning i Finland.

Förfalskade resedokument eller resedokument avsedda att användas för att lämna oriktiga personuppgifter vilka omhändertagits av en finsk beskickning kan skickas till den myndighet som beviljat resedokumentet. Enligt förslaget bestäms om detta i 4 mom.

Det är möjligt att verkställigheten av avvisning av en utlänning i vissa fall förutsätter att handlingarna överlämnas till myndigheterna i den mottagande staten i samband med avvisningen. Då kan handlingarna även skickas till myndigheten i den mottagande staten.

Enligt 5 mom. skall när omhändertagna resedokument sänds till en myndighet i en främmande stat alltid hänsyn tas till att säkerheten för den som sökt internationellt skydd eller hans eller hennes anhöriga inte äventyras.

I 6 mom. bestäms att i myndighetens beslut

som gäller omhändertagande av resedokument får ändring inte sökas särskilt genom besvär.

133 §. *Registrering av invandrare vid massinvandring.* Det föreslås att en ny paragraf om registrering av invandrare vid massiv invandring tas in lagen. Den föreslagna paragrafen innehåller bestämmelser om begränsning av den fria rörligheten för invandrare samt upptagande av signalement vid massiv invandring.

I 1 mom. bestäms att invandrare i fråga om vilka förutsättningarna för inresa är oklara eller identiteten är oklar kan föras till en flyktingsluss för registrering för tiden för registreringen. Bestämmelsen skall tillämpas i situationer när antalet invandrare undantagsvis är så stort att det inte är möjligt att vid normalt förfarande klarlägga förutsättningarna för inresa och registrera invandrarna. Invandrarna skall föras till en flyktingsluss som avses i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande. Behandlingen av deras ärende skall fortsätta i flyktingslussen. Statsrådet beslutar vid sitt allmänna sammanträde om inledandet av tillämpningen av paragrafen.

I 2 mom. föreslås att statsrådet kan fatta beslut om att invandrare skall föras till flyktingslussar för högst tre månader åt gången. Om den massiva invandringen fortgår en längre tid skall statsrådet vid behov fatta ett nytt beslut. Den omständighet att beslutet fattas för en bestämd tid betonas beslutets exceptionella karaktär.

I momentet uttrycks också den viktiga aspekten vid förfarandet när beslut skall fattas att statsrådets beslut utan dröjsmål skall föras till riksdagen för behandling. Riksdagen har befogenhet att besluta att statsrådets beslut skall upphävas. Avsikten är att genom bestämmelsen garantera riksdagen en tillräcklig delaktighet i beslutsfattandet. På grund av att de nödvändiga åtgärderna i regel är brådskande kan inte besluten fattas i form av lagar som godkänts av riksdagen utan beslutanderätten tillfaller till väsentliga delar det verkställande organet, dvs. statsrådet.

Enligt förslaget bestäms i 3 mom. om insamling av personuppgifter och upptagande av signalement i samband med registreringen samt om invandrarens skyldighet att uppehål-

la sig i flyktingslussen under tiden för registreringen. Om upptagande av signalement i normala fall bestäms i den föreslagna 131 §. En polisman eller en gränskontrollmyndighet får ta upp signalement. Enligt den nya bestämmelse som föreslås får också, under övervakning av de ovan nämnda, någon annan tjänsteman som inrikesministeriet förordnat för uppgiften ta upp signalement. I regel skall signalementen tas upp i flyktingslussen i samband med registreringen. Utöver att personuppgifterna samlas in, skall fotografi och fingeravtryck tas av invandrare. Vid behov kan ett identitetskort, av vilket även uppgifter om inresan framgår, tillverkas för invandrare. Orsaken till att kretsen av personer som har rätt att uppta signalement utvidgas är strävan att påskynda förfarandena i situationer, där antalet invandrare är stort.

Enligt förslaget bestäms i 3 mom. även om invandrarens skyldighet att under tiden för registreringen uppehålla sig i flyktingslussen. Om flyktingslussar bestäms närmare i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande. I 6 a § i nämnda lag bestäms om beredskap för mottagande av personer som anländer på grund av massflykt och i 19 b § om brådskande mottagande.

Kravet att en invandrare skall uppehålla sig i flyktingslussen är inte absolut utan kan frångås om skäl som hänför sig till personens hälsotillstånd eller någon annan viktig personlig orsak förutsätter något annat. Med denna motivering kan t.ex. en minderårig som kommit till landet utan vårdnadshavare placeras någon annanstans. Beslutet om att en person inte kan förutsättas uppehålla sig i flyktingslussen fattas i sjukdomsfall av hälsovårdsmyndigheten och i övriga fall av den myndighet som ansvarar för registreringen.

Begränsning av den rörliga friheten för invandrare skall inte i detta sammanhang jämföras med bestämmelserna om tagande i förvar i utlänningslagen. Däremot föreligger inte hinder att ta en utlännings i förvar enligt den föreslagna 121 §, om grunder för det finns föreskrivna i lagen t.ex. då det finns misstanke om att personen har begått ett brott.

Enligt 4 mom. skall registreringen utföras utan dröjsmål. I praktiken skall registreringen

utföras i den ordning som personerna har anlänt till flyktingsslussen. Efter registreringen flyttas personerna vidare till förläggningar. I momentet föreslås att om registreringen inte har utförts inom 14 dagar och om utlänningen motsätter sig att förlusten av friheten fortgår, tillämpas vad som i 7 kap. utlänningslagen bestäms om tagande i förvar. Ärendet prövas av en domstol efter det att myndigheten har meddelat tingsrätten om tagandet i förvar. Avsikten är dock att registreringen skall utföras inom 14 dagar och att förlusten av friheten upphör i enlighet med bestämmelserna inom denna tid. Bestämmelsen betonar kravet att registreringen skall utföras utan dröjsmål även för myndigheterna, för efter det att två veckor har förflutit följs de förfaranden, inklusive domstolsbehandling, som enligt utlänningslagen tillämpas vid tagande i förvar.

8 kap. **Resedokument som beviljas utlänningar i Finland**

134 §. *Beviljande av främlingspass.* I 5 § gällande utlänningslag föreskrivs både om förutsättningarna för beviljande av främlingspass och om behörigheten att bevilja sådana. Det föreslås att bestämmelsen om behörighet för tydlighetens skull skrivs in i en egen paragraf.

Enligt 1 mom. kan främlingspass beviljas, på samma sätt som enligt gällande lag, om pass inte kan erhållas av en myndighet i hemlandet eller om det annars finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan t.ex. vara kaotiska förhållanden i sökandens hemland, varvid utredandet av vilket land som är sökandens hemland och av sökandens nationalitet är exceptionellt svårt eller skulle ta oskäligt lång tid. Utlänningar från före detta Jugoslavien har varit praktiska exempel på sådana situationer. Likaså var t.ex. inbördeskriget i Somalia och den administrativa oordningen efter inbördeskrigets slut en motsvarande situation.

Personer som inte får pass är i praktiken ofta statslösa. Det föreslås därför att till lagen fogas ett uttryckligt omnämnande av statslöshet som en grund för beviljande av främlingspass.

Enligt 5 § 2 mom. i gällande utlänningslag

beviljas en utlänning alltid främlingspass, om han har beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd och ansöker om främlingspass. Det ställs inga krav för beviljandet av främlingspass, t.ex. att utlänningen inte får pass i sitt hemland. Det föreslås att principen i den gällande bestämmelsen kvarstår oförändrad i paragrafens 2 mom. En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd kan behålla sitt eget resedokument om han eller hon så önskar. Utlänningen kan dock på ansökan få främlingspass, varvid han eller hon enligt den föreslagna 137 § är tvungen att överlämna andra resedokument till Utlänningsverket.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om beviljande av främlingspass till en utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Det föreslås att främlingspass beviljas endast om utlänningen inte har något giltigt resedokument. Den som får tillfälligt skydd kan vanligen inte kontakta myndigheterna i sitt hemland för att få ett resedokument och därför krävs här inte heller något sådant.

I 4 mom. föreskrivs att också finska beskickningar skall kunna bevilja ett nytt främlingspass utomlands. Enligt gällande lag kan endast utlänningar som vistas i Finland beviljas främlingspass. Utlänningsverket är den enda behöriga myndigheten. Avsikten med denna reform är att eliminera de svåra situationer som uppkommit i praktiken när ett främlingspass eller resedokument för flyktning har förkommit utomlands och personen i fråga har vänt sig till beskickningen för att kunna resa tillbaka till Finland. Avsikten är fortfarande att främlingspass i regel skall beviljas i Finland. Beviljandet av ett sådant till någon som är utomlands kan komma i fråga endast för hemresa i nödsituationer och då förutsätts också att personen i fråga har haft ett i Finland beviljat främlingspass eller resedokument för flyktning och har uppehållstillstånd i Finland.

I 5 mom. ingår en bestämmelse om främlingspassets giltighetstid. Det föreslås att bestämmelsen flyttas från förordning till lag. Jämfört med gällande bestämmelse föreslås att främlingspassets giltighetstid skall kunna förlängas med tio år från tidpunkten för beviljandet. För närvarande föreskrivs om detta

i 4 § 1 mom. utlänningsförordningen, enligt vilket ett främlingspass kan utfärdas för högst tio år. Det är motiverat att bestämmelsen tas in i lag bl.a. för att också uppehållstillståndens längd fastställs i lag (jfr också 7 § passlagen).

Enligt 15 § 2 mom. i den gällande utlänningslagen är en förutsättning för att ett uppehållstillstånd skall vara giltigt att utlänningen har ett giltigt pass eller något annat giltigt resedokument. Enligt rådande praxis utfärdas främlingspass först två gånger för ett år och sedan för fem år. På motsvarande sätt beviljas uppehållstillstånd vanligen först för ett år i sänder och efter två år beviljas ett permanent uppehållstillstånd, om utlänningen vistas i landet i permanent syfte. Avsikten är att giltighetstiden för tidsbegränsat uppehållstillstånd och för främlingspass binds till varandra i lagen. Tillståndsmyndigheten kunde behandla båda ärendena samtidigt, vilket också talar för en sammanbindning. Innehavare av permanent tillstånd utfärdas främlingspass för fem eller tio år.

135 §. *Beviljande av resedokument för flykting.* Enligt 1 mom. beviljas utlänningar som erhållit flyktingstatus enligt 106 § och vars flyktingstatus inte dragits in eller återkallats resedokument för flykting. I 2 mom. föreslås bestämmelser om resedokumentets giltighetstid. Om resedokumentets giltighetstid har tidigare föreskrivits genom förordning. Enligt momentet kan resedokumentet beviljas för eller dess giltighetstid förlängas beviljas för högst tio år eller dess giltighetstid förlängas med högst tio år från dagen för beviljandet. Enligt rådande praxis beviljas resedokumentet för samma tid som uppehållstillståndet och dess giltighetstid förlängs då uppehållstillståndet förlängs.

136 §. *Anteckning om oklar identitet.* Enligt gällande lag kan en anteckning göras i främlingspasset eller resedokumentet för flykting, om innehavarens identitet inte har kunnat styrkas. I paragrafen föreslås föreskrivet att en anteckning alltid skall göras, om utlänningens identitet inte har kunnat styrkas.

137 §. *Överlämnande av resedokument som en utlänning innehar.* I den föreslagna paragrafen föreskrivs att en utlänning skall överlämna de resedokument som han eller

hon eventuellt innehar till Utlänningsverket innan ett främlingspass eller ett resedokument för flykting lämnas ut. Dokumentet kan lämnas in till den lokala polisen, som skickar det vidare till Utlänningsverket. När det gäller främlingspass finns motsvarande bestämmelse i 5 § 4 mom. och när det gäller resedokument för flykting i 6 § 3 mom. i den gällande lagen. Syftet med bestämmelsen är att sökanden inte längre skall kunna använda sitt gamla resedokument eller överlämna det till någon annan.

138 §. *Indragning av främlingspass och resedokument för flykting.* I 7 § i den gällande lagen föreskrivs särskilt om när ett främlingspass eller ett resedokument för flykting skall eller kan indras. Det föreslås att indragningen bibehålls så att i 1 mom. föreskrivs om sådan indragning av pass och resedokument som inte är beroende av prövning och i 2 mom. om indragning som är beroende av prövning. Jämfört med gällande lagstiftning ändras indragningen av ett främlingspass eller ett resedokument för flykting på grund av att det har förkommit till indragning som inte är beroende av prövning. Detta är viktigt både med tanke på personen i fråga och förebyggande av missbruk.

Det föreslås att till grunderna för indragning som inte är beroende av prövning fogas sådana fall där utlänningen har fått finskt medborgarskap. Det föreslås att de omständigheter att innehavaren har återvänt till sitt hemland eller flyttat till utlandet för gott, som utgör grunder för indragning enligt den gällande lagen, ersätts med att uppehållstillståndet har återkallats eller förfallit. Det föreslås att indragningen fortfarande skall kunna vara beroende av prövning om passet eller resedokumentet har förstörts. I sådana fall är det skäl att ge myndigheten prövningsrätt, eftersom graden av förstörelse kan variera betydligt.

Indragningen skall fortfarande vara beroende av prövning också om anteckningarna i passet eller dokumentet har ändrats eller om det sedan passet eller dokumentet beviljats har framkommit omständigheter som vid prövning av om ett sådant pass eller dokument kan beviljas uppenbart skulle ha lett till att det hade förvägrats, eller om passet eller dokumentet används eller innehas av någon

annan än den som det har beviljats.

Enligt den gällande lagen gäller samma grunder för indragning av främlingspass och indragning av resedokument för flykting. I den föreslagna paragrafens 3 mom. föreskrivs dessutom om grunder som enbart skall gälla indragning av resedokument för flykting. För det första skall ett resedokument för flykting utöver i de fall som avses i 1 och 2 mom. indras om innehavaren inte länge är flykting. Flyktingskapet upphör när Utlänningsverket beslutar att flyktingstatus skall upphöra eller återkallas. För det andra skall ett resedokument för flykting indras om ansvaret för flyktingen har överförts på en annan stat. Den 16 oktober 1980 ingick Europarådet i Strasbourg en europeisk överenskommelse om överförande av ansvar för flyktingar (FördrS 46/1990). Huvudregeln enligt överenskommelsen är att ansvaret för en flykting överförs vid utgången av en tvåårsperiod av faktisk och sammanhängande vistelse i den andra staten med godkännande av dess myndigheter eller tidigare, om den andra staten beviljat flyktingen tillstånd att vistas inom dess territorium antingen stadigvarande eller under en period utöver resedokumentets giltighetstid (artikel 2).

139 §. *Behörighet att bevilja och indra främlingspass och resedokument för flykting.* Det föreslås att bestämmelserna om behörighet för tydlighetens skull skrivs in i en egen paragraf. I paragrafen föreskrivs om behörighet att bevilja pass eller dokument, förlänga deras giltighetstid och indra dem. Enligt 1 mom. beslutar Utlänningsverket om beviljande och indragning av sådant pass eller dokument när det gäller utläningar som befinner sig i Finland.

I 2 mom. föreslås som en ny bestämmelse att också finska beskickningar skall kunna bevilja ett nytt främlingspass utomlands. Främlingspass skall kunna beviljas, om ett främlingspass eller resedokument för flykting har förkommit eller förstörs utomlands och en utläning som har ett giltigt uppehållstillstånd i Finland har vänt sig till beskickningen för att kunna resa tillbaka till Finland. Beskickningen skall höra Utlänningsverket och utreda om personen i fråga har beviljats främlingspass i Finland.

I 3 mom. föreslås att polisinspektionen i hä-

radet beslutar om förlängning av giltighetstiden för främlingspass och resedokument för flykting.

140 §. *Omhändertagande av främlingspass och resedokument för flykting.* Indelningen i den gällande lagen följer systematiken i passlagen och det finns inte behov av att ändra den. Enligt 1 mom. skall ett pass eller dokument omhändertas av myndigheten när beslut om indragning av det har fattats.

Enligt 2 mom. kan ett pass eller dokument tillfälligt omhändertas av myndigheten innan beslut om indragning har fattats. Jämfört med gällande lag föreslås att till slutet av momentet fogas den omständigheten att passet eller dokumentet innehas av någon annan än den som det har beviljats. Myndigheten skall kunna omhänderta ett pass eller dokument tillfälligt också då det finns skäl att misstänka missbruk. I praktiken har det förekommit fall där pass har skaffats för andra i missbrukssyfte. Hos en och samma person kan flera resedokument som har beviljats olika personer påträffas eller också skickas resedokument utomlands.

I beslut som gäller myndighetens omhändertagande av ett pass eller dokument får ändring inte sökas särskilt genom besvär. En bestämmelse om detta besvärsförbud ingår i 3 mom.

141 §. *Behörighet att omhänderta främlingspass eller resedokument för flykting.* Enligt den föreslagna paragrafen får polisen, gränskontrollmyndigheten, Utlänningsverket eller en finsk beskickning omhänderta ett resedokument i de fall som anges i lagen. Bestämmelsen om behörighet ingår i 1 mom. Enligt 2 mom. kan kroppsvisitation företas för omhändertagande av passet eller dokumentet. Enligt 3 mom. skall ett omhändertaget främlingspass eller resedokument utan dröjsmål skickas till Utlänningsverket.

Enligt 7 b § 1 mom. i den gällande lagen får ett pass eller dokument i de fall som avses i 7 a § 2 mom. (det har blivit fördärvat, anteckningarna i det har ändrats eller det används av någon annan) även omhändertas tillfälligt av en anhållningsberättigad tjänsteman. I 6 § utlänningsförordningen, som gäller tillfälligt omhändertagande av pass, finns inte någon motsvarande precisering, utan Utlänningsverket, en passkontrollör, po-

lisen eller en finsk beskickning är behöriga myndigheter. I paragrafen föreslås inte någon bestämmelse motsvarande den som ingår i gällande lag och enligt vilken omhändertagande av ett resedokument förutsätter begäran av Utlänningsverket. Därför är det inte heller nödvändigt att bibehålla bestämmelsen om att en anhållningsberättigad tjänsteman får omhänderta ett pass.

9 kap. Avlägsnande ur landet

Definitioner

142 §. *Avvisning*. Den gällande utlänningslagen innehåller ingen definition av begreppet "avvisning". Med avvisning avses att en utlänning inresa hindras vid gränsen eller att en utlänning som vistas i landet avlägsnas ur landet i vissa fall.

Enligt den föreslagna definitionen skall en utlänning som inte uppfyller kraven för inresa kunna avvisas i samband med gränskontrollen på gränsövergångsstället eller vid gränsen, oberoende av om han eller hon anländer till landet med visum, med stöd av visumfrihet, med uppehållstillstånd eller olagligt. En utlänning som myndigheterna i Finland har beviljat uppehållstillstånd innan han eller hon anländer till landet skall dock kunna avvisas endast i samband med den första inresan. En utlänning som inte har beviljats uppehållstillstånd skall däremot kunna avvisas medan han eller hon vistas i landet, om kraven för avvisning uppfylls. I praktiken innebär detta att i regel sådana personer kan avvisas som kommer för att turista eller för annan därmed jämförbar kortvarig vistelse och som besöker landet med visum, med stöd av visumfrihet eller vistas i landet olagligt, samt personer som ansöker om uppehållstillstånd men inte beviljas sådant eller personer som över huvud taget inte ansöker om uppehållstillstånd.

En utlänning som redan vistas i Finland kan bli föremål för avvisning endast om han eller hon inte vid ankomsten till landet hade ett av finska myndigheter beviljat uppehållstillstånd och inte heller har beviljats uppehållstillstånd under vistelsen i landet. Även om uppehållstillstånd i en annan Schengen-

stat berättigar till vistelse i Finland i tre månader, är det inte fråga om ett sådant uppehållstillstånd vars beviljande förutsätter att avlägsnandet ur landet skall ske med hjälp av utvisningsförfarande. Den som anlant till Finland med ett sådant tillstånd kan avvisas, om avvisningskraven uppfylls.

Dessutom skall en unionsmedborgare och därmed jämförbara personer eller deras familjemedlem eller en nordisk medborgare som inte har registrerat sin vistelse så som föreskrivs i 10 kap. kunna avvisas när kraven för avvisning uppfylls. En unionsmedborgare kan vistas i landet högst tre månader utan att vistelsen behöver registreras. Avvisningsförfarandet kan användas fram till registrering. För avvisning av en nordisk medborgare finns en särskild bestämmelse, enligt vilken avvisning kan användas tills han eller hon har registrerat sin flyttning till Finland på det sätt som det internordiska flyttningsbetyget förutsätter.

143 §. *Utvisning*. Den gällande utlänningslagen innehåller ingen definition av begreppet "utvisning". Enligt den föreslagna definitionen skall utvisning vara ett förfarande för avlägsnande av en utlänning ur landet när utlänningen vistas i landet med stöd av uppehållstillstånd eller har vistats i landet med stöd av uppehållstillstånd, men tillståndet inte längre är i kraft på grund av att dess giltighetstid har gått ut eller det har återkallats eller förfallit. Utvisningsförfarandet skall dessutom kunna användas när det är fråga om en unionsmedborgare och därmed jämförbara personer eller en nordisk medborgare och utlänningen vistas i landet och har registrerat sin vistelse på det sätt som avses i denna lag eller fortfarande vistas i landet efter det att registreringen har återkallats. Om registreringen av unionsmedborgares uppehållsrätt bestäms i 159 §. Utvisningsförfarandet skall användas i fråga om en sådan nordisk medborgare som har registrerat sin vistelse på det sätt som avses i 157 § 3 mom.

För det första kan en sådan utlänning utvisas som lagligt har vistats i landet med stöd av uppehållstillstånd som finska myndigheter beviljat (*1 punkten*). Med vistelse som kräver tillstånd jämförs i *2 punkten* den omständighet att en utlänning vistas i landet och uppehållsrätten har registrerats på det sätt som

föreskrivs i denna lag.

En sådan utlänning vars uppehållstillstånd inte längre är i kraft skall också kunna utvisas (3 punkten). Utlänningen har antingen inte beviljats ett nytt uppehållstillstånd efter det att giltighetstiden för det föregående gått ut eller också har han eller hon inte ens ansökt om något nytt uppehållstillstånd. Utvisningsförfarandet skall inte tillämpas på en utlänning som någon gång har vistats i landet med stöd av uppehållstillstånd, men som senare har lämnat landet. Om en utlänning som lagligt vistas i landet med stöd av uppehållstillstånd reser till utlandet, kan han eller hon inte avvisas i samband med inresan vid återkomsten till Finland medan uppehållstillståndet är i kraft, även om villkoren för avvisning skulle uppfyllas. Förfarandet för avlägsnande ur landet skulle då vara utvisning.

Om avvisning av en utlänning som vistas i Finland med stöd av uppehållstillstånd inte begränsas till den första inresan under uppehållstillståndets giltighetstid, kunde en utlänning som har bosatt sig i Finland och som under uppehållstillståndets giltighetstid reser utanför Finland avvisas vid gränskontrollen på gränsövergångsstället, om villkoren för avvisning uppfylls. Då kunde t.ex. en utlänning som gör en veckoslutskryssning till Tallinn bli avvisad på gränsövergångsstället vid inresan till landet, men om utlänningen stannar i Finland kunde han eller hon endast utvisas. Gränsdragningen blir aktuell i sådana fall då villkoren för avvisning uppfylls, men det inte finns förutsättningar för utvisning.

När det gäller en unionsmedborgare kan utvisningsförfarandet tillgripas enligt 3 punkten efter det att vistelserätten har registrerats. En registrerad vistelse motsvarar i sak vistelse med stöd av uppehållstillstånd, och det föreslås därför att motsvarande princip skall följas när det gäller avlägsnande ur landet.

144 §. *Inreseförbud*. Den gällande utlänningslagen innehåller ingen definition av begreppet "inreseförbud". Enligt den föreslagna definitionen avses med inreseförbud ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma till en Schengenstat eller flera.

Alla de inreseförbud som meddelas i Finland skall, oberoende av grunden, införas i SIS-registret, om det inte finns skäl att avvika från detta med stöd av artikel 25 i

Schengenkonventionen. Eftersom utlänningen skulle ha inreseförbud till femton europeiska länder, skall visum till dessa länder i regel inte beviljas honom eller henne.

Enligt artikel 25 i Schengenkonventionen skall myndigheterna i en Schengenstat som skall besluta om utfärdande av uppehållstillstånd för en utlänning som registrerats på spärlista först rådgöra med myndigheterna i den stat som verkställt registreringen, varvid hänsyn skall tas till denna stats intressen. Uppehållstillstånd får endast beviljas om det finns skäl av allvarlig art eller till följd av internationella förpliktelser. Om uppehållstillstånd beviljas i en annan Schengenstat, skall myndigheterna i Finland vidta åtgärder för återkallande av registreringen. Även om myndigheterna i Finland återkallar registreringen i Schengenstaterna när uppehållstillstånd beviljas i en annan Schengenstat, kan registreringen dock fortfarande stå kvar på Finlands nationella spärlista.

Om det visar sig att en utlänning, med av någon part utfärdat giltigt uppehållstillstånd, registrerats på spärlista, skall det på motsvarande sätt rådgöras om återkallande av uppehållstillståndet.

Med stöd av Schengenregelverket kan en Schengenstat undantagsvis bevilja visum som har begränsats till ett visst territorium, även om utlänningen har registrerats på spärlista, om det är nödvändigt av humanitära skäl, nationellt intresse eller internationella förpliktelser.

Gemensamma bestämmelser om avlägsnande ur landet

145 §. *Hörande*. I paragrafen föreslås bestämmelser om hörande i frågor som gäller avlägsnande ur landet eller meddelande av inreseförbud. I 42 § 2 mom. i gällande lag finns en specialbestämmelse om hörande av utlänningen och minoritetsombudsmannen när det gäller utvisning. Det föreslås att hörandet av minoritetsombudsmannen i varje enskilt fall slopas.

I paragrafen föreslås inte någon bestämmelse om hur hörandet skall genomföras i praktiken. Hörandet kan ske muntligen eller den som saken gäller kan avge sin förklaring skriftligen. I 97 § 4 mom., som gäller asylut-

redning, föreslås en bestämmelse som också ingår i den gällande lagen och enligt vilken det vid asylsamtalen särskilt skall utredas hur sökanden förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ett tryggt asyl- eller ursprungsland samt till ett inreseförbud. Om asylansökan behandlas snabbt, behöver utlänningsmyndigheten inte mera höras på nytt när det gäller avlägsnande ur landet eller meddelande av inreseförbud.

146 §. *Helhetsbedömning.* I den gällande lagen finns bestämmelser om helhetsbedömning i 38 § när det gäller avvisning och i 41 § när det gäller utvisning. Det föreslås att helhetsbedömningens betydelse framhävs genom att en särskild paragraf om den tas in i lagen.

Enligt 1 mom. skall en helhetsbedömning alltid göras i samband med avlägsnande ur landet och meddelande av inreseförbud och i den skall hänsyn tas till alla omständigheter som hänför sig till fallet. Dessa omständigheter nämns i paragrafen och till dem hör hur länge och i vilket syfte utlänningsmyndigheten har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats honom eller henne. Dessutom skall de band till Finland som uppkommit under den tid utlänningsmyndigheten vistats i landet granskas. Vid helhetsbedömningen skall särskild hänsyn tas till barnens bästa och skydd av familjelivet. Om utlänningsmyndigheten har gjort sig skyldig till brottslig verksamhet skall hänsyn dessutom tas till hur allvarlig gärningen är och till den olägenhet, skada eller fara som den orsakat den allmänna och enskilda säkerheten.

I 2 mom. preciseras innehållet i helhetsbedömningen ytterligare när det gäller meddelande av inreseförbud. När ett inreseförbud och dess längd övervägs, skall det dessutom beaktas om utlänningsmyndigheten har sådana band till Finland eller någon annan Schengenstat som avser familjen eller arbetet vilkas skötsel oskäligt svåras av inreseförbudet. I momentet föreslås dessutom en specialbestämmelse om utlänningsmyndigheten som ansöker om internationellt skydd. Inreseförbud bör inte automatiskt meddelas alla som får avslag på sin asylansökan. Vid helhetsbedömningen kan beaktas de omständigheter som avgörandet grundar sig på samt om utlänningsmyndigheten genom sin egen verksamhet väsentligt försökt försvåra be-

handlingen av ansökan.

Med att försvåra behandlingen av asylansökan avses i momentet t.ex. att oriktiga uppgifter lämnas eller oriktiga eller förfälskade handlingar företas utan godtagbar orsak eller att resedokument förstörs.

147 §. *Förbud mot tillbakasändning.* Enligt 9 § 4 mom. grundlagen får en utlänningsmyndighet inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. I den gällande utlänningslagen ingår förbud mot tillbakasändning i 38 § 2 mom., som gäller avvisning, och i 41 § 2 mom., som gäller utvisning. I lagrummen i fråga har förbudet mot tillbakasändning formulerats med hjälp av en hänvisning till utlänningslagens bestämmelser om beviljande av asyl (30 §) och behov av skydd (31 §). Ingen får avvisas eller utvisas till ett område där han eller hon kan bli utsatt för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område.

Paragrafen innefattar det allmänna förbudet mot tillbakasändning som ingår i flyktingrätten och enligt vilken ingen får återsändas till ett område där han eller hon kan bli utsatt för förföljelse, dödsstraff, tortyr eller någon annan omänsklig behandling eller behandling som kränker människovärdet. Jämfört med den gällande utlänningslagen har formuleringen av paragrafen ändrats så att i den har tagits in grunderna för förbud mot tillbakasändning enligt grundlagen och till dem har fogats förföljelse. Tillägget motiveras med att bedömningen av risken för förföljelse är en mycket central faktor inom utlänningsförvaltningen när återsändningssituationer undersöks, och i det internationella språkbruket är detta ett vedertaget uttrycksätt. Begreppet "omänsklig behandling" föreslås däremot inte i den nya paragrafen. Detta innebär inte att innehållet i förbudet mot tillbakasändning skulle inskränkas jämfört med situationen i dag, utan omänsklig behandling ingår i begreppet "behandling som kränker människovärdet" på samma sätt som i bestämmelsen i grundlagen. I den gällande, och också i den föreslagna paragrafen som gäller behov av skydd kan väpnad konflikt eller miljökatastrof också vara en grund för beviljande av

tillstånd. Enligt den gällande lagen omfattar förbudet mot tillbakasändning inte väpnad konflikt eller miljökatastrof. En väpnad konflikt och en miljökatastrof är situationer som utgör hinder för en trygg återkomst. Till denna del föreslås inte något förbud mot tillbakasändning som går utöver bestämmelsen i 9 § 4 mom. grundlagen.

Enligt artikel 33 punkt 1 i flyktingkonventionen får en fördragsslutande stat inte, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa en flykting till gränsen mot ett område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning. Enligt punkt 2 kan denna bestämmelse likväl inte återopas av en flykting som det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller som, med hänsyn till att han genom lagakraftgående dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land. Dessutom bör uteslutningsklausulen i artikel 1 punkt F i flyktingkonventionen beaktas. Enligt den är en person som i och för sig uppfyller kraven för flyktingskap inte flykting i vissa fall. Undantaget enligt nämnda punkt 2 kan dock inte tillämpas i Finland, eftersom bestämmelsen om förbud mot tillbakasändning i grundlagen inte innefattar något som helst undantag ens när det gäller brottslingar.

Enligt artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen får ingen utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. I tillämpningspraxis har också förbud mot tillbakasändning härletts ur denna bestämmelse, även om den enligt ordalydelsen endast förbjuder tortyr i ifrågavarande land. Artikel 15 punkt 1 i konventionen tillåter avvikelser från konventionsförpliktelserna i vissa situationer. Enligt punkt 2 gäller möjligheten till avvikelse dock inte artikel 3. Till denna del innebär förbudet mot tillbakasändning i Finlands grundlag således inte någon skärpning av det som Finland redan har förbundit sig till internationellt.

Enligt artikel 3 i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning skall ingen konventionsstat utvisa, återföra eller utlämna en person till en annan stat, i vilken det finns

grundad anledning att tro att han skulle vara i fara för att utsättas för tortyr. För att fastställa huruvida sådan anledning föreligger, skall de behöriga myndigheterna beakta alla omständigheter av betydelse, vari i förekommande fall även skall inbegripas förekomsten i den berörda staten av ett konsekvent handlingsmönster av grova, uppenbara eller talrika kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Enligt artikel 7 i den internationella konventionen om medborgerskap och politiska rättigheter får ingen utsättas för tortyr eller för grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Särskilt får ingen utan sitt fria samtycke utsättas för medicinska eller vetenskapliga experiment.

Som en slutsats av den helhet som ovan nämnda normer utgör kan det konstateras att Finland har satt stramare gränser för möjligheterna att återsända en flykting än vad artikel 33 i flyktingkonventionen förutsätter. Å andra sidan har Finland förbundit sig till det ovillkorliga förbudet mot tillbakasändning enligt Europeiska människorättskonventionen då det kan vara fråga om risk för att utsättas för tortyr eller någon annan behandling som nämns i artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen. De normer som gäller i Europa ger således möjlighet att tillbakasända dem som i exceptionella förhållanden är i behov av skydd endast till den del artikel 33 punkt 2 kan tillämpas på personen i fråga, men om artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen samtidigt är tillämplig, är tillbakasändning inte under några omständigheter möjlig.

Grunder för avlägsnande ur landet och inreseförbud

148 §. *Avvisningsgrunder.* Det föreslås att grunderna för avvisning preciseras till vissa delar jämfört med gällande lag. Avvisning skall användas som förfarande för förhindrande av utlännings inresa på gränsövergångsstället och för avlägsnande ur landet av en utlänning som kommit till landet med eller utan visum eller olagligt. Den föreslagna bestämmelsen lämpar sig inte för avvisning av en EU-medborgare och därmed jämförbara personer. En särskild bestämmelse om

grunderna för det föreslås i lagens 10 kap.

Innehållet i *1 mom. 1 och 2 punkten* motsvarar 37 § 1 mom. 1 och 3 punkten i gällande lag, vilka gäller förhindrande av utlännings inresa vid gränsen. Grunden för avvisning enligt gällande 37 § 2 punkt är avsaknad av sådant arbetstillstånd som krävs. Det föreslås att denna grund stryks, eftersom det föreslås att kravet på arbetstillstånd skall slopas i den nya lagen. Arbetstillståndet skall ersättas med uppehållstillstånd för arbetstagare. Uttrycket uppehållstillstånd i bestämmelsen innefattar alla former av uppehållstillstånd.

Det föreslås att momentets *3 punkt* skall omfatta situationer, där utlänningen vid ansökan om visum eller uppehållstillstånd har lämnat oriktiga uppgifter, vilka har bidragit till att inresetillstånd har beviljats. Enligt 37 § i den gällande utlänningslagen får en utlännings avvisas, om han eller hon vid passkontrollen vägrar lämna nödvändiga upplysningar om sin identitet eller resa eller uppsåtligt lämnar oriktiga upplysningar om dem. Där emot har det inte enligt utlänningslagen varit möjligt att avvisa en utlännings på den grunden att denne uppsåtligt har lämnat ovan avsedda oriktiga uppgifter på en beskickning i samband med ansökan om visum eller uppehållstillstånd. Det nu rådande läget där förfarandet för förhindrande av en utlännings inresa är beroende av om oriktiga uppgifter har lämnats på en beskickning eller vid passkontrollen är inte motiverat. Enligt den föreslagna ändringen skall lämnandet av oriktiga uppgifter i samband med ansökan om visum eller uppehållstillstånd vara en förutsättning för avvisning, varvid det inte längre är nödvändigt att först tillgripa förfarandet för återkallande av inresetillstånd och först därefter avvisning. Denna punkt skall också gälla oriktiga uppgifter som lämnats till beskickningar i de övriga Schengenstaterna och som bidragit till erhållandet av inresetillstånd.

Bestämmelsen i momentets *4 punkt* har oförändrad överförts från de gällande grunderna för utvisning till grunderna för avvisning. Enligt bestämmelsen kan t.ex. en sådan utlännings avvisas som har gjort slut på de nödvändiga medel som reserverats för vistelsen i landet och sålunda gjort sig oförmögen att ta hand om sig själv.

Momentets 5 och 6 punkt motsvarar gäl-

lande 37 § 1 mom. 4 punkt. Eftersom den gällande bestämmelsen emellertid innehåller två olika grunder för avvisning, föreslås att punkten delas upp i två delar. Detta är motiverat t.ex. med tanke på statistikföringen.

Enligt *5 punkten* skall en grund för avvisning vara att det finns grundad anledning att misstänka att personen i fråga kommer att skaffa sig inkomster på ett oärligt sätt. Med detta avses bl.a. införsel av alkohol, tobak och andra varor på felaktiga grunder och störande försäljning av dem i landet eller annan motsvarande verksamhet.

Som en grund för avvisning föreslås i *6 punkten* misstankar om att sexuella tjänster kommer att säljas. Den gällande bestämmelsen fogades till utlänningslagen genom en lag som trädde i kraft den 1 maj 1999. Personen förutsätts inte försörja sig genom nämnda verksamhet, utan också enstaka förvärv av inkomster skall anses som tillräcklig grund för avvisning. Begreppet "prostitution" har inte använts av den anledningen att det karakteristiska för prostitution anses vara upprepade lösa förbindelser, vilket inte nu föreslås som en förutsättning. Det måste finnas befogade misstankar om att sexuella tjänster kommer att säljas. Befogade misstankar kan anses föreligga t.ex. i det fall att det är känt att personen i fråga tidigare har skaffat sig inkomster genom att sälja sexuella tjänster. När avvisningen sker vid gränsen då personen i fråga försöker komma in i landet, skall bedömningen av befintliga grunder för avvisning inte göras på basis av personens utseende, utan beslutet om avvisning skall grunda sig på faktiska uppgifter om personens verksamhet t.ex. i samband med en tidigare vistelse i landet. Uppträdanden och annan motsvarande verksamhet t.ex. i restaurangbranschen, som sker med tillstånd, omfattas inte av bestämmelsens tillämpningsområde.

För minskande av sexhandel och prostitution bör det framför allt ingripas i sutenörernas verksamhet. Det kan ske bl.a. genom att uppehållstillståndet för personer som gjort sig skyldiga till koppleribrott återkallas. Det bör vara möjligt att effektivare än för närvarande kunna ingripa i sådana personers verksamhet som bedriver människosmuggling och människohandel, vilka hela tiden ökar.

Enligt momentets 7 *punkt* får en utlänning avvisas, om han eller hon utan tillstånd till gränsöverskridning har överskridit gränsen på något annat ställe än vid ett gränsövergångsställe. Situationen är densamma om gränsöverskridningen har skett vid ett gränsövergångsställe vid en annan tidpunkt än under dess öppettid.

Det föreslås att momentets 8 *punkt*, som motsvarar 37 § 1 mom. 5 punkten i gällande lag, jämfört med den gällande bestämmelsen ändras så att omnämmandet av det lägsta maximistraffet stryks och till punkten som en grund fogas att det finns grundad anledning att misstänka att utlänningen kan komma att göra sig skyldig till upprepade brott. I grunderna för utvisning enligt den gällande lagen (40 § 1 mom. 3 punkten) förutsätts att utlänningen har gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs ett års fängelse eller ett strängare straff. Även om grundad anledning att anta att utlänningen kan komma att göra sig skyldig till brott är en grund för avvisning, förutsätter avvisning på sätt och vis enligt gällande lag att det finns fara för ett allvarigare brott än vad utvisning gör, även om tröskeln för utvisning borde vara högre, eftersom den gäller utlänningar som redan kanske t.o.m. en längre tid har vistats i Finland.

Det föreslås att hänvisningen "i Finland eller i något annat nordiskt land", som gäller brottsplatsen, stryks, eftersom Finland och de övriga nordiska länderna tillämpar Schengenregelverket. Då personers fria rörlighet ökar är det motiverat att anse att Finland har skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra en utlännings inresa och för att avlägsna en utlänning ur landet också i de fall då det med fog kan antas att utlänningen kommer att göra sig skyldig till brott också inom någon annan Schengenstats territorium. Utgående från lagberedningshandlingarna är avsikten att 37 § 1 mom. 5 punkten i den gällande utlänningslagen skall tillämpas då utlänningen redan före ankomsten till Finland förutsätts ha handlat så att han eller hon med fog kan antas fortsätta den förbjudna verksamheten i Finland. Lagrummet har emellertid tillämpats också i sådana fall där en utlänning har gjort sig skyldig till brott efter inresan. I nämnda lagrum är det fråga om att det med fog kan antas att utlänningen kommer att göra sig

skyldig till brott i Finland. Ur lagstiftningssynpunkt är det inte en lyckad lösning, om det att en utlänning gör sig skyldig till brott i Finland inte kan utgöra grund för att anta att han eller hon också i fortsättningen kommer att göra sig skyldig till brott i Finland. Det föreslås att det uttryckliga omnämmandet av begående av brott i Finland eller något annat nordiskt land stryks i lagrummet.

I momentets 9 *punkt* föreslås en bestämmelse om att skyldighet till ett brott i Finland skall utgöra en grund för avvisning. Bestämmelsen förutsätter att utlänningen har dömts till straff för brottet.

I momentets 10 *punkt* föreslås en bestämmelse, enligt vilken en grund för avvisning skall vara befogade misstankar om att utlänningen i Finland kommer att bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten eller Finlands förhållanden till en främmande stat. Orsaken till en befogad misstanke kan vara utlännings tidigare verksamhet eller någon annan grundad anledning. I den tidigare lagberedningen (RP 47/1990 rd) har avsikten inte varit att tillämpningen av denna punkt skall begränsa sig till gärningar som uppfyller bestämda brottsrekvisit. Avsikten har i högre grad varit att fastställa att all olaglig verksamhet som riktar sig mot staten skall utgöra en grund för avlägsnande av en utlänning ur landet.

Enligt momentets 11 *punkt* skall en utlänning kunna avvisas när vissa krav uppfylls också när en annan medlemsstat inom EU har fattat beslut om avvisning eller utvisning av honom eller henne. Bestämmelsen fogades till den gällande utlänningslagen genom en lag som trädde i kraft den 1 december 2002 (592/2002). Genom lagändringen genomfördes direktivet om erkännande av avvisnings- och utvisningsbeslut. För motiveringen till bestämmelsen redogörs närmare i regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 37 § utlänningslagen (RP 66/2002 rd).

Enligt paragrafens 2 *mom.* skall en utlänning kunna avvisas, om han eller hon har vistats i Finland en längre tid än den för vilken han eller hon hade uppehållsrätt med stöd av visum eller visumfrihet, och visum eller uppehållstillstånd inte har beviljats eller sådant inte ens sökts. Det föreslås att bestämmelsen

preciseras så att det av den framgår att det uttryckligen är fråga om avvisning av en utlänning som kommit till landet utan uppehållstillstånd.

149 §. *Utvisningsgrunder*. Om utvisningsgrunderna föreskrivs i 40 § i den gällande lagen. Det föreslås att ordalydelsen i bestämmelserna preciseras till vissa delar jämfört med den gällande lagen. Det föreslås att 40 § 1 mom. 2 punkten i den gällande utlänningslagen stryks bland utvisningsgrunderna och flyttas till grunderna för avvisning. Enligt den gällande lagen har utvisning varit möjlig t.ex. då en utlänning som vistas i landet på grund av studier inte har haft behövliga medel för att kunna fortsätta sin vistelse i landet. Det föreslås ovan att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd skall kunna återkallas, om villkoren för beviljandet av uppehållstillståndet i fråga inte längre uppfylls. En förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd är i vissa fall, t.ex. när det gäller studerande, tryggad utkomst, vilket innebär tillräckliga medel för att studierna skall kunna fortgå. Då vistelse i landet utan uppehållstillstånd när ett sådant krävs är en grund för utvisning enligt paragrafens 1 mom. 1 punkt, kan återkallande av uppehållstillståndet leda till att utvisningsförfarande tillgrips, om kraven för en helhetsbedömning uppfylls.

Enligt momentets 1 punkt skall vistelse utan resedokument när sådant krävs inte längre vara en utvisningsgrund. Om utlänningen har ett giltigt uppehållstillstånd, skall det att resedokumentets giltighet har gått ut innan ett nytt har skaffats inte utgöra en grund för utvisning.

I momentets 2 punkt föreslås att uttrycket "gjort sig skyldig till" ett brott i den gällande lagen ändras till "konstaterats ha gjort sig skyldig till". Beslut om utvisning fattas inte heller enligt gällande förvaltningspraxis för rän straffdom har givits. Det är skäl att saken förtydligas i lagen. Avsikten är att ordalydelsen "konstaterats ha gjort sig skyldig till" skall täcka också sådana situationer där en utlänning konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott, men inte dömts till straff t.ex. på grund av avsaknad av förståndets fulla bruk. Till denna del föreslås ytterligare en preciserande bestämmelse i 2 mom. När det gäller det lägsta maximistraffet föreslås att ordaly-

delsen preciseras medan innehållet i bestämmelsen kvarstår oförändrat.

Momentets 3 punkt motsvarar 40 § 4 mom. i den gällande utlänningslagen (farlig för andras säkerhet).

Det föreslås att momentets 4 punkt (40 § 5 punkten i den gällande utlänningslagen) jämfört med den gällande bestämmelsen ändras på samma grunder och utformas på samma sätt som 148 § 1 mom. 10 punkten.

Det att den straffdom som ett beslut om utvisning grundar sig på har vunnit laga kraft skall inte vara en förutsättning för fattandet av beslutet. Det är inte motiverat att först vänta på att behandlingen av brottsärendet slutförs innan beslut om utvisning kan fattas och därefter ytterligare vänta på ett laga-kraftvunnet avgörande för det beslut som gäller avlägsnande ur landet. I ett sådant fall kan det hända att utlänningen på grund av två på varandra följande besvärprocesser vistas i Finland i flera år innan avlägsnandet ur landet kan verkställas. Om utlänningen har avlägsnats ur landet och den straffdom som avlägsnandet grundade sig på upphävs med anledning av att ändring söktes, kan han eller hon på nytt ansöka om uppehållstillstånd i Finland.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om utvisning av flykting. Enligt 40 § 2 mom. i den gällande lagen får en flykting utvisas, om det med hänsyn till nationell säkerhet eller allmän ordning finns skäl för det eller om personen i fråga har gjort sig skyldig till särskilt grovt brott. Enligt artikel 32 i flyktingkonventionen får en flykting utvisas endast av skäl som är hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Utvisningen av flyktingen kan endast äga rum i form av verkställighet av ett i laga ordning tillkommet beslut. Dessutom skall flyktingen beviljas en skälig tidsfrist, inom vilken han kan försöka få inresetillstånd till något annat land. Artikel 32 i flyktingkonventionen gäller utvisning av flykting till något tredje tryggt land och avgränsar förutsättningarna i dessa fall.

Det föreslås att den gällande bestämmelsen preciseras så att en flykting får utvisas i de fall som avses i 1 mom. 2—4 punkten. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, med tanke

på vilket han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd. I övrigt förutsätts det att en flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

150 §. *Meddelande och återkallande av inreseförbud.* I paragrafen föreslås bestämmelser om meddelande och återkallande av inreseförbud. Enligt 1 mom. skall inreseförbud meddelas i samband med ett beslut om avvisning eller utvisning.

Enligt 2 mom. meddelas inreseförbud för högst fem år eller tills vidare. Förslaget motsvarar bestämmelsen i 43 § i den gällande utlänningslagen. När inreseförbud meddelas på grund av brott, skall antalet brott och deras art fortfarande beaktas och en helhetsbedömning göras.

Det föreslås att förutsättningarna för meddelande av inreseförbud som är i kraft tills vidare preciseras. En utlänning som dömts till straff för ett till arten grovt eller professionellt brott skall kunna meddelas inreseförbud tills vidare. Avsikten är inte att i detta sammanhang hänvisa till rekvisiten för brott som klassificeras som grova i strafflagen, utan endast att allmänt beskriva hur allvarlig gärning det är fråga om. Avsikten med förslaget är att skyldighet till brott som till sin art är allvarliga skall förlänga tiden för inreseförbud. Strävan är dock inte att schablonmässigt fastställa tiden för inreseförbud, eftersom en helhetsbedömning alltid bör göras i samband med att förbudet meddelas.

I 3 mom. föreskrivs att inreseförbudet skall meddelas som ett nationellt förbud, om utlänningen har uppehållstillstånd i en annan Schengenstat. I artikel 25 i Schengenkonventionen ingår bestämmelser om uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud. En utlänning kan registreras på en nationell spärrlista, om en annan Schengenstat beviljar en utlänning med inreseförbud uppehållstillstånd eller om en utlänning som har uppehållstillstånd i en annan Schengenstat meddelas inreseförbud och uppehållstillståndet inte återkallas.

I ett avvisnings- eller utvisningsbeslut som innehåller inreseförbud skall det konstateras att inreseförbudet gäller Schengenstaterna samt hänvisas till utlänningslagen och dessutom till artiklarna 5, 25 och 96 i Schengen-

konventionen, om det inte är fråga om ett nationellt inreseförbud. En anmälan om inreseförbudet skall göras till SIS-registret när avvisnings- eller utvisningsbeslutet har verkställts eller beslutet vunnit laga kraft. Anmälan till SIS-registret skall göras oberoende av på vilken grund och för hur lång tid inreseförbudet har meddelats. Uppgift om de stater i vilka inreseförbudet är i kraft införs i utlänningsregistret.

Ett inreseförbud skall, på samma sätt som enligt gällande lag, kunna återkallas på grund av förändrade förhållanden eller av någon viktig personlig anledning. Det kan bli fråga om att återkalla ett inreseförbud på ansökan av utlänningen eller när en annan Schengenstat beviljar utlänningen uppehållstillstånd och framför begäran om rådplägnings enligt artikel 25 punkt 1 i Schengenkonventionen när det gäller inreseförbud som Finland har meddelat.

Behöriga myndigheter

151 §. *Polisen och gränskontrollmyndigheten.* I paragrafen föreslås bestämmelser om gränskontrollmyndighetens och polisens behörighet när en utlänning avlägsnas ur landet. I den gällande lagen ingår bestämmelser om behörighet i 39 § när det gäller avvisning och i 42 § när det gäller utvisning. Gränskontrollmyndigheten och polisen skall fortfarande kunna fatta beslut om avvisning vid gränsen samt när en utlänning har anlänt till landet med stöd av visumfrihet, med visum eller olagligt. Enligt 39 § 4 mom. i den gällande lagen skall passkontrollmyndigheten eller polisen fatta beslut om avvisning inom tre månader efter att utlänningen kommit till Finland. Det föreslås att också den tidsfrist som hänför sig till utövandet av befogenheten kvarstår oförändrad.

I 1 mom. föreskrivs om polisens och gränskontrollmyndighetens skyldighet att vidta åtgärder, om en utlänning inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan fatta beslut om avvisning, om högst tre månader har förflutit från utlänningens inresa. Efter det överförs behörigheten till Utlänningsverket, varvid polisen eller gränskontrollmyndigheten skall göra en framställning om avvisning

till Utlänningsverket, om de vid övervakningen av utlänningar påträffar en utlänning som inte uppfyller villkoren för vistelse i landet. Någon framställning skall inte göras, om Utlänningsverket har vidtagit åtgärder för avlägsnande av utlänningen ur landet. Beslut om utvisning fattas alltid av Utlänningsverket. Då en utlänning som borde utvisas påträffas, skall polisen eller gränskontrollmyndigheten göra en framställning om utvisning till Utlänningsverket.

I 2 mom. föreskrivs om rätt för polisen och gränskontrollmyndigheten att meddela en utlänning som avvisas på en grund som nämns i 148 § 5—8 punkten inreseförbud för högst två år. Bestämmelsen förbättrar möjligheterna att ingripa i turisternas brottslighet. T.ex. försäljning av olagligt importerad alkohol på den svarta marknaden har blivit ett allvarligt samhällsligt fenomen, som effektivare än för närvarande kunde motarbetas med hjälp av inreseförbud.

Paragrafens 3 mom. gäller polisens eller gränskontrollmyndighetens framställning om avvisning till Utlänningsverket. Enligt momentet skall polisen eller gränskontrollmyndigheten, om det i samband med avvisningen är nödvändigt att meddela utlänningen inreseförbud på någon annan grund än en som nämns i 148 § 1 mom. 5—8 punkten eller inreseförbud inom hela Schengenområdet, göra en framställning om avvisningen till Utlänningsverket, varvid Utlänningsverket då det fattar beslut om avvisningen kan meddela ett sådant inreseförbud. Om polisen eller gränskontrollmyndigheten bedömer att inreseförbud i de fall som nämns i 148 § 5—8 punkten bör meddelas för en längre tid än två år, skall den likaså göra en framställning om avvisningen till Utlänningsverket.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan dessutom till Utlänningsverket göra en framställning om avvisning av en utlänning, om fallet är av allmännare betydelse som förhandsavgörande med tanke på tillämpningen av utlänningslagen.

152 §. *Utlänningsverket*. I paragrafen föreskrivs om Utlänningsverkets behörighet i ärenden som gäller avlägsnande ur landet.

Enligt 1 mom. skall Utlänningsverket fatta beslut om avvisning på framställning av polisinskrifningen i häradet eller gränskontroll-

myndigheten eller på eget initiativ. Utlänningsverket har allmän behörighet att fatta beslut om avvisning. Om polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet föreskrivs i 151 §. Enligt 2 mom. har Utlänningsverket uteslutande behörighet att fatta beslut om avvisning, om över tre månader har förflutit från utlänningens inresa eller om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd på grund av behov av internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

Enligt 3 mom. skall Utlänningsverket fatta beslut om utvisning. Andra myndigheter har inte behörighet att fatta beslut om utvisning. Huvudregeln skall också fortsättningsvis vara att polisinskrifningen i häradet gör en framställning om utvisning, eftersom den lokala polisen vanligen är den som först får information om eventuella grunder för utvisning, t.ex. när en utlänning gör sig skyldig till brott i Finland. Utlänningsverket kan också på eget initiativ fatta beslut om utvisning utan framställning. Detta är en förändring jämfört med dagens läge. Enligt 42 § 1 mom. i den gällande lagen fattas beslut om utvisning på framställning av polisen, om det inte är fråga om utvisning på grund av sådan verksamhet som äventyrar statens säkerhet eller Finlands förhållanden till en främmande stat. I praktiken har det emellertid förekommit situationer då grunderna för utvisning har kommit direkt till Utlänningsverkets kännedom, varvid Utlänningsverket har varit tvunget att be polisen göra en framställning om utvisning.

I 4 mom. föreskrivs om Utlänningsverkets behörighet att meddela inreseförbud. Utlänningsverkets behörighet skall omfatta alla tänkbara situationer och det kan meddela inreseförbud också tills vidare. Polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet är mera begränsad till denna del. Utlänningsverket skall dessutom fatta beslut om återkallande av inreseförbud.

10 kap. **Vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer**

153 §. *Kapitlets tillämpningsområde*. Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas på unionsmedborgare och därmed jämförbara personer samt dessas familjemedlemmar och

andra anhöriga. Med unionsmedborgare jämställs medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. Island, Liechtenstein och Norge har utöver medlemsstaterna i EU anslutit sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. EG och dess medlemsstater har ingått avtal med Schweiziska edsförbundet om fri rörlighet för personer (FördrS 38/2002). En unionsmedborgare och därmed jämförbara personer har rätt att uppehålla sig och röra sig fritt enligt fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, nedan EG-fördraget.

154 §. *Unionsmedborgares familjemedlemmar*. När det gäller unionsmedborgare skall en större krets betraktas som familjemedlemmar än när det gäller andra utlänningar. Till familjemedlemmarna hör enligt 1 mom. unionsmedborgarens barn, make samt föräldrar som är beroende av unionsmedborgaren för sin försörjning. Som barn betraktas den som är under 21 år eller beroende av unionsmedborgaren för sin försörjning.

Om en unionsmedborgare som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är vårdnadshavaren en familjemedlem enligt 2 mom. Enligt finsk lagstiftning är den som är under 18 år minderårig. Också när det gäller unionsmedborgare bör det föreskrivas om sådana fall då ett minderårigt barn har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet.

Partnerskap som personer av samma kön har ingått och som har registrerats på det sätt som anges i lagen om registrerat partnerskap (950/2001) eller partnerskap som har registrerats på motsvarande sätt i någon annan medlemsstat inom EU jämställs i denna lag med äktenskap. Personer som fortgående lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden jämställs också med äkta makar. EG-domstolen har i sitt avgörande (mål 59/85 Reed) konstaterat att en unionsmedborgares make enligt artikel 10.1 i förordningen om uppehållsrätt för arbetstagare inte avser personer som lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden och som inte har ingått äktenskap. I samma avgörande konstaterade EG-domstolen dock att med beaktande av artikel 7.2 i förordningen och bestämmelserna i EG-fördraget skall en medlemsstat som tillåter sina egna medborgares utländska sambor att

vistas inom dess territorium som familjemedlem också ge sambor till medborgare i någon annan medlemsstat samma förmån. Bestämmelsen om att samboförhållanden skall jämföras med äktenskap skall också tillämpas på partnerskap som personer av samma kön har ingått men som inte har registrerats.

155 §. *Unionsmedborgares inresa och vistelse*. När det gäller en unionsmedborgare och därmed jämförbara personer förutsätter inresa och vistelse att personen i fråga har ett giltigt identitetsbevis eller pass. Bestämmelsen grundar sig bl.a. på artikel 3.1 i direktiv 68/360/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medlemsstaternas arbetstagare och deras familjer (nedan *direktivet om uppehållsrätt för arbetstagare*) och på artikel 3 i direktiv 73/148/EEG om avskaffande av restriktioner för rörlighet och bosättning inom gemenskapen för medborgare i medlemsstaterna i fråga om etablering och tillhandahållande av tjänster (nedan *direktivet om tillhandahållande av tjänster*). Visum eller motsvarande handling krävs inte. Enligt artikel 18 i EG-fördraget är utgångspunkten att varje unionsmedborgare skall ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Enligt EG-fördraget kan rörelsefriheten begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Enligt EG-domstolens avgörande (mål C-68/89) får gränskontrollmyndigheterna i medlemsstaterna inte som en förutsättning för inresa kräva att en medborgare i en annan medlemsstat företer en utredning om syftet med inresan eller de medel som står till förfogande för vistelsen i landet. I praktiken kan inresa när det gäller en unionsmedborgare och därmed jämförbara personer förhindras vid gränsen endast på den grund att han eller hon inte har giltigt identitetsbevis eller pass eller då det finns grund för det med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Av familjemedlemmar och andra anhöriga som inte är unionsmedborgare skall visum kunna krävas. Om visumfrihet inom EU föreskrivs i rådets viseringsförordning. I förordningen finns en fastställd förteckning över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visum när de passerar de yttre gränserna och över de tredje länder vars medbor-

gare är undantagna från detta krav. Enligt artikel 67.3 i EG-fördraget godkänner rådet förteckningen över de tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visum. Finland kan således inte längre självständigt besluta om beviljande av visumfrihet för en bestämd stat. Direktivet om uppehålls rätt för arbetstagare förpliktar dock medlemsstaterna att på allt sätt underlätta erhållandet av nödvändigt visum för familjemedlemmar och andra anhöriga, och för visumet får inte upp- bäras avgift.

156 §. *Allmän ordning och säkerhet samt folkhälsa.* Enligt 1 mom. skall förutom vad som föreskrivs i 155 § ett villkor för unionsmedborgares inresa och vistelse i landet vara att utlänningen inte kan anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan. När det gäller en unionsmedborgare och därmed jämförbara personer kan rörelsefriheten begränsas med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Om begränsningarna föreskrivs i artiklarna 39.3 och 46.1 i EG-fördraget och bl.a. i direktivet om allmän ordning och säkerhet. Allmän ordning och säkerhet skall anses innefatta verksamhet som syftar till att garantera medborgarna i samhället en trygg och trivsamt livs- och verksamhetsmiljö, bekämpa och utreda brott och rättskränkningar samt förebygga och eliminera störningar. I 2 mom. upprepas den bestämmelse i direktivet om allmän ordning och säkerhet enligt vilken åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet skall grunda sig uteslutande på den berörda personens eget uppförande, och tidigare domar för brott får inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder.

EG-domstolen har definierat begreppet allmän ordning och säkerhet i sina avgöranden. Domstolen anser (mål 41/74 van Duyn) att begreppet allmän ordning skall tolkas restriktivt, i synnerhet då det är fråga om principen om fri rörlighet för arbetstagare. Domstolen har också, när den behandlat undantag från fri rörlighet för personer med hänsyn till allmän ordning (dom i de förenade målen 115/81 och 116/81 Adoui och Cornuaille) ansett att en medlemsstat inte med stöd av de reservationer som ingår i artiklarna 39 och 46 i EG-fördraget får utvisa en medborgare från en annan medlemsstat från sitt territorium el-

ler vägra honom rätt att resa in till sitt territorium på grund av ett uppförande som den medlemsstaten inte försöker förhindra när det gäller de egna medborgarna genom att vidta repressiva eller andra faktiska och effektiva åtgärder. Enligt EG-domstolens dom (mål 30/77 Bouchereau) förutsätter möjligheten att hänvisa till begreppet allmän ordning att det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.

När det gäller folkhälsan avses artikel 4.1 i direktivet om allmän ordning och säkerhet, enligt vilken endast de sjukdomar eller handikapp som är angivna i bilagan (punkt a) till direktivet får berättiga till att vägra inresa eller vägra att utfärda ett första uppehållstillstånd. Sjukdomar eller handikapp som uppkommer efter det att uppehållsrätten har registrerats eller ett första uppehållstillstånd har beviljats skall således inte berättiga till att förvägra permanent uppehållstillstånd eller avlägsna personen ur landet. Narkotikaberoende eller allvarliga mentala störningar kan utgöra ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten.

157 §. *Nordiska medborgares inresa och vistelse.* En nordisk medborgare får resa in i Finland direkt från ett nordiskt land och vistas här utan pass och utan att registrera sin uppehålls rätt och utan permanent uppehållstillståndshandling. En bestämmelse om denna inrese- och uppehålls rätt föreslås i paragrafens 1 mom. Enligt 2 mom. skall en nordisk medborgare dock på anfordran kunna styrka sin identitet. Till konstaterandet av identiteten hänför sig också ett krav på att personens nationalitet kan konstateras. Bestämmelsen innebär dock inte att en nordisk medborgare skulle vara tvungen att medföra pass. Identitet och nationalitet skall också kunna visas med ett identitetsbevis som inte har godkänts som resedokument, eller på något annat sätt som myndigheten anser tillförlitligt. Den finländska myndigheten kan t.ex. kontakta myndigheten i ett annat nordiskt land för fastställande av den berörda personens identitet och nationalitet. Bestämmelserna grundar sig på protokollet angående befrielse för medborgare i Finland, Danmark, Norge och Sverige från att under uppehåll i annat nordiskt land än hemlandet innehava

pass och uppehållstillstånd (FördrS 17/1954) och på överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad och det därtill anslutna protokollet (FördrS 39 och 40/1983), som Island senare har tillträtt.

Enligt 3 mom. skall en nordisk medborgare som kommer till Finland i annat än kortvarigt syfte registrera sin vistelse på basis av ett internordiskt flyttningsbetyg på det sätt som föreskrivs i 3 § förordningen om hemkommun (351/1994).

158 §. *Kortvarig vistelse i fråga om unionsmedborgare.* En unionsmedborgare skall få vistas i Finland i högst tre månader utan att registrera sin uppehållsrätt. Enligt de direktiv som fastställer rätt till fri rörlighet för personer kan en medlemsstat kräva att en person som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet endast företer identitetsbevis eller pass. Bl.a. enligt artikel 8.1 i direktivet om uppehållsrätt för arbetstagare och artikel 4.2 i direktivet om tillhandahållande av tjänster gäller uppehållsrätten i tre månader. EG-domstolen har gett i synnerhet fri rörlighet för arbetstagare en vid tolkning. En arbetssökande unionsmedborgare får också efter tre månader vistas i landet en rimlig tid utan att registrera sin uppehållsrätt, om han eller hon fortfarande söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete. I ett fall som gäller en arbetssökande (mål C-292/89 Antonissen) ansåg EG-domstolen att en unionsmedborgare som har anlänt till en annan medlemsstat som arbetsökande kan tvingas lämna den statens territorium med stöd av den nationella lagstiftningen, om han efter sex månader inte har hittat någon anställning där. Om den arbetsökande dock bevisar att han fortfarande söker arbete och att han har en reell möjlighet att bli anställd inom den statens territorium, kan han inte tvingas lämna landet.

159 §. *Registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt.* Den föreslagna bestämmelsen skall tillämpas då en unionsmedborgare ämnar vistas i Finland en längre tid än i de fall som avses i 158 §. Syftet med en längre vistelse kan vara arbete, självständig yrkesutövning eller studier. En unionsmedborgare har också rätt att vistas i Finland, om han eller hon har tillräckliga medel och en sjukförsäkring. En unionsmedborgare som är en annan unionsmedborgares familjemedlem har också

uppehållsrätt, om de villkor som gäller syftet med vistelsen uppfylls för anknytningspersonens del. Enligt bestämmelsen skall unionsmedborgarens uppehållsrätt styrkas genom registreringsförfarandet.

I förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2001) 257 slutlig) erbjuds medlemsstaterna en modell, enligt vilken det för att uppehållsrätten skall kunna utnyttjas räcker att unionsmedborgaren registrerar sig vid behöriga myndigheter på bostadsorten. Förslaget överensstämmer med de mål som gäller fri rörlighet för personer, och vissa medlemsstater inom EU har redan tagit förfarandet i bruk. Den 29 juli 2001 i Marseille gav Tyskland, Spanien, Frankrike och Italien den s.k. Marseilledeklarationen som gäller slopande av uppehållstillstånd för arbetstagare, dem som fått uppehållsrätt och studerande inom gemenskapen samt dessas familjemedlemmar vilka är medborgare i någon medlemsstat inom unionen.

Enligt EG-domstolens praxis grundar sig en unionsmedborgares rätt att komma in på en annan medlemsstats territorium och vistas där i ett sådant syfte som nämns i EG-fördraget direkt på EG-fördraget eller bestämmelserna om verkställigheten av det, och dessa rättigheter är inte beroende av uppehållstillstånd som den mottagande medlemsstaten beviljar. Enligt domstolen har medlemsstaterna dock alltid rätt att kontrollera flyttningar inom sina respektive territorier. I det föreslagna direktivet anses att medlemsstaternas rätt att få information kan tillgodoses genom att unionsmedborgaren registrerar sig vid behöriga myndigheter på bostadsorten. Utgående från EG-domstolens avgöranden är det klart att den uppehållsrättshandling som används i de flesta medlemsstater i EU är en handling som avser uppehållsrätten. Det att uppehållstillståndet ersätts med en registrering i utlänningsregistret inverkar således inte i och för sig på grunderna för uppehållsrätten. Registreringen skall göras innan unionsmedborgarens uppehållsrätt enligt 158 § upphör och över den skall ges ett registreringsbevis.

När det gäller avlönade arbetstagare och

självständiga yrkesutövare skall en förutsättning för registrering av uppehållsrätten vara att de bedriver ekonomisk verksamhet. När det gäller personer som står utanför arbetslivet skall en förutsättning för registrering av uppehållsrätten vara att personen i fråga har tillräckliga medel och vid behov en sjukförsäkring. Studerande skall dessutom visa att de är inskrivna vid en läroinrättning. Vad som skall anses vara tillräckliga medel fastställs inte, utan ifrågavarande persons tillförlitliga upplysning räcker. Upplysningens sanningsenlighet skall kunna kontrolleras t.ex. om personen i fråga ansöker om utkomststöd för tryggnad av sin dagliga försörjning.

Bestämmelserna om förutsättningarna för registrering av uppehållsrätten i *1 mom.* har formulerats utgående från ovan nämnda förslag till direktiv, gällande bestämmelser om saken samt EG-domstolens rättspraxis. Enligt momentet skall unionsmedborgare registrera sin uppehållsrätt senast när deras rätt enligt 158 § till vistelse i Finland upphör. Enligt momentets *1 punkt* är en förutsättning för registreringen att personen i fråga bedriver ekonomisk verksamhet i egenskap av avlönad arbetstagare eller självständig yrkesutövare.

Enligt momentets *2 punkt* kan uppehållsrätten registreras om unionsmedborgaren har tillräckliga medel och vid behov en sjukförsäkring, så att han eller hon inte under vistelsen i Finland behöver ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller andra därmed jämförbara förmåner.

Enligt momentets *3 punkt* är en förutsättning för registreringen att unionsmedborgaren har antagits som studerande vid en läroinrättning i Finland och har tillräckliga medel för vistelsen och vid behov en sjukförsäkring.

I *2 mom.* föreskrivs om registrering av en unionsmedborgares uppehållsrätt när han eller hon är familjemedlem till en unionsmedborgare. En familjemedlem som är unionsmedborgare har uppehållsrätt, om den unionsmedborgare vars familjemedlem personen i fråga är uppfyller de villkor som gäller syftet med vistelsen.

I *3 mom.* föreskrivs om registrering av en unionsmedborgares uppehållsrätt när han el-

ler hon är annan anhörig till en sådan unionsmedborgare eller därmed jämförbar person vars uppehållsrätt registreras. Då skall en förutsättning dock vara att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levit i eller att den anhöriga är helt beroende av den i Finland bosatta personen. Utlänningen skall anses vara helt beroende av sin i Finland bosatta anhöriga, om de har bott i samma hushåll och tvingande skäl har lett till att de flyttat isär, och deras inbördes beroende har fortgått medan den ena parten vistats i Finland. Om personerna i fråga inte tidigare har bott i gemensamt hushåll, förutsätts att det i sökandens omständigheter har skett en sådan väsentlig förändring att det inte rimligen kan förutsättas att han eller hon fortsätter att leva ensam i sitt hemland. Beroendet skall utöver ekonomiskt beroende vara beroende på grund av ålder eller hälsotillstånd. En förutsättning skall dessutom vara att personen i fråga inte har någon som tar hand om honom eller henne i bosättningslandet och att han eller hon inte klarar av det dagliga livet utan sin i Finland bosatta anhöriga. En fast familjegemenskap förutsätter inte nödvändigtvis att de anhöriga är helt beroende av varandra. I dylika situationer skall det beaktas vilka faktorer som har lett till att familjelivet upphört och t.ex. hur kontakterna har upprätthållits under skilsmässan.

En familjemedlem och annan anhörig enligt *2* och *3 mom.* skall ha uppehållsrätt, om deras försörjning är tryggad. Avlönade arbetstagare och självständiga yrkesutövare skall anses kunna trygga familjens och de anhörigas försörjning. Registrering av uppehållsrätten för andra personers familjemedlemmar och anhöriga förutsätter att de har tillräckliga medel för vistelsen och vid behov en sjukförsäkring. Om kravet på tryggad försörjning för en familjemedlem och annan anhörig föreskrivs i *4 mom.* När det gäller en nordisk medborgares familjemedlem ställs inga krav på tryggad försörjning vid ankomsten till Finland. Enligt nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster (FördrS 69/1996) kan en nordisk medborgare inte hemsändas på grund av sitt behov av socialt bistånd om hans familjeförhållanden talar för att han bör stanna i landet. Bestäm-

melsen har av hävd tolkats så att den också gäller familjemedlemmarna till en nordisk medborgare som flyttar till landet.

I de direktiv, förordningar och direktivförslag som gäller unionsmedborgares rätt till fri rörlighet har det ansetts att utnyttjandet av rätten till fri rörlighet på en medlemsstats territorium inte får medföra oskälig belastning för den mottagande medlemsstatens offentliga ekonomi. Därför skall en förutsättning för registrering av uppehållsrätten vara att unionsmedborgaren bedriver ekonomisk verksamhet eller har tillräckliga medel för sig samt sina familjemedlemmar och anhöriga och vid behov en sjukförsäkring som täcker alla risker i den mottagande medlemsstaten. Upphållsrätt skall kunna förvägras om personen i fråga fortgående måste ty sig till socialvårdssystemet för att trygga sin dagliga försörjning. Idén med kravet på försörjning är en utkomst som grundar sig på arbete, förmögenhet eller annat liknande utan att personen i fråga behöver ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller andra med utkomststöd jämförbara förmåner i Finland. Sjukförsäkring kan krävas när personen i fråga inte börjar omfattas av systemet i Finland enligt rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen. Personen i fråga kan också komplettera kravet på tillräcklig utkomst genom att visa att han eller hon har en privat sjukförsäkring.

Registreringen skall göras så snabbt som möjligt. I direktivet om allmän ordning och säkerhet fastställs en maximitid på sex månader för beviljande och förvägran av uppehållstillstånd.

160 §. *Verkan av arbetsoförmåga och arbetslöshet på en registrerad uppehållsrätt för unionsmedborgare.* Paragrafen grundar sig på artikel 7 i direktivet om uppehållsrätt för arbetstagare och EG-domstolens rättspraxis. I sina avgöranden har EG-domstolen bekräftat arbetstagarens rätt att bibehålla sin status i vissa fall efter det att han eller hon inte längre är verksam som avlönad arbetstagare eller yrkesutövare. Till dem hör situationer där en arbetstagare eller yrkesutövare tillfälligt har blivit arbetsoförmögen på grund av sjukdom eller olycksfall eller blivit arbetslös av skäl

som inte beror på arbetstagaren eller yrkesutövaren själv. Den registrerade uppehållsrätten kvarstår i två år, om arbetslösheten fortgår av skäl som inte beror på unionsmedborgaren själv.

161 §. *Upphållstillståndshandling för familjemedlemmar och andra anhöriga.* Enligt 1 och 2 mom. utföras för en unionsmedborgares familjemedlem och annan anhörig en uppehållstillståndshandling på grund av familjeband, när personen i fråga själv inte är unionsmedborgare.

Familjemedlemmar och andra anhöriga skall ha uppehållsrätt, om deras försörjning är tryggad. Avlönade arbetstagare och självständiga yrkesutövare skall anses kunna trygga familjens och de anhörigas försörjning med sitt arbete eller sin yrkesutövning. Enligt 3 mom. skall en förutsättning för registrering av uppehållsrätten för andra personers familjemedlemmar och anhöriga vara att de har tillräckliga medel för vistelsen och vid behov en sjukförsäkring. Med stöd av nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster ställs inga krav på tryggad försörjning vid ankomsten till Finland när det gäller nordiska medborgare.

En familjemedlems och annan anhörigs uppehållsrätt skall vara bunden till uppehållsrätten för anknytningspersonen. En anknytningsperson som är unionsmedborgare eller därmed jämförbar person skall uppfylla villkoren för registrering av uppehållsrätten. En anknytningsperson som står utanför arbetslivet skall dessutom ha tillräckliga medel för vistelsen samt en sjukförsäkring.

En unionsmedborgares familjemedlem och annan anhörig beviljas uppehållstillstånd i form av en separat handling som i regel är i kraft fem år. Upphållstillståndets giltighetstid skall dock bindas till unionsmedborgarens vistelse i landet. Om det bedöms att sökanden eller anknytningspersonen kommer att vistas i landet en kortare tid än ett år, kan uppehållstillståndet beviljas för den tid vistelsen beräknas pågå. Bestämmelser om uppehållstillståndshandlingens giltighetstid föreslås i 4 mom.

162 §. *Permanent uppehållstillståndshandling.* Rätten att permanent vistas på en annan medlemsstats territorium enligt den gällande gemenskapslagstiftningen är mycket begrän-

sad. I flera medlemsstater kan den som har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet få permanent uppehållsrätt efter att ha vistats i landet i flera år. Enligt kommissionens förslag till direktiv erhåller alla unionsmedborgare permanent uppehållstillstånd efter att de har vistats i medlemsstaten i fyra år. Några medlemsstater har förespråkat en tidsgräns på fem år, som skulle vara densamma som den tidsgräns som fastställts i förslaget till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Kommissionen har ansett att de villkor som gäller unionsmedborgare och deras familjemedlemmar skall vara fördelaktigare än de som gäller tredjelandsmedborgare.

I 1 mom. föreslås att permanent uppehållsrätt skall beviljas när en unionsmedborgare har bott i Finland i fyra år. Boendet skall anses ha börjat då flyttningsanmälan gjorts eller uppehållsrätten registrerats, beroende på vilket som sker först. Också en familjemedlem och annan anhörig, som inte själv är unionsmedborgare, skall få en permanent uppehållstillståndshandling efter att ha bott i landet i fyra år. Upphållstillståndet för en familjemedlem eller annan anhörig som inte själv är unionsmedborgare skall vara bundet till unionsmedborgarens vistelse i landet. En förutsättning skall vara att familjemedlemmen eller annan anhörig fortfarande bor i landet tillsammans med den unionsmedborgare vars familjemedlem eller anhörig han eller hon är när den permanenta uppehållstillståndshandlingen beviljas.

För personer som vistas i Finland för tidsbundna studier skall inte utfärdas permanent uppehållstillståndshandling under studierna. Om syftet med vistelsen ändras, kan permanent uppehållstillståndshandling beviljas på annan grund.

163 §. *Undantag från villkoren för erhållande av permanent uppehållstillståndshandling.* När det gäller avlönade arbetstagare och självständiga yrkesutövare samt deras familjemedlemmar kan rätt att permanent vistas i Finland undantagsvis uppkomma också före fyra års oavbruten vistelse i landet. I paragrafen har tagits in det rättsskydd som artiklarna 2 och 3 i kommissionens förordning (EEG) nr 1251/70 om arbetstagares rätt att stanna kvar inom en medlemsstats territorium efter att ha varit anställda där, nedan förordningen

om arbetstagares rätt att stanna kvar i medlemsstaten, och artiklarna 2 och 3 i rådets direktiv 75/34/EEG om rätten för medborgare i en medlemsstat att stanna kvar inom en annan medlemsstats territorium efter att där ha drivit egen rörelse (nedan *direktivet om yrkesutövares rätt att stanna kvar i medlemsstaten*) ger unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, när en unionsmedborgare av skäl som är oberoende av hans eller hennes egen vilja har tvingats lämna arbetslivet eller när en unionsmedborgare har dött.

En avlönad arbetstagare eller en självständig yrkesutövare som har uppnått en ålder som berättigar till ålderspension och har arbetat i Finland under minst de senaste 12 månaderna samt bott i Finland i minst tre år utan avbrott, samt en avlönad arbetstagare eller självständig yrkesutövare som har upphört att arbeta på grund av varaktigt arbetsoförmåga efter att ha bott i Finland i mer än två år utan avbrott, skall få rätt att varaktigt stanna kvar i landet. Om arbetsoförmågan beror på ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom och personen i fråga har rätt till lagstadgad obligatorisk pension i Finland, ställs inga villkor som gäller boendetidens längd. Personen i fråga kan utnyttja sin rätt enligt paragrafens 1 mom. 1 och 2 punkt samt 2 mom. inom två år från det att denna rätt erhållits. Under denna period kan personen resa ut ur landet utan att förverka sin rätt att vistas varaktigt i landet.

I de fall då en unionsmedborgare omfattas av undantagsregeln, är strävan att genom bestämmelsen ge också dennes familjemedlemmar en bättre ställning. Om en avlönad arbetstagare eller självständig yrkesutövare har fått permanent uppehållsrätt enligt 1 och 2 mom., skall också dennes familjemedlemmar ha permanent uppehållsrätt i Finland. En familjemedlem som vistas i Finland skall med stöd av undantagsregeln få permanent uppehållsrätt också om anknytningspersonen dör, förutsatt att anknytningspersonen har varit avlönad arbetstagare eller självständig yrkesutövare och bott i Finland i två år utan avbrott före dödsfallet, eller dödsfallet har berott på ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom, eller familjemedlemmen är den avlidnes make och har förlorat sitt finska medborgarskap till följd av att han eller hon

ingått äktenskap med arbetstagaren i fråga.

164 §. *Arbete*. Av dem som har uppehållsrätt enligt EG-fördraget kan uppehållstillstånd för arbetstagare inte krävas.

165 §. *Återkallande av registrering av uppehållsrätten och återkallande av uppehållstillståndshandling*. En unionsmedborgares registrerade uppehållsrätt och en familjemedlems eller annan anhörigs uppehållstillståndshandling som avser uppehållsrätt samt en unionsmedborgares och dennes familjemedlems eller annan anhörigs uppehållstillståndshandling som avser permanent uppehållsrätt skall återkallas, när personen i fråga inte längre vistas i Finland. Enligt *1 mom. 1 och 2 punkten* förutsätts att personen i fråga varaktigt har lämnat landet, dvs. varaktigt flyttat ut ur landet eller i varaktigt syfte vistats utanför landet i två år utan avbrott. Enligt momentets *3 punkt* skall en registrering av uppehållsrätten för en unionsmedborgare och dennes familjemedlem eller annan anhörig och en tidsbegränsad uppehållstillståndshandling som avser uppehållsrätt återkallas också då personen i fråga inte längre uppfyller villkoren för uppehållsrätt.

När det gäller permanent uppehållstillståndshandling kontrolleras förutsättningarna för beviljandet inte längre efter det att handlingen utfärdats. En unionsmedborgare, dennes familjemedlem eller annan anhörig skall på ansökan få en uppehållstillståndshandling som avser permanent uppehållsrätt efter att ha bott i Finland i fyra år. Fram till dess skall personen i fråga uppfylla de villkor enligt vilka uppehållsrätten har registrerats eller uppehållstillståndshandlingen utfärdats. Upphållsrätten för en unionsmedborgare och dennes familjemedlem eller annan anhörig skall återkallas, och personen i fråga kan också avlägsnas ur landet efter det, på de grunder som anges i paragrafens *2 mom.* Med beaktande av bestämmelserna i *2 mom.* kan en permanent uppehållstillståndshandling återkallas på de grunder som nämns i *1 mom. 1, 2 och 4 punkten*.

En familjemedlems uppehållstillstånd skall vara bundet till unionsmedborgarens vistelse i landet. När det gäller en familjemedlem uppfylls villkoren för vistelse i landet vanligen inte längre, om anknytningspersonen lämnar landet i varaktigt syfte eller äktenska-

pet upplöses efter en kortvarig vistelse i landet.

Enligt *3 mom.* kan den som flyttat från Finland inom två år från utflyttningen ur landet ansöka om att registreringen av uppehållsrätten eller uppehållstillståndshandlingen inte skall återkallas på grund av vistelsen i utlandet. I ansökan skall anges en godtagbar orsak till frånvaron och ansökan skall göras innan två år har förflutit från det att personen i fråga lämnade landet. Om ansökan bifalls, framgår den tid inom vilken åtgärder för återkallande av registreringen och uppehållstillståndshandlingen inte kommer att vidtas av beslutet.

166 §. *När en registrering av uppehållsrätten och när en uppehållstillståndshandling upphör att gälla*. Upphållsrätten upphör att gälla, när personen i fråga utvisas genom beslut av myndigheten eller blir finsk medborgare.

167 §. *Grunder för avvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar samt andra anhöriga*. En unionsmedborgare eller dennes familjemedlem eller annan anhörig kan avvisas, om personen i fråga inte uppfyller villkoren för inresa, registrering av uppehållsrätt eller beviljande av uppehållstillståndshandling eller om han eller hon anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

När det gäller en unionsmedborgare och dennes familjemedlem skall utgångspunkten anses vara att denna skall ha de resedokument som krävs och vid behov visum. I undantagsfall kan också i sådana situationer, på vägande grunder och med tillämpning av helhetsbedömning, den oskäliga situation som en eventuell avvisning medför för personen i fråga beaktas. I mån av möjlighet kan man avstå från avvisning, om personens identitet kan styrkas på något annat tillförlitligt sätt och det inte föreligger något hot mot allmän ordning och säkerhet. Villkoren för inresa är inte alltid absoluta. Enligt EG-domstolens avgörande (mål C-459/99) får en medlemsstat inte vid gränsen avvisa en medborgare i ett tredje land som är make till en medborgare i en medlemsstat och som försöker resa in i staten utan att inneha något giltigt identitetskort eller pass eller i förekommande fall visering, när denne make kan

styrka sin identitet och äktenskapsbandet och när det inte finns någon omständighet utifrån vilken det kan fastslås att denne innebär en fara för allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Enligt EG-domstolens avgörande (mål C-68/89) får medlemsstaterna inte som en förutsättning för inresa kräva att en medborgare i en annan medlemsstat företer en utredning om de medel som står till förfogande för vistelsen i landet. Unionsmedborgaren skall dock kunna avvisas, om han eller hon, innan uppehållsrätten registrerats, redan under vistelsen i landet har varit tvungen att ty sig till socialvårdssystemet för tryggnad av försörjningen på grund av att tillräckliga medel saknas.

168 §. *Grunder för utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar samt andra anhöriga.* En unionsmedborgare vars uppehållsrätt har registrerats eller som har en permanent uppehållstillståndshandling, eller en familjemedlem för vilken uppehållstillståndshandling har utfärdats på basis av detta kapitel eller för vilken någon ny uppehållstillståndshandling inte har utfärdats, kan utvisas, om den registrerade uppehållsrätten eller uppehållstillståndshandlingen har återkallats. En utlänning med uppehållsrätt som grundar sig på rätten till fri rörlighet för personer enligt EG-fördraget får utvisas också av skäl som grundar sig på allmän ordning och säkerhet eller folkhälsan. Enligt direktivet om allmän ordning och säkerhet skall åtgärder vidtagna med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet grunda sig på den berörda personens eget uppförande, och tidigare domar för brott får inte i sig utgöra anledning att vidta sådana åtgärder. Sådana hänsyn får inte heller åberopas för att tjäna ekonomiska syften. I domarna i målen Adoui och Cornuaille samt Bouchereau har EG-domstolen ansett att individens uppförande skall utgöra ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen. När det hot som individen utgör bedöms, skall det utredas om medlemsstaten riktar allvarliga påföljder mot sina egna medborgare i motsvarande fall.

169 §. *Grunder för avvisning och utvisning av nordiska medborgare.* En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige som vistas i landet enligt 157 § och vars flyttning

till Finland inte har registrerats på basis av ett internordiskt flyttningsbetyg, om vilket föreskrivs närmare i förordningen om hemkommun (351/1994), kan avvisas, om han eller hon anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan. Efter det att en nordisk medborgares flyttning till Finland har registrerats på basis av ett internordiskt flyttningsbetyg, kan personen i fråga utvisas, om han eller hon anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan. När det gäller nordiska medborgare jämföras användningen av internordiskt flyttningsbetyg i denna lag med införande av unionsmedborgare i utlänningsregistret.

170 §. *Meddelande och återkallande av inreseförbud.* I bestämmelsen fastställs i lagstiftningen den rättspraxis som EG-domstolen redan har godkänt (domen den 18 maj 1982 i de förenade målen 115/81 och 116/81, Adoui och Cornuaille, punkt 12, domen den 19 januari 1999 i mål C-348/96 Donatella Calfa), och som förbjuder att en person som utvisats av skäl som hänför sig till allmän ordning och säkerhet meddelas inreseförbud på livstid.

I sitt avgörande i målet C-348/96 (Calfa) ansåg EG-domstolen att medlemsstaterna kan anse att bruket av narkotika utgör ett hot mot samhället som, i syfte att bevara den allmänna ordningen, kan motivera särskilda åtgärder mot utlänningar som överträder narkotikalagstiftningen. Domstolen ansåg dock att den utvisning på livstid som en grekisk domstol avkunnat som ytterligare påföljd vid en straffprocess gentemot en italiensk medborgare inte överensstämde med gemenskapsrätten. I motiveringen till domen hänvisade domstolen till artikel 39, artikel 43 (fri etableringsrätt för medborgare i medlemsstaterna) och artikel 59 (friheten att tillhandahålla tjänster) i EG-fördraget samt artikel 3 i direktivet om allmän ordning och säkerhet.

Enligt 1 mom. skall en unionsmedborgare, dennes familjemedlem eller annan anhörig kunna meddelas inreseförbud endast i det fall att avlägsnandet av honom eller henne ur landet grundar sig på att han eller hon anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan. Inreseförbud meddelas alltid för en viss tid. Maximitiden för inreseförbud, 15 år, grundar sig på att det allmänna

maximistraffet inom straffrätten är fängelse i 15 år. Inreseförbudet skall räknas från den dag beslut om avvisning eller utvisning fattades. Ett beslut om avvisning eller utvisning samt inreseförbud skall vanligen fattas i början av strafftiden så att den berörda personen och olika myndigheter är medvetna om att vistelsen i landet upphör efter det att straffet har avtjänats. När det är fråga om ett längre straff, är det således motiverat att inreseförbudet fortgår också efter det att straffet avtjänats. Om den som saken gäller har gjort sig skyldig till en gärning för vilken en medborgare i tredje land skulle meddelas inreseförbud tills vidare, kunde personer som avses i denna bestämmelse meddelas inreseförbud på 15 år.

I 2 mom. föreskrivs att ett inreseförbud på ansökan skall kunna återkallas helt eller delvis på grund av förändrade omständigheter eller någon viktig personlig anledning. I bestämmelsen fastställs ingen tid för ansökan om återkallande av inreseförbud. I fallet Adoui och Cornuaille konstaterade EG-domstolen att en rimlig tid för inlämnande av en ny ansökan om uppehållstillstånd inte kan vara längre än två år från beslutet om förvägran av inresa eller beslutet om utvisning. Enligt beslutet skall medlemsstaten vid prövning av den nya ansökan om uppehållstillstånd ta hänsyn till alla förändringar i de omständigheter som berättigade det första utvisningsbeslutet.

171 §. *Behöriga myndigheter.* Enligt 1 mom. är polisinspektionen i häradet behörig myndighet när det gäller införande av en unionsmedborgares uppehållsrätt i utlänningsregistret och utfärdande av uppehållstillståndshandling samt uppehållstillståndshandling som avser permanent uppehållsrätt för en unionsmedborgares familjemedlem och annan anhörig.

Enligt 2 mom. skall polisinspektionen i häradet återkalla en unionsmedborgares registrerade uppehållsrätt samt en unionsmedborgares familjemedlems och annan anhörigs uppehållstillståndshandling och uppehållstillståndshandling som avser permanent uppehållsrätt.

Enligt 3 mom. skall Utlänningsverket fatta beslut om meddelande av inreseförbud samt återkallande av sådant även i ärenden enligt

detta kapitel.

I 4 mom. hänvisas till bestämmelserna om allmän behörighet i 151 och 152 § när det gäller avlägsnande ur landet. När det gäller avlägsnande ur landet av en unionsmedborgare och dennes familjemedlem samt annan anhörig skall polisinspektionen i häradet eller gränskontrollmyndigheten göra en framställning till Utlänningsverket för vidtagande av åtgärder, om de inte själva har behörighet att fatta beslutet eller om Utlänningsverkets beslut annars anses nödvändigt.

172 §. *Verkställighet av avlägsnande av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar samt andra anhöriga ur landet.* I 1 mom. föreslås att om en unionsmedborgare eller dennes familjemedlem eller annan anhörig inte uppfyller villkoren för inresa och vistelse enligt 155 och 156 §, kan beslutet om avvisning verkställas omedelbart trots att ändring sökts. En utlänning skall kunna avvisas vid gränsen, om han eller hon inte kan styrka sin identitet eller anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan. Omedelbar avvisning trots att ändring sökts förutsätter att ärendet är brådskande. Också avvisning av en nordisk medborgare kan verkställas omedelbart trots att ändring har sökts om ärendet på goda grunder är brådskande.

I 2 mom. föreskrivs om sådana situationer då en unionsmedborgare eller dennes familjemedlem eller annan anhörig redan befinner sig i landet, men uppehållsrätten inte har registrerats och någon uppehållstillståndshandling som avser uppehållsrätten inte har utfärdats. Om personen i fråga avvisas av den orsaken att han eller hon tyr sig till socialvårdssystemet på grund av att de tillräckliga medel som förutsätts saknas eller av den orsaken att fortsatt vistelse i landet skulle förutsätta registrering av uppehållsrätt eller en uppehållstillståndshandling, men villkoren för registrering eller för utfärdande av uppehållstillståndshandling inte uppfylls, kan avvisningsbeslutet verkställas tidigast 30 dagar efter det att beslutet har delgivits den berörda personen. Om en unionsmedborgare eller dennes familjemedlem eller annan anhörig avvisas av den orsaken att vistelsen i landet anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan och saken med fog är

brådskande, kan avvisningsbeslutet verkställas omedelbart.

I 3 mom. föreskrivs att om någon utvisas, kan beslutet verkställas först efter det att avgörandet i saken har vunnit laga kraft. Detta innebär tidigast 30 dagar efter det att beslutet har delgivits personen i fråga, om denne inte överklagar beslutet. Om den berörda personen överklagar beslutet, kan det verkställas först efter det att förvaltningsdomstolen har meddelat sitt avgörande. Med beaktande av 31 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen jämföras förvaltningsdomstolens avgörande med ett beslut som vunnit laga kraft, även om ändring i beslutet söks hos högsta förvaltningsdomstolen med stöd av besvärstillstånd.

I artikel 9 i direktivet om allmän ordning och säkerhet föreskrivs att när överklagandet inte kan resultera i ett upphävande, skall den administrativa myndigheten inhämta utlåtande av en annan administrativ myndighet innan beslutet fattas. I Finland har en utlänning alltid rätt att få ett avvisnings- eller utvisningsbeslut behandlat av en domstol som första besvärinstans, som kan ta ställning till verkställigheten antingen på basis av en begäran som tillställts den eller på tjänstens vägnar. När besvärstillstånd söks kan avbrytande av verkställigheten också sökas, och högsta förvaltningsdomstolen kan likaså på tjänstens vägnar avbryta verkställigheten av ett beslut i ett ärende som är beroende av besvärstillstånd.

Enligt 4 mom. kan ett beslut om avvisning eller utvisning av en unionsmedborgare eller dennes familjemedlem dessutom verkställas med den berörda personens samtycke innan beslutet har vunnit laga kraft. Om verkställighet med den avvisade eller utvisade personens samtycke föreskrivs i 202 §.

Enligt 5 mom. skall den tid inom vilken den avvisade eller utvisade skall avlägsna sig ur landet anges i avvisnings- eller utvisningsbeslutet. Efter den tiden kan åtgärder för verkställandet av beslutet vidtas, om inte anförandet av besvär skjuter upp verkställigheten.

11 kap. **Transportörens skyldigheter och påföljdsavgift**

173 §. *Kontrollskyldighet för transportö-*

rer. I paragrafen föreskrivs om skyldigheten att kontrollera de resedokument som krävs av utlänningar. På basis av Schengenregelverket gäller skyldigheten transportören. Begreppet "transportör" definieras i 3 §. Transportören skall säkerställa att en utlänning som transporterats till Finland från ett land utanför Schengenområdet har det resedokument som krävs för inresa samt visum eller uppehållstillstånd. Kontrollskyldigheten gäller trafik som bedrivs luft-, land- eller sjövägen eller per järnväg. Enligt den föreslagna bestämmelsen gäller kontrollskyldigheten inte unionsmedborgare och därmed jämförbara personer.

Bestämmelsen grundar sig på artikel 26 stycke 1 punkt b i Schengenkonventionen. I nämnda artikel används begreppet "utlänning", som enligt definitionen i artikel 1 i konventionen är varje annan person än medborgare i Europeiska gemenskapernas medlemsstater. Förslaget skiljer sig från texten i Schengenkonventionen också däri att förslaget innehåller begreppen "per järnväg" och "sjövägen". Begreppet "sjövägen" innefattar både trafik till havs och genom Saima kanal. Schengenregelverket tillämpas inte på trafik per järnväg, men nationellt skulle det vara viktigt att bestämmelsen tillämpas på järnvägstrafiken mellan Finland och Ryssland. I den nationella lagstiftningen kan principen dock tillämpas i vidare utsträckning. I en del medlemsstater inom EU tillämpas kontrollskyldigheten också i järnvägstrafiken och transportörerna påförs påföljder vid försumelse av skyldigheterna. Flera stater har över huvud taget inte någon järnvägstrafik som överskrider de yttre gränserna.

I artikel 26 stycke 1 punkt b i Schengenkonventionen talas om de dokument som krävs för inresa. Ordalydelsen skall tolkas så att den också avser gällande visum eller uppehållstillstånd, när sådant krävs som ett villkor för inresa. I den föreslagna bestämmelsen har detta för tydlighetens skull skrivits ut i texten. Kontrollskyldigheten gäller också de handlingar som behövs för genomresa.

174 §. *Anmälnings- och övervakningsskyldighet för fordonsförare och transportörer.* Enligt 30 § lagen om gränsbevakningsväsendet har gränsbevakningsväsendet rätt att av-

giftsfritt för gränsövervakning och gränskontroll av ett till landet anländande fartygs, luftfartygs eller annat trafikmedels ägare, innehavare eller deras representant få en manskaps- och passagerarförteckning samt en förteckning över andra ombordvarande personer eller i övrigt motsvarande uppgifter om personer som reser in i landet med ett fordon som anländer till landet. Skyldigheten att lämna uppgifter gäller såväl enskilda som transportörer och således all gränsöverskridande trafik. Likaså har gränsbevakningsväsendet rätt att av ägaren eller innehavaren till ett fartyg eller luftfartyg eller deras representant få motsvarande uppgifter också då en räddnings- och biståndsuppgift som enligt lag ankommer på gränsbevakningsväsendet förutsätter att uppgifterna erhålls. I 25 § utlänningsförordningen ingår en likadan skyldighet att lämna uppgifter samt skyldighet att på begäran av polisen eller passkontrollören tillstålla dem en manskaps- och passagerarförteckning.

I den gällande lagstiftningen har ett problem varit att uppgiftsinnehållet i passagerar- och manskapsförteckningen inte har nämnts eller att de uppgifter som krävs avviker från varandra. När det gäller den gällande gemenskapslagstiftningen skall enligt artikel 5 i rådets direktiv nr 98/41/EG om registrering av personer som färdas ombord på passagerarfartyg som ankommer till eller avgår från hamnar i gemenskapens medlemsstater följande uppgifter registreras för samtliga passagerarfartyg som avgår från en hamn i en medlemsstat och som genomför resor som överstiger 20 nautiska mil räknat från avgångshamnen: ombordvarande personers efternamn, förnamn eller initialer, kön, angivelse av varje persons åldersgrupp (vuxen, barn eller spädbarn), eller ålder, eller födelseår. Statsrådets förordning om passagerarfartygs personlistor (824/2000), som gäller fartygssäkerhet, gäller passagerarfartyg och höghastighetsfartyg som medför fler än 12 passagerare. I förordningens 5 § föreskrivs att om ett passagerarfartygs resa sträcker sig mer än 20 sjömil från avgångshamnen skall ovan nämnda uppgifter om de ombordvarande antecknas på personlistan. Fartyget, dess avgångs- och ankomsttid samt rutten skall specificeras på listan. Uppgifterna skall sam-

las in före fartygets avgång och senast 30 minuter efter avgången anmälas till den som för personlistan hos bolaget eller till något annat motsvarande system som bolaget har på land. Fartygets befälhavare ansvarar för att uppgifterna finns tillgängliga ombord och att de lämnas från fartyget till den som för personlistan hos bolaget.

Enligt konventionen om underlättande av internationell sjöfart är det rekommenderade förfarandet för underlättande av fartygs ankomst, uppehåll i hamn och avgång att myndigheterna inte skall kräva annan än följande information: fartygets namn och beskrivning, fartygets nationalitet, detaljbeskrivning angående register, speciella upplysningar rörande dräktighet, befälhavarens namn, fartygsagentens namn och adress, kort lastbeskrivning, manskapets antal, antalet passagerare, kort detaljbeskrivning angående resan, ankomstdatum och ankomsttid eller avgångsdatum, ankomst- eller avgångshamn och fartygets position i hamnen. I manskapsförteckningen skall myndigheterna inte kräva mera än följande information: fartygets namn och nationalitet, släktnamn, förnamn, nationalitet, rang och klass, datum och födelseort, identitetshandlingens art och nummer, ankomsthavnen och ankomstdatum samt varifrån anlänt. I passagerarförteckningen skall myndigheterna inte kräva mera än följande information: fartygets namn och nationalitet, släktnamn, förnamn, nationalitet, födelsedatum, födelseort, hamnen där passageraren stigit ombord, hamnen där passageraren landstigit och fartygets ankomsthavn och ankomstdatum.

I kommissionens anhängiga förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till eller avgår från gemenskapshamnar (Kom(2001) 46 slutlig) föreslås att de uppgifter gällande passagerar- och besättningslistor som krävs skall förenhetligas. Av de enhetliga passagerarlistorna skall framgå fartygets namn, ankomst- och avgångshamn, ankomst- och avgångsdatum, fartygets nationalitet samt passagerarens efternamn, förnamn, nationalitet, födelsedatum och födelseort, ombordstigningshamn samt landstigningshamn. På blanketten förutsätts dessutom att befälhavaren, den befullmäktigade

skeppsklareraren eller någon som hör till befälet undertecknar den. I stället för ombordstigningshamn och landstigningshamn förutsätts i besättningslistan dessutom uppgifter om befäl (rang) eller manskap samt identitetshandlingens art och nummer (sjömanspass).

175 §. *Återtransportskyldighet.* Bestämmelser om transportörens återtransportskyldighet ingår i 44 § 1 mom. utlänningslagen, i artikel 26 stycke 1 punkt a i Schengenkonventionen och i artikel 2 i direktivet om transportörsansvar. Bestämmelsen i den gällande utlänningslagen innefattar skyldighet att transportera utlänningen endast till den plats där han medtogs för transporten. Konventionen förpliktar dessutom att transportera en utlänning till det tredje land som utfärdat resedokumentet, eller något annat tredje land som med säkerhet tillåter inresa. I direktivet om transportörsansvar utvidgas återtransportskyldigheten ytterligare så att den skall gälla utlänningar i transit som inte kan transporteras till bestämmelslandet utan återsänds till medlemsstaten. Det nämns två sådana situationer: 1) den transportör som skulle ha befordrat honom till bestämmelslandet vägrar att låta honom gå ombord, eller 2) myndigheterna i bestämmelsestaten har vägrat honom inresa och återsänt honom till den medlemsstat som varit transitland för honom.

Paragrafens 1 mom. har formulerats så att det innehåller alla de fall som nämns i konventionen och direktivet. Ordalydelsen skiljer sig något från texten i konventionen och direktivet, men avsikten har varit att inte ändra innehållet i sak. Återtransportskyldigheten skall gälla alla som avvisas vid gränsen, oberoende av vilken grunden för avvisningen är.

Enligt 3 punkten skall en utlänning kunna transporteras också till ett sådant land där inresan är tryggad. Beslutet om avvisning kan fattas utan att det i ett enskilt fall kontrolleras om en bestämd stat tar emot den som avvisas. Den avvisades inresa är i princip tryggad åtminstone till den stat där han eller hon är medborgare och till en stat med vilken Finland har ingått överenskommelse om återtagande. Av beslutet om avvisning skall framgå vart utlänningen kan återsändas och det ankommer således inte på transportören att besluta till vilken stat återtransporten sker.

Bestämmelsen i 2 mom. motsvarar direkt bestämmelsen i artikel 2 i direktivet om transportörsansvar. När det gäller transitsituationer är den transportör som ursprungligen medförde utlänningen till Finland för vidaretransport till destinationslandet återtransportskyldig.

Enligt 3 mom. är transportören inte längre återtransportskyldig efter det att gränskontrollmyndigheten har tillåtit en utlänning att inresa. Om myndigheten inte konstaterar några brister i dokumenten, upphör också transportörens ansvar. Likaså kan transportören inte vara återtransportskyldig i sådana fall då utlänningen har haft rätt att inresa, men det under vistelsen i landet framkommer en grund för avvisning. Ett undantag utgör en sådan situation då en utlänning ansöker om asyl vid gränsen i samband med inresan, varvid frågan om återtransportskyldigheten avgörs efter det att ansökan om asyl har avgjorts. En asylsökande kan inte avvisas förän grunderna för ansökan har prövats.

176 §. *Kostnaderna för återtransport.* Om kostnaderna för återtransport föreskrivs i 44 § 2—4 mom. utlänningslagen, i artikel 26 stycke 1 punkt a i Schengenkonventionen och i artikel 3 i direktivet om transportörsansvar. I Schengenkonventionen konstateras att transportören är skyldig att utan dröjsmål återta ansvaret för utlänningen. I 44 § 3 mom. utlänningslagen föreskrivs dessutom att fartygets befälhavare samt redaren och speditörerna är skyldiga att solidariskt ersätta kostnaderna, om en utlänning har lämnat ett fartyg och stannat i land utan pass, visum eller uppehållstillstånd. I paragrafens 4 mom. ingår motsvarande bestämmelse när det gäller luftfartyg. Transportörens ansvar har ytterligare preciserats genom direktivet. Om transportörerna inte själva kan transportera utlänningen, skall de ordna med omedelbar vidaretransport och stå för kostnaderna för denna. Om omedelbar transport inte är möjlig, skall transportören påta sig ansvaret förutom för kostnaderna för återtransport också för kostnaderna för utlänningens vistelse. Till dessa kostnader hör t.ex. kostnader för inkvartering och kost.

De föreslagna bestämmelserna har formulerats utgående från den gällande utlänningslagen och i dem har innefattats de tilläggs-

skyldigheter som ingår i direktivet om transportörsansvar.

Paragrafens 2 mom. skall i praktiken tillämpas t.ex. i sådana situationer då en passagerare eller anställd på ett fartyg av någon orsak har avlägsnats från fartyget och lämnats kvar i landet före fartygets avgång. För fartygets del är redaren och den speditörrelse som redaren har anlitat skyldiga att solidariskt ersätta kostnaderna.

177 §. *Följeslagare*. Jämfört med den gällande lagen är dessa bestämmelser nya. I paragrafens 1 mom. föreskrivs om polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet att förordna ett behövligt antal följeslagare, då en utlänning avlägsnas ur landet eller frivilligt avlägsnar sig. Enligt bestämmelsen kan också gränskontrollmyndigheten, utöver polisen, förordna följeslagare.

Följeslagare kan förordnas, om trafikmedlets säkerhet eller verkställigheten av avlägsnandet ur landet kräver det. Beslut om att följeslagare skall förordnas fattas av myndigheten. Transportören kan hos myndigheten anhålla om att en följeslagare förordnas. Om kostnaderna för följeslagare föreskrivs i 178 §. Enligt paragrafens 2 mom. får ändring i ett beslut om förordnande av följeslagare inte sökas särskilt genom besvär.

178 §. *Kostnader för följeslagare*. I paragrafen föreslås bestämmelser om transportörens skyldighet att betala kostnaderna för behövliga följeslagare. I 44 § 2 mom. i den gällande utlänningslagen har transportörens kostnadsansvar utsträckt också till resekostnaderna för en följeslagare för utlänningen. I praktiken har transportörens ansvar begränsats till avvísningar som sker vid gränsen, även om ordalydelsen i bestämmelsen i den gällande lagen möjliggör ersättande av kostnaderna för följeslagare också då utlänningen har vistats i landet redan en längre tid. Det är dock inte motiverat att ålägga transportbolaget att ansvara för kostnaderna för följeslagare för en utlänning som har vistats i landet, om utlänningen redan har fått komma in i landet, t.ex. då utlänningen försätter sig i en sådan situation att han eller hon blir oförmögen att sörja för sig själv ekonomiskt och därför avvisas. Likaså om utlänningen avvisas på grund av brott, är det inte rimligt att transportören skulle bli tvungen att betala re-

sekostnaderna för behövliga följeslagare.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. föreskrivs om ett undantag från den huvudregel i 1 mom. enligt vilken transportörens skyldighet att ersätta kostnaderna för följeslagare begränsas till avvísning som sker vid gränsen. Undantaget utgörs av asylsökande som ansöker om asyl vid gränsen och i fråga om vilka beslut om avvísning fattas inom tre månader. Skyldigheten att ersätta kostnaderna för återtransport för följeslagarnas del skall inte gälla sådana asylsökande som har ansökt om asyl efter det att de har fått komma in i landet.

Om en utlänning avvisas vid gränsen, har de finska myndigheterna i och för sig inte skyldighet att följa utlänningen på återresan, utan det är i princip fråga om en sak mellan resenären och transportbolaget. I praktiken har närvaron av följeslagare i sådana fall då avvísningen sker vid gränsen berott på transportörens önskan i en situation där det har funnits anledning att anta att den som avvisas är våldsam eller annars orsakar störningar. Följeslagaren kan var en polis eller en tjänsteman vid gränsbevakningsväsendet.

Enligt 3 mom. skall transportören svara för kostnaderna för följeslagaren, om eskorten sker enligt 1 eller 2 mom. eller annars på begäran av transportören. I övriga fall svarar myndigheten för kostnaderna.

179 §. *Påföljdsavgift för transportör*. Enligt artikel 26 stycke 2 i Schengenkonventionen skall de avtalslutande parterna förplikta sig att i sin egen lagstiftning införa sanktioner mot transportörer som luft- eller sjövägen från tredje land till deras territorium befördrar utlänningar utan de resedokument som krävs för inresa till de avtalslutande parternas territorium. Skyldigheterna enligt flyktkonventionen måste likaså beaktas.

I artikel 4.1 i direktivet om transportörsansvar preciseras innehållet i de påföljder som gäller transportören. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att garantera att de påföljder som skall tillämpas på transportörer är avskräckande, effektiva och proportionerliga. Dessutom skall a) antingen maximibeloppet för de tillämpliga ekonomiska påföljderna inte understiga 5 000 euro för varje person som har befördrats, eller b) minimibeloppet för dessa påföljder

inte understiga 3 000 euro för varje person som har befordrats, eller c) påföljdens maximibelopp för varje överträdelse inte understiga 500 000 euro, oberoende av det antal personer som har befordrats. I punkt 2 konstateras att punkt 1 dock inte skall påverka medlemsstaternas skyldigheter i de fall när en tredjelandsmedborgare ansöker om internationellt skydd.

I 17 kap. 8 § 1 mom. strafflagen ingår en bestämmelse om ordnande av olaglig inresa, för vilket kan dömas till böter eller fängelse i högst två år. Om transportören är en juridisk person, är den ekonomiska påföljden samfundsbot, och om transportören är en fysisk person, utdöms bötesstraffet som dagsböter. Enligt 9 kap. 5 § strafflagen döms samfundsbot ut till ett visst belopp. Dess lägsta belopp är femtusen mark och högsta belopp fem miljoner mark. När det gäller straffets storlek uppfyller bestämmelsen i den finländska strafflagen kraven i punkt c i direktivet. Den bestämmelse i strafflagen som gäller ordnande av olaglig inresa gäller såväl transportbolagens försummelser att kontrollera resedokument som allvarliga brott, t.ex. människosmuggling. I praktiken har samfundsbot över huvud taget inte använts som påföljd för transportörers försummelser.

I paragrafens 1 mom. föreslås att en transportör som försummar sin skyldighet enligt 173 § skall påföras en administrativ påföljdsavgift. Påföljdsavgiften skall gälla trafik som överskrider de yttre gränserna för Schengen. Påföljdsavgift påförs inte i intern trafik mellan parterna i Schengenregelverket. Däremot kan bestämmelsen om ordnande av olaglig inresa i strafflagen tillämpas i den interna trafiken inom Schengen, om rekvisitet uppfylls. Påföljdsavgiften skall gälla transportörer som har transporterat en utlänning till landet, oberoende av om transportören själv har kontrollerat de resedokument som krävs eller ordnat kontrollen på något annat sätt. I sista hand ligger ansvaret hos föraren. Eftersom det är fråga om en administrativ påföljd, behöver lika stor uppmärksamhet inte fästas vid frågan om vem som är skyldig som inom det straffrättsliga systemet.

Avgiftens storlek skall vara 3 000 euro för varje person som har transporterats. Det är fråga om minimibeloppet enligt artikel 4.1

punkt b i direktivet. För enhetlighetens skull föreslås en övergång till den praxis som allmänt tillämpas i Europa, enligt vilken påföljden påförs för varje person som transporteras. Avgiften är ett fast belopp och den myndighet som påför avgiften behöver således inte överväga beloppets storlek särskilt från fall till fall.

I 2 mom. föreskrivs om de fall då transportören kan befrias från ansvar och ingen avgift påförs. Det är fråga om s.k. strikt ansvar, från vilket transportören enligt 1 punkten kan befrias genom att visa att skyldigheten att kontrollera att en utlänning har de resedokument som krävs samt visum eller uppehållstillstånd har fullgjorts. I ett enskilt fall kan transportören inte befrias från ansvaret enbart genom att visa att den personal som utför kontrollarbetet har fått utbildning och att de allmänna förutsättningarna för kontrollverksamheten har ordnats på ändamålsenligt sätt.

I momentets 2 punkt föreskrivs om de fall då ett resedokument eller det visum eller uppehållstillstånd som krävs visar sig vara förfalskat. Enligt den föreslagna bestämmelsen skall förfalskningen kunna urskiljas klart för att påföljdsavgift skall kunna påföras transportören.

I momentets 3 punkt ingår en bestämmelse som tillåter att avgift inte påförs, om omständigheterna av någon orsak är sådana att påförandet av avgiften skulle vara oskäligt. Bestämmelsen kunde tillämpas t.ex. då det är fråga om en transportör som har endast liten erfarenhet av trafik som överskrider de yttre gränserna och omständigheterna har varit sådana att det inte är skäligt att påföra avgift.

Den föreslagna administrativa påföljden skall tillämpas på en transportörs sådana försummelser som inte i och för sig skall betraktas som brottslig verksamhet. Straffrättsligt förfarande och straffrättsliga påföljder tillämpas på sådana gärningar där det uttryckligen är fråga om en gärning i brottsligt syfte på det sätt som anges i 17 kap. 8 § strafflagen, som gäller ordnande av olaglig inresa. Båda påföljderna kan inte påföras en transportör för samma gärning. I 182 § 2 mom. föreskrivs att påföljdsavgiften för transportör skall avlyftas om transportören döms till straff med stöd av 17 kap. 8 § strafflagen.

180 §. *Hörande av transportören.* Paragra-

fen innehåller en bestämmelse om hörande av transportören. Innan påföljdsavgiften påförs skall transportören eller dennes företrädare ges tillfälle att skriftligen bli hörd i saken för att t.ex. kunna visa på någon grund för befrielse från betalningsskyldigheten. För avgivande av förklaringen skall ges minst två veckors tid. Förklaringen kan ges antingen skriftligen eller muntligen.

181 §. *Påförande av påföljdsavgift för transportör.* Påföljdsavgiften påförs av kommandören eller biträdande kommandören för den gränsbevakningssektion eller sjöbevakningssektion eller chefen för den gräns- eller sjöbyrå inom vars verksamhetsområde förseelsen har konstaterats. Förseelsen skall konstateras i samband med gränskontrollen.

Trafik över yttre gränserna förekommer också på vissa flygfält i inlandet i Finland och där sköts gränskontrollen enbart av polisen. I bestämmelsen föreslås därför behörighet att påföra påföljdsavgift också för polisen i sådana fall då polisen har varit gränskontrollmyndighet. Påföljdsavgiften påförs av en tjänsteman som ingår i befälet för polisinsättningen i häradet.

Om tullmyndigheten har varit gränskontrollmyndighet, påförs påföljdsavgiften av chefen för tulldistriktet eller chefen för tulldistriktets övervakningsenhet.

Påföljdsavgiften är en administrativ förseelseavgift och därför skall den enligt paragrafens 2 mom. betalas till staten.

Enligt 3 mom. kan avgiftsbeslutet verkställas trots att ändrings sökts, eftersom ändringssökandet annars kunde användas för att få betalningstid. Besvärmyndigheten kan dock förbjuda verkställigheten eller bestämma att den skall avbrytas.

I beslut om påförande av påföljdsavgift kan ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. När det gäller förvaltningsdomstolens beslut kan besvärstillstånd sökas hos högsta förvaltningsdomstolen.

182 §. *Avlyftande av påföljdsavgift för transportör.* Under beredningen av direktivet om transportörsansvar framlades förslag om hur asylsökandes rättigheter skall beaktas när påföljder för transportören påförs. Under beredningen överlades om påföljden kunde frångås eller en redan påförd påföljd återkallas eller avlyftas, om utlänningen ansöker om

asyl eller får asyl eller annars tillåts stanna kvar i landet. I artikel 26 i Schengenkonventionen ingår en hänvisning av allmän karaktär till de förpliktelser som följer av flyktingkonventionen. I artikel 4.2 i direktivet kvarhölls slutligen en bestämmelse, enligt vilken artikel 4.1, som gäller påförande av påföljd, dock inte skall påverka medlemsstaternas skyldigheter i de fall när en tredjelandsmedborgare ansöker om internationellt skydd.

I paragrafen föreslås att myndigheten skall avlyfta en redan påförd påföljdsavgift, om utlänningen beviljas uppehållstillstånd på grund av flyktingskap, behov av skydd eller tillfälligt skydd. Enbart ansökan om internationellt skydd skall inte vara en grund för avlyftande av avgiften.

Om enbart det att utlänningen framför en begäran om asyl skulle inverka på påförandet av påföljdsavgift, skulle påföljdsavgiftens effekt som en faktor som hindrar olaglig inresa försvagas betydligt. Detta skulle ha en direkt inverkan på transportörernas benägenhet att medta också sådana utläningar som önskar utnyttja asylsystemet. En utlänning kunde för transportören uppge att han eller hon kommer att framföra begäran om asyl vid ankomsten till landet, varvid transportören utan påföljder kunde transportera utlänningen över den yttre gränsen in på Schengenområdet. Det kan inte heller höra till transportörens uppgifter att bedöma en utlännings eventuella behov av internationellt skydd, och transportörerna har inte heller ens förutseende att göra det.

Även om det inte ankommer på transportören att bedöma läget och grunderna i fråga om en utlänning som ansöker om internationellt skydd, föreslås dock att transportören skall befrias från påföljdsavgift i de fall då en utlänning får uppehållstillstånd i Finland på grund av flyktingskap eller behov av internationellt skydd. Att någon anmäler sig som sökande av internationellt skydd befriar i och för sig inte transportören från skyldigheten att kontrollera att de resedokument och visum som krävs finns.

Avgiften skall avlyftas också i det fall att transportören döms för ordnande av olaglig inresa. Bestämmelsen föreslås av den anledningen att en kumulering av en straffrättslig och en förvaltningsrättslig sanktion inte är

skälilig.

183 §. *Betalningstid.* Påföljdsavgiften skall betalas inom en månad från delfåendet av avgiftsbeslutet. I 2 mom. föreskrivs om den dröjsmålsränta som skall uppbäras om betalningen fördröjs. Dröjsmålsräntan bestäms enligt 4 § 1 mom. räntelagen (633/1982). Enligt ikraftträdelsebestämmelsen i lagen om ändring av räntelagen (340/2002) skall 4 § 1 mom. räntelagen iakttas i stället för det tidigare 4 § 3 mom., om det är fråga om skuld för vilken det inte har avtalats att dröjsmålsränta skall betalas. Enligt 4 § 1 mom. räntelagen skall gäldenären vid dröjsmål med betalning av gäld på det försenade beloppet betala en årlig dröjsmålsränta som är sju procentenheter högre än den i 12 § avsedda referensränta som gäller vid tidpunkten i fråga.

184 §. *Verkställighet.* I 1 mom. föreskrivs att rättsregistercentralen skall sköta verkställigheten av påföljdsavgiften.

Enligt 2 mom. skall rättsregistercentralen underrättas om ett beslut av en myndighet eller domstol genom vilket påföljdsavgiften har sänkts eller avlyfts.

Enligt 3 mom. skall rättsregistercentralen utan ansökan återbetala en påföljdsavgift som betalats utan grund.

12 kap. **Straffbestämmelser**

185 §. *Utlänningsförseelse.* I denna paragraf föreskrivs om handlingar som skall vara straffbara utlänningsförseelser. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll bestämmelsen i den gällande lagens 63 § med tillägget att olovligt idkande av näring blir straffbart också enligt utlänningslagstiftningen. Uppehållstillståndet i 1 punkten avser också uppehållstillstånd för arbetstagare och näringsidkare.

186 §. *Utlänningsförseelse av arbetsgivare.* I jämförelse med gällande bestämmelser utvidgas gärningsbeskrivningen för utlänningsförseelse av arbetsgivare. Enligt 1 mom. 1 punkten skall också försummelse att säkerställa att arbetstagaren har uppehållstillstånd vara en straffbar utlänningsförseelse av arbetsgivare. Bestämmelsens formulering överensstämmer med undantag för ordet oaktsamhet med brottsrekvisitet i 47 kap. 6 a § 1 mom. strafflagen. Användningen av utländsk arbetskraft som inte har rätt att arbeta

skall vara straffbart också när gärningen beror på arbetsgivarens oaktsamhet och inte i fråga om allvarlighetsgrad uppfyller rekvisitet för uppehållstillståndsförseelse av arbetstagare. Att anlita arbetskraft som saknar sådan rätt att arbeta som krävs skall omfattas av straffansvar också i de fall där handlingens uppsåtlighet inte kan påvisas. Påföljden kan avkunnas genom strafforderförfarande, vilket ökar påföljdens användbarhet.

Momentets 2 punkt motsvarar i sak bestämmelserna i den gällande lagen. Eftersom en arbetsgivare på grund av sin ställning känner till villkoren för en utlänningsanställningsvillkor och hans eller hennes arbetsuppgifter, torde uppgivandet av oriktiga och vilseledande uppgifter inte bero på annat än uppsåtlighet. Därför skall gärningen på motsvarande sätt som för närvarande vara straffbar endast eftersom den är uppsåtlig. Juridiskt kan lämnandet av en relevant uppgift som är oriktig till en myndighet, skriftligen eller på elektronisk väg, också uppfylla rekvisitet för det brott som i 16 kap. 8 § 1 mom. strafflagen heter ingivande av osant intyg till myndighet. Till skillnad från den gällande lagen skall för exakthetens skull singularformen "en myndighet" användas för den instans som lämnas den oriktiga uppgiften. Sålunda skall redan lämnandet av en oriktig uppgift till en enda myndighet, t.ex. en arbetskraftsmyndighet, uppfylla rekvisitet för utlänningsförseelse av arbetsgivare.

Momentets 3 punkt är ny i jämförelse med den gällande utlänningslagen. Straffbarheten skall motsvara arbetsgivarens lagstadgade skyldighet att till arbetskraftsmyndigheten ge in en redogörelse för anställningsvillkoren också när arbetsgivaren anställer en utlännings som har rätt att arbeta. Gärningens straffbarhet beror i huvudsak på att kretsen av de personer som har rätt att arbeta utvidgas.

I 2 momentets första mening hänvisas till 73 § och bestämmelsen om hur arbetsgivarens skyldigheter och ansvar är fördelade mellan arbetsgivaren och uppdragsgivaren. Bestämmelsen motsvarar i sak gällande lagstiftning. Straffansvar skall inte kunna undvikas t.ex. genom att det finns oklarheter i fördelningen av befogenheterna mellan olika företag eller inom en organisation av arbets-

givare. Den andra meningen är ny. Genom hänvisningsbestämmelsen utsträcks strafflagens bestämmelse om ansvarsfördelning vid arbetsbrott till att omfatta också utlänningsförseelser av arbetsgivare. Utöver arbetsgivare nämns också en företrädare för en arbetsgivare för att formuleringen skall överensstämma med bestämmelsen i strafflagen.

187 §. *Vägran att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare.* I den gällande lagen föreskrivs om möjligheten att inte bevilja arbetstillstånd i 64 a § 2 mom. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i sak nuläget, men avskiljs från förseelseparagrafen i en separat bestämmelse. Vidare skall "arbetsmyndigheten", som har blivit inexakt, ändras till "arbetskraftsbyrån". Den nuvarande konstruktionen "kan bestämma... att inte bevilja" ändras till "kan fatta beslut om att ... inte beviljas". Den nya formuleringen är mer ovillkorlig än den gällande. Passivformen "konstateras ha gett" preciseras och ändras till "som lämnar". Hänvisningsbestämmelsen till 186 § 1 mom. 2 punkten behövs för att det skall preciseras i fråga om vilka oriktiga eller vilseledande uppgifter beslut om att inte bevilja uppehållstillstånd kan fattas.

Ett villkor för beslutet skall vara att handlingen inte skall dömas som brott. Ett sådant brott kan t.ex. vara en utlänningsförseelse av en arbetsgivare eller anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd. En förvaltningsmyndighet kan sålunda inte utöver ett straff som utdelats av en rättskipande myndighet utdela en påföljd som kan anses vara ett sådant extra straff som den rättskipande myndigheten inte kan ta i beaktande när den utmäter sitt straff. Ett villkor för beslutet att inte bevilja tillstånd skall inte längre vara att handlingen upprepats. Om handlingen gäller uppgifter som är jämförelsevis oväsentliga, skall ett beslut om att inte bevilja tillstånd emellertid inte fattas. Det skall vara möjligt att söka ändring i arbetskraftsbyråns beslut med stöd av 190 §.

Eftersom uppehållstillstånd för arbetstagare i regel skall beviljas för en eller flera branscher, är bestämmelsen i praktiken relevant endast när den arbetsgivare som beslutet gäller själv ansöker om uppehållstillstånd för arbetstagare. Bestämmelsen utgör inte ett hinder för en utlännings som har ett giltigt up-

pehållstillstånd för arbetstagare, eller någon annan rätt att arbeta, att ta anställning hos en arbetsgivare som meddelats ett sådant beslut. Den gällande bestämmelsen har dessutom endast sällan kommit till tillämpning. Trots detta behövs bestämmelsen eftersom den största faran beträffande missbruk av utländsk arbetskraft gäller arbetskraft som nyss kommit till landet.

188 §. *Anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd.* I den gällande lagens 64 a § hänvisas i fråga om arbetstillstånds-brott till strafflagen. Det föreslås att hänvisningen till strafflagen skall finnas kvar. Eftersom det enligt förslaget i stället för arbetstillstånd skall beviljas uppehållstillstånd för arbetstagare, skall brottsrubriken ändras i utlänningslagen och strafflagen. Den nya rubriken föreslås bli anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd. Också rubriken för och innehållet i 47 kap. 6 a § skall ändras så att begreppen i bestämmelsen motsvarar begreppen i detta förslag.

189 §. *Ordnanande av olaglig inresa.* I den gällande lagens 64 b § hänvisas i fråga om ordnande av olaglig inresa till strafflagen. För tydlighetens skull föreslås att hänvisningen skall finnas kvar i utlänningslagen.

13 kap. Rättsskydd

190 §. *Besvär.* Det föreslås att lagens system för sökande av ändring till största delen bevaras oförändrad. Detta innebär bl.a. att den rådande arbetsfördelningen mellan Helsingfors förvaltningsdomstol och de övriga förvaltningsdomstolarna i huvudsak bevaras. Till Helsingfors förvaltningsdomstols behörighet skall särskilt höra ärenden som avgörs genom asylförfarande, antingen påskyndat eller normalt. Annars skall de ärenden som avses i denna lag behandlas också i de övriga förvaltningsdomstolarna, vilkas ärendemängder möjligen ökar något redan av den anledningen att förslaget innehåller en justering av bestämmelserna om fastställande av behörig domstol.

De viktigaste ändringarna av besvär förfarandet är utvidgningen av möjligheterna till fortsatt ändringssökande från det nuvarande besvär förbudet till ett enhetligt förfarande med besvärstillstånd, samt införandet av be-

svärsrätt för Utlänningsverket när det gäller överklagande av förvaltningsdomstolarnas beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Vidare skall besvärsförbuden definieras särskilt. I den gällande lagen definieras besvärsförbud endast genom omnämnande av vilka myndighetsbeslut som är överklagbara.

På samma sätt som i den gällande lagen skall beslut som är föremål för ändringssökande i främsta hand definieras genom den myndighet som har meddelat beslutet. Det är ett kortare framställningssätt än en uppräkningsenligt ärendetyp av de myndighetsbeslut som är överklagbara.

I sak skall möjligheten att överklaga visumärenden också i fortsättningen vara begränsad. I fråga om visumärenden övervägdes under beredningen huruvida visumförfarandet i stället för med besvärsförfarandet skulle förenas med ett särskilt rättelseförfarande, som skulle göra det möjligt att snabbt rätta felaktigheter. Ett sådant förfarande föreslås emellertid inte i anslutning till den nya lagen. På beskickningarnas verksamhet tillämpas i vilket fall som helst förvaltningslagen, och sålunda också bestämmelserna som gör det möjligt att rätta sakfel, skrivfel och räknefel.

Besvärsförbuden skall enligt förslaget ingå 191 §, varför inte heller något annat beslut som hör till en beskicknings behörighet kan vara föremål för ett egentligt överklagande. Det innebär att beskickningarnas beslut om olika resedokument inte omfattas av möjligheten att söka ändring.

Enligt paragrafen skall bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande tillämpas vid sökande av ändring i beslut som fattats av Utlänningsverket, polisen, gränskontrollmyndigheten eller Arbetskraftsbyrån. Det föreslås att beslut som fattas av Arbetskraftsbyrån med stöd av denna lag fogas till förteckningen. Enligt den gällande utlänningslagen har det inte varit möjligt att söka ändring i dessa beslut genom besvär. Ett beslut av Arbetskraftsbyrån, som det skall vara möjligt att söka ändring i, är vägran att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare (187 §). Upphållstillstånden för arbetstagare och näringsidkare avgörs i två steg. Sålunda ingår Arbetskraftsbyråns och Arbetskrafts- och näringscentralens delbeslut i Utlänningsverkets

slutliga avgörande beträffande uppehållstillståndet. Därför nämns inte Arbetskrafts- och näringscentralen som en myndighet vars beslut kan överklagas.

Vidare skall det nämnas i paragrafen att det ändringssökande som avses skall styras till en förvaltningsdomstol. Omnämmandet behövs därför att det finns en särskild bestämmelse i lagen om besvär som skall styras till Helsingfors förvaltningsdomstol.

I den gällande lagens 55 § görs ett undantag från den besvärstid som anges i förvaltningsprocesslagen. Enligt bestämmelsen är besvärstiden endast 14 dagar i andra fall än de som skall styras till Helsingfors förvaltningsdomstol.

I propositionen föreslås att den avvikande besvärstiden slopas. Det finns inget särskilt skäl att bevara en besvärstid som är kortare än normalt, eftersom det med beaktande av helheten i vilket fall som helst är viktigt för den som överklagar att handla snabbt. Till exempel andra avvisningsbeslut än sådana som hänför sig till internationellt skydd skall också i fortsättningen vara omedelbart verkställbara, om inte förvaltningsdomstolen efter det att den mottagit besvärsskriften på begäran av den som överklagar eller på eget initiativ beslutar annat.

I propositionen föreslås också att begränsningen i den gällande lagen enligt vilken ändring i ett beslut får sökas endast på den grund att beslutet strider mot lag skall slopas. I förslaget fastställs grunderna för beviljande och återkallande av olika tillstånd exaktare än tidigare. I den praktiska förvaltningsverksamheten gäller detta alltså i huvudsak beslut som avgörs genom laglighetsprövning. Även utan denna begränsning får förvaltningsdomstolarna i sin verksamhet avgöra om beslut har fattats genom oklanderligt förvaltningsförfarande och om lagen och de allmänna principer som begränsar förvaltningsprövningen har tolkats rätt.

191 §. *Besvärsförbud*. Det föreslås att besvärsförbuden enligt den nya utlänningslagen samlas i denna paragraf. Besvärsförbuden grundar sig delvis på gällande begränsningar. Om besvärsförbud som när det gäller säkerhetsåtgärder begränsar ett separat ändringssökande medan behandlingen av ett ärende är anhängigt föreskrivs dock i respektive lag-

rum.

Paragrafens 1 mom. 1 punkten gäller alla myndigheters beslut i alla ärenden som gäller visum. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 23/1998 rd) ansett att det enligt grundlagen är möjligt att lämna visumärenden utanför rätten att söka ändring. Utgående från grundlagens 21 § gäller dessa ärenden inte en rättighet, eftersom det hör till en suverän stats rätt att själv pröva vilka utlänningar den vill låta komma in på sitt territorium. Enligt den föreslagna lagen skall beskickningarna inte längre fatta beslut om uppehållstillstånd och de skall därför inte heller kunna återkalla ett uppehållstillstånd som beviljats en utlänning innan han eller hon har rest in i landet. De ärenden som hör till beskickningarnas behörighet kommer sålunda närmast att vara endast visumärenden, vilka inte heller i fortsättningen kommer att omfattas av besvärsförfarandet.

Besvärsförbudet hindrar inte att en domstol, när den upphäver ett beslut om avvisning och beslutet också innehåller ett avgörande som gäller visum, t.ex. återkallande av visum, kan fatta ett avgörande om visumet som en accessorisk fråga i anslutning till huvudsaken och sålunda också upphäva beslutet om återkallande av visumet. Det föreslås att det i 2 mom. skall föreskrivas om domstolens behörighet att i samband med överklagandet av ett beslut om avlägsnande ur landet behandla ett avgörande om visum som i egenskap av accessorisk fråga ansluter sig till det beslut som överklagas.

I momentets 2 punkt skall det enligt förslaget föreskrivas om besvärsförbud som skall gälla beslutsfattande inom utrikesministeriets kompetens. Besvärsförbud skall gälla avgöranden om uppehållstillstånd som ministeriet fattar när det gäller uppehållstillstånd för personal vid diplomatiska beskickningar och konsulat med utsänd konsul och personalens familjemedlemmar. Förutsättningarna för personalens och familjemedlemmarnas vistelse i Finland ansluter sig inte bara till utlänningslagens tillståndsförfarande, utan det är också fråga om förtroendefulla förbindelser mellan Finland och den främmande staten.

I momentets 3 punkt föreskrivs om besvärsförbud i fråga om uppehållstillstånd

som beviljas inom ramen för flyktingkvoten. Kvotförfarandet är ett undantagsförfarande som grundar sig på politiskt beslutsfattande. De personer som tas med i flyktingkvoten väljs i allmänhet bland personer som föreslagits av UNHCR genom ett uttagningsförfarande som sker utomlands.

I momentets 4 punkt föreskrivs om besvärsförbud i fråga om beslut om uppehållstillstånd som fattas på grundval av annan humanitär invandring. Det gäller beviljande av uppehållstillstånd i särskilda fall genom politiska beslut av statsrådet, varför ändringssökande inte är motiverat.

I momentets 5 punkt föreslås att det föreskrivs att ett uppehållstillstånd som erhållits på grund av tillfälligt skydd inte kan vara föremål för överklagande, även om det inte skulle vara det tillstånd som den sökande ursprungligen ansökte om. Bestämmelsen behövs för att styra rättspraxis. I sak innebär ett tillstånd som beviljats på annan grund inte någon förändring i sökandens rättsställning, eftersom asyl och uppehållstillstånd som beviljas på grundval av tillfälligt skydd kan jämföras med varandra. Rättsförlust kan det vara fråga om för den sökande närmast endast om den sökande i början av förfarandet inte beviljas asyl, vilket han eller hon eventuellt kan beviljas efter det att det tillfälliga skyddet upphör.

Enligt momentets 6 punkt skall det inte vara möjligt att överklaga det beslut om beviljande av tillstånd till gränsövergång som avses i 12 § 2 mom. Beviljande av tillstånd till gränsövergång är ett undantagsförfarande. Om tillstånd inte beviljas kan den sökande försöka ta sig in i landet via ett gränsövergångsställe. Besvärsförbuden i 7 och 8 punkten ansluter sig till beslutsfattandet i situationer då en myndighet fattar beslut om att ett ärende förfaller. Ett avgörande som innebär att ett ärende förfaller är i sig ett överklagbart avgörande i ett ärende enligt bestämmelserna i 5 § förvaltningsprocesslagen.

Enligt momentets 9 punkt skall det inte heller vara möjligt att överklaga ett beslut om förhandsbesked som givits av Arbetskraftsbyrån med stöd av 78 §. Den som ansökt om förhandsbesked och låtit en domstol bedöma Arbetskraftsbyråns prövning kan göra en ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare

med samma innehåll och söka ändring i detta beslut.

Enligt momentets *10 punkt* skall ett beslut som fattas av en finsk beskickning genom vilket en utlänning som vistas utomlands i en nödsituation beviljas främlingspass som gäller högst en månad för att denna skall kunna komma tillbaka till Finland inte kunna överklagas.

I paragrafens *2 mom.* föreskrivs att en domstol utan hinder av *1 mom.* *1 punkten* när den behandlar sökande av ändring som gäller avlägsnande ur landet också som accessorisk fråga i anslutning till huvudsaken kan ta upp till behandling ett visumavgörande som ingår i det beslut som överklagas. Den föreslagna bestämmelsen behövs därför att det i praktiken har förekommit oklarheter i förvaltningsdomstolarna i fråga om huruvida domstolen när den behandlar ett överklagande av ett avgörande om avlägsnande ur landet också kan behandla överklagandet till den del som beslutet som överklagas innehåller ett avgörande som gäller visum.

192 §. Behörig förvaltningsdomstol. I denna paragraf föreskrivs om hur den behöriga förvaltningsdomstolen bestäms i olika situationer.

Enligt *1 mom.* skall den behöriga förvaltningsdomstolen i ärenden där det förvaltningsbeslut som överklagas har fattats av en lokal myndighet bestämmas så, att den behöriga förvaltningsdomstolen är den domstol inom vars domkrets den ifrågavarande myndighetens har sitt verksamhetsområde eller verksamhetsställe. Grunden för bestämmandet av behörigheten motsvarar grunden för bestämmande av behörig förvaltningsdomstol enligt *12 § 1 mom.* förvaltningsprocesslagen. I ärenden som gäller utlänningar skall denna grund för bestämmande av behörig förvaltningsdomstol gälla för ärenden som hör till polisens kompetensområde samt ärenden där beslutet som är föremål för överklagande fattas av gränskontrollmyndigheten.

Enligt andra meningen *1 mom.* skall, om det förvaltningsbeslut som överklagas har fattats av en myndighet vars verksamhetsområde omfattar hela landet, besvär anföras hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den person som är sökande eller den person

som beslutet gäller är bosatt. Bestämmelsen gäller överklagande av Utlänningsverkets beslut. Bestämmelsen avviker från bestämmandet av behörig förvaltningsdomstol enligt *12 § 2 mom.* förvaltningsprocesslagen i det avseende att det avgörande inte är om den person som har besvärsmått har hemkommun i Finland.

I *2 mom.* bestäms behörig domstol i fråga om ärenden som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband. I ett sådant ärende kan utgångspunkten vara att det finns familjemedlemmar som har rätt att söka ändring både i Finland och utomlands. Om den behöriga domstolen bestäms utslutande utgående från att ändringssökande i ett ärende är en person som bor utomlands, skall ett sådant ärende behandlas i Helsingfors förvaltningsdomstol i enlighet med *12 § 3 mom.* förvaltningsprocesslagen. Eftersom det emellertid är ändamålsenligt med tanke på behandlingen av ärendet att det kan behandlas i den förvaltningsdomstol i Finland, inom vars domkrets en annan familjemedlem eller andra familjemedlemmar är bosatta, skall det i detta moment föreskrivas att den behöriga förvaltningsdomstolen bestäms enligt inom vilken förvaltningsdomstols domkrets en familjemedlem som eventuellt är sökande, eller en familjemedlem som i annat fall skall höras, i saken är bosatt. Om dessa familjemedlemmar har sin hemort i Finland inom olika domkretsar, skall ärendet behandlas i Helsingfors förvaltningsdomstol. Vid beredningen av regeringens proposition befanns det inte nödvändigt att i det sistnämnda fallet fastställa grunderna för vilken grund för behörigheten som skall vara avgörande för valet av förvaltningsdomstol. Det troligaste är att familjemedlemmar antingen bor tillsammans eller nära varandra.

Kriterierna underlättar avfattandet av besväransvisningen för ärenden som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband. När Utlänningsverket avgör ett ärende måste verket känna till om familjemedlemmar som finns i Finland bor inom samma domkrets område eller ej. När det är känt kan den behöriga domstolen anges i besväransvisningen.

Bestämmelserna i *3 mom.* gäller bestämmande av behörig domstol i fråga om ären-

den som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare och näringsidkare. För dessa ärenden gäller att det förvaltningsbeslut som överklagas är en kombination av två beslut. Den prövning av ett uppehållstillstånd för arbetstagare som avses i 75 § avgörs av Arbetskraftsbyrån. Övrig prövning av villkoren för beviljandet hör i fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare till Utlänningsverket. Ändring i de båda delarna av uppehållstillståndet för arbetstagare söks först när Utlänningsverket har fattat beslutet. I fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare har utöver den som söker uppehållstillstånd också arbetsgivaren besvärsmätt till den del som det gäller Arbetskraftsbyråns beslut. På motsvarande sätt deltar Arbetskrafts- och näringscentralen och Utlänningsverket i beslut som gäller uppehållstillstånd för näringsidkare och ändring i beslutet kan sökas först när Utlänningsverket har fattat beslutet.

Upphållstillstånd för arbetstagare och näringsidkare söks i regel innan den sökande kommit till Finland. Eftersom en sökande som redan bor i Finland, när omständigheterna förändras, kan ansöka om ett sådant tillstånd, skall det i momentets första mening bestämmas att den behöriga förvaltningsdomstolen i dessa fall bestäms enligt var sökanden bor. Om den som ansöker om ett uppehållstillstånd för näringsidkare inte bor i Finland, är Helsingfors förvaltningsdomstol behörig förvaltningsdomstol. I fråga om uppehållstillstånd för arbetstagare skall det dock särskilt beaktas att den som söker ändring också kan vara en arbetsgivare som är verksam i Finland. Enligt momentets sista mening skall den behöriga förvaltningsdomstolen i fråga om ett ärende som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare när den sökande bor utomlands bestämmas enligt i vilken förvaltningsdomstols domkrets den arbetsgivare som avses i ansökan har sitt verksamhetsställe. I fråga om ett sådant ärende skall alltså ett överklagande behandlas i den förvaltningsdomstol, inom vars domkrets arbetsgivaren har sitt verksamhetsställe, även om endast en sökande som bor utomlands skulle ha utnyttjat av besvärsmätten. Det är naturligtvis också möjligt att både arbetstagar och arbetsgivaren använder sig av besvärsmätten. Också i ett sådant fall behandlas

ärendet i den förvaltningsdomstol som bestäms enligt arbetsgivarens verksamhetsställe.

I 4 mom. konstateras att Helsingfors förvaltningsdomstol i övrigt är behörig att pröva besvär, när den som besvärar sig bor utomlands och det inte finns någon person eller arbetsgivare med hemort i Finland som har anknytning till fallet på det sätt som avses ovan.

193 §. *Anförande av besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol.* Det föreslås att det i denna paragraf föreskrivs om sådant ändringssökande som Helsingfors förvaltningsdomstol är enda behöriga första instans för. I jämförelse med den gällande lagen föreslås att beslut som gäller återkallande av flyktingstatus samt beslut om återkallande av resedokument som fattas i anslutning till beslut om internationellt skydd skall ingå i dessa ärenden som en ny grupp av ärenden. Det är inte motiverat att beslut om resedokumentet eller främlingspass för flyktingar behandlas i den regionala förvaltningsdomstolen, medan själva saken behandlas i Helsingfors förvaltningsdomstol.

Ansökan om asyl eller skydd kan i vissa fall med stöd av 103 § 1 mom. om användning av påskyndat förfarande avvisas och med stöd av 2 mom. avgöras vid påskyndat förfarande. I båda fallen kan ändring sökas hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

Fortfarande finns det ett behov att koncentrera besvär i ärenden som gäller internationellt skydd till en domstol. Detta baserar sig på säkerställandet av sakkunskapen och därigenom av en enhetlig rättspraxis, men dessutom också på att man på detta sätt bäst kan sköta de särskilda förfaranden som hör till behandlingen. Myndighetens skyldighet att göra utredningar inbegriper införskaflande och upprätthållande av information om olika länder. Dessutom är det möjligt att få tolkar och översättare till Helsingfors förvaltningsdomstol när det behövs.

Enligt 2 mom. kan Helsingfors förvaltningsdomstol behandla besvär som gäller ett sådant ärende som avses i 103 § i en sammansättning med en domare. En motsvarande möjlighet ingår i den gällande lagens 61 § 4 mom.

194 §. *Arbetsgivares rätt att anföra besvär.*

Det föreslås att det i denna paragraf föreskrivs om besvärsmålsrätt för arbetsgivare i fråga om beslut som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare. Arbetsgivaren skall ha rätt att överklaga ett beslut till den del som det gäller Arbetskraftsmyndighetens avgörande beträffande de villkor som avses i 75 § 1 mom. Prövningen som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare har i föreslagna 75 § indelats i två steg och utförs av två olika myndigheter. Arbetskraftsmyndigheten prövar de villkor som avses i 75 § 1 punkten och Utlänningsverket eller polisinspektionen i häradet de villkor som avses i 2 punkten. Besvärsmålsrätt skall den arbetsgivare ha vars intresse berörs av ett beslut om en enskild arbetstagares uppehållstillstånd.

195 §. *Utlänningsverkets rätt att anföra besvär.* Det föreslås att denna paragraf skall föreskriva om Utlänningsverkets rätt att söka ändring i förvaltningsdomstolsbeslut som upphäver eller ändrar Utlänningsverkets beslut. Eftersom det krävs besvärstillstånd för att söka ändring i beslut som fattats av förvaltningsdomstolarna, förutsätter också Utlänningsverkets rätt att söka ändring besvärstillstånd.

I den gällande lagen finns inte några bestämmelser om Utlänningsverkets eller andra myndigheters besvärsmålsrätt. En myndighets besvärsmålsrätt kan i sig med stöd av 6 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen grunda sig på att besvärsmålsrätten är nödvändig för det allmänna intresse som myndigheten skall bevaka. Enligt 6 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen har myndigheten besvärsmålsrätt också när det särskilt har bestämts i lag. En myndighet som inte har besvärsmålsrätt har i allmänhet inte heller rätt att ansöka om återbrytande av beslutet.

Tvåpartsförhållandet tillämpas inte i ärenden som gäller utläningar, liksom inte heller i de flesta ärenden som avgörs enligt förvaltningsprocessordning. Utlänningsverket är således inte den ändringssökande utlännings ärendes eventuella motpart när ärendet behandlas i en förvaltningsdomstol, även om myndigheten i enlighet med förvaltningsprocesslagen i flera avseenden jämställs med en motpart. I fråga om utlänningsärenden används inte heller systemet med ombudsmän för den offentliga parten så som vid skatteärenden.

Utlänningsverkets rätt att söka ändring kan

anses vara motiverad med tanke på besvärsmålsförfarandets ändamålsenlighet. Rätten att söka ändring förhindrar att det uppstår situationer där Utlänningsverket måste behandla ett ärende på nytt, trots att förvaltningsdomstolens beslut t.ex. kan grunda sig på oriktiga uppgifter. I praktiken har Utlänningsverket kvar en möjlighet att avgöra ärendet på nytt på grundval av de uppgifter som det anser vara de riktiga, varvid ärendet måste behandlas på nytt i förvaltningsdomstolen när det överklagas av den sökande. Myndighetens besvärsmålsrätt säkerställer möjligheten att ge ett slutligt beslut som grundar sig på riktiga fakta snabbare.

Under beredningen av propositionen har man övervägt att begränsa myndighetens besvärsmålsrätt så, att den endast skulle gälla beslut av Helsingfors förvaltningsdomstol. I så fall skulle Utlänningsverkets besvärsmålsrätt gälla de avgöranden som är viktigast med tanke på tillämpningen av utlänningslagen. En mer omfattande besvärsmålsrätt, som gäller alla förvaltningsdomstolarnas avgöranden, kan motiveras med att den säkerställer en enhetlig tillämpningspraxis i olika delar av landet, i olika myndigheter och förvaltningsdomstolar. Beredningen stannade för alternativet med en mer omfattande besvärsmålsrätt. När det gäller ett särskilt system med ombudsmän är den ärendemängd som avses i utlänningslagen för liten.

196 §. *Anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.* I paragrafen föreskrivs om sökande av ändring hos högsta förvaltningsdomstolen med besvärstillstånd. Besvärstillstånds-förfarandet gäller både de beslut som förvaltningsdomstolarna fattar i egenskap av första domstolsinstans och de beslut för vilka Helsingfors förvaltningsdomstol är första domstolsinstans. I båda fallen skall det vara möjligt att erhålla besvärstillstånd på prejudikatgrunder eller därför att det finns något annat vägande skäl att bevilja tillståndet.

I enlighet 23 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen behövs det ingen särskild besvärstillståndsskrift eller besvärsskrift när ett ärende behandlas i högsta förvaltningsdomstolen. Vid förvaltningsprocesser är det tillräckligt att det anges i besvärsskriften varför besvärstillstånd bör beviljas. Av 31 § 3 mom.

följer vidare att en förvaltningsdomstols beslut är verkställbart i fråga om ett ärende med besvärstillstånd. Det föreslås dock att det bestäms särskilt om beslutens verkställbarhet.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 23/1998 rd) att förfarandet med besvärstillstånd bör ses som en exceptionell lösning i förvaltningsprocessen. Utskottet ansåg att det därför finns anledning att vara återhållsam med att utvidga förfarandet med besvärstillstånd. Utskottet betonade att det vid den fortsatta behandlingen bör utredas om det finns skäl som talar för besvärstillstånd med hänvisning till rättssäkerheten i utlänningsfrågor och rättssäkerhetsförfarandets effektivitet.

I jämförelse med den gällande lagen innebär förslaget att besvärsförbudet delvis slopas. Det är sålunda inte fråga om en egentlig utvidgning av systemet med besvärstillstånd, utan en möjlighet att genom förfarandet med besvärstillstånd låta högsta förvaltningsdomstolen avgöra en större del av utlänningsärendena än tidigare.

197 §. *Ingivande av besvärsskrift.* Det föreslås att paragrafen skall innehålla bestämmelser om inlämnandet av besvärsskrift. De föreslagna bestämmelserna motsvarar i huvudsak med vissa justeringar den gällande utlänningslagens 61 § 1 och 3 mom.

Enligt 1 mom. är huvudregeln att besvärsskriften skall lämnas in till den myndighet som har fattat beslutet. Förfarandet försnabbbar behandlingen, eftersom den myndighet som har fattat det överklagade beslutet därefter skall lämna över de handlingar som beslutet grundar sig på och ett utlåtande till den domstol som behandlar besvären. Med beaktande av 26 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen innebär dock besvär som i strid med denna särskilda bestämmelse lämnas direkt till förvaltningsdomstolen inte förlust av fördel ur den sökandes synvinkel. Enligt den nämnda bestämmelsen kan besvären inte på denna grund lämnas utan prövning. Besvärstiden räknas när huvudregeln i 1 mom. iaktas från det att besvärsskriften tillställts myndigheten. Om besvärsskriften däremot har getts in direkt till förvaltningsdomstolen, räknas besvärstiden från det att besvärsskriften inkommit till förvaltningsdomstolen.

Det föreslås vidare att det i momentet före-

skrivs i fråga om asylärenden att besvärsskriften kan ges in direkt till Helsingfors förvaltningsdomstol, som får de handlingar som beslutet grundar sig på från Utlänningsverket. Utlänningsverket skall vara skyldigt att ställa handlingarna till förvaltningsdomstolens förfogande efter att ha fått underrättelse om besvären. På samma sätt som enligt 61 § 3 mom. utlänningslagen skall skyldigheten endast gälla handlingarna, inte samtidigt också inlämnandet av ett utlåtande till förvaltningsdomstolen. Enligt momentet kan besvärsskriften i asylärenden ges in till polisen, vilket motsvarar bestämmelsen i 61 § 1 mom. utlänningslagen.

I 2 mom. föreskrivs om möjligheten att ge in besvärsskriften till en finsk beskickning utomlands. I momentet föreskrivs också att en utlännings som tagits i förvar skall kunna ge in besvärsskriften till den som ansvarar för förvarslokalen. Utläningar förvaras i en särskild förvarsenhet som grundats för detta ändamål. Från förvarsenheten kan utlänningsen under vissa förutsättningar flyttas till polisens lokaler. I praktiken kan besvärsskriften alltså ges in antingen till den som ansvarar för förvarsenhetens verksamhet eller till polisen.

Enligt momentet skall den som tagit emot besvärsskriften sköta om att besvärsskriften tillställs den myndighet som har fattat det beslut som överklagas. Samtidigt skall förvaltningsdomstolen underrättas om besvären. Efter att ha mottagit underrättelsen kan förvaltningsdomstolen vidta de åtgärder som behövs för att få handlingarna och ett eventuellt utlåtande. Bestämmelserna i momentet motsvarar i huvudsak bestämmelserna i 61 § 1 mom. utlänningslagen.

198 §. *Besvärsskriften i besvärstillståndsärenden.* Det föreslås att det i denna paragraf föreskrivs om inlämnandet av besvärsskrift i de fall då den sökande ansöker om besvärstillstånd från högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt 1 mom. skall besvärsskriften ges in till högsta förvaltningsdomstolen. Enligt 23 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen skall det om besvärstillstånd behövs i saken i besvärsskriften anges varför besvärstillstånd bör beviljas. Det innebär att det inte behövs en särskild besvärstillståndsskrift och besvärsskrift. På grund av förfarandet med besvärstillstånd

hänför sig de flesta eventuella fortsatta besvär till beslut som är verkställbara på grundval av förvaltningsdomstolens beslut. Därför får högsta förvaltningsdomstolen i denna grupp av ärenden i stor utsträckning avgöra ansökningar om förbud mot verkställighet eller om avbrytande av verkställighet. Om besvärsskrifterna i enlighet med reglerna skulle ges in via den myndighet som har fattat beslutet, skulle detta betydligt minska högsta förvaltningsdomstolens möjligheter att pröva förutsättningarna för avbrytande av eller förbud mot verkställighet av ett beslut.

I 2 *mom.* föreskrivs att en besvärsskrift kan ges in till en finsk beskickning, om personen redan har lämnat Finland, och dessutom kan en utlänning som tagits i förvar självfallet lämna sin besvärsskrift till den som ansvarar för förvarlokalen. Denna skall vara skyldig att omedelbart sända besvärsskriften till högsta förvaltningsdomstolen. I praktiken kan handlingarna i första hand ställas till domstolens förfogande t.ex. via fax, varefter originalhandlingarna kan sändas på något annat lämpligt sätt.

199 §. *Avgörande av ansökan om verkställighet.* Det föreslås att det i denna paragraf föreskrivs om vissa regler för förfarandet när en förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen skall avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet som inte avgörs i samband med huvudsaken. Förslaget motsvarar till vissa delar utlänningslagens kompletterade 61 § 4 *mom.* Enligt det sistnämnda momentet kan Helsingfors förvaltningsdomstol i fråga om asylärenden som behandlas vid påskyndat förfarande avgöra en ansökan som gäller förbud mot eller avbrytande av verkställighet utan att utlåtande inhämtats från Utlänningsverket i en sammansättning med en domare. I en sammansättning med en domare kan enligt den gällande bestämmelsen också besvär över ett sådant ärende avgöras. Enligt momentet skall förvaltningsdomstolen avgöra dessa ärenden i brådskande ordning.

Enligt 1 *mom.* kan förvaltningsdomstolen på föredragning avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet i en sammansättning med en domare. I praktiken har det framkommit ett behov att förvaltningsdomstolen borde kunna använda en

föredragande i sammansättningen med en domare, varvid avgörandet skulle fattas på föredragning. Förfarandet försnabbar behandlingen. Som en komplettering till tidigare reglering föreslås vidare att det föreskrivs att förvaltningsdomstolen i en sammansättning med en domare kan fatta sitt beslut utan tillgång till handlingarna från den myndighet som har fattat beslutet som överklagas, om ärendet kan avgöras på grundval av besvärsskriften eller annars. Ett avgörande utan handlingar förutsätter att de fakta som behövs för att avgöra saken framgår av den besvärsskrift som står till domstolens förfogande eller av det övriga materialet.

I 2 *mom.* skall enligt förslaget ingå en ny bestämmelse om att ändring inte får sökas särskilt genom besvär i ärenden som gäller förbud mot eller avbrytande av verkställighet av ett beslut av en förvaltningsdomstol. Ändringssökande skall till denna del vara möjlig först med besvärstillstånd i samband med huvudsaken. Den föreslagna bestämmelsen behövs för att försnabba behandlingen av ärendena. Särskilda besvär, som utan den särskilda bestämmelsen skulle vara möjliga direkt med stöd av förvaltningsprocesslagen, skulle innebära att ett ärende är anhängigt i två olika domstolar. Behandlingen av ett ärende som gäller verkställighet förutsätter oftast att handlingarna skall lämnas över från förvaltningsdomstolen till högsta förvaltningsdomstolen för att högsta förvaltningsdomstolen snabbt skall kunna avgöra besvär som enbart gäller verkställigheten.

Vidare föreslås att 3 *mom.* skall innehålla en bestämmelse om sammansättningen med en domare i fråga om högsta förvaltningsdomstolen. Eftersom högsta förvaltningsdomstolen annars avgör ärenden på föredragning utan att medlemmarna verkar som föredragande, föreslås att beslutsfattandet i en motsvarande sammansättning med en domare dock skall ske på föredragning. I övrigt föreskrivs särskilt om högsta förvaltningsdomstolens sammansättning vid behandlingen av besvärstillståndsmål. När det gäller besvärstillståndsmål är högsta förvaltningsdomstolen i en sammansättning med tre medlemmar, vilket dock inte hindrar användningen av en normal sammansättning med fem medlemmar. Eftersom sammansättningen

med en domare är minimum, skall det vara möjligt att i högsta förvaltningsdomstolen på samma sätt som i förvaltningsdomstolarna använda också normal sammansättning.

200 §. *Verkställbarhet*. Det föreslås att paragrafen skall innehålla en ny bestämmelse som föreskriver om verkställbarheten i fråga om beslut om avlägsnande ur landet. I den gällande lagens 62 § finns endast en bestämmelse om vissa besluts verkställbarhet.

Enligt paragrafens 1 mom. skall ett beslut om avlägsnande ur landet inte kunna verkställas förrän ärendet har avgjorts med laga kraft, om inte annat föreskrivs i denna lag. Ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen hindrar dock inte att beslutet verkställs, om inte högsta förvaltningsdomstolen meddelar ett beslut om förbud mot eller avbrytande av verkställighet. Om verkställbarheten i fråga om beslut om avvísning föreskrivs särskilt i 201 §.

Enligt den gällande lagens 62 § 3 mom. uppskjuter ansökan om besvärstillstånd för förvaltningsdomstolens beslut om avvísning av en asylsökande inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. I 1 mom. skall enligt förslaget föreskrivas att ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen i inget fall uppskjuter verkställigheten av beslutet. Bestämmelsen är densamma beträffande alla förfaranden som gäller avlägsnande ur landet. Detta innebär att ett beslut om utvisning kan verkställas också när förvaltningsdomstolen har förkastat besvären. Högsta förvaltningsdomstolen skall dock fortsättningsvis kunna förbjuda att ett beslut verkställs innan domstolen har behandlat ansökan om besvärstillstånd.

Ett beslut om utvisning skall inte i något fall kunna verkställas förrän Utlänningsverkets beslut vunnit laga kraft. Ett beslut har vunnit laga kraft när besvärstiden har gått ut eller när förvaltningsdomstolen har avgjort besvär som anförts över beslutet.

I 9 § 4 mom. grundlagen och förslaget 147 § ingår en bestämmelse om allmänt förbud mot tillbakasändning. De allmänna förbuden mot tillbakasändning skall tolkas så att de också gäller den myndighet som verkställer avlägsnandet ur landet. Det föreslås att en ny bestämmelse som skall påminna den verk-

ställande myndigheten om tillämpandet av förbudet mot tillbakasändning tas in i 2 mom. På grundval av bestämmelsen skall polisen som verkställer beslutet kunna uppmana den ifrågavarande personen att på nytt ansöka om internationellt skydd, om behovet framkommit t.ex. av något som denna uppgett. Därefter skall Utlänningsverket utreda saken.

201 §. *Verkställighet av beslut om avvísning*. Det föreslås att paragrafen skall innehålla bestämmelser om verkställighet av beslut om avvísning. I den gällande utlänningslagens 62 § föreskrivs om verkställigheten av vissa beslut. Bestämmelsen har senast förnyats genom en lag som trädde i kraft den 10 juli 2000. I jämförelse med den gällande lagen föreslås inga ändringar, även om bestämmelserna skrivs på ett annat sätt.

Bestämmelsen i 1 mom. skall till innehållet motsvara bestämmelsen i gällande 62 § 1 mom. Ett beslut om avvísning skall kunna verkställas trots att beslutet har överklagats. Denna bestämmelse skall tillämpas i sin helhet på beslut om avvísning som fattas av gränskontrollmyndigheten eller polisen samt på Utlänningsverkets beslut till den del som de inte gäller avvísning av en person som söker internationellt skydd. Ett undantag från huvudregeln skall i vissa fall vara Utlänningsverkets beslut om avvísning av en person som söker internationellt skydd. Om ansökan behandlas vid normalt förfarande, kan beslutet om avvísning verkställas först efter det att Helsingfors förvaltningsdomstol har avgjort besvären. Om ansökan behandlas vid påskyndat förfarande gäller de andra bestämmelserna för verkställigheten som det föreskrivs om i 2 och 3 mom.

Enligt 2 mom. skall det vara möjligt att verkställa avvísningen omedelbart efter Utlänningsverkets beslut i två fall. För det första skall omedelbar verkställighet vara möjlig i fråga om avvísning av en asylsökande från ett land som tillämpar rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten, och för det andra i fråga om avvísning av en utlänning som har lämnat in en sådan ny ansökan som avses i 103 § och fått ett beslut om avvísning. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i den gällande lagens 62 § 2 mom. Nuvarande praxis i fråga om ny ansökan blir tydligare i och med att bestämmelsen

förutsätter att också ett nytt beslut om avvisning alltid skall fattas i samband med att avslagsbeslut har fattats efter en ny ansökan. Med avseende på rättssäkerheten och tydligheten är detta en viktig ändring som inte medför mer arbete eller kostnader. Ändringen främjar en enhetlig tillämpning av lagen i dessa situationer.

I de situationer som avses i 3 mom. skall det vara möjligt att verkställa ett beslut om avvisning av en utlänning som söker internationellt skydd tidigast åtta dagar efter det att sökanden har delgetts beslutet. Innan verkställigheten inleds skall det säkerställas att minst fem vardagar har ingått i tidsfristen. Bestämmelsen skall tillämpas på avvisningsbeslut som gäller en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland eller en utlänning vars ansökan har ansetts vara uppenbart ogrundad. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns i 62 § 2 mom. i den gällande lagen.

I de fall då avvisning får verkställas trots besvär, kan utlänningen alltid med stöd av förvaltningsprocesslagen ansöka om förbud mot verkställighet av beslut om avvisning hos förvaltningsdomstolen. Enligt 32 § förvaltningsprocesslagen kan besvärsmyndigheten förbjuda att beslutet verkställs eller bestämma att verkställigheten skall avbrytas eller föreskriva något annat som gäller verkställigheten. Enligt gällande praxis har polisen, som verkställer beslut om avvisning, i allmänhet väntat den tid som det tar att behandla ett beslut om förbud innan den har verkställt beslutet.

I 2 och 3 mom. ingår de situationer där verkställigheten av ett beslut om avvisning av en asylsökande är möjlig utan hinder av eventuellt ändringsökande. I bestämmelserna ingår ordalydelsen ”om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat”. Den föreslagna ordalydelsen innebär också att myndigheten är skyldig att låta bli att verkställa avvisningen om domstolen meddelar den verkställande myndigheten att det inte rekommenderas att verkställigheten inleds före domstolens avgörande om avbrytande. Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande av den 13 juni 2000 (FvUB 13/2000 rd – RP 15/2000 rd) understrukit att uttrycket ”om inte besvärsmyndigheten bestämmer något

annat” inte betyder att en begäran som framställts för domstolen om förbud mot eller avbrytande av verkställigheten i sig skulle förhindra verkställigheten.

202 §. *Samtycke till verkställighet*. Paragrafen innehåller en bestämmelse motsvarande bestämmelsen i gällande 62 § 4 mom. enligt vilket Utlänningsverkets beslut om avvisning och utvisning med utlänningens samtycke får verkställas innan det har vunnit laga kraft.

14 kap. Särskilda bestämmelser.

203 §. *Tolkning och översättning*. I 1 mom. föreskrivs om på motsvarande sätt som i den gällande lagens 68 § om myndighetens skyldighet att ordna tolkning. I den nya lagen skall skyldigheten utvidgas till att alternativt gälla skyldighet att ombesörja översättning. Valet av på vilket sätt skyldigheten uppfylls skall helt bero på myndighetens övervägande. När saken övervägs skall det framför allt beaktas hur en behörig behandling i enlighet med 21 § grundlagen skall tryggas. Inte heller enligt den nya lagen skall skyldigheten att översätta eller att använda tolk vara ovillkorlig. Tolkningen skall kunna utföras också av en annan person än en person som har avlagt tolkexamen eller som på annat sätt uppfyller behörighetskraven.

I 1 mom. föreskrivs om myndighetens skyldighet att ombesörja tolkning eller översättning i de situationer där en utlänning inte behärskar finska eller svenska, de språk som skall användas hos myndigheten enligt den nya språklagen (423/2003), eller på grund av handikapp eller sjukdom inte annars kan göra sig förstådd. I den gällande utlänningslagen används i samband med det senare uttrycket ”hörsel-, syn- eller talskada”, vilket också används i lagen om förvaltningsförfarande. I 26 § 1 mom. 2 punkten används uttrycken handikapp och sjukdom, vilket föreslås också i detta sammanhang. Den föreslagna ändringen är närmast språklig.

I momentets 1—3 punkt finns en närmare uppräkningsgrupp av ärenden i fråga om vilka myndigheten har den ovan avsedda skyldigheten att ombesörja tolkning eller översättning. Enligt 1 punkten skall myndighetens skyldighet för det första gälla ärenden som behandlas vid asylofförfarande. Enligt lag-

förslaget skall såväl asylansökningar som ansökningar om uppehållstillstånd på grundval av behov av skydd behandlas vid asylförfarande. I jämförelse med den gällande lagen blir myndighetens skyldighet mer omfattande, eftersom lagen nu föreskriver om myndighetens skyldighet att ombesörja tolkning uttryckligen endast i asylärenden. Enligt den gällande lagen är myndigheten skyldig att ombesörja tolkning av särskilda skäl också i andra ärenden.

Enligt 2 punkten skall en myndighet vara skyldig att ombesörja tolkning eller alternativt översättning också i de fall då myndigheten behandlar ett ärende som gäller avvisning eller utvisning av en utlänning. Eftersom särskilda rättssäkerhetskrav ansluter sig till beslut som gäller avlägsnande ur landet, t.ex. skydd för familjelivet, är det ändamålsenligt att denna grupp av ärenden syns i den nya lagen. I praktiken är skillnaden emellertid inte stor i jämförelse med den gällande lagen. Enligt den gällande lagen har myndigheten i vilket fall som helst varit skyldig att ombesörja tolkning i fråga om alla de grupper av ärenden som kan bli anhängiga på myndighetens initiativ.

Enligt 3 mom. skall skyldigheten att ombesörja tolkning, alternativt översättning också gälla andra sådana ärenden som kan anhängiggöras på myndighetens initiativ. I praktiken gäller dessa ärenden återkallande och upphörande av olika tillstånd.

Paragrafens 1 mom. hindrar inte myndigheten från att ordna tolkning och översättning också i andra ärenden än de som avses i bestämmelsen. För tydlighetens skull föreslås det dock att 2 mom. skall innehålla en bestämmelse enligt vilken myndigheten, för utredandet av ärendet eller tryggande av partens rättigheter, kan ombesörja tolkning och översättning också i andra ärenden än de som avses i 1 mom.

I ärenden som anhängiggjorts på en parts initiativ skall utgångspunkten vara att parten ordnar tolkning och översättning på egen kostnad. Frågan om tolkning och översättning förutsätter alltid att behovet bedöms från fall till fall.

En bestämmelse med motsvarande innehåll ingår i 26 § 3 mom. i den nya förvaltningslagen som träder i kraft den 1 januari 2004. En-

ligt regeringens proposition som gäller lagändringen i fråga skall behovet av tolkning och översättning bedömas i synnerhet med avseende på den allmänna fördel som hänför sig till ärendet. I ärenden som blir anhängiga på en parts initiativ betonas enligt förslaget betydelsen av tillgången till avgiftsfri tolkning och översättning när det är fråga om rätten till den oundgängliga försörjning och omsorg som behövs för ett människovärdigt liv, vilket det föreskrivs om i 19 § 1 mom. grundlagen. I utlänningsärenden kan det, därför att de skyddsmekanismer som ingår i överenskommelserna om mänskliga rättigheter skall verka, i vissa fall vara motiverat att myndigheten undantagsvis svarar för tolknings- och översättningskostnaderna också i andra ärenden än asylärenden som anhängiggjorts av den sökande. Ett sådant ärende kan t.ex. vara ett ärende som gäller uppehållstillstånd på grund av familjeband ifall de nödvändiga kostnaderna för användandet av tolk med beaktande av den sökandes eller anknytningspersonens omständigheter blir orimligt stora.

I paragrafens 3 mom. hänvisas i en hänvisningsbestämmelse av allmän karaktär till förvaltningsprocesslagen och förvaltningsdomstolens skyldighet att ordna tolkning eller skaffa översättning. Hänvisningen avser särskilt 77 § förvaltningsprocesslagen, som gäller både tolkning och översättning.

Enligt den ovan nämnda paragrafens 1 mom. skall myndigheten ordna tolkning och skaffa översättning, om en person inte behärskar det språk som enligt språklagen skall användas vid myndigheten eller om han på grund av hörsel-, syn- eller talskada inte kan göra sig förstådd. Skyldigheten gäller under dessa förutsättningar ett ärende som en myndighet i ett tidigare behandlingsskede har varit skyldig att ordna tolkning eller skaffa översättning för enligt 22 § 1 mom. lagen om förvaltningsförfarande eller någon annan bestämmelse. Av betydelse för ärenden som gäller utlänningslagen är också bestämmelsen i 77 § 1 mom. 3 punkten förvaltningsprocesslagen enligt vilken skyldigheten att ordna tolkning eller skaffa översättning gäller ärenden där en person skall höras muntligen. I 77 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen finns dessutom en bestämmelse som motsvarar bestämmelsen i lagen om förvaltningsförfaran-

de enligt vilken myndigheten av särskilda skäl kan ordna tolkning och skaffa översättning också i andra fall. Genom en lag som träder i kraft från ingången av 2004 har förvaltningsprocesslagens 77 § ändrats så att den motsvarar förvaltningslagen.

I paragrafens 4 mom. föreslås en ny bestämmelse som föreskriver att en myndighet, antingen förvaltningsmyndigheten eller förvaltningsdomstolen, inte är skyldig att ombesörja att material som inte inverkar på ärendet tolkas eller översätts. I praktiken skall bestämmelsen alltså gälla i båda riktningarna. För det första skall den tillämpas i situationer där en utlänning ger in material på ett främmande språk till förvaltningsmyndigheten eller förvaltningsdomstolen. För det andra skall bestämmelsen tillämpas också i de situationer då förvaltningsmyndigheten eller förvaltningsdomstolen skaffar utredning i ärendet inom ramen för sin lagenliga utredningsskyldighet.

När det gäller förvaltningsförfarande är huvudregeln att en part innan beslutet fattas skall höras om allt material som inverkar på ärendet. I fråga om förvaltningsprocessen uttrycks samma huvudregel i 34 § 1 mom. förvaltningsprocesslagen. Den föreslagna nya bestämmelsen skall överensstämma med dessa huvudregler, eftersom skyldigheten att höra en part inte gäller material som inte inverkar på ärendet. Den myndighet som behandlar ärendet avgör om det är fråga om material som inverkar på ärendet.

I nationell och internationell rättspraxis som gäller skyldigheten att höra part betonas samtidigt att en part skall beredas möjlighet att för egen del bedöma om materialet inverkar på beslutet. T.ex. medan besvär är anhängiga skall parten delges ett utlåtande av en myndighet som tidigare behandlat ärendet när myndigheten utan att framföra egentliga nya grunder upprepar som sin åsikt att det inte framförts några förutsättningar för att ett tidigare nekande beslut skall ändras.

Material som getts in till förvaltningsmyndigheten eller förvaltningsdomstolen skall granskas inom ramen för myndighetens eller domstolens utredningsskyldigheter. Beträffande förvaltningsmyndigheten föreskrivs för närvarande allmänt om utredningsskyldigheten i 17 § lagen om förvaltningsförfarande

och beträffande förvaltningsdomstolarna i 33 § förvaltningsprocesslagen. I allmänhet har myndigheten först efter att ha tagit del av materialet möjlighet att besluta vilken betydelse utredningen skall ges när ärendet behandlas. Avsikten med den nya bestämmelsen är alltså inte att minska den betydelse myndighetens utredningsskyldighet har. T.ex. det faktum att det ges in mycket skriftligt material till myndigheten berättigar inte som sådant myndigheten att låta bli att översätta eller tolka materialet.

Inom ramen för utredningsskyldigheten skall myndigheterna i första hand försöka verka så att en part ombeds precisera de punkter i ett omfattande material som särskilt ansluter till hans eller hennes sak. Om svaret på denna begäran visar att materialet inte är av betydelse för behandlingen av ärendet skall myndigheten först efter detta kunna besluta om att delvis eller helt låta bli att översätta eller tolka materialet.

I 5 mom. föreskrivs om tolkning eller översättning av beslut. I den gällande lagstiftningen är bestämmelsen om tolkningen av beslutet till utlänningens språk eller till ett språk som utlänningen skäligen kan antas förstå en bestämmelse på förordningsnivå. Med beaktande av de krav som ställs i 21 § grundlagen föreslås i propositionen att bestämmelserna gällande tolkning eller översättning av beslut skall flyttas till lagnivå.

Till innehållet motsvarar det föreslagna momentet bestämmelserna i 31 § utlänningsförordningen. Det föreslås dock att ordalydelsen ändras så att ett språk som parten kan antas förstå skall vara ett alternativ när beslutet tolkas eller översätts till ett annat språk än partens modersmål. Enligt de nuvarande bestämmelserna ansluter sig bedömningen av skäligheten till att parten antas förstå ett språk, inte till i vilken grad eller omfattning parten förstår ett språk. Vid tolkning som sker vid gränsen kan man som hjälp använda färdiga blanketter på olika språk. Tolkningen skall också kunna ske via telefon.

204 §. *Delgivningssätt*. Det föreslås att det införs mer preciserade bestämmelser om delgivningen av beslut än tidigare i den nya utlänningslagen. Enligt lagen skall besluten i fortsättningen kunna delges i huvudsak på tre olika sätt, som skall kallas vanligt delgivning,

bevislig delgivning och offentlig delgivning. Dessutom skall det föreskrivas i paragrafen att förvaltningslagen skall tillämpas på delgivning, om inte annat bestäms i denna lag.

Den nya förvaltningslagen som träder i kraft vid ingången av 2004 innehåller allmänna bestämmelser om delgivning och förfarandet vid delgivning. Lagen om delgivning i förvaltningsärenden upphävs. Bestämmelserna om sätten för delgivning i detta lagförslag har formulerats med beaktande av bestämmelserna om delgivningssätten i förvaltningslagen. I enlighet med förvaltningslagen föreslås det att delgivning per post genom vanligt brev skall vara det huvudsakliga delgivningssättet. Detta delgivningssätt används numera allmänt redan vad gäller kommunala ärenden samt vid delgivning av beslut som fattas med stöd av socialvårdslagen (710/1982).

Enligt *1 mom.* skall delgivningen av beslut som fattas med stöd av denna lag verkställas som vanlig eller bevislig delgivning eller som offentlig delgivning på det sätt som närmare bestäms i denna lag. Enligt momentet tillämpas förvaltningslagen på delgivning av beslut som fattas av en myndighet, om inte annat bestäms i denna lag. Vid delgivningen av beslut som fattas av en förvaltningsdomstol tillämpas dock i fråga om ärenden som gäller utlänningslagen 55 § förvaltningsprocesslagen. Det föreslås att bestämmelsen om delgivningen av beslut som fattas av en förvaltningsdomstol skall ingå i *2 mom.* Om elektronisk kommunikation i anslutning till beslut som fattas av myndigheterna och förvaltningsdomstolarna och andra handlingar föreskrivs i lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003), som det föreslås att det skall hänvisas till i *3 mom.*

Enligt 55 förvaltningsprocesslagen som träder i kraft vid ingången av 2004 skall ett beslut, för vilket gäller att besvärstiden eller någon annan tidsfrist som påverkar mottagarens rätt börjar löpa från delfäendet, delges bevisligen enligt 60 § förvaltningslagen. En domstol kan använda bevislig delgivning också i andra fall, om det är nödvändigt för att trygga en parts rättigheter. I 55 § förvaltningsprocesslagen begränsas också verkställandet av offentlig delgivning i förhållande

till de delgivningssätt som står till myndigheternas förfogande. Enligt 55 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen kan en handling delges genom offentlig delgivning endast om delgivningen inte kan verkställas på något annat sätt. Annars kan handlingar som ansluter sig till behandlingen av ett ärende i en domstol, och också domstolens beslut, i sista hand delges genom offentlig delgivning enligt det förfarande som anges i förvaltningslagen.

Enskilda delgivningssätt är enligt förvaltningslagen förfarandet med delgivning mot mottagningsbevis, förfarandet med stämningdelgivning samt överlämnande av handlingen till parten eller hans eller hennes bud mot skriftligt bevis. Enligt lagen kan också en enskild delgivning i vissa fall verkställas genom offentlig delgivning. Det är möjligt att verkställa offentlig delgivning bl.a. när en part gömmer sig eller undviker delgivning eller om en parts hemort eller vistelseort är okänd.

I ärenden enligt utlänningslagen är den sökande själv i de flesta ärenden den enda part som har besvärsmätt i första instans. Däremot har fler besvärsmätt i tillståndsärenden som gäller familjeåterförening, om beslutet i fråga om en ansökan som gjorts av den sökande (anknytningspersonen) eller en annan familjemedlem är ett avslag. Eftersom beslutet skall delges alla familjemedlemmar som har besvärsmätt och dessa vanligen vistas i åtminstone två olika länder, innebär detta att besvärstiderna i ärendet kan börja vid olika tidpunkter.

Detta är ett problem som är svårt att lösa genom lagstiftning, eftersom en modell enligt vilken alla som är föremål för familjeåterföreningen kan anses ha delgivits beslutet samtidigt närmast utgår från att den avgörande tidpunkten är när den familjemedlem som vistas i Finland delgivits beslutet och att denna familjemedlem sedan skall ombesörja informationen till övriga familjemedlemmar som har besvärsmätt. Eftersom delgivningen av överklagbara beslut är ett nödvändigt mellansteg för att trygga en rättvis rättegång, kan ansvaret för detta inte anförtros åt den sökande själv, utan delgivningen måste ske på myndighetens initiativ. Domstolen måste vid behandlingen av ärendet beakta möjligheten att beslutet ännu inte har kunnat delges alla

parter.

205 §. *Delgivning i Finland.* Det föreslås att lagen för tydlighetens skull skall innehålla separata paragrafer för delgivning som sker i Finland och delgivning när mottagaren av beslutet finns utomlands. Delgivning i Finland skall enligt den föreslagna paragrafen verkställas antingen genom brev (1 mom.), delgivning mot mottagningsbevis eller överlämnande hos myndigheten till en part (2 mom.), stämningssdelgivning (3 mom.) eller mellanhandsdelgivning (4 mom.).

Enligt 1 mom. sker vanlig delgivning genom brev till mottagaren, om det är fråga om ett beslut som är positivt för den sökande. Också Utlänningsverket underrättas om ett sådant beslut genom brev. För den sökandes del anses delgivningen ha skett den sjunde dagen efter det att brevet avsändes, om inte något annat visas. I fråga om Utlänningsverket tillämpas de allmänna reglerna för myndigheternas delfående, dvs. att Utlänningsverket anses ha fått kännedom om beslutet den dag då brevet anlände. Hos myndigheten skall brev antecknas i ett diarium eller på annat sätt registreras, varför ankomsttidpunkten, som samtidigt fastställer när besvärstiden börjar, under inga omständigheter torde vara oklar för myndigheten.

Enligt den föreslagna 203 § skall en part ha rätt att få kännedom om ett beslut på sitt modersmål eller på ett språk som han eller hon kan antas förstå. Förslaget innebär dock inte att ett positivt beslut, som kan sändas som ett vanligt brev, måste översättas i sin helhet för mottagaren. Till ett positivt beslut kan t.ex. fogas en kortfattad text på ett språk som den sökande förstår i vilken det redogörs för de centrala punkterna i beslutet, t.ex. vilket tillstånd som beviljats och för hur lång tid.

I 2 mom. skall enligt förslaget föreskrivas om delgivning av beslut i övriga fall. Enligt momentet skall delgivning ske per post mot mottagningsbevis eller så, att beslutet överlämnas hos myndigheten till den sökande eller dennes företrädare. För tydlighetens skull föreslås vidare att det skall föreskrivas om hur det bevis skall vara avfattat som den överlämnande myndigheten skall ge till den som är föremål för delgivningen eller dennes företrädare. Ett motsvarande förfarande är möjligt också när det gäller delgivning av be-

slut som fattas av en förvaltningsdomstol, men i fråga om dessa finns de grundläggande bestämmelserna i 55 § förvaltningsprocesslagen och 60 § förvaltningslagen.

I 3 mom. föreskrivs om verkställande av stämningssdelgivning. Enligt momentet skall stämningssdelgivningen i ärenden enligt utlänningsärenden verkställas av polisen eller en gränsbevakningsman. I praktiken kommer stämningssdelgivning att användas i situationer där en utlännings undviker andra delgivningssätt. I ärenden som gäller internationellt skydd skall delgivningen på grund av sakens karaktär alltid verkställas genom stämningssdelgivning. I andra fall skall myndigheten överväga om stämningssdelgivning är nödvändig på ett sätt som motsvarar 60 § 3 mom. förvaltningslagen. Bestämmelserna i 60 § 3 mom. förvaltningslagen kompletterar reglerna för verkställandet av stämningssökan i övriga fall. Enligt det nämnda momentet tillämpas 11 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar på verkställandet av stämningssdelgivning. Beträffande jäv för den som verkställer stämningssdelgivningen tillämpas däremot förvaltningslagens bestämmelser.

Enligt 4 mom. kan delgivningen ske genom mellanhandsdelgivning när mottagaren gömmer sig eller undviker delgivning eller när hans eller hennes vistelseort är okänd. Bestämmelserna i 61 § förvaltningslagen kompletterar till denna del bestämmelserna. I förvaltningslagen föreskrivs närmare om till vem handlingen som skall delges kan överlämnas. I 61 § förvaltningslagen finns också närmare bestämmelser om hur man går till väga vid en mellanhandsdelgivning.

206 §. *Delgivning utomlands.* I paragrafens föreskrivs sammanfattningsvis om de delgivningssätt som kan användas när en person vistas utomlands. Det föreslås att vissa av den gällande utlänningslagens förfarandebestämmelser skall ingå i paragrafen och att bestämmelserna skall preciseras. Det föreslås också en bestämmelse om att delgivningen kan ske genom offentlig delgivning i Finland i de fall där delgivningen inte har genomförts. Det sistnämnda delgivningssättet avslutar de tidsfrister som i annat fall skulle förbli öppna.

I 1 mom. konstateras allmänt vilken lagstiftning som tillämpas vid delgivning till ut-

landet. Utgångspunkten är att utlänningslagen och de allmänna bestämmelser som det hänvisas till i den skall tillämpas, om inte annat följer av de internationella överenskommelser som är bindande för Finland. Finland har ingått vissa bilaterala internationella överenskommelser som gäller delgivning förfarandet. Dessa överenskommelser kan innehålla begränsningar t.ex. i fråga om delgivning som sker per post.

I början av 2 *mom.* konstateras att ett beslut kan sändas per post som ett vanligt brev också utomlands, om beslutet är positivt för den sökande. Eftersom förhållandena är olika i olika stater, föreslås det att tidpunkten för delfåendet fastställs till trettio dagar efter att brevet postades, vilket motsvarar 66 § 2 *mom.* i den gällande utlänningslagen. Enligt momentets senare del förutsätter delgivning av ett beslut per post i andra fall att ett internationellt förfarande med mottagningsbevis eller något annat förfarande som är i bruk i den ifrågavarande staten tillämpas. När de sistnämnda förfarandena tillämpas borde den myndighet som sände beslutet åtminstone få information om tidpunkten för delgivningen.

I 3 *mom.* föreslås att det skall föreskrivas om ett förfarande som skall iakttas när den ifrågavarande personen inte har meddelat sin adress till myndigheterna. Enligt momentet skall beslutet sändas till den finska beskickningen i den stat där personen är medborgare eller vistas för att delges honom eller henne. Det föreslås att delgivningssättet inte skall bestämmas närmare. Tjänstemannen vid beskickningen skall dock sätta upp ett bevis över delgivningen av vilket det framgår motsvarande uppgifter som av det mottagningsbevis som en myndighet som överlämnar ett beslut i Finland sätter upp. Vidare föreslås att det föreskrivs att beskickningen skall underätta myndigheten om beslutet inte kan delges. Uppgiften är viktig närmast därför att myndigheten i så fall kan överväga om offentlig delgivning skall verkställas.

Enligt 4 *mom.* kan ett beslut delges genom offentlig delgivning om beslutet inte på något annat sätt har kunnat delges den ifrågavarande personen. Bestämmelserna om verkställande av offentlig delgivning ingår i 62 § i den nya förvaltningslagen.

207 §. *Lämnande av kontaktinformation.*

Det föreslås att paragrafen skall föreskriva om en allmän skyldighet som gäller lämnande av kontaktuppgifter till en myndighet. Den kontaktinformation som avses i paragrafen är i synnerhet adress, som behövs när ärendet behandlas och när delgivning skall verkställas. Också annan kontaktinformation, som telefonnummer och e-postadress, skall lämnas till myndigheten för att säkerställa en smidig och snabb behandling. Kriminalisering av försummelse av skyldigheten föreslås inte.

208 §. *Information till minoritetsombudsmannen.* Om information till minoritetsombudsmannen föreskrivs i 70 § i den nu gällande lagen. Minoritetsombudsmannen skall utan dröjsmål informeras om förvaltningsmyndighetens beslut om asyl, internationellt skydd, avlägsnande ur landet samt förvar som fattats med stöd av utlänningslagen. Detsamma gäller fullföljdsdomstolens beslut. Dessutom kan minoritetsombudsmannen på begäran få information om beslut som gäller återkallande av uppehållstillstånd, beviljande av arbetstillstånd, utlänningsförseelse eller arbetstillståndsbrott.

Det föreslås att gällande praxis behålls i den nya lagen. Enligt den föreslagna paragrafens 1 *mom.* skall minoritetsombudsmannen informeras om de beslut enligt denna lag som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd eller avvisning eller utvisning av en utlänning. Dessutom skall minoritetsombudsmannen utan dröjsmål informeras om beslut om tagande i förvar av utlänningar. På minoritetsombudsmannens begäran skall denne också informeras om andra beslut enligt denna lag.

Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att de myndigheter som handlägger utlänningsärenden sköter informationen och samarbetar med minoritetsombudsmannen. Berörda myndigheters ansvar för tillkännagivande skall alltså även i fortsättningen vara omfattande och besluten skall tillkännages utan dröjsmål. Det skall gälla varje myndighet som sköter ett enskilt ärende och basera sig på myndighetens egen handlingskyldighet.

I 2 *mom.* hänvisas till 7 § lagen om minoritetsombudsmannen som innehåller bestäm-

melser om minoritetsombudsmannens allmänna rätt att få uppgifter, vilket är en central förutsättning för skötseln av minoritetsombudsmannens åligganden. Ombudsmannens verksamhet som syftar till att förbättra utlänningarnas ställning och rättigheter förutsätter att denne har rätt att få uppgifter om beslut och annan myndighetsverksamhet som inverkar centralt på utlänningarnas ställning.

Avsikten är att före utlänningslagens ikraftträdande ändra också lagen om utlänningsregistret så att minoritetsombudsmannen får rätt att ur utlänningsregistret få sådana uppgifter som är nödvändiga för skötseln av minoritetsombudsmannens uppgifter. Denna möjlighet kompletterar myndigheternas informationsskyldighet. När man enligt den föreslagna 209 § avstår från förhørsförfarandet i dess nuvarande omfattning, ger tillgång till utlänningsregistret minoritetsombudsmannen möjlighet att rikta åtgärder på eget initiativ.

209 §. *Hörande av minoritetsombudsmannen.* Enligt 33 § 2 mom. i den nu gällande utlänningslagen skall minoritetsombudsmannen beredas tillfälle att bli hörd vid behandlingen av asylansökningar, om detta inte är uppenbart onödigt. Enligt 42 § 2 mom. utlänningslagen skall minoritetsombudsmannen alltid ges tillfälle att bli hörd i ett utvisningsärende. Enligt 46 § 2 mom. utlänningslagen får den som inte har fyllt 18 år inte tas i förvar utan att socialmyndigheten eller minoritetsombudsmannen hörs. Minoritetsombudsmannen har hörts om asylansökningar och framställningar om utvisning så att denne har avgett utlåtanden.

Enligt 2 § 1 mom. 5 punkten lagen om minoritetsombudsmannen skall minoritetsombudsmannen utföra de uppgifter som minoritetsombudsmannen har enligt utlänningslagen. Enligt nuvarande praxis begär Utlänningsverket ett utlåtande av minoritetsombudsmannen om asylansökningar som behandlas i det så kallade normala förfarandet. Ombudsmannen har skrivit ett mer utförligt utlåtande i de cirka 10 % av fallen i vilka han har ansett att hans utlåtande har varit nödvändigt av skäl som hänför sig till ansökan eller dess behandling. Ett motiverat utlåtande med ett detaljerat ställningstagande har också avgetts om de flesta framställningar om utvisning. I de utlåtanden som minoritetsom-

budsmannen avgett har fokus i asylärenden lagts på utvärderingen av möjligheten att fatta ett positivt beslut och i utvisningsärenden har man bedömt om villkoren för utvisning uppfylls.

Under senare tid har andelen av utlåtandeförfarandet och arbetet i anslutning till detta varit jämförelsevis stor med tanke på ärenden inom minoritetsombudsmannens ansvarsområde och de resurser som använts. Den föreslagna bestämmelsen förutsätter ingen ökning i minoritetsombudsmannens resurser.

Enligt den föreslagna paragrafen behålls förfarandet där minoritetsombudsmannen hörs så att denna avger utlåtanden, men förfarandet blir effektivare och mer flexibelt eftersom det föreskrivs att minoritetsombudsmannen på begäran skall ha rätt att bli hörd i enskilda ärenden som gäller asylsökande eller utvisning av utlänningar. Minoritetsombudsmannen skall alltså inte i regel höras i dessa ärenden. Bestämmelsen i den föreslagna 208 § ger ombudsmannen möjlighet att bedöma i vilka enskilda fall det är nödvändigt att avge ett utlåtande. Förfarandet med utlåtanden skall alltså fortsättningsvis vara ett till ombudsmannens förfogande stående kontrollerande medel som vid behov kompletterar rättsskyddet.

Genom att rikta förfarandet med utlåtanden bättre än nu kan man också förkorta dess inverkan på den totala behandlingstiden och samtidigt effektivera förfarandets inverkan på ärendet i fråga. Det föreslås i paragrafen att den myndighet som avgör ärendet kan i varje enskilt ärende ge en tid inom vilket utlåtandet skall avges. Tiden skall vara skälig med beaktande av ärendet i fråga och dess art. Minoritetsombudsmannen skall ha tillräckligt med tid att avge ett utlåtande, men å andra sidan skall hörandet av minoritetsombudsmannen inte fördröja behandlingen av ärendet för mycket.

210 §. *Utlänningsverkets rätt att avgöra ett ärende som hör till polisinrättningen i häradet.* Enligt gällande 72 a § kan Utlänningsverket förbehålla sig beslutanderätten i ett ärende som enligt lagen skall avgöras av den lokala polisen. Utlänningsverket skall fortsättningsvis i egenskap av central förvaltningsmyndighet ha rätt att överta avgörandet av ett ärende som hör till polisinrättningens

beslutsbefogenheter. Om detta föreskrivs i 1 mom.

Enligt 2 mom. kan polisinspektionen i ett härad också på eget initiativ överföra ett ärende som hör till polisinspektionens behörigheter för att avgöras av Utlänningsverket. En sådan situation kan komma i fråga om avgörandet av ärendet kräver Utlänningsverkets mer omfattande sakkunskap. Polisen kan också i vissa prejudikatfall överföra ett ärende för att avgöras av Utlänningsverket.

211 §. *Tillsyn.* I den gällande lagens 73 § finns en bestämmelse om övervakningen av utlänningslagens bestämmelser. Det föreslås att bestämmelsen i huvudsak bibehålls oförändrad. Gränsbevakningsväsendet skall utöver Utlänningsverket och polisen vara allmän tillsynsmyndighet i fråga om utlännings- ar. Om den tillsyn som arbetarskyddsmyndigheten utövar föreskrivs i det kapitel som behandlar arbete, varför det föreslås att hänvisningen till arbetsmyndigheten stryks.

212 §. *Närmare bestämmelser.* Närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen kan enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet. Det allmänna bemyndigandet att utfärda förordning skall tolkas snävt så att endast bestämmelser som är nödvändiga för att lagen verkställs på behörigt sätt skall utfärdas med stöd av bemyndigandet.

15 kap. **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

213 §. *Ikraftträdande.* Genom lagen upphävs utlänningslagen jämte ändringar. Paragrafens 1 mom. skall innehålla den gängse ikraftträdelsebestämmelsen. Tidpunkten för ikraftträdandet motiveras närmare i avsnitt 3, *Ikraftträdande.*

Enligt 2 mom. skall den gällande utlänningslagen upphävas genom denna lag.

214 §. *Övergångsbestämmelser.* Enligt 1 mom. skall huvudregeln vara att de bestämmelser som gällde när lagen trädde i kraft skall tillämpas på ärenden som anhängiggjorts innan lagen trädde i kraft. De nya administrativa förfarandena skall inte tillämpas på anhängiga ärenden, och ärenden som är anhängiga i en bestämd myndighet skall inte på grund av en ändring som gäller behörighe-

ten flyttas till en annan myndighet. Undantag utgör sådana ärenden som återförts till ny behandling, om vilkas återförande skall fattas beslut efter det att utlänningslagen har trätt i kraft.

I 2 mom. föreskrivs att sådana uppehållstillståndsärenden som är anhängiga när lagen träder i kraft, men i fråga om vilka det enligt den nya lagen överhuvudtaget inte krävs uppehållstillstånd, skall förfalla. En sådan situation kan uppstå till exempel på grund av ändringen av systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare. I vissa fall har det enligt den gällande lagen krävts arbets- och uppehållstillstånd, men enligt förslaget skall det vara möjligt att arbeta också utan uppehållstillstånd.

Enligt 3 mom. skall det i 13 § föreskrivna villkoret att fotografier på barn som fyllt sju år skall finnas i utlänningsars pass tillämpas på pass som utfärdats efter det att lagen trädde i kraft. Pass som utfärdats innan lagen trädde i kraft skall vara giltiga utan fotografier på barn.

1.2. **Strafflagen**

47 kap. 6 a §. *Anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd.* Det föreslås att den gällande bestämmelsens rubrik och innehåll ändras till följd av ändringen av utlänningslagen. Det föreslås att den nuvarande rubriken "arbetstillståndsbrott" ändras till "anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd". Begreppet "arbetstillstånd" används inte längre i utlänningslagen, i stället skall det beviljas uppehållstillstånd för arbetstagare. I vissa fall skall det också vara möjligt att arbeta med ett annat uppehållstillstånd.

1.3. **Lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden**

24 §. Syftet med totalreformen av utlänningslagen är att åstadkomma en utlänningslag som är så tydlig, konsekvent och entydig som möjligt och som bl.a. beaktar effektiv verkställighet av åtgärder. Ett förtydligande

av myndigheternas behörigheter ingår i detta.

Enligt utlänningslagen hör övervakningen av utlänningslagens bestämmelser till Utlänningsverket, polisen, gränsbevakningsväsendet och tullmyndigheterna. Enligt gällande 24 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/1973) skall arbetarskyddsmyndigheten anmäla misstänkta arbetstillståndsbrott till åklagaren. Bestämmelsen innebär en skyldighet för arbetarskyddsmyndigheten att vara insatt i bestämmelserna om arbetstillstånd i utlänningslagen och till denna del övervaka iakttagandet av utlänningslagen, även om området i övrigt inte hör till arbetarskyddsmyndighetens behörighet eller sakkunskap. Enligt bestämmelsen är det en formell förutsättning för en process också när arbetarskyddsmyndigheten inte har något intresse i saken att myndigheten bereds tillfälle att vara närvarande, bli hörd och ställa frågor.

Detta kan inte anses ändamålsenligt varför det föreslås att ett nytt 3 mom. i vilket det hänvisas till utlänningslagen fogas till paragrafen. I förslaget till 80 § 2 och 3 mom. utlänningslagen föreskrivs att arbetarskyddsmyndigheten om den har sannolika skäl att misstänka att det förekommit arbete utan tillstånd enligt 47 kap. 6 a § strafflagen, en utlänningsförseelse som avses i 185 § eller en utlänningsförseelse av arbetsgivare som avses i 186 §, skall anmäla detta till polisen, vars uppgift är att övervaka att utlänningslagens bestämmelser efterföljs. När de nämnda brotten behandlas skall ifrågasvarande arbetarskyddsmyndighet vid behov enligt förundersökningsmyndighetens, allmänna åklagarens eller domstolens prövning beredas tillfälle att vara närvarande och bli hörd under förundersökningen och i domstolen. Det gäller närmast brott som ansluter sig till försummelse av en utlännings anställningsvillkor.

2. Närmare bestämmelser och föreskrifter

Den föreslagna utlänningslagen upphäver den nu gällande utlänningsförordningen. I den föreslagna utlänningslagens 14, 15, 60,

66, 124, 130 och 212 § ingår bemyndigande att utfärda förordning.

Om verkställigheten av utlänningslagen kan närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av statsrådet (212 §). Genom förordning av statsrådet bestäms dessutom närmare om förfarandet i anslutning till ansökan om uppehållstillstånd (60 §) och om utförande av DNA-analys (66 §).

Genom förordning av utrikesministeriet kan bestämmas närmare om pass som godkänns för inresa och vistelse i landet och undantag från innehållet i pass (14 §) och om andra handlingar som i stället för pass berättigar till inresa och vistelse i landet (15 §).

Genom förordning av justitieministeriet bestäms närmare om anmälan om förvar och domstolsbehandling (124 §).

Genom förordning av inrikesministeriet kan utfärdas närmare bestämmelser om att utlänningen skall anmäla sig hos myndigheterna med stöd av 130 §.

3. Ikraftträdande

Den föreslagna utlänningslagen ersätter i sin helhet den gällande utlänningslagen. Lagen innebär till vissa delar en väsentlig ändring av gällande förfaranden. Till beviljandet av uppehållstillstånd hänför sig ur lagens synvinkel viktiga överföringar av behörighet från en myndighet till en annan. I fråga om EU-medborgare föreslås ett nytt registreringsförfarande. Systemet med arbetstillstånd skall enligt förslaget ändras helt. Vidare föreslås en ny administrativ påföljdsavgift för transportörer. Dessutom är avsikten att den pågående överföringen av asylsamtalet från polisen till Utlänningsverket skall slutföras.

Till lagändringen ansluter sig också behovet att utveckla dataförvaltningen. Målet är att i stor utsträckning övergå till elektronisk kommunikation när det gäller anhängiggörande, behandlingen av ärenden och delgivning. Utlänningsregistret skall enligt förslaget vara det centrala registret för systemet med uppehållstillstånd, vilket innebär att också kommunikationen mellan de olika myndigheterna förbättras. Verkställandet av utlänningslagen kräver också att det ordnas omfattande utbildning för personalen vid

myndigheterna.

Det skall reserveras tillräckligt med tid efter det att lagen antagits för de åtgärder som ikraftträdandet förutsätter. På grund av det ovan anförda föreslås att lagarna skall träda i kraft den 1 januari 2004.

4. Lagstiftningsordning

4.1. Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna och utlänningslagen

I enlighet med tänkesättet i de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter avstod man vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna från att koppla de grundläggande fri- och rättigheterna till finskt medborgarskap förutom i vissa undantagsfall. Undantagen är de rättigheter som gäller rösträtt och valbarhet och rätten att vistas i landet. De övriga grundläggande fri- och rättigheterna begränsas inte längre enligt medborgarskap.

Utlänningslagen innehåller flera olika bestämmelser som anknyter till bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid en granskning av denna proposition är åtminstone bestämmelserna i grundlagens 6-10, 19, 21 och 80 § väsentliga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Utlänningslagen har ändrats flera gånger under de senaste åren. Grundlagsutskottet har också behandlat frågor som berör de grundläggande fri- och rättigheterna i anslutning till utlänningslagen i flera utlåtanden, av vilka följande kan nämnas: GrUU 23/1998 rd, GrUU 7/1999, GrUU 16/2000 rd, GrUU 17/2001 rd, GrUU 54/2001 och GrUU 25/2002 rd.

Förslaget innehåller inte några betydande ändringar med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Syftet är att ytterligare stärka utlänningars rättssäkerhet och garantierna för god förvaltning. Avsikten har varit att fästa särskild uppmärksamhet vid att det skall föreskrivas om utländska medborgares rättigheter och skyldigheter i lag i stället för i förordningar på lägre nivå.

4.2. Jämlikhet

I 6 § 2 mom. grundlagen föreskrivs om förbud mot särbehandling och i 3 mom. om att barn skall bemötas som jämlika individer. Enligt 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I 3 mom. föreskrivs att barn skall bemötas som jämlika individer och ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva.

Ett uttryck för förbudet mot särbehandling i utlänningslagen är förslagets 5 §, som föreskriver om respekterande av utlänningars rättigheter. När utlänningslagen tillämpas får inte utländska medborgares rättigheter begränsas mer än nödvändigt. I förslagets 1 § betonas också allmänt respekterande av de grundläggande fri- och rättigheterna som ett av lagens syften.

I förslagets 6 § föreskrivs om tillämpningen av lagen på minderåriga. När beslut fattas skall särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa. I 2 mom. föreskrivs att barn som har fyllt 12 år skall höras. I 122 § föreskrivs att socialmyndigheten skall höras innan en minderårig tas i förvar. I 6 § 3 mom. föreskrivs att ärenden som gäller minderåriga skall behandlas i brådsakande ordning.

4.3. Rätten till liv, personlig frihet och integritet

Enligt 7 § grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 3 mom. får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande döms ut av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden skall kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet skall tryggas genom lag.

Förslaget har flera beröringspunkter med bestämmelsen i 7 § grundlagen. I förslagets 4 kap. om vistelse föreskrivs om utredning av familjeband genom DNA-analys. I förslagets 7 kap. om säkerhetsåtgärder föreskrivs om

tagande i förvar och andra säkerhetsåtgärder som anmälningsskyldighet och upptagande av signalement. Vidare föreslås en bestämmelse om registrering av utlänningar vid omfattande inresa som skall ske vid flyktingslussarna. Förslagets 8 kap. om resedokument innehåller bl.a. en bestämmelse om kroppsvisitation när resedokument omhändertas av en myndighet.

DNA-analys

Att ta prov på människor för DNA-test innebär ett intrång i den personliga integriteten som garanteras i grundlagens 7 §. Bestämmelserna om DNA-analys fogades till utlänningslagen genom en lag som trädde i kraft den 1 mars 2000 (114/2000). I fråga om innehållet i bestämmelserna om DNA-analys föreslås inga ändringar.

I regeringens proposition (RP 88/1999 rd) ansågs det vara viktigt med tanke på skyddet av den personliga integriteten att DNA-analyserna är helt frivilliga. Med tanke på skyddet för privatlivet är det av betydelse att ett DNA-prov och de uppgifter som fås i samband med DNA-analysen är sådana personuppgifter som avses i personuppgiftslagen. Om dessa uppgifter behandlas av en myndighet, tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet när uppgifterna överlämnas. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 7/1999 rd) att de generella principerna och målen i lagförslaget stämmer överens med kraven i anslutning till de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet ansåg att det finns ett fullt acceptabelt motiv för ett DNA-prov i släktskapsfall som annars skulle bli ouppklarade, och att det inte i dessa fall finns några andra fungerade alternativ till åtgärden. Att en person går med på att låta ta prov och att detta prov undersöks utgör inte väsentligt intrång i skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Förslaget är konstitutionellt oklanderligt också i det hänseendet att en DNA-analys görs på begäran av den som anhåller om uppehållstillstånd eller en familjemedlem som vistas lagligt i Finland.

Frihetsberövande

En del av bestämmelserna om förvar i utlänningslagen ändrades genom en lag som trädde i kraft den 1 mars 2002 (117/2002). I anslutning till behandlingen av regeringens proposition (RP 192/2001 rd) behandlade också grundlagsutskottet frågor i anslutning till tagande i förvar och de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 54/2001 rd). Förslaget till totalreform av utlänningslagen innehåller bra några mindre detaljändringar i vissa av bestämmelserna. Huvudpunkterna i förfarandet och grunderna för tagande i förvar är oförändrade.

Genom den föreslagna regleringen, som också ingår i den gällande lagen, genomförs principen att de som tagits i förvar på utlänningsrättsliga grunder skall hållas åtskilda från personer som häktats på grund av brott eller berövats sin frihet på grund av misstanke om brott. Denna s.k. separationsprincip framgår av flera internationella rekommendationer som nämns i den ovan nämnda propositionen och av förslagets 123 § 2 mom., där det sägs att en utlänning som tagits i förvar så snart som möjligt skall föras till en plats som särskilt är avsedd för ändamålet. Om bemötandet av personer som tagits i förvar föreskrivs i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter.

Det föreskrivs också om vissa undantag från den nämnda separationsprincipen. En utlänning som tagits i förvar kan enligt 123 § 3 mom. undantagsvis placeras i polisens häkteslokaler om förvarsenheterna tillfälligt är fullsatta eller om utlänningen tas i förvar långt från den närmaste förvarsenheten, varvid förvaret får vara högst fyra dygn. Grundlagsutskottet har behandlat också denna fråga i sitt utlåtande.

Registrering av invandrare vid omfattande inresa

Den föreslagna bestämmelsen om registrering av invandrare vid omfattande inresa (133 §) kan tolkas så att den inskränker på bestämmelsen om personlig frihet i 7 § grundlagen. Grundlagsutskottet har behandlat

grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna i ett betänkande (GrUB 25/1994). Utskottet konstaterar i sitt utlåtande att inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kräver ett adekvat rättskydd och att inskränkningarna inte får stå i strid med Finlands internationella förpliktelser vad gäller de mänskliga rättigheterna. Utskottet hänvisar till artikel 5 punkt 1 underpunkt f i Europeiska människorättskonventionen enligt vilken frihetsberövande kan ske när en person skall hindras från att obehörigen komma in i landet. Envar som berövats sin frihet genom arrestering eller annars, skall enligt konventionens artikel 5 punkt 4 äga rätt att inför domstol kräva att lagligheten av frihetsberövandet snabbt skall prövas och att han eller hon skall frigges om åtgärden inte är laglig.

I enlighet med ordalydelsen i och syftet med Europeiska människorättskonventionens artikel 5 punkt 4 tillämpas artikeln på en person som berövats sin frihet och som bestrider att åtgärden är laglig och kräver att få bli frigiven. Av central betydelse är bestämmelsen att en person har rätt att få lagligheten av frihetsberövandet snabbt prövad. I regel beror det konkreta innehållet i ett krav som gäller prövning och snabbhet i varje enskilt fall på omständigheterna samt frihetsberövandets karaktär. Ur Europeiska kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheternas rättspraxis kan inte härledas några exakta tidsgränser för en "snabbt" genomförd laglighetsprövning av ett frihetsberövande. Om domstolsprövningen sker inom en vecka eller om personen frigivs innan en vecka har förflutit, kan man utgå från att möjligheten att ett konventionsbrott har skett är jämförelsevis liten. Om tiden däremot överstiger en månad, måste staten ha välgrundade skäl som berättigar dröjsmålet.

I en situation där det är fråga om en omfattande inresa är det frihetsberövande som sker vid en flyktingsluss till karaktären inte en enskilt prövad säkerhetsåtgärd som sådant tagande i förvar som avses i förslagets 121 §, utan en åtgärd som vidtas jämförelsevis summariskt därför att antalet inresor är så stort. Frihetsberövandet sker vid flyktingslussen, där man försöker ordna så goda förhållanden som möjligt. Målet är också att fri-

hetsberövandet skall vara så kort som möjligt så att rörelsefriheten begränsas för högst 14 dagar, varefter man skall återgå till att på normalt sätt tillämpa utlänningslagens bestämmelser om förvar och rättsskyddsprinciperna skall vara desamma som gäller vilken utlänningslag som helst enligt utlänningslagen.

4.4. Rörelsefrihet

Enligt 9 § grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Förslagets 4 kap. innehåller bestämmelser om vistelse, fri rörlighet och genomresa. Om uppehållsrätt föreskrivs i 38 § och enligt 39 § har utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och välja bostadsort. Bestämmelsen om fri rörlighet finns också i den gällande utlänningslagen (9 §). Däremot skall formerna av laglig vistelse framgå tydligare i den föreslagna lagen än i den gällande lagen.

Till utlänningars rätt att röra sig fritt ansluter sig också de föreslagna bestämmelserna om anmälningsskyldighet (118 §) samt skyldighet att styrka sin identitet och lämna upplysningar om sin vistelse (130 §). I 118 § föreskrivs om grunderna och förfarandet när en utlänningslag kan åläggas att anmäla sig till polisen eller gränskontrollmyndigheten. Enligt 130 § skall en utlänningslag på kallelse infinna sig hos polisen eller gränskontrollmyndigheten för att lämna behövliga upplysningar om sin vistelse. Motsvarande bestämmelser finns också i den gällande utlänningslagen. Det föreslås att bestämmelserna skall preciseras.

Enligt 9 § 4 mom. grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. En utlänningslag får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. I förslagets 9 kap. finns bestämmelserna om avlägsnande ur landet. Förslaget innehåller bl.a. en särskild bestämmelse om förbud mot tillbaksändning (147 §). Dessutom innehåller bestämmelsen om verkställbarheten i fråga om beslut om avlägsnande (200 §) en hänvisning till förbudet mot tillbaksändning. Om avlägsnande av EU-medborgare och personer

som kan jämföras med dem föreskrivs i kapitlet om unionsmedborgare.

Det föreslås inga ändringar beträffande innehållet i de gällande bestämmelserna om förbud mot tillbakasändning, utan förbuden skall iakttas på samma sätt som tidigare.

Till grunderna för avvisning och utvisning föreslås preciserande ändringar.

I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) var utgångspunkten huvudregeln i internationell rätt enligt vilken en utlänning inte har generell rätt att slå sig ner i ett annat land. Enligt internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter skall utländska medborgare garanteras ett skydd genom de förfaranden som tillämpas när man avgör om de har rätt att resa in eller fortsätta sin vistelse i landet. Ur laglighetskravet kan man enligt förarbetat till reformen, förutom förbudet mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar, också härleda kravet på att grunderna och förfarandet gällande beslut om inresa och vistelse i landet skall regleras så att rättsskyddet förverkligas.

Till de krav på förfaranden som följer av konventionerna om mänskliga rättigheter hör rätten att företrädas inför en myndighet och rätten att framlägga skäl som talar mot utvisningen, samt rätt att efter det första beslutet få sin sak omprövad av en myndighet som är oberoende av den som fattat det första beslutet (Europeiska människorättskonventionen sjunde tilläggsprotokollet artikel 1, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter artikel 13). Enligt ordalydelsen i dessa artiklar gäller detta utlänningar som lagligen vistas i landet. Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter övervakas av FN:s människorättskommitté som i sitt allmänna ställningstagande om utlänningars ställning 15 (27) konstaterar att beslut om vistelsens laglighet skall fattas med respekt för rättsskyddsgarantierna i konventionens artikel 13. Kravet att varje fall skall prövas individuellt följer av förbudet mot kollektiv utvisning av utlänningar (Europeiska människorättskonventionen fjärde tilläggsprotokollet artikel 4).

Utgångspunkten för de föreslagna bestämmelserna är att lagstiftningen skall stämma överens med Finlands internationella förplik-

telser. Utlänningar skall garanteras ett skydd genom de förfaranden som tillämpas när deras rätt till inresa och vistelse i landet avgörs. Ur kravet att detta skall regleras genom lag härleds utöver förbudet mot diskriminering och godtycklighet vid bemötandet av utlänningar, även kravet att regleringen av grunderna och beslutsförfarandena i fråga om inresa och vistelse i landet skall vara sådana att rättssäkerheten garanteras.

4.5. Skydd för privatlivet

Enligt 10 § 1 mom. grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter skall utfärdas genom lag.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 23/1998 rd) behandlat begreppet familjemedlem och bestämmelserna om beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband med hänseende på grundlagens 10 § 1 mom. Utskottet konstaterar att bestämmelserna som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband är viktiga med avseende på skyddet för privatlivet i 10 § 1 mom. grundlagen och skyddet för familjelivet i Europeiska människorättskonventionens artikel 8. I ljuset av förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är det meningen att familjelivet skall ingå i skyddet för privatlivet, även om detta inte direkt sägs ut i själva bestämmelsen (RP 309/10993 rd, s. 57 första spalten). Utskottet konstaterar att ordet familjemedlem baserar sig på den finländska uppfattningen av kärnfamiljen. Det familjebegrepp som åtnjuter skydd i konventionerna om de mänskliga rättigheterna kan i andra kulturer omfatta personer som inte ingår i definitionen som avses i lagförslaget. Därför anser utskottet det vara viktigt att beviljande av uppehållstillstånd är möjligt också i fråga om andra anhöriga än de som omfattas av definitionen på familjemedlem. Utskottet fäster i sitt utlåtande uppmärksamhet vid att barn under 21 år räknas som familjemedlemmar när det gäller EES-länderna samt Cypern, Malta och Turkiet som har tillträtt Europeiska sociala stadgan. I andra fall är åldersgränsen 18 år. Den undantagsreglering på grund av statsmedborgarskap medför vissa problem. Utskottet

menar dock att förslaget kan antas i detta fall på grund av förpliktelse i den aktuella konventionerna.

Förslaget till utlänningslag innehåller två definitioner på begreppet familjemedlem. I kapitlet om vistelse finns en allmän definition på familjemedlem (38 §) och beträffande EU-medborgares familjemedlemmar finns en särskild bestämmelse i kapitlet om unionsmedborgare (154 §). Till skillnad från den gällande lagen, där förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband regleras i en enda bestämmelse, föreskrivs i förslaget om förutsättningarna i var och en av de bestämmelser som gäller de olika formerna av uppehållstillstånd. I fråga om åldersgränsen för barn finns det fortfarande skillnader i definitionen på familjemedlem beroende på statsmedborgarskap.

4.6. Rättsskydd

Grundlagens 21 § gäller rättsskyddet. I 1 mom. garanteras för det första vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. För det andra garanteras också rätten att få ett beslut som gäller individens rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Enligt 2 mom. skall offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, som nämns särskilt i momentet, samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Utgångspunkten i den gällande lagen har varit allmän besvärsmålsrätt utom i fråga om ärenden som gäller visum och vissa ärenden som gäller uppehållstillstånd. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande GrUU 23/1998 rd ansett att detta överensstämmer med grundlagens 21 § 1 mom. I fråga om visumärenden betonades att beslutsfattandet grundar sig på statens suveränitet, dvs. att prövningsrätten är omfattande i enskilda fall. Grundlagsutskottet konstaterade att utläningar därför inte har någon juridisk rätt att t.ex. få visum. Denna uppfattning ligger i linje med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna och stämmer överens med grundlagsut-

skottets tidigare hållning i frågan (GrUU 13/1998 rd): "Rätten att besluta vem som får resa in i landet är en av de viktigaste frågorna i en stats suveränitet. Att en stat beviljar visering eller avslår en viseringsansökan innefattar denna typ av maktutövning i enskilda fall."

Rättsskyddet och asylförfarandet har behandlats i riksdagen i samband med den lag som trädde i kraft den 10 juli 2000 (648/2000). Det föreslås att innehållet i de gällande bestämmelserna om asylförfarande i huvudsak förblir oförändrat. De centrala punkterna med tanke på konstitutionen är begreppen tryggt asylsamtal och tryggt ursprungsland samt de aspekter som ansluter sig till verkställandet av beslut om avvísning. Grundlagsutskottet har behandlat frågor som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna i sitt utlåtande GrUU 16/2001 rd.

Tryggt ursprungsland

Grundlagsutskottet har konstaterat i sitt utlåtande att inställningen till begreppet tryggt ursprungsland har varit kritisk, eftersom det strider mot andan i flyktingkonventionen. Begreppet tryggt ursprungsland kan ge sken av att man försöker få till stånd en s.k. geografisk reservation inom statsintern rätt, vilket strider mot flyktingkonventionen. Begreppet kan enligt utskottets uppfattning användas i lagen, om varje ansökan utreds tillräckligt individuellt (se GrUU 23/1998 rd, s. 4 andra spalten). Med avseende på att varje ansökan skall utredas individuellt, är avsikten enligt motiveringen (RP 15/2000 rd) inte att upprätta en förteckning över trygga ursprungslander enligt vilken de sökande automatiskt sänds tillbaka.

Verkställande av beslut om avvísning

Det föreslås att den gällande lagens bestämmelser om verkställande av beslut om avvísning i huvudsak skall bibehållas oförändrade.

I regeringens proposition (RP 15/2000 rd) motiveras omedelbar verkställighet av avvísningsbeslut i vissa fall med att verkställigheten bör ses som en del i ett större rättsskyddssammanhang, vilket också betonats i

grundlagsutskottets praxis. Sökanden kan alltid söka ändring hos Helsingfors förvaltningsdomstol och begränsningarna gäller i första hand sökandens möjlighet att överklaga medan han eller hon vistas i Finland.

Enligt den nämnda propositionen kan rätten att verkställa ett beslut av Helsingfors förvaltningsdomstol i ett asylärende, även om besvärstillstånd har ansökts hos högsta förvaltningsdomstolen, anses vara förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna, därför att grunden i vilket fall som helst utgörs av ett avgörande av en domstol.

Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande (GrUU 16/2000 rd) att omedelbart verkställande av ett avvisningsbeslut leder till att ett eventuellt överklagande måste ske från ett annat land, vilket kan vara en betydligt svårare procedur än att överklaga beslutet på ort och ställe. Utskottet anser att ordningen dock inte strider mot 21 § grundlagen. Det är dock ändamålsenligt att asylsökandes rättssäkerhet ordnas på behörigt sätt på det praktiska planet så att de har tillgång till adekvat rättshjälp och tolkning. Utskottet ansåg omedelbart verkställighet av beslut vara godtagbart när Dublinkonventionen och nordiska passkontrollöverenskommelsen kan tillämpas samt med anledning av ny ansökan. Utskottet ansåg att ett motsvarande förfarande är möjligt också när sökanden kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland eller när en ansökan anses vara uppenbart ogrundad. Utskottet betonade också att verkställigheten av ett avvisningsbeslut tidsmässigt bör planeras med hänsyn till att sökanden skall kunna överklaga beslutet på behörigt sätt. Vidare betonade utskottet med hänvisning till rättssäkerhetsaspekterna att det särskilt vid förestående omedelbart verkställighet av ett beslut är viktigt att det finns tillgång till rättshjälp för att de sökande skall kunna överklaga besluten.

Tillfälligt skydd

Bestämmelserna om tillfälligt skydd fogades till utlänningslagen genom en lag som trädde i kraft den 1 mars 2002. Det föreslås att innehållet i bestämmelserna bibehålls oförändrat.

De grundläggande fri- och rättigheterna be-

rörs i bestämmelserna om tillfälligt skydd, dvs. bestämmelsen om avbrytande av behandlingen av en asylansökan (111 § 1 mom.) och bestämmelsen att behandlingen förfaller när det tillfälliga skyddet har upphört (111 § 2 mom.). Grundlagsutskottet har behandlat frågorna i utlåtandet GrUU 17/2002 rd.

Grundlagsutskottet bedömde bestämmelserna om avbrytande av behandlingen av asylansökan utifrån grundlagens 21 §. Enligt 21 § 1 mom. grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad av en behörig myndighet utan ogrundat dröjsmål. Utskottet ansåg att den föreslagna lagen inskränker denna rättighet. Utskottet menade emellertid att bestämmelsen är godtagbar, eftersom den sökande under ett avbrott åtnjuter internationellt skydd, som är en förmån motsvarande den som han eller hon eftersträvar med sin asylansökan. Dessutom är det i de flesta fall motiverat att skjuta upp behandlingen av asylansökningar eftersom förhållandena snabbt förändras vid massflykter. Enligt utskottet var det tydligast om behandlingen av asylansökningar får avbrytas direkt med stöd av lag.

Grundlagsutskottet ansåg också att bestämmelsen om att behandlingen av asylansökan förfaller när det tillfälliga skyddet upphör var av betydelse med avseende på bestämmelserna om rättssäkerhet i grundlagen. Enligt den nämnda bestämmelsen förfaller behandlingen om sökanden inte på utlänningsverkets skriftliga förfrågan meddelar att han eller hon önskar få sin ansökan om uppehållstillstånd behandlad.

Rätten att få sin sak behörigt behandlad utan ogrundat dröjsmål tryggas i 21 § 1 mom. grundlagen, och rätten att få ett motiverat beslut ingår i garantierna för god förvaltning i 21 § 2 mom. grundlagen. Utskottet ansåg att förslaget inte begränsade den grundlagsfästa rättssäkerheten i otillbörlig grad, eftersom den asylsökande själv kan medverka till att behandlingen förfaller.

Påföljd för transportörer

Enligt föreslagna 173 § skall transportörer vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att utläningar som de transporterar till

Finland från länder utanför Schengenområdet och som varken är unionsmedborgare eller kan jämföras med unionsmedborgare har ett sådant resedokument som krävs för inresa samt ett sådant visum eller uppehållstillstånd som krävs. Enligt 179 § skall en transportör som bryter mot bestämmelserna i 173 § påföras en påföljdsavgift som är 3 000 euro per person som transporterats. Avgiften påförs inte bl.a. om transportören visar att han har iakttagit skyldigheten att kontrollera att utlänningen vid transportens inledande har haft ett sådant resedokument samt sådant visum eller uppehållstillstånd som krävs. Vidare skall transportören kunna befrias från påföljdsavgiften också på vissa andra grunder.

Påföljdsavgiften baserar sig på direktivet om transportörens ansvar. Förslaget innebär en omvänd bevisbörda, eftersom transportören för att undvika avgiften måste kunna visa att han har iakttagit kontrollskyldigheten.

Förfarandet bör granskas utgående från 21 § 1 mom. grundlagen och skuldlöshetspresumtionen i artikel 6 stycke 2 i Europeiska människorättskonventionen. Enligt män-

niskorättskonventionens artikel 6 stycke 2 skall envar som blivit anklagad för brottslig gärning betraktas som oskyldig intill dess han eller hennes skuld lagligen fastställts. Enligt praxis vid europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna befriar det faktum att påföljden för en gärning som tidigare karakteriserats som ett brott ändrats till administrativ påföljd nödvändigtvis inte från skyldigheten att iaktta de krav som ställs på en straffprocess. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har utöver gärningens statsinterna karaktär fäst uppmärksamhet vid gärningens art samt påföljdens art och stränghet.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslaget enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning i enlighet med 72 § grundlagen. Eftersom det i propositionen föreslås lagstiftning som nära an knyter till grundlagen, föreslår regeringen att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas i fråga om lagstiftningsordningen.

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

*Lagförslagen***1.****Utlänningslag**

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1 §

Lagens syfte

Syftet med denna lag är att genomföra och främja god förvaltning och rättsäkerhet i utlänningsärenden. Syftet med lagen är dessutom att främja reglerad invandring och internationellt skydd med respekterande av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande fri- och rättigheterna samt med beaktande av internationella fördrag som är förpliktande för Finland.

2 §

Tillämpningsområde

På utlänningars inresa och utresa samt på deras vistelse och arbete i Finland tillämpas denna lag och de bestämmelser som utfärdas med stöd av den.

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

- 1) *utlänning* var och en som inte är finsk medborgare,
- 2) *unionsmedborgare och därmed jämförbara personer* medborgare i Europeiska uni-

onens (EU) medlemsstater samt medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz,

3) *transportör* varje fysisk eller juridisk person som bedriver yrkesmässig persontrafik luft-, land- eller sjövägen eller per järnväg,

4) *visum* ett tillstånd som berättigar en utlänning att resa in och kortvarigt vistas i Finland, om övriga villkor för inresa uppfylls,

5) *uppehållstillstånd* ett tillstånd för en utlänning att i något annat syfte än turism eller därmed jämförbar kortvarig vistelse upprepade gånger resa in och vistas i landet,

6) *uppehållstillstånd för arbetstagare* ett sådant tillstånd att vistas i Finland eller på ett finländskt fartyg som krävs av utlänningar som ämnar utföra sådant förvärvsarbete som de inte har rätt att utföra med stöd av något annat uppehållstillstånd eller utan uppehållstillstånd,

7) *uppehållstillstånd för näringsidkare* ett sådant tillstånd att vistas i Finland som krävs av utlänningar som ämnar idka näring,

8) *förvärvsarbete* arbete i anställnings- och tjänsteförhållande och annan anställning där arbete utförs mot vederlag,

9) *näringsidkare* personer som idkar näring eller utövar yrke under eget namn (yrkesutövare) eller som med tanke på företagsansvaret kan jämföras med sådana personer,

10) *flyktingkonventionen* konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968),

11) *flykting* en utlänning som uppfyller villkoren enligt artikel 1 i flyktingkonventionen,

12) *flyktingstatus* status som beviljas utlänningar som godkänts som flyktingar,

13) *internationellt skydd* flyktingstatus eller uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd,

14) *asyl* uppehållstillstånd som beviljas flyktingar vid asylförfarande,

15) *anknytningsperson* en person som vistas i Finland och på grundval av vilkens vistelse uppehållstillstånd på grund av familjeband söks för en familjemedlem i utlandet,

16) *rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten* rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat,

17) *Schengenkonventionen* den i Schengen den 19 juni 1990 ingångna konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna,

18) *Schengenregelverket* den helhet som genom Amsterdamfördraget den 1 maj 1999 upptagits i Europeiska unionens regelverk och som består av Schengenavtalet från 1985, Schengenkonventionen från 1990, medlemsstaternas anslutningsfördrag samt beslut och förklaringar av Schengens verkställande kommitté samt rättsakter på basis av detta regelverk som utfärdats senare,

19) *Schengenstat* en stat som tillämpar Schengenregelverket,

20) *Schengenområdet* det område som bildas av Schengenstaterna,

21) *gränskontrollmyndighet* gränsbevakningsväsendet och andra myndigheter som har rätt att utföra gränskontroll enligt lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999).

4 §

Förhållande till andra lagar

Vid behandlingen av ärenden som avses i denna lag iakttas förvaltningslagen (434/2003), om inte något annat bestäms särskilt i lag. I fråga om i denna lag avsedda ärenden som gäller ändringssökande iakttas förvaltningsprocesslagen (586/1996), om inte något annat bestäms särskilt i lag.

På ett asylsamtal som polisen håller i syfte att utreda grunderna för asylansökan tillämpas förvaltningslagen. På polisens utredning av förutsättningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet samt på utredning av en asylsökandes identitet, inresa och resrutt tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (493/1995).

På undersökning som gränsbevakningsväsendet utför med stöd av denna lag tillämpas 47 § lagen om gränsbevakningsväsendet.

I fråga om inresa av en militärperson från en främmande stat gäller dessutom vad som bestäms i territorialövervakningslagen (755/2000).

5 §

Respekterande av utlänningars rättigheter

När lagen tillämpas får utlänningarnas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.

6 §

Tillämpning av lagen på minderåriga

I beslutsfattande som sker med stöd av denna lag och som gäller ett barn som är yngre än 18 år skall särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa.

Innan beslut fattas i ett ärende som gäller ett barn som har fyllt 12 år skall barnet höras, om det inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikter skall beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsnivå. Även ett yngre barn kan höras, om barnet är så utvecklat att dess åsikter kan uppmärksammas.

Ärenden som gäller minderåriga barn skall behandlas i brådskande ordning.

7 §

Allmänna förfaranden inom förvaltningsförfarandet

Den myndighet som avgör ärendet skall ge

parten en bedömning av den tid som behövs för att avgöra ärendet.

Myndigheten skall se till att ärendet reds ut. Parten skall lägga fram en utredning om grunderna för sina yrkanden och även annars bidra till utredningen av sitt ärende. Myndigheten skall uppge för parten vilka tilläggsutredningar som skall läggas fram i ärendet. Begäran om utredning skall individualiseras samt stå i rätt förhållande till de utredningsmedel som parten med hänsyn till sina förhållanden förfogar över.

Kan beslutet i ett ärende i betydande grad påverka avgörandet av ett annat ärende som samtidigt är anhängigt, skall ärendena beredas tillsammans och i mån av möjlighet avgöras på samma gång, om inte den samtidiga behandlingen medför menligt dröjsmål.

8 §

Personlig närvaro samt anlitande av ombud och biträde

Förvaltningsärenden enligt denna lag skall anhängiggöras personligen, om inte något annat bestäms nedan. För utredning av ärendet kan en person som befinner sig i Finland dessutom åläggas att infinna sig för att höras av myndigheten. Det kan bestämmas att den som inte fullgör skyldigheten att infinna sig skall hämtas. Om polisens skyldighet att ge handräckning bestäms i polislagen.

När ett förvaltningsärende anhängiggörs och behandlas får en part anlita biträde. När ett förvaltningsärende anhängiggörs och behandlas är det också tillåtet att anlita ombud, om det inte för utredningen av ärendet eller fastställandet av utlänningens identitet är nödvändigt att utlänningen hörs personligen eller infinner sig.

När ärenden som gäller ändringssökande enligt denna lag anhängiggörs eller behandlas får parten anlita biträde eller ombud. En utlänning kan åläggas att infinna sig personligen vid domstolen så som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

Om biträdenas och ombudens behörighet samt tystnadsplikt bestäms särskilt.

9 §

Rättshjälp

Om utlänningars rätt till rättshjälp bestäms i rättshjälplagen (257/2002).

När ett förvaltningsärende behandlas kan dock också en annan person med juristutbildning än ett offentligt rättsbiträde förordnas till utlänningens biträde.

När domstolen behandlar ett ärende som avses i denna lag kan den bevilja utlänningen rättshjälp utan att kräva utredning om sökandens ekonomiska ställning. Ersättningen till biträdet betalas av statens medel så som bestäms i rättshjälplagen.

10 §

Anlitande av tolk och översättare

Vid behandling av sådana förvaltningsärenden eller ärenden som gäller ändringssökande som avses i denna lag får tolk anlitas. Myndigheten skall ordna tolkning i enlighet med 203 §. I förvaltningsärenden eller ärenden som gäller ändringssökande får en utlänning dessutom anlita tolk eller översättare på egen bekostnad.

Som av myndigheten anskaffad tolk eller översättare får inte anlitas en person som står i ett sådant förhållande till parten eller ärendet att hans eller hennes tillförlitlighet kan äventyras på denna grund eller att partens säkerhet kan äventyras.

Om tolkars tystnadsplikt bestäms särskilt.

2 kap.

Inresa

11 §

Villkor för inresa

Av en utlänning som kommer till Finland krävs det att

1) han eller hon har ett sådant giltigt rese-dokument som förutsätts och som berättigar till gränsövergång,

2) han eller hon har ett sådant giltigt visum, uppehållstillstånd, uppehållstillstånd för arbetstagare eller uppehållstillstånd för näringsidkare som krävs, om inte något annat följer av Europeiska gemenskapernas lagstiftning eller ett internationellt fördrag som är bindande för Finland,

3) han eller hon vid behov kan visa upp handlingar av vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen och visa att han eller hon har tillräckliga medel för sin försörjning med beaktande av såväl den planerade vistelsens längd som återresan till utreselandet eller genomresan till ett sådant tredje land till vilket hans eller hennes inresa är garanterad, eller att han eller hon på lagligt sätt förmår skaffa sig sådana medel,

4) han eller hon inte har meddelats inreseförbud, och att

5) han eller hon inte anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser.

Om grunderna för avvisning bestäms i 148 §.

12 §

Gränsövergångsställen

En utlänning får resa in i Finland och ut ur landet endast via ett gränsövergångsställe, om inte något annat följer av Europeiska gemenskapernas lagstiftning eller ett internationellt fördrag som är bindande för Finland.

En gränskontrollmyndighet kan bevilja tillstånd till inresa eller utresa också via något annat ställe än ett gränsövergångsställe (*tillstånd till gränsövergång*).

13 §

Pass

En utlänning som reser in i eller vistas i Finland skall ha ett giltigt pass som har utfärdats av en myndighet i hans eller hennes hem- eller vistelseland. Passet skall på uppmaning visas upp för gränskontrollmyndigheten eller polisen.

I en utlännings pass skall finnas uppgift om utlännings namn, födelsedatum, kön och medborgarskap samt hur länge passet är i kraft, vem som har utfärdat det och var det har utfärdats. I passet skall dessutom finnas ett fotografi på vilket passinnehavaren utan svårighet kan kännas igen.

En utlännings make och barn som inte har fyllt sexton år och som reser tillsammans med passinnehavaren kan använda utlänningsens pass, om deras namn och födelseår samt dessutom makens fotografi och fotografier av barn som har fyllt sju år finns i det.

Om passets giltighetsområde inte anges i passet, skall det anses att Finland hör till detta område.

14 §

Godkännande av pass

Genom förordning av utrikesministeriet kan närmare bestämmelser utfärdas om pass som godkänns för inresa och vistelse i landet. Genom förordning av utrikesministeriet kan föreskrivas sådana undantag från de i 13 § 2 och 3 mom. nämnda kraven på innehållet i pass som är nödvändiga för att övervaka inresa och trygga vistelse i landet. Innan en förordning utfärdas skall utrikesministeriet höra inrikesministeriet.

15 §

Handling som ersätter pass

I stället för pass kan som en handling som berättigar till inresa och vistelse i landet godkännas någon annan handling som uppfyller kraven enligt 13 § 2 och 3 mom. Närmare bestämmelser om dessa handlingar kan utfärdas genom förordning av utrikesministeriet. När förordningen bereds skall inrikesministeriet höras.

Gränskontrollmyndigheten kan i enskilda fall av särskilda skäl såsom tillfälligt pass godkänna även ett identitetsbevis eller en motsvarande handling som inte uppfyller kraven på pass enligt denna lag.

16 §

Sällskapspass

Såsom pass för en grupp av utlänningar som reser tillsammans godkänns ett sällskapspass, av vilket skall framgå namnen på deltagarna i resan och deras födelsedatum. I ett sällskapspass får endast medborgare i den stat som har utfärdat passet finnas antecknade.

Reseledaren skall ha ett personligt pass. Var och en som finns antecknad i sällskapspasset skall ha ett identitetsbevis som har utfärdats av en myndighet i hans eller hennes hemland, förutom då det i sällskapspasset finns fotografier av deltagarna som styrkts med myndighetens stämpel.

Vid inresa och utresa skall reseledaren på uppmaning lämna gränskontrollmyndigheten en förteckning över dem som reser på sällskapspasset. Av förteckningen skall framgå namnen på deltagarna i resan och deras födelsedatum.

3 kap.

Visum

17 §

Tillämpliga bestämmelser vid behandling av visumärenden

I stället för förvaltningslagen skall bestämmelserna i denna lag och föreskrifterna i de gemensamma konsulära anvisningarna enligt Schengenregelverket tillämpas på anhängiggörande av visumansökan, behandling av ansökan, beslutsförfarandet, motiveringarna till beslut, beslutets innehåll och meddelande om beslut.

18 §

Visumfrihet och visumplikt

Unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer kan komma till Finland och vis-

tas i Finland utan visum, om de har ett resedokument som godkänts i Finland.

Genom rådets förordning anges de stater för vilkas medborgare visumplikt gäller och de stater vilkas medborgare inte behöver visum för att komma till eller kortvarigt vistas inom Schengenområdet.

Om visumfrihet för innehavare av resedokument för flyktning bestäms i den europeiska överenskommelsen om avskaffande av viseringstväng för flyktingar (FördrS 36/1990).

19 §

Visumplikt efter det att vistelsetiden utan visum gått ut

Utlänningar vilkas vistelsetid utan visum inom Schengenområdet har gått ut är skyldiga att skaffa visum eller uppehållstillstånd.

20 §

Olika slag av Schengenvisum

Ett Schengenvisum kan vara engångsvisum, flergångsvisum, genomresevisum, visum för flygplatstransitering eller återkomstvisum.

Engångsvisum kan beviljas för en inresa till Schengenområdet och för högst tre månaders vistelse. Flergångsvisum kan beviljas för två eller flera inresor till Schengenområdet. För den som innehar ett flergångsvisum får den sammanräknade totala längden av på varandra följande vistelser under en tid om sex månader vara högst tre månader räknat från det att han eller hon första gången kom till Schengenområdet.

Engångsvisum kan beviljas i sällskapspass som gruppvisum för genomresa eller för vistelse i högst en månad för minst fem och högst femtio personer, om syftet är att de i grupp skall delta i ett konst-, vetenskaps- eller sportevenemang, eller för personer som kommer till landet i turistsyfte och lämnar landet tillsammans. Gruppvisum beviljas som territoriellt begränsat visum för sjömän som tillsammans reser till eller från ett fartyg

som är i Finland.

Återkomstvisum kan beviljas för en eller flera återresor till Finland under engångsvisumets giltighetstid eller när ett uppehållstillståndsärende är anhängigt.

Genomresevisum kan beviljas för en, två eller i undantagsfall flera resor genom Schengenområdet, vilka varje gång får vara högst fem dagar.

Visum för flygplatstransitering kan beviljas för sådan vistelse på internationella flygplatsområden inom Schengenområdet vilka är nödvändiga på grund av mellanlandning eller omstigning mellan två resor.

21 §

Giltighetstiden för visum

Vistelsedagarna enligt visumet kan beviljas för användning inom ett år eller inom en kortare tid. Av grundad anledning kan det beviljas att vistelsedagarna används under en tidsperiod som är längre än ett år.

Visumet är giltigt högst tills resedokumentet upphör att gälla.

22 §

Anhängiggörande av visumansökan och hörande av sökanden

Visumansökan anhängiggörs när sökanden eller sökandens ombud har lämnat in ansökan till en beskickning och när handläggningsavgiften för visumansökan har betalats i samband med inlämnandet eller på ett bankkonto som beskickningen uppgett.

Till visumansökan fogas ett giltigt resedokument och vid behov handlingar som anger syftet med den planerade vistelsen, vistelsens längd och förhållandena.

Sökanden kan personligen kallas till den beskickning som behandlar visumansökan för att muntligen framföra grunderna för sin ansökan, om det inte är uppenbart onödigt att sökanden hörs personligen.

23 §

Allmänna villkor för beviljande av visum

Visum kan beviljas, om utlänningen uppfyller villkoren för inresa och om det inte finns grundad anledning att misstänka att syftet är att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

24 §

Försäkringskrav

Av den som ansöker om visum kan krävas en försäkring som beviljats av ett tillförlitligt och solitt bolag eller en tillförlitlig och solid inrättning för täckande av kostnader för sjukdom och olycksfall eller för hemsändning, om inte något annat följer av bilaterala överenskommelser om social trygghet eller andra internationella fördrag som är bindande för Finland. Resenärsförsäkring krävs inte av innehavare av diplomat- och tjänstepass.

25 §

Villkor för territoriellt begränsat Schengenvisum

Om en eller flera Schengenstat inte har godkänt en utlännings resedokument men de övriga villkoren för inresa uppfylls, beviljas Schengenvisum som territoriellt begränsat visum som gäller endast sådana Schengenstater som har godkänt utlänningens resedokument.

Ett Schengenvisum beviljas som territoriellt begränsat visum till Finland och vid behov till andra Schengenstater, om det beviljas av humanitära skäl, på grund av ett nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser och om

1) någon av de förutsättningar för inresa som nämns i 11 § saknas, eller om

2) visum beviljas utan att de övriga Schengenstaterna hörs trots skyldigheten därtill eller trots att en annan Schengenstat har begärt att visum inte skall beviljas.

Ett Schengenvisum beviljas som territoriellt begränsat visum som gäller endast Finland, om det beviljas som gruppvisum för

sjömän som tillsammans reser till eller från ett fartyg som är i Finland.

Ett Schengenvisum beviljas som territoriellt begränsat visum som gäller endast Finland, om det av särskilda skäl beviljas

1) på nytt för sådan vistelse under samma halvårsperiod som är längre än tre månader medan visumet fortfarande gäller, eller

2) som återkomstvisum för återresa till Finland, om Schengenvisumet fortfarande gäller under återresan eller om ansökan om uppehållstillstånd är anhängig.

26 §

Beviljande av visum i samband med gränskontroll

Utlänningar som kommer till landet utan visum kan i samband med gränskontrollen beviljas ett Schengenvisum eller ett territoriellt begränsat Schengenvisum för högst 15 dagar, om villkoren enligt 23—25 § uppfylls och om

1) utlänningen uppger ett oförutsett och tvingande skäl till sin inresa och

2) utlänningens återresa till hemlandet eller inresa till ett tredje land har garanterats.

27 §

Ökning av antalet vistelsedagar i Schengenvisum

Antalet vistelsedagar i ett Schengenvisum kan av särskilda skäl ökas, om villkoren för beviljande av visum fortfarande uppfylls och om det ökade antalet vistelsedagar inte överskrider visumets giltighetstid. Sammanlagt får vistelsen inte vara längre än tre månader under en halvårsperiod räknat från den första inresan till Schengenområdet.

28 §

Återkallande av visum, förkortning av visums giltighetstid och minskning av antalet vistelsedagar

Ett Schengenvisum får återkallas, om det efter beviljandet konstateras att de förutsätt-

ningar för beviljande av visum som nämns i 23—25 § saknats eller om omständigheterna efter beviljandet har förändrats så att villkoren inte längre uppfylls.

Ett visum får också återkallas, om en utlänning avvisas på de grunder som nämns i 148 §.

På grundval av en helhetsbedömning kan giltighetstiden för ett Schengenvisum förkortas och antalet vistelsedagar minskas i stället för att visumet återkallas.

29 §

Ogiltigförklaring av visum

Ett felaktigt visum som beviljats av misstag samt ett visum som återkallats, fått förkortad giltighetstid eller där antalet vistelsedagar har minskats ogiltigförklaras genom en anteckning om ogiltigförklaring på visumklistermärket. Om giltighetstiden för visumet förkortas eller antalet vistelsedagar minskas, ges i stället för det ogiltigförklarade klistermärket ett nytt klistermärke med de ändrade uppgifterna.

En åtgärd som vidtagits med stöd av 1 mom. antecknas i visumregistret.

30 §

Behörighet vid beviljande av visum och ökning av antalet vistelsedagar i visum

Schengenvisum beviljas utomlands av en diplomatisk beskickning eller ett konsulat i en Schengenstat eller vid behov av en avtalslutande parts organ som utsetts i enlighet med artikel 17 i Schengenkonventionen.

Utlänningar som kommer till Finland utan visum beviljas visum av gränskontrollmyndigheten på inresestället. Denna myndighet beviljar också sjömän territoriellt begränsat gruppvisum.

Polisinrättningen i häradet beviljar återkomstvisum och ökning av antalet vistelsedagar i Schengenvisum.

31 §

Behörighet vid återkallande av visum, förkortning av giltighetstiden för visum, minskning av antalet vistelsedagar och ogiltigförklaring av visum

En finsk diplomatisk beskickning eller ett konsulat (nedan *finsk beskickning*) beslutar om återkallande, förkortning av giltighetstiden eller minskning av antalet vistelsedagar i fråga om visum som beskickningen beviljat och ogiltigförklarar ett visum, om en utlänning vistas utanför Schengenområdet.

Gränskontrollmyndigheten fattar beslut enligt 1 mom. och ogiltigförklarar visum i samband med gränskontroll.

Utlänningsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten fattar beslut enligt 1 mom. och ogiltigförklarar ett visum, om en utlänning vistas på finskt territorium.

32 §

Meddelande om avslag på ansökan

En myndighet som avslagit ansökan om visum skall ge den som ansökt om visum ett skriftligt meddelande om beslutet.

Grunderna för avslaget uppges för sökanden på dennes begäran. Grunderna uppges inte, om avslaget baserar sig på upplysningar om sökanden som fått av myndigheterna i en Schengenstat eller en tredje stat eller på ett antagande att sökanden kan äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten eller den nationella säkerheten i en Schengenstat eller dess förhållanden till en främmande stat.

4 kap.

Vistelse

Allmänna bestämmelser

33 §

Olika slag av uppehållstillstånd

Ett uppehållstillstånd är antingen tidsbegränsat eller permanent.

Tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas

för vistelse av tillfällig karaktär (tillfälligt uppehållstillstånd) eller för vistelse av kontinuerlig karaktär (kontinuerligt uppehållstillstånd). Tillståndsmyndigheten avgör syftet med vistelsen i landet med hänsyn till de uppgifter som utlänningen lämnat om syftet med inresan.

Ett permanent uppehållstillstånd gäller tills vidare.

34 §

Anteckning om uppehållstillstånd

Den tidsbegränsade vistelsens karaktär anges med en bokstavskod i uppehållstillståndet. I ett kontinuerligt uppehållstillstånd antecknas bokstavskoden A och i ett tillfälligt uppehållstillstånd bokstavskoden B.

I ett permanent uppehållstillstånd antecknas bokstavskoden P.

35 §

Upphållstillstånds anknytning till resedokument

En förutsättning för att uppehållstillstånd skall kunna beviljas är att utlänningen har ett giltigt resedokument. Upphållstillstånd får dock beviljas trots att giltigt resedokument saknas, om det beviljas med stöd av 51, 52, 87—89 eller 110 §.

En utlänning skall se till att en tillståndsanteckning i ett tidigare resedokument överförs till hans eller hennes nya resedokument.

36 §

Allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd

Upphållstillstånd kan vägras, om en utlänning anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser.

Upphållstillstånd kan vägras, om det finns grundad anledning att misstänka att utlänningen har för avsikt att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet.

37 §

Familjemedlem

Vid tillämpningen av denna lag anses som familjemedlem maken till en i Finland bosatt person samt ett ogift barn under 18 år vars vårdnadshavare den i Finland bosatta personen är. Om den person som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är barnets vårdnadshavare en familjemedlem. Som familjemedlem anses också en person av samma kön, om partnerskapet har registrerats nationellt.

Med makar jämställs personer, oavsett kön, som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden. En förutsättning är att de har bott tillsammans minst två år. Boendetiden förutsätts inte, om personerna i fråga gemensamt har vårdnaden om ett barn eller om det finns andra vägande skäl.

38 §

Villkor gällande minderårigt barn

För att ett minderårigt ogift barn skall beviljas uppehållstillstånd på grundval av familjeband förutsätts att barnet är minderårigt den dag då ansökan om uppehållstillstånd för barnet anhängiggjorts, om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd uppfylldes den dag då ansökan anhängiggjordes.

39 §

Försörjningsförutsättning vid beviljande av uppehållstillstånd

För att uppehållstillstånd skall beviljas förutsätts att utlänningens försörjning är tryggad, om inte något annat bestäms i denna lag. I ett enskilt fall kan avvikelser göras från försörjningsförutsättningen, om det finns exceptionellt vägande skäl. Försörjningsförutsättningen tillämpas inte när uppehållstillstånd beviljas med stöd av 6 kap.

Utlänningens försörjning anses vara tryggad

vid beviljande av första uppehållstillstånd om hans eller hennes vistelse i landet bekostas med inkomster från förvärvsarbete, verksamhet som företagare, pensioner, tillgångar eller andra källor som anses sedvanliga så att han eller hon inte kan antas bli beroende på utkomststöd enligt lagen om utkomststöd (1412/1997) eller på någon annan därmed jämförbar ekonomisk förmån som tryggar hans eller hennes försörjning. Som sådan förmån anses inte socialskyddsförmåner som ersätter kostnader.

När fortsatt tillstånd beviljas skall utlänningens försörjning vara tryggad på sätt som bestäms i 2 mom. dock så att beviljande av tillstånd inte förhindras av att utlänningen tillfälligt tyr sig till utkomststöd eller någon annan därmed jämförbar förmån för att trygga försörjning.

Sökanden skall för myndigheten förete en utredning om hur hans eller hennes försörjning tryggas i Finland.

Social- och hälsovårdsministeriet kan, sedan det förhandlat med andra ministerier som bereder lagstiftningen om utkomstförmåner och med inrikesministeriet, meddela anvisningar om tolkningen av försörjningsförutsättningarna.

Vistelse, fri rörlighet och genomresa

40 §

Upphållsrätt

Laglig vistelse enligt denna lag är

- 1) vistelse med uppehållstillstånd som beviljats av en finsk myndighet,
- 2) vistelse utan uppehållstillstånd i högst tre månader, om utlänningen kommer från en stat av vars medborgare inte krävs uppehållstillstånd,
- 3) vistelse utan visum i högst tre månader inom en period av sex månader räknat från inresan till Schengenområdet, om utlänningen kommer från en stat av vars medborgare inte krävs visum,
- 4) vistelse med Schengenvisum i högst tre månader inom en period av sex månader räknat från inresan,

5) vistelse med en Schengenstats nationella visum i högst tre månader räknat från visumets första giltighetsdag, samt

6) vistelse i högst tre månader med uppehållstillstånd som beviljats av en Schengenstat.

Bestämmelser om uppehållsrätt för unionsmedborgare och därmed jämförbara personer finns i 10 kap.

En utlänning får lagligen vistas i landet under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlänningen skall avlägsnas ur landet.

41 §

Rätt till fri rörlighet

Utlänningar som lagligen vistas i landet har rätt att röra sig fritt i landet och välja bostadsort.

42 §

Rätt till genomresa

En utlänning får resa genom Finland till en annan Schengenstat, om han eller hon har ett av denna stat beviljat uppehållstillstånd, nationellt visum eller återkomstvisum.

En utlänning får resa genom Finland till en tredje stat, om han eller hon har av en Schengenstat beviljat uppehållstillstånd, visum eller genomresevisum.

För utövande av rätten till genomresa förutsätts att utlänningen inte har meddelats inreseförbud i Finland eller att han eller hon inte anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

43 §

Kryssningsdeltagares möjlighet att gå i land

Med kryssning avses en sjöresa under vilken fartyget, som inte är i reguljär linjetrafik,

besöker en hamn i Finland och dessutom minst två hamnar i utlandet. Kryssningsfartyget får inte ta eller lämna av passagerare i Finland.

Den som ombord på ett passagerarfartyg som är besiktat för persontrafik deltar i en kryssning får gå i land utan resedokument och visum när fartyget är i Finland. Till gränskontrollmyndigheten skall innan passagerarna går i land ges en passagerarförteckning som befälhavaren har styrkt. Kryssningsdeltagarna skall återvända till fartyget innan det avgår till annan ort.

44 §

Personalen på fartyg, luftfartyg och tåg

En sjöman som innehar en sådan identitetshandling som avses i konventionen angående nationella identitetshandlingar för sjömän (FördrS 64/1970) har rätt att på den ort där hamnen är belägen gå i land utan resedokument och visum under den tid det fartyg på vilket han eller hon tjänstgör normalt ligger i hamn. Sjömannen skall återvända till fartyget innan det avgår till annan ort.

Den som hör till personalen på ett luftfartyg har rätt att i samband med flygresor som hör till hans eller hennes normala uppgifter anlända till och resa från Finland utan resedokument och visum, om han eller hon har ett i bilaga 9 till konventionen om internationell civil luftfart (FördrS 11/1949) avsett identitetsbevis som försetts med fotografi och som utfärdats av en luftfartsmyndighet i hans eller hennes hemland. Den som hör till personalen på ett luftfartyg skall resa ur landet med nästa reguljära flyg som hör till hans eller hennes uppgifter.

Järnvägsanställda som sköter uppgifter i anslutning till tågtransporter får resa med tåget till gränsmastningsstationen och vistas på stationen genom att förete ett identitetskort försett med fotografi så som särskilt avtalats enligt överenskommelsen om järnvägs-samtrafik mellan Finland och Ryssland (FördrS 48/1997).

Sjömän, de som hör till personalen på ett luftfartyg eller tågpersonal har inte i 1-3

mom. avsedd rätt till inresa och vistelse i landet, om de har meddelats inreseförbud eller om de anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

Villkor för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd

45 §

Beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands

Tillfälligt uppehållstillstånd beviljas personer som befinner sig utomlands

- 1) för tillfälligt arbete,
- 2) för tillfälligt näringsidkande,
- 3) för studier eller
- 4) om det finns andra särskilda skäl för att beviljas tillstånd.

För tillfälligt arbete beviljas uppehållstillstånd för arbetstagare eller något annat uppehållstillstånd. För tillfälligt näringsidkande beviljas uppehållstillstånd för näringsidkare. Närmare bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare finns i 5 kap.

När en utlänning har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd beviljas hans eller hennes familjemedlemmar tillfälligt uppehållstillstånd för samma tid.

46 §

Beviljande av uppehållstillstånd för studier

Har en utlänning antagits som studerande vid en läroanstalt i Finland, beviljas tillfälligt uppehållstillstånd enligt 45 § 1 mom. 3 punkten för examensinriktade eller yrkesinriktade studier eller, om det finns grundad anledning, även för andra studier.

47 §

Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd för personer som befinner sig utomlands

En person som befinner sig utomlands beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd

1) om utlänningen har varit finsk medborgare eller åtminstone den ena av hans eller hennes föräldrar eller en av hans eller hennes mor- eller farföräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare,

2) för arbete av fortgående karaktär, eller

3) för näringsidkande av fortgående karaktär.

För arbete av fortgående karaktär beviljas uppehållstillstånd för arbetstagare eller något annat uppehållstillstånd. För näringsidkande av fortgående karaktär beviljas uppehållstillstånd för näringsidkare. Närmare bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare finns i 5 kap.

När en utlänning har beviljats kontinuerligt eller permanent uppehållstillstånd, beviljas hans eller hennes familjemedlemmar kontinuerligt uppehållstillstånd.

För att kontinuerligt uppehållstillstånd skall beviljas med stöd av 1 mom. 1 punkten förutsätts inte att utlänningens eller hans eller hennes familjemedlemmars försörjning är tryggad.

När en utlänning har beviljats kontinuerligt eller permanent uppehållstillstånd på grund av familjeband och det familjeband som legat till grund för beviljandet har brutits, kan hans eller hennes familjemedlemmar som befinner sig utomlands beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd, förutsatt att familjemedlemmarnas försörjning är tryggad. Vid beslutsfattandet skall dock beaktas möjligheten för den person som redan lagligen är bosatt i Finland att flytta tillbaka till sitt hemland eller till något annat land för att leva i en familjegemenskap, om det kan anses att familjebanden som helhet koncentreras dit.

48 §

Upphållstillstånd för en person som kommer från det forna Sovjetunionens område

Utöver vad som annars föreskrivs i denna lag beviljas en person som kommer från det forna Sovjetunionens område kontinuerligt uppehållstillstånd, om

1) sökanden har hört till den förflyttade befolkningen från Ingermanland som åren 1943 och 1944 överfördes till Finland och efter krigets slut återsändes till Sovjetunionen,

2) sökanden har tjänstgjort i finska armén åren 1939—1945, eller om

3) sökanden själv, den ena av hans eller hennes föräldrar eller minst två av hans eller hennes fyra mor- eller farföräldrar enligt anteckning i något dokument har eller har haft finsk nationalitet och sökanden har tillräckliga kunskaper i finska eller svenska.

Uppehållstillstånd beviljas också en i 1 mom. avsedd persons familjemedlem samt barn som är beroende av familjemedlemmen för sin försörjning och som inte har fyllt aderton år förrän sökanden har beviljats uppehållstillstånd på den grund som anges i 1 mom.

Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas är dessutom att

1) sökanden har anmält sig som återflyttare vid en finsk beskickning,

2) sökanden i det fall som avses i 1 mom. 3 punkten deltar i samhällsorientering som anordnas i utflyttningslandet och företer ett intyg över att han eller hon avlagt ett av en finsk myndighet anordnat språkprov enligt vilket han eller hon har sådana kunskaper i finska eller svenska som motsvarar nivå A2 på nivåskalan för språk i Europarådets gemensamma europeiska referensramar, om det inte med beaktande av sökandens omständigheter skall anses oskäligt att han eller hon deltar i samhällsorientering eller språkprov, och

3) sökanden har tillgång till bostad i Finland.

Den finländska härkomsten som avses i 1 mom. 3 punkten skall visas med hjälp av originaldokument eller, om detta inte är möjligt, på något annat tillförlitligt sätt.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens eller hans eller hennes familjemedlemmars försörjning är tryggad.

Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas om grunderna för och anordnandet av språkprov som avses i 3 mom. 2 punkten.

49 §

Beviljande av första tidsbegränsat uppehållstillstånd för utlänningar som kommit till landet utan uppehållstillstånd

Utlänningar som kommer till Finland utan uppehållstillstånd beviljas tillfälligt eller kontinuerligt uppehållstillstånd i Finland, om förutsättningar för beviljande av ett sådant uppehållstillstånd utomlands föreligger och om

1) utlänningen har varit finsk medborgare eller om åtminstone den ena av hans eller hennes föräldrar eller en av hans eller hennes far- eller morföräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare,

2) utlänningen redan före ankomsten till Finland i minst två år har bott tillsammans med sin make som är bosatt i Finland eller fortgående i minst två år har levat i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden med någon som är bosatt i Finland,

3) det med tanke på utlänningen eller arbetsgivaren är ogrundat att vägra sådant uppehållstillstånd för arbetstagare eller uppehållstillstånd för näringsidkare som söks i Finland, eller om

4) det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd.

Uppehållstillstånd beviljas som tillfälligt eller kontinuerligt på samma grunder som när motsvarande tillstånd söks utomlands.

Bestämmelsen i 1 mom. 2 punkten tillämpas på motsvarande sätt även på registrerat partnerskap för personer av samma kön samt på parförhållanden där två personer av samma kön fortgående lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden.

50 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till finska medborgare

Familjemedlemmar till en finsk medborgare bosatt i Finland beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av familjeband på ansökan som görs i Finland eller utomlands.

Om familjemedlemmen är unionsmedbor-

gare eller en därmed jämförbar person, skall bestämmelserna i 10 kap. i tillämpliga delar tillämpas på hans eller hennes inresa och vistelse.

Andra anhöriga till en finsk medborgare bosatt i Finland än familjemedlemmar beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd, om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta att leva i en sådan fast familje gemenskap som de tidigare levit i eller om den anhöriga är fullständigt beroende av den finska medborgare som är bosatt i Finland. Andra anhöriga skall vänta på behandling av tillståndsansökan utomlands.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall beviljas eller för att uppehållsrätt skall registreras förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad.

51 §

Beviljande av uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet

En utlänning som befinner sig i Finland beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, om han eller hon av tillfälliga hälsoskäl inte kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland eller om det faktiskt är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet.

För att uppehållstillstånd skall kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad.

Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd med stöd av 1 mom., beviljas inte hans eller hennes familjemedlemmar som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband.

52 §

Beviljande av uppehållstillstånd av individuella mänskliga orsaker

En utlänning som befinner sig i Finland beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd, om

det med hänsyn till utlänningens hälsotillstånd, de band som knutits till Finland eller av någon annan individuell, mänsklig orsak är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd, särskilt med beaktande av de förhållanden i vilka han eller hon skulle hamna i sitt hemland eller hans eller hennes sårbara ställning.

För att uppehållstillstånd skall kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad.

En familjemedlem till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 1 mom. beviljas uppehållstillstånd med stöd av 47 § 3 mom.

53 §

Det första tidsbegränsade uppehållstillståndets längd

Det första tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljas för ett år, dock högst för den tid sökandens resedokument gäller, om inte uppehållstillstånd söks för en kortare tid.

Om uppehållstillstånd beviljas på grund av familjeband, får giltighetstiden för det uppehållstillstånd som beviljas dock inte vara längre än giltighetstiden för det uppehållstillstånd för en familjemedlem som ligger till grund för beviljandet av uppehållstillståndet.

Uppehållstillstånd kan beviljas för kortare eller längre tid än ett år, om uppehållstillstånd beviljas för en sådan rättshandling, en sådan arbetsuppgift eller sådana studier som utförs inom en bestämd känd tid. Tidsbegränsat uppehållstillstånd får dock inte beviljas för mer än två år.

En utlänning som har varit finsk medborgare eller av vars föräldrar åtminstone den ena eller av vars mor- eller farföräldrar en är eller har varit infödd finsk medborgare beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd för fyra år, om inte uppehållstillstånd söks för en kortare tid.

Den som hör till personalen vid en främmande stats diplomatiska beskickning eller konsulat eller hans eller hennes familjemedlemmar kan beviljas uppehållstillstånd för hela den tjänstgöringsperiod som uppgetts.

Villkor för beviljande av fortsatt tillstånd och permanent uppehållstillstånd

54 §

Beviljande av fortsatt tillstånd

Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas om villkoren för det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet fortfarande uppfylls.

Om en utlänning har fått uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd, beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd, om det inte på basis av de omständigheter som framkommit förefaller uppenbart att de villkor på grundval av vilka det föregående tidsbegränsade uppehållstillståndet beviljades inte längre uppfylls.

En utlänning som med stöd av 45 § 1 mom. beviljats tillfälligt uppehållstillstånd för arbete eller näringsidkande, beviljas efter två års oavbruten vistelse i landet kontinuerligt uppehållstillstånd, om villkoren för beviljande av tillstånd fortfarande uppfylls.

En utlänning som med stöd av 51 § beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet beviljas efter två års oavbruten vistelse i landet kontinuerligt uppehållstillstånd, om de omständigheter som nämns i 51 § fortfarande föreligger.

Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas på nya grunder, om utlänningen kunde beviljas första uppehållstillstånd på dessa nya grunder. En utlänning som beviljats tillfälligt eller kontinuerligt uppehållstillstånd på grund av familjeband kan beviljas uppehållstillstånd efter det att familjebandet brutits, om han eller hon har nära band till Finland.

55 §

Det fortsatta tillståndets längd

Ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för högst tre år.

I de fall som avses i 54 § 3 och 4 mom. tillämpas, när grunden för vistelsen ändras från tillfällig till kontinuerlig, på uppehållstillståndets längd vad som i 53 § bestäms om

det första tidsbegränsade uppehållstillståndets längd.

Om uppehållstillstånd beviljas på grund av familjeband, får giltighetstiden för det uppehållstillstånd som beviljas dock inte vara längre än giltighetstiden för det uppehållstillstånd för en familjemedlem som ligger till grund för beviljandet av uppehållstillståndet.

56 §

Beviljande av permanent uppehållstillstånd

Permanent uppehållstillstånd beviljas en utlänning som efter att ha fått kontinuerligt uppehållstillstånd lagligen vistats i landet i fyra år utan avbrott, om villkoren för kontinuerligt uppehållstillstånd för utlänningen uppfylls och om det inte finns några i denna lag nämnda hinder för beviljande av permanent uppehållstillstånd. Vistelsen betraktas som oavbruten, om utlänningen har vistats i Finland under minst hälften av uppehållstillståndets giltighetstid.

Tidsfristen fyra år räknas från inresedagen, om utlänningen vid inresan haft uppehållstillstånd för kontinuerlig vistelse i landet. Har uppehållstillstånd sökts i Finland, räknas tidsfristen fyra år från den första dagen för det första tidsbegränsade uppehållstillstånd som beviljats för kontinuerlig vistelse i landet.

Om en person har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd, räknas tidsfristen fyra år från inresedagen.

57 §

Hinder för beviljande av permanent uppehållstillstånd

Permanent uppehållstillstånd kan vägras, om

1) utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff,

2) utlänningen är misstänkt för ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff,

3) utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till två eller flera brott, eller om

4) utlänningen är misstänkt för två eller flera brott.

Det straff som dömts ut för ett brott behöver inte ha vunnit laga kraft. När hindren för beviljande av uppehållstillstånd prövas skall hänsyn tas till av vilken art och hur allvarlig den brottsliga gärningen är.

Om en utlänning har dömts till ovillkorligt fängelsestraff, kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det vid tidpunkten för avgörandet av ansökan har gått mer än tre år sedan det utdömda straffet avtjänats i sin helhet. Om en utlänning har dömts till villkorligt fängelse, kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det har gått mer än två år sedan prövotiden för straffet gått ut. I övriga fall kan permanent uppehållstillstånd beviljas, om det vid tidpunkten för avgörandet har gått mer än två år sedan brottet begicks.

När uppehållstillstånd får återkallas och upphör att gälla

58 §

Återkallande av uppehållstillstånd

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd återkallas när en utlänning varaktigt har flyttat bort från Finland eller när en utlänning i permanent syfte har vistats utanför landet i två år utan avbrott.

I det fall som avses i 1 mom. kan en utlänning innan det har förflutit två år lämna in en ansökan om att uppehållstillståndet inte återkallas. Om ansökan bifalls, skall av beslutet framgå den tid inom vilken uppehållstillståndet inte återkallas.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd kan återkallas, om vid ansökan om uppehållstillstånd medvetet har lämnats oriktiga upplysningar om sökandens identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet eller om något som hade kunnat hindra beviljandet av uppehållstillstånd har hemlighållits.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får

återkallas, om de villkor på grundval av vilka uppehållstillståndet beviljades inte längre uppfylls. För att uppehållstillståndet skall återkallas förutsätts dessutom att utlänningen först en kort tid har vistats lagligen i Finland.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd får återkallas, om en Schengenstat begär att Finland återkallar ett uppehållstillstånd som Finland beviljat en utlänning och begäran anförs med motiveringen att utlänningen har meddelats inreseförbud i en annan Schengenstat och att det har bestämts att han eller hon skall avlägsnas från Schengenområdet på liknande grunder som nämns i 149 § 1 mom. 2—4 punkten.

59 §

När uppehållstillstånd upphör att gälla

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd upphör att gälla, om utlänningen utvisas ur Finland eller får finskt medborgarskap.

I utlänningsregistret antecknas att uppehållstillståndet upphört att gälla.

Tillståndsförfarande och behöriga myndigheter

60 §

Ansökan om uppehållstillstånd

Det första uppehållstillståndet skall före inresan till Finland sökas utomlands i det land där sökanden lagligen vistas. Ansökan lämnas in till den finska beskickningen.

Upphållstillstånd får sökas i Finland med stöd av 49—52, 54 och 56 §. Ansökan skall ges in till polisinrättningen i häradet.

När utrikesministeriet är den myndighet som beviljar tillståndet kan tillståndsansökan ges in till utrikesministeriet efter det att personen redan inrest till landet.

Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas om förfarandet i anslutning till ansökan om uppehållstillstånd.

61 §

Tillfälligt omhändertagande av resedokument

Myndigheten kan tillfälligt omhänderta en utlännings resedokument när ett visum-, uppehållstillstånds- eller resedokumentärende behandlas, om det är nödvändigt för att styrka personuppgifterna eller handlingens riktighet eller för att anteckna ett beviljat visum eller uppehållstillstånd i handlingen.

Resedokumentet skall återlämnas till utlänningsmyndigheten genast när det med tanke på behandlingen av ärendet inte längre är nödvändigt att inneha det. Utläningen har rätt att tidvis inneha resedokumentet för resor eller för utövande av nödvändiga ärenden.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten utfärdar ett intyg över det temporära omhändertagandet.

62 §

Förfarande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

En utlänningsmyndighet utan uppehållstillstånd (sökande) kan utomlands ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband genom att lämna in en ansökan till en finsk beskickning. Ärendet kan också anhängiggöras genom att anknytningspersonen lämnar in en ansökan till polisinspektionen i häradet.

För att utreda förutsättningarna för uppehållstillstånd skall de parter som avses i 1 mom. ges tillfälle att bli hörda innan ärendet avgörs.

63 §

Utlåtanden om ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

Utlänningsverket eller polisinspektionen i häradet kan med anledning av en ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband begära utlåtande hos de sociala myndigheter-

na eller hälsovårdsmyndigheterna på hem- eller bostadsorten för anknytningspersonen. Utlåtande kan begäras om de sociala förhållandena och hälsotillståndet i fråga om anknytningspersonen, om han eller hon är en minderårig som kommit utan vårdnadshavare eller om sökanden är en annan anhörig som inte hör till kärnfamiljen eller om begäran om utlåtande föranleds av andra särskilda skäl som hänför sig till utredningen av familjens situation.

64 §

Muntligt hörande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

När uppehållstillstånd söks på grund av familjeband kan sökanden, anknytningspersonen eller en annan anhörig höras muntligen för utredande av förutsättningarna för inresa eller uppehållstillstånd.

Polisen eller en tjänsteman vid en finsk beskickning verkställer hörandet. Utlänningsverket kan verkställa hörandet, om det behövs för att utreda saken.

65 §

Utredning av familjeband genom DNA-analys

Utlänningsverket kan ge sökanden och anknytningspersonen tillfälle att bevisa den biologiska släktskapen genom en DNA-analys som betalas med statens medel, om det inte är möjligt att på något annat sätt få en tillräcklig utredning om de på biologiskt släktskap baserade familjebanden och om det med hjälp av en DNA-analys är möjligt att få fram väsentliga bevis som gäller familjebanden.

En part skall ges behövliga uppgifter om syftet med och karaktären av DNA-analysen och de följder och faror som är förknippade med den. En DNA-analys förutsätter att den som undersöks har gett sitt skriftliga samtycke, som baserar sig på vetenskap och fri vil-

ja. De uppgifter som fås i samband med analysen får inte användas för andra ändamål än för utredande av de familjeband som är en förutsättning för beviljande av uppehållstillstånd i de fall som preciseras i det samtycke som har givits av den person som undersöks.

Om en part uppsåtligt lämnat sådana oriktiga uppgifter om sina familjeband, på basis av vilka parten och den familjemedlem som parten uppgett har hänvisats till en DNA-analys, skall Utlänningsverket ålägga parten att ersätta statens kostnader för analysen, om inte detta med beaktande av omständigheterna är oskäligt. Utlänningsverkets beslut verkställs så som bestäms i lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsökningsväg (367/1961).

66 §

Utförande av DNA-analys

DNA-test utförs på Folkhälsoinstitutet eller institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet. Den som utför ett DNA-test skall utan dröjsmål till Utlänningsverket sända ett utlåtande som är baserat på typbestämningen av DNA. Utlänningsverket skall, efter att ha avgjort ärendet, meddela den som utfört testet att proven och uppgifterna om DNA-profilen skall förstöras.

I Finland tas de prov som behövs för ett DNA-test på institutionen för rättsmedicin vid Helsingfors universitet eller på en hälsovårdscentral av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården. Proven sänds till den i 1 mom. avsedda instans som utför testet.

Utomlands tas de prov som behövs för ett DNA-test av en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården på en finsk beskickning eller i lokaler som beskickningen har ordnat. Proven sänds till den i 1 mom. avsedda instans som utför testet.

Provtagningen övervakas och provgivarens identitet fastställs av polisen eller av en tjänsteman vid Utlänningsverket eller vid beskickningen.

Närmare bestämmelser om utförandet av DNA-analys kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

67 §

Utlänningsverket som uppehållstillståndsmyndighet

Utlänningsverket beviljar

1) första uppehållstillstånd för en utlänning som befinner sig utomlands,

2) första uppehållstillstånd för en utlänning som kommit till landet utan uppehållstillstånd i de fall som avses i 49, 51 och 52 §,

3) uppehållstillstånd i sådana fall då polisinsättningen i häradet har fört ansökan till Utlänningsverket för avgörande.

Utlänningsverket återkallar uppehållstillstånd på de grunder som anges i 58 § 1 och 5 mom. samt återkallar på de grunder som nämns i 58 § 3 och 4 mom. uppehållstillstånd som det har beviljat.

Utlänningsverket kan besluta att ett uppehållstillstånd inte skall återkallas i sådana fall som avses i 58 § 2 mom.

68 §

Den lokala polisen som uppehållstillståndsmyndighet

Polisinsättningen i häradet beviljar

1) uppehållstillstånd för en sådan familjemedlem till en finsk medborgare som befinner sig i Finland,

2) nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd och

3) permanent uppehållstillstånd för en utlänning som vistas i landet.

Polisinsättningen i häradet återkallar på de grunder som anges i 58 § 1, 3 och 4 mom. ett uppehållstillstånd som den har beviljat.

Polisinsättningen i häradet överför uppehållstillstånd till nya resedokument.

69 §

Utrikesförvaltningen som uppehållstillståndsmyndighet

Finska diplomatiska beskickningar och konsulat tar emot ansökan om uppehållstill-

stånd av personer som befinner sig utomlands och kontrollerar att ansökan har fyllts i korrekt och att den innehåller behövliga handlingar och uppgifter.

Utomlands kan ansökan om uppehållstillstånd också tas emot av en annan finsk beskickning, om utrikesministeriet har gett en namngiven finsk medborgare som tjänstgör vid den behövliga befogenheter.

Utrikesministeriet beviljar tillfälligt uppehållstillstånd för dem som hör till personalen vid diplomatiska beskickningar och konsulat som representerar den utsändande staten i Finland samt för dem som hör till personalen vid en internationell organisations organ i Finland och för sådana personers familjemedlemmar samt för dem som är i privat tjänst hos personalen och som är medborgare i den utsändande staten. Utrikesministeriet beviljar utläningar tillfälligt uppehållstillstånd för utförande av bygg-, reparations- och underhållsarbete vid utländska diplomatiska beskickningar och konsulat.

Utrikesministeriet återkallar uppehållstillstånd som det beviljat.

Den finska beskickningen överför uppehållstillstånd till nya resedokument.

5 kap.

Arbete

Bestämmelser om uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare

70 §

Syftet med systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare

Syftet med systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare är att systematiskt, snabbt och smidigt främja tillgången på arbetskraft med beaktande av arbetsgivares och utländska arbetstagares rättsäkerhet samt möjligheterna för den arbetskraft som redan finns på arbetsmarknaden att få arbete.

71 §

Samarbete med arbetsmarknadsorganisationer

Parterna på arbetsmarknaden deltar i uppföljningen och utvärderingen av förfarandena för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare samt i utformningen av regionala och riksomfattande riktlinjer för de allmänna villkoren för anlitandet av utländsk arbetskraft.

72 §

Innehållet i prövningen av uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare

Beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare baserar sig på prövning där det gäller att

1) utreda möjligheten att inom en rimlig tid få sådan arbetskraft som lämpar sig för det aktuella arbetet och som står till förfogande på arbetsmarknaden,

2) se till att beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare inte fråntar en finsk medborgare som avses i 1 punkten möjligheterna att få arbete, och att

3) säkerställa att uppehållstillstånd för arbetstagare beviljas endast personer som uppfyller villkoren, om det för arbetet krävs särskild behörighet eller ett godkänt hälsotillstånd.

När beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare prövas skall de riktlinjer som avses i 71 § beaktas.

Beviljandet av uppehållstillstånd för näringsidkare baserar sig på prövning, där det skall säkerställas att det finns förutsättningar för lönsam näringsverksamhet.

När beviljandet av uppehållstillstånd för arbetstagare eller uppehållstillstånd för näringsidkare prövas, gäller det att försäkra sig om att utlännings försörjning är tryggad genom förvärsarbete eller näringsverksamhet eller på något annat sätt.

73 §

Arbetsgivarens skyldigheter

Till en arbetstagares ansökan om uppehållstillstånd skall arbetsgivaren foga

1) sådan information om de centrala villkoren i arbetet som avses i 2 kap. 4 § arbetsavtalslagen (55/2001),

2) en försäkran om att villkoren stämmer överens med gällande bestämmelser och kollektivavtalet i fråga eller, om det inte finns något gällande kollektivavtal, svarar mot den praxis som gäller arbetstagare som är verk samma i motsvarande uppgifter på arbetsmarknaden, samt

3) om Arbetskraftsbyrån kräver det, en utredning om att arbetsgivaren har uppfyllt och i fortsättningen förmår uppfylla sina förpliktelser som arbetsgivare.

Arbetsgivaren skall försäkra sig om att utlänningar som anställs eller är anställda har ett sådant uppehållstillstånd för arbetstagare som krävs eller att de inte behöver något uppehållstillstånd.

En arbetsgivare som anställer någon annan än unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer eller deras familjemedlemmar skall utan dröjsmål tillstålla Arbetskraftsbyrån en sådan utredning som avses i 1 mom. samt för förtroendemannen, den förtroendevalda och arbetarskyddsfullmäktigen på arbetsplatsen uppge utlänningens namn samt det kollektivavtal som skall tillämpas.

74 §

Uppdragsgivarens skyldigheter

När arbetstagare som är anställda hos en utländsk arbetsgivare arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete eller som hyrd arbetskraft, tillämpas arbetsgivarens skyldigheter enligt 73 § på den i Finland verksamma huvudentreprenören eller den som huvudsakligen låter utföra arbetet. I fråga om arbetstagare som avses i lagen om utstationerade arbetstagare (1146/1999) tillämpas dock vad som bestäms i nämnda lag.

75 §

Beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare när det gäller personer som befinner sig utomlands

För att uppehållstillstånd för arbetstagare skall kunna beviljas förutsätts det att

1) prövningen enligt 72 § har verkställts och att villkoren i paragrafen uppfyllts samt att villkoren enligt 73 § 1 mom. vilka gäller arbetsgivarens utredningar och givande av försäkring uppfylls, och att

2) de i 36 § föreskrivna allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd uppfylls och att utlänningen inte har meddelats inreseförbud.

76 §

Beviljande av uppehållstillstånd för näringsidkare när det gäller personer som befinner sig utomlands

För att uppehållstillstånd för näringsidkare skall kunna beviljas förutsätts att

1) prövningen enligt 72 § har verkställts och att villkoren i paragrafen uppfylls, och att

2) de i 36 § föreskrivna allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd uppfylls och att utlänningen inte har meddelats inreseförbud.

77 §

Branschvisa uppehållstillstånd för arbetstagare

Upphållstillstånd för arbetstagare berättigar till att arbeta inom en bransch eller flera. Av särskilda skäl kan uppehållstillstånd för arbetstagare begränsas till arbete i anställning hos en viss arbetsgivare.

78 §

Förhandsbesked om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare

På skriftlig ansökan av arbetsgivaren ger

arbetskraftsbyrån ett skriftligt förhandsbesked om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare i det ärende som ansökan avser. Arbetskraftsbyrån skall ge förhandsbeskedet utan dröjsmål. När uppehållstillstånd för arbetstagare söks skall arbetskraftsbyrån på arbetsgivarens yrkande iaktta förhandsbeskedet under den tid som nämns i förhandsbeskedet.

Arbete utan uppehållstillstånd för arbetstagare

79 §

Obegränsat arbete med stöd av annat uppehållstillstånd än uppehållstillstånd för arbetstagare

Rätt att förvärvsarbeta har en utlänning som har beviljats permanent uppehållstillstånd eller kontinuerligt uppehållstillstånd på grundval av annat än arbete eller yrkesutövning.

Rätt att förvärvsarbeta har en utlänning som i egenskap av familjemedlem till en utlänning med tillfälligt uppehållstillstånd för arbetstagare eller tillfälligt uppehållstillstånd för näringsidkare har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av familjeband.

Rätt att förvärvsarbeta har en utlänning som har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd eller annan humanitär invandring.

Rätt att förvärvsarbeta har en utlänning som har beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd och som

1) sköter ledningsuppgifter på högsta nivå eller mellannivå i ett företag eller utför sakkunniguppdrag som kräver specialkompetens,

2) är idrottare, tränare eller idrottsdomare, om verksamheten är yrkesmässig,

3) arbetar för ett religiöst eller ideologiskt samfund,

4) yrkesmässigt verkar inom området för vetenskap, kultur eller konst med undantag av restaurangmusiker, eller som

5) arbetar i en internationell organisation eller sköter uppgifter som hänför sig till officiellt mellanstatligt arbete.

Rätt att förvärvsarbeta har en utlänning vars arbets- eller uppdragsgivare inte har något verksamhetsställe i Finland, om han eller hon

1) är yrkesmässigt verksam inom masskommunikationsområdet, eller

2) undersöker marknaden, förbereder ett företags etablering i Finland, förhandlar om eller skaffar beställningar eller övervakar hur beställningar verkställs eller sköter andra motsvarande uppgifter.

Rätt att förvärvsarbeta har en utlänning som av utrikesministeriet beviljats uppehållstillstånd för att utföra bygg-, reparations- och underhållsarbete vid en beskickning.

Sådan rätt att arbeta som baserar sig på denna paragraf skall med undantag av uppehållstillstånd enligt 6 mom. antecknas i utlänningens uppehållstillstånd.

80 §

Begränsat arbete med stöd av annat uppehållstillstånd än uppehållstillstånd för arbetstagare

Rätt att förvärvsarbeta har en utlänning som beviljats uppehållstillstånd

1) för studier, om arbetet är arbetspraktik som ingår i examen eller om deltidsarbetet inte överskrider 20 timmar per vecka eller om heltidsarbetet infaller under en tid då egentlig undervisning inte ordnas vid läroanstalten,

2) för att på basis av kallelse eller avtal arbeta som gästande lärare, föreläsare, utbildare, konsult eller forskare, om arbetet pågår högst ett år,

3) för utförande av arbete som ingår i ett leveransavtal om enskilda maskiner, anordningar, produktionslinjer eller expertsystem som importerats till Finland eller som skall exporteras till utlandet, om arbetet pågår högst sex månader,

4) för arbete eller arbetspraktik som ingår i ett mellanstatligt avtal eller medborgarorganisationers utbytesprogram eller som sker i form av förflyttning inom företaget av en ut-

länning som avlagt högskoleexamen, om arbetet eller arbetspraktiken pågår högst ett år,

5) för arbetspraktik av en 18—30-årig utlänning, när utlänningen studerar svenska eller finska vid en utländsk högskola eller när praktikbranschen motsvarar utlänningens studier eller examen, om arbetspraktiken pågår högst 18 månader, eller

6) med stöd av 51 § på grund av hinder för avlägsnande ur landet, när det har förflutit ett år sedan det första uppehållstillståndet beviljades.

Sådan rätt att arbeta som baserar sig på denna paragraf skall antecknas i samband med utlänningens uppehållstillstånd. Om arbetet överskrider tidsgränserna enligt 1 mom. 1—4 punkten eller om tiden enligt 5 punkten inte har uppfyllts, skall utlänningen ha uppehållstillstånd för arbetstagare.

81 §

Arbete utan uppehållstillstånd

Rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd har en utlänning som

1) på basis av inbjudan eller avtal kommer som tolk, lärare, sakkunnig eller idrottsdomare för högst tre månader,

2) på basis av inbjudan eller avtal kommer som yrkeskonstnär eller idrottare för högst tre månader, inbegripet biträdande personal, servicepersonal och träningspersonal,

3) arbetar som sjöman antingen på ett fartyg som införts i förteckningen över handelsfartyg i utrikesfart eller, efter att ha anställts någon annanstans än i Finland, på ett fartyg som huvudsakligen går i trafik mellan utländska hamnar,

4) i enlighet med arbetsministeriets yrkesklassificering kommer för att plocka bär eller frukter i högst tre månader,

5) efter att ha sökt internationellt skydd har vistats i Finland i tre månader, högst tills ansökan avgörs med laga kraft, eller som

6) såsom ordinarie arbetstagare hos ett företag som driver verksamhet i en annan stat inom Europeiska unionen eller i stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kommer för att utföra tillfälligt leverans- eller underleveransarbete som omfattas av fri-

heten att tillhandahålla tjänster, om han eller hon i nämnda stat har tillstånd som berättigar till vistelse och arbete och som är i kraft efter det att arbetet i Finland har upphört.

När arbetsgivaren eller uppdragsgivaren inte har något verksamhetsställe i Finland, har en utlänning rätt att förvärvsarbeta utan uppehållstillstånd

1) som demonstratör eller filmarbetare i högst tre månader,

2) som en person som hör till personalen på ett motorfordon i utländsk ägo eller besittning, när den tillfälliga trafikeringen i Finland hänför sig till gränsöverskridande transport eller regelbunden reguljär trafik mellan orter av vilka åtminstone en är belägen utomlands och utlänningen inte är bosatt i Finland, eller

3) som reseledare för en sällskapsresa från utlandet till Finland.

Om en ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare som gäller samma bransch eller en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd för näringsidkare har gjorts medan det tidigare uppehållstillståndet gällde, får utlänningen fortsätta arbeta tills ansökan har avgjorts.

Förfarande och behöriga myndigheter

82 §

Anhängiggörande av ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare och uppehållstillstånd för näringsidkare

Ansökan om uppehållstillstånd för arbetstagare kan anhängiggöras av en utlänning eller för utlänningens räkning av en arbetsgivare utan särskild fullmakt. Ansökan kan lämnas in till en finsk beskickning, arbetskraftsbyrån eller polisinspektionen i häradet.

Ansökan om uppehållstillstånd för näringsidkare kan lämnas in till en finsk beskickning eller polisinspektionen i häradet.

83 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

Arbetskraftsbyrån avgör de förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd för ar-

betstagare som anges i 75 § 1 punkten. Arbetskraftsbyrån avgör om arbetet är tillfälligt eller fortgående.

Efter arbetskraftsbyråns positiva beslut enligt 1 mom. beviljar Utlänningsverket utlänningen ett första uppehållstillstånd för arbetstagare, om inte något annat följer av 75 § 2 punkten.

När en utlänning ansöker om fortsatt tillstånd på samma grund som det tidigare tillståndet har beviljats beviljar polisinrättningen i häradet efter arbetskraftsbyråns positiva beslut enligt 1 mom. ett nytt uppehållstillstånd för arbetstagare, om inte något annat följer av 75 § 2 punkten. Om ansökan gäller samma bransch, verkställer arbetskraftsbyrån dock inte sådan prövning som avses i 72 § 1 mom.

84 §

Behörighet att bevilja uppehållstillstånd för näringsidkare

Arbetskrafts- och näringscentralen avgör om de förutsättningar för beviljande av uppehållstillstånd för näringsidkare som anges i 76 § 1 punkten uppfylls. Arbetskrafts- och näringscentralen avgör om näringsidkandet är tillfälligt eller fortgående.

Efter ett positivt beslut enligt 1 mom. av arbetskrafts- och näringscentralen beviljar Utlänningsverket utlänningen ett första uppehållstillstånd för näringsidkare, om inte något annat följer av 76 § 2 punkten.

När en utlänning ansöker om fortsatt tillstånd på samma grund som det tidigare tillståndet har beviljats, beviljar polisinrättningen i häradet efter ett positivt beslut enligt 1 mom. av arbetskrafts- och näringscentralen ett nytt uppehållstillstånd för näringsidkare, om inte något annat följer av 76 § 2 punkten.

85 §

Arbetskraftsbyråns övriga behörighet

Arbetskraftsbyrån beslutar om förvägrande av uppehållstillstånd för arbetstagare på de

grunder som anges i 187 §.

Arbetskraftsbyrån ger förhandsbesked enligt 78 § om arbetsmarknadsvillkoren för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare.

Behörig för uppgifter som föreskrivs med stöd av denna lag är den arbetskraftsbyrå inom vars område arbetet utförs. Om arbetet utförs inom flera arbetskraftsbyråers område, har den arbetskraftsbyrå inom vars område arbetet huvudsakligen utförs beslutanderätt. Om arbetet inte är bundet till området för någon arbetskraftsbyrå, har den arbetskraftsbyrå inom vars område arbetsgivaren har ett verksamhetsställe beslutanderätt.

86 §

Arbetarskyddsmyndighet

Bestämmelser om den tillsyn över löne- och andra arbetsvillkor som arbetarskyddsmyndigheten ansvarar för utfärdas särskilt.

Om arbetarskyddsmyndigheten har sannolika skäl att misstänka anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd enligt 47 kap. 6 a § strafflagen (39/1889), utlänningsförseelse enligt 185 § i denna lag eller utlänningsförseelse av arbetsgivare enligt 186 §, skall arbetarskyddsmyndigheten anmäla saken till polisen.

Arbetarskyddsmyndigheten skall vid behov ges tillfälle att närvara och bli hörd när ett brott enligt 2 mom. behandlas vid förundersökning och domstol.

6 kap.

Internationellt skydd

Villkor för beviljande av internationellt skydd

87 §

Asyl

En utlänning som vistas i landet beviljas asyl, om han eller hon vistas utanför sitt hemland eller sitt permanenta bosättnings-

land till följd av att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sitt ursprung, sin religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning, och om han eller hon på grund av sin fruktan inte vill använda sig av detta lands skydd.

Asyl förvägras en utlänning som har begått eller som av grundad anledning misstänks ha begått

1) brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten enligt definitionerna i internationella fördrag om sådana brott,

2) annat grovt brott utanför Finland än ett politiskt brott innan han eller hon kom som flykting till Finland, eller

3) en gärning som strider mot Förenta Nationernas syften och principer.

Asyl förvägras en person som kan få skydd eller hjälp av andra organ eller kontor inom Förenta Nationerna än Förenta Nationernas flyktingkommissariat (UNHCR). När skyddet eller hjälpen har upphört utan att personens ställning slutgiltigt har reglerats enligt gällande resolutioner som antagits av Förenta Nationernas generalförsamling har han eller hon rätt att få flyktingstatus. Har personen frivilligt avstått från det skydd som nämns ovan genom att avlägsna sig från skyddsområdet av andra skäl än sådana som hänför sig till behovet av skydd, skall hans eller hennes uppehållsrätt prövas enligt denna lag.

88 §

Behov av skydd

En utlänning som vistas i landet beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd trots att villkoren enligt 87 § för beviljande av asyl inte uppfylls, om han eller hon i sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan omänsklig behandling eller behandling som kränker människovärdet, eller om han eller hon på grund av en väpnad konflikt eller en miljökatastrof inte kan återvända dit.

Uppehållstillstånd på grund av behov av skydd förvägras en utlänning som har begått eller som av grundad anledning misstänks ha begått en gärning som avses i 87 § 2 mom.

89 §

Beviljande av uppehållstillstånd vid tillämpning av uteslutningsklausuler

En utlänning som vistas i Finland och som inte beviljas asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd därför att han eller hon har begått eller av grundad anledning misstänks ha begått en gärning som avses i 87 § 2 mom. beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder, om han eller hon inte kan avlägsnas ur landet därför att han eller hon hotas av dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet.

90 §

Flyktingkvot

Inom en flyktingkvot kan Finland för omplacering ta emot personer, som UNHCR anser vara flyktingar, eller andra utlänningar som är i behov av internationellt skydd.

Med flyktingkvot avses att sådana utlänningar i behov av internationellt skydd som skall omplaceras tas emot i enlighet med de grunder som fastställts i statsbudgeten för respektive år.

91 §

Uttagning inom ramen för flyktingkvoten

Arbetsministeriet bereder i samarbete med utrikes- och inrikesministeriet ett förslag till statsrådet om regional uttagning inom ramen för flyktingkvoten.

92 §

Villkor för att utlänningar skall upptas i flyktingkvoten

Grunderna för beviljande av uppehållstillstånd inom flyktingkvoten är följande:

1) utlänningen är i behov av internationellt skydd med hänsyn till sitt hemland,

2) utlänningen behöver omplaceras från det första asyllandet,

3) förutsättningarna för mottagande och integration i Finland har bedömts, och

4) det finns inte något hinder enligt 36 § för beviljande av uppehållstillstånd.

93 §

Annan humanitär invandring

Statsrådet kan vid sitt allmänna sammanträde besluta att utlänningar skall tas till Finland på särskilda humanitära grunder eller för uppfyllande av internationella förpliktelser.

Förslaget till statsrådets beslut bereds av utrikesministeriet, inrikesministeriet och arbetsministeriet i samarbete.

Asylförfaranden

94 §

Asylförfarandet

Vid asylförfarandet behandlas en ansökan som företetts för en myndighet vid finska gränsen eller på finskt territorium och som grundar sig på ett behov av internationellt skydd.

En utlänning som åberopar risk för kränkning av sina mänskliga rättigheter anses söka asyl, om han eller hon inte uttryckligen uppger något annat.

I samband med asylförfarandet prövas och avgörs beviljande av uppehållsrätt även på andra grunder som framkommer.

95 §

Ansökan om internationellt skydd

En ansökan om internationellt skydd skall lämnas in till polisen eller gränskontrollmyndigheten vid ankomsten till landet eller så snart som möjligt efter det.

Ansökan kan även göras senare, om

1) förhållandena i utlänningens hemland eller permanenta bosättningsland har förändrats under den tid han eller hon har varit i Finland,

2) utlänningen först senare har kunnat lägga fram en utredning som stöd för ansökan, eller om

3) det finns andra motiverade grunder.

96 §

Kort över anhängigt ansökningsärende

För en utlänning som söker internationellt skydd eller tillfälligt skydd eller som kommit till Finland som kvotflykting kan utfärdas ett kort som visar att hans eller hennes ansökningsärende är anhängigt i Finland. Kortet utfärdas av polisen eller gränsbevakningsväsendet.

På kortet antecknas sökandens namn, födelsedatum och medborgarskap, och det förses med ett fotografi. Om sökandens identitet inte har kunnat fastställas, antecknas detta på kortet. Kortet gäller en viss tid i Finland, dock högst tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller tills personen har lämnat landet eller fått ett resedokument.

Utlänningen skall återlämna kortet när ansökan har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft, om han eller hon lämnar landet eller om han eller hon har fått ett resedokument. När kortet har upphört att gälla kan gränskontrollmyndigheten, polisen eller Utlänningsverket omhänderta kortet.

97 §

Asylutredning

Polisen eller gränsbevakningsväsendet utreder identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. När sökandens identitet utreds insamlas personuppgifter om hans eller hennes familjemedlemmar och övriga anhöriga.

Utlänningsverket verkställer ett asylsamtal för att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt

hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. På begäran av Utlänningsverket kan polisen verkställa samtalen, om antalet ansökningar har ökat kraftigt eller även annars av särskilda skäl.

Utöver Utlänningsverket kan skyddspolisens verkställa asylsamtal, om Finlands nationella säkerhet eller internationella förbindelser kräver det.

Under samtalet skall det särskilt utredas hur sökanden förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ett tryggt asyl- eller ursprungsland samt till att meddelas inreseförbud. Med sökanden skall särskilt utredas på vilka grunder han eller hon anser att staten i fråga inte är trygg för honom eller henne. Dessutom skall det utredas om det finns andra grunder än behov av internationellt skydd för att sökanden skall beviljas uppehållstillstånd.

98 §

Avgörande av ansökan om internationellt skydd

En ansökan om internationellt skydd behandlas vid normalt eller påskyndat förfarande.

Förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd bedöms individuellt för varje sökande med beaktande av de utredningar som han eller hon lagt fram om sina förhållanden i staten i fråga samt uppgifter om förhållandena i staten.

Efter att ha fått tillgängliga utredningar skall myndigheten avgöra ärendet till förmån för sökanden på basis av hans eller hennes utsaga, om sökanden till den del det är möjligt har bidragit till att utreda saken och om myndigheten är övertygad om att ansökan är trovärdig i fråga om behovet av internationellt skydd.

Om ansökan avslås, beslutas samtidigt att personen skall avvisas eller utvisas, om det i ärendet inte framkommer några sådana särskilda skäl som gör att beslut om avvisning eller utvisning inte skall fattas.

99 §

Tryggt asylland

När ansökan avgörs vid asylförfarandet kan som ett tryggt asylland för sökanden betraktas en sådan stat som utan geografiska förbehåll har tillträtt och iakttar konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989).

100 §

Tryggt ursprungsland

När ansökan avgörs vid asylförfarandet kan som ett tryggt ursprungsland för sökanden betraktas en stat där han eller hon inte löper risk att utsättas för förföljelse eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

Vid bedömningen av ett tryggt ursprungsland beaktas särskilt om

1) staten har ett stabilt och demokratiskt samhällssystem,

2) staten har ett oavhängigt och opartiskt rättsväsende samt om nivån på rättskipningen motsvarar de krav som skall ställas på en rättvis rättegång, och om

3) staten har tillträtt och iakttar de viktigaste internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och om det i staten har förekommit allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

101 §

Uppenbart ogrundad ansökan

En ansökan kan avslås som uppenbart ogrundad, om

1) den inte motiveras med sådana grunder som nämns i 87 § 1 mom. eller 88 § 1 mom. eller med andra grunder som har anknytning till förbuden mot tillbakasändning eller om påståendena är klart icke trovärdiga,

2) sökandens uppenbara avsikt är att missbruka asylförfarandet

a) genom att uppsåtligt lämna oriktiga, vilseledande eller bristfälliga uppgifter om omständigheter som är centrala för avgörandet av ansökan,

b) genom att utan godtagbart skäl visa upp förfälskade handlingar,

c) genom att på något annat svikligt sätt försvåra utredningen av grunderna för ansökan, eller

d) genom att i syfte att förlänga sin oberättigade vistelse i landet lämna in ansökan efter det att förfarandet för avlägsnande ur landet har inletts, eller om

3) sökanden har kommit från ett tryggt asyl- eller ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka och Utlänningsverket inte av vägande skäl har kunnat avgöra ansökan inom den tid som föreskrivs i 104 §.

102 §

Ny ansökan

Med ny ansökan avses en ansökan angående internationellt skydd som en utlänning lämnar in efter att ha meddelats ett negativt beslut av Utlänningsverket eller förvaltningsdomstolen på sin tidigare ansökan medan han eller hon fortfarande vistas i landet eller när han eller hon efter att ha fått ett negativt beslut har lämnat landet för en kort tid.

Om en ny ansökan lämnas in medan ärendet fortfarande är anhängigt, skall de uppgifter som sökanden lägger fram tillställas den myndighet som behandlar ärendet för att beaktas som ny utredning i det anhängiga ärendet.

En ny ansökan kan avgöras utan nytt asylsamtal.

103 §

Avvisande av ansökan och tillämpning av påskyndat förfarande

En ansökan som gäller internationellt skydd kan avvisas, om

1) sökanden har kommit från ett i 99 § definierat tryggt asylland, där han eller hon har fått eller kunde ha fått sådant skydd som av-

ses i 87 och 88 § och dit han eller hon kan sändas tillbaka, eller om

2) sökanden kan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan.

En ansökan som gäller internationellt skydd kan behandlas vid påskyndat förfarande, om

1) sökanden har kommit från ett i 100 § definierat tryggt ursprungsland, där han eller hon inte hotas att bli utsatt för sådan behandling som avses i 87 eller 88 § och dit han eller hon kan sändas tillbaka,

2) ansökan kan anses uppenbart ogrundad i enlighet med 101 §, eller om

3) sökanden har lämnat in en ny ansökan enligt 102 § som inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet.

104 §

Förfarande när det är fråga om ett tryggt asyl- eller ursprungsland

Om det anses att sökanden har kommit från ett tryggt asyl- eller ursprungsland, skall ansökan avgöras inom sju dagar efter det att samtalsprotokollet har färdigställts och uppgiften om färdigställandet har införts i utlänningsregistret.

Till en utlänning som skall sändas tillbaka till ett tryggt asylland skall ges en handling av vilken framgår att hans eller hennes ansökan inte har prövats i sak i Finland.

105 §

Asylansökan av medborgare i Europeiska unionen

Utlänningsverket skall utan dröjsmål underrätta inrikesministeriet när en unionsmedborgare har lämnat in en asylansökan, om Utlänningsverket anser att staten i fråga inte är ett tryggt ursprungsland för sökanden och inte avgör ansökan med tillämpning av 103 § 2 mom. 1 punkten och 104 §. Inrikesministeriet underrättar rådet om saken.

Flyktingskap

106 §

Flyktingstatus

Flyktingstatus beviljas

- 1) en utlänning som har fått asyl i Finland,
- 2) en utlänning som tagits till Finland inom flyktingkvoten och som beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingskap, eller
- 3) en sådan familjemedlem till en utlänning enligt 1 eller 2 punkten som fått uppehållstillstånd på grund av familjeband och som skall betraktas som flykting.

107 §

Upphörande av flyktingstatus

En persons flyktingstatus upphör, om han eller hon

- 1) av fri vilja på nytt använder sig av det lands skydd där han eller hon är medborgare,
- 2) efter att ha förlorat sitt medborgarskap återfår det av egen fri vilja,
- 3) förvärvar medborgarskap i en annan stat och kan få den statens skydd,
- 4) av fri vilja bosätter sig i det land som han eller hon flydde från och utanför vilket han eller hon stannade av rädsla för förföljelse, eller
- 5) uppenbart inte längre är i behov av skydd, eftersom de förhållanden som rådde när han eller hon blev flykting har upphört att råda.

108 §

Återkallande av flyktingstatus

Flyktingstatus återkallas, om sökanden när han eller hon har sökt asyl eller på annat sätt sökt flyktingstatus uppsåtligen eller medvetet har lämnat oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet eller hemlighållit omständigheter som skulle ha påverkat beslutet.

Tillfälligt skydd

109 §

Tillfälligt skydd

Tillfälligt skydd kan ges en utlänning som är i behov av internationellt skydd och som inte tryggt kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland på grund av att en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation eller en miljökatastrof har lett till massflykt från landet eller dess närområden. För att tillfälligt skydd skall kunna ges förutsätts att skyddsbehovet kan bedömas bli kortvarigt. Det tillfälliga skyddet varar sammanlagt högst tre år.

Statsrådet avgör vid sitt allmänna sammanträde vilken befolkningsgrupp som kan ges tillfälligt skydd och för vilken tid uppehållstillstånd kan beviljas på grund av tillfälligt skydd.

110 §

Beviljande av uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd

En utlänning som är i behov av tillfälligt skydd beviljas tillfälligt uppehållstillstånd för högst ett år i sänder.

För att uppehållstillstånd skall kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad.

Upphållstillstånd på grund av tillfälligt skydd beviljas inte, om utlänningen anses äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten eller om det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har gjort sig skyldig till en gärning som avses i 87 § 2 mom.

111 §

Behandling av asylansökningar inlämnade av utlänningar som får tillfälligt skydd

Behandlingen av en utlänningens asylansökan avbryts för den tid uppehållstillstånd som beviljats utlänningen på grund av tillfälligt

skydd är i kraft. Asylansökan kan dock behandlas under den tid det tillfälliga skyddet gäller, om grundad anledning framkommer. En asylansökan skall tas upp till behandling, om förfarande för avlägsnande av sökanden ur landet anhängiggörs under den tid det tillfälliga skyddet gäller.

När det tillfälliga skyddet har upphört förfaller behandlingen av en asylansökan, om sökanden inte på Utlänningsverkets skriftliga förfrågan meddelar att han eller hon önskar få sin ansökan behandlad. Utlänningsverket tillställer sökanden förfrågan per post mot mottagningsbevis eller som stämmingsdelgivning.

Behandlingen av en asylansökan förfaller, om en utlänning återtar sin ansökan eller flyttar från landet medan han eller hon har ett giltigt uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd eller efter det att tillståndet upphört att gälla.

Beviljande av uppehållstillstånd och behörighet

112 §

Beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd

Tillfälligt uppehållstillstånd beviljas en utlänning som

- 1) får tillfälligt skydd med stöd av 109 §,
- 2) tas till Finland på basis av statsrådets beslut enligt 93 §, eller som
- 3) beviljas uppehållstillstånd med stöd av 89 §.

När en utlänning har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd enligt 1 mom. 1 punkten, beviljas hans eller hennes familjemedlemmar uppehållstillstånd för samma tid.

113 §

Beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd

Kontinuerligt uppehållstillstånd beviljas en utlänning som får asyl eller beviljas uppe-

hållstillstånd i egenskap av kvotflykting eller på grund av behov av skydd.

En utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 112 § beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd efter tre års oavbruten vistelse i landet, om grunderna för beviljande av tillstånd fortfarande existerar.

När en utlänning har beviljats kontinuerligt uppehållstillstånd enligt 1 eller 2 mom. eller bor i Finland med stöd av permanent uppehållstillstånd, beviljas hans eller hennes familjemedlemmar kontinuerligt uppehållstillstånd.

Andra anhöriga till en utlänning som avses i 1 mom. beviljas kontinuerligt uppehållstillstånd, om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levit i eller om de anhöriga är fullständigt beroende av den person som är bosatt i Finland.

114 §

Beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

Familjemedlemmar till en utlänning som fått flyktingstatus, uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller tillfälligt skydd beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband, om

1) anknytningspersonen är bosatt i Finland eller har beviljats uppehållstillstånd för att flytta till Finland, och om

2) sökanden inte anses äventyra den allmänna ordningen, säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser.

Om det framkommer sådana omständigheter som nämns i 1 mom. 2 punkten, genomförs en helhetsbedömning av möjligheterna för anknytningspersonen att leva i familjegemenskap med sökanden i ett tredje land. Vid bedömningen skall familjebandets betydelse för personerna i fråga beaktas.

Om anknytningspersonen har fått uppehållstillstånd på grund av behov av skydd och beviljandet grundar sig på en väpnad konflikt eller miljökatastrof eller om han el-

ler hon har fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, skall vid helhetsbedömningen beaktas att det inte finns något ovillkorligt hinder för att anknytningspersonen återvänder till hemlandet.

För att uppehållstillstånd enligt denna paragraf skall kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad.

115 §

Beviljande av uppehållstillstånd för andra anhöriga till en person som fått internationellt skydd eller tillfälligt skydd

Andra anhöriga till en flykting, en utlänning som fått uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller en utlänning som fått tillfälligt skydd beviljas uppehållstillstånd, om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levt i eller om de anhöriga är fullständigt beroende av den i Finland bosatta anknytningspersonen. Om sökanden anses äventyra den allmänna ordningen, säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, genomförs en helhetsbedömning i enlighet med 114 § 2 mom.

För att uppehållstillstånd skall kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad.

116 §

Utlänningsverkets behörighet i anslutning till internationellt skydd

Utlänningsverket

1) beviljar vid asyلفörfarandet asyl och första uppehållstillstånd på grund av behov av skydd,

2) beviljar första uppehållstillstånd med stöd av 89 §,

3) beviljar första uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd

när det gäller utlänningar som tas till Finland inom flyktingkvoten,

4) beviljar första uppehållstillstånd med stöd av 93 § på grund av annan humanitär invandring,

5) beviljar första uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd,

6) beslutar om upphörande och återkallande av flyktingstatus,

7) beslutar på begäran av en annan avtalslutande stat om mottagande eller återtagande av asylsökande enligt rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten och begär av en annan avtalslutande stat motsvarande beslut om mottagande respektive återtagande av asylsökande, och

8) ger en utlänning som skall sändas tillbaka till ett tryggt asylland en handling av vilken framgår att hans eller hennes ansökan inte har prövats i sak i Finland.

I ett ärende som avses i 1 mom. 2 punkten fattar Utlänningsverket beslut efter att ha fått utlåtande av skyddspolisens. I övrigt bereds ärendet tillsammans med arbetsministeriet.

117 §

Den lokala polisens behörighet i anslutning till internationellt skydd

Polisinrättningen i häradet beviljar utlänningar nytt tidsbegränsat och permanent uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd.

Polisinrättningen i häradet beviljar nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd högst tills den tidsperiod för tillfälligt skydd som angetts av statsrådet upphör.

Om polisen anser att den inte kan bevilja uppehållstillstånd med stöd av 1 eller 2 mom., skall polisen föra ärendet till Utlänningsverket för avgörande.

En utlänning som skall sändas tillbaka till en stat som tillämpar rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten får av polisinrättningen i häradet en passersedel i enlighet med förordningen.

7 kap.

Säkerhetsåtgärder

118 §

Anmälningsskyldighet

En utlänning kan åläggas att regelbundet anmäla sig hos polisen eller gränskontrollmyndigheten, om det är nödvändigt

1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa, eller

2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon skall avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig.

Anmälningsskyldighet påförs av den myndighet som bereder ett ärende som avses i 1 mom. eller av den myndighet som sköter verkställigheten. Grunderna för anmälningsskyldigheten skall uppges för den anmälningsskyldige.

I ett åläggande om anmälningsskyldighet får ändring inte sökas särskilt genom besvär.

Anmälningsskyldigheten gäller tills förutsättningarna för inresa har klarlagts, tills ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller tills behandlingen av ärendet annars har avslutats. Det skall dock omedelbart bestämmas att anmälningsskyldigheten upphör, när skyldigheten inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten.

119 §

Övriga skyldigheter

På de villkor som anges i 118 § 1 mom. får det bestämmas att utlänningen skall överlämna sitt resedokument och sin biljett till polisen eller gränskontrollmyndigheten eller meddela polisen eller gränskontrollmyndigheten var han eller hon är anträffbar.

Beslut i ärendet fattas av den myndighet som avses i 118 § 2 mom. Grunden för beslutet skall ges för utlänningen.

I ett åläggande får ändring inte sökas särskilt genom besvär.

120 §

Ställande av säkerhet

I stället för att påföras de skyldigheter som avses i 118 och 119 § får utlänningen åläggas att ställa en sådan säkerhet hos staten för sina kostnader för vistelse och återresa som myndigheten bestämmer. Beslut om ställande av säkerhet fattas av den myndighet som avses i 118 § 2 mom.

Säkerheten skall frigöras eller återställas när den inte längre behövs för att klarlägga förutsättningarna för utlänningens inresa eller för att bereda eller säkra verkställigheten av ett beslut om att han eller hon skall avlägsnas ur landet. I annat fall skall säkerheten användas för att täcka utlänningens kostnader för vistelse eller återresa. Den del av säkerheten som inte används för kostnaderna skall omedelbart återställas.

I ett beslut om ställande, frigörande eller återställande av säkerhet får ändring inte sökas särskilt genom besvär.

121 §

Villkor för tagande i förvar

I stället för de säkerhetsåtgärder som avses i 118—120 § kan det bestämmas att en utlänning skall tas i förvar, om

1) det med hänsyn till utlänningens 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 beslutsfattande som gäller honom eller henne själv eller verkställigheten av beslut som gäller avlägsnande ur landet,

2) oklarhet i fråga om utlänningens identitet försvårar möjligheterna att klarlägga ärendet, eller om

3) det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden kan antas att han eller hon gör sig skyldig till brott i Finland.

För att en utlänning skall tas i förvar på grund av oklar identitet förutsätts att han eller hon vid behandlingen av ärendet har gett otillförlitliga upplysningar eller vägrat lämna upplysningar eller att det annars framkom-

mer att identiteten inte kan anses vara klar.

122 §

Tagande i förvar av mindreåriga

Innan en person som inte har fyllt 18 år tas i förvar skall en företrädare för socialmyndigheten höras.

123 §

Beslut om tagande i förvar och placering av utlänningar som tagits i förvar

Beslut om tagande i förvar fattas av en tjänsteman som hör till befälet vid polisinsättningen i häradet eller vid centralkriminalpolisen, skyddspolisen eller rörliga polisen. Om kortvarigt förvar som varar högst 48 timmar kan beslut fattas också av en gränsbevakningsman med minst majors grad. Den som tagits i förvar eller hans eller hennes lagliga företrädare skall meddelas grunden för tagandet i förvar.

En utlänning som tagits i förvar skall så snart som möjligt placeras i en sådan förvarsenhet som avses i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002).

En i 1 mom. avsedd tjänsteman kan fatta beslut om exceptionell placering av en i förvar tagen utlänning i polisens häkteslokaler, om

- 1) förvarsenheterna tillfälligt är fullsatta, eller
- 2) utlänningen tas i förvar långt från den närmaste förvarsenheten, varvid förvaret får fortgå högst fyra dygn.

En person som inte har fyllt 18 år får placeras i polisens häkteslokaler endast tillsammans med sin familj eller sin vårdnadshavare.

I fråga om utlänningar som placerats i polisens häkteslokaler tillämpas lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter. För att ordningen och säkerheten skall kunna upprätthållas i häkteslokalerna kan i fråga om utlänningarna dock 5, 6, 6a och 7 § lagen om rannsakningsfång-

else (615/1974) tillämpas till den del det är nödvändigt om de åtgärder som avses i nämnda paragrafer är förenliga med grunderna för att utlänningarna tagits i förvar.

124 §

Anmälan om förvar och domstolsbehandling

Den tjänsteman som har beslutat om tagande i förvar eller om exceptionell placering enligt 123 § 3 mom. skall utan dröjsmål och senast dagen efter tagandet i förvar anmäla saken till tingsrätten på den ort där förvaret sker, eller i brådskande fall till någon annan tingsrätt enligt vad som bestäms närmare genom förordning av justitieministeriet. Anmälan får göras per telefon eller elektroniskt. En telefonanmälan skall utan dröjsmål tillställas tingsrätten i skriftlig form.

Ett ärende som gäller förvar eller sådan exceptionell placering som avses i 123 § 3 mom. 1 punkten skall utan dröjsmål och senast inom fyra dygn efter åtgärden tas upp i tingsrätten. I de fall som avses i momentets 2 punkt skall ärendet tas upp utan dröjsmål och senast ett dygn efter anmälan.

I ärenden som gäller tagande i förvar är tingsrätten domför med ordföranden ensam. Sammanträdet kan hållas även vid en annan tidpunkt och på en annan plats än vad som bestäms om tingsrättens sammanträde.

Vid beräkningen av de frister som avses i denna paragraf tillämpas inte 5 § lagen om beräkning av laga tid (150/1930).

125 §

Förfarandet i tingsrätten

Den tjänsteman som har beslutat om tagande i förvar och om sådan exceptionell placering som avses i 123 § 3 mom. eller en tjänsteman som förordnats av honom eller henne skall vara närvarande när ärendet behandlas i tingsrätten.

Vid behandlingen av ärendet skall tingsrätten föreläggas en utredning om förutsättningarna för tagande i förvar och för en exceptionell placering av den utlänning som tagits i förvar. Den utlänning som hålls i förvar skall hämtas till tingsrätten och vid tingsrättens

sammanträde höras om förutsättningarna för tagande i förvar och den exceptionella placeringen.

Behandlingen av ärendet kan uppskjutas endast av särskilda skäl. Förvaret fortsätter till följande behandling av ärendet, om inte tingsrätten bestämmer något annat.

126 §

Tingsrättens beslut

Tingsrätten skall bestämma att en utlänning som hålls i förvar genast skall frigges, om förutsättningar för förvar saknas. I beslutet skall nämnas grunden för tagande i förvar eller förflyttning. Beslutet skall avkunnas så snart behandlingen har avslutats.

Om tingsrätten bestämmer att den som har tagits i förvar fortfarande skall hållas i förvar, skall det bestämmas att han eller hon skall förpassas till en plats som avses i 123 § 2 eller 3 mom. Om det inte längre finns förutsättningar för att hålla utlänningen kvar på en plats där rannsaktionsfångar förvaras, skall tingsrätten bestämma att utlänningen skall sändas tillbaka till förvarslokalen för utlänningar.

Om någon annan tingsrätt än tingsrätten på förvaringsorten beslutar att en utlänning som tagits i förvar fortfarande skall hållas i förvar eller förflyttas, skall den utan dröjsmål underrätta tingsrätten på förvaringsorten om sitt beslut.

127 §

Frigivning av den som har tagits i förvar

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

Har en tingsrätt beslutat att den som tagits i förvar fortfarande skall hållas i förvar, skall myndigheten utan dröjsmål göra en anmälan om frigivningen till tingsrätten på förvaringsorten. Anmälan kan göras per telefon eller elektroniskt. En anmälan som gjorts per telefon skall utan dröjsmål tillställas tingsrätten i skriftlig form.

128 §

Ny behandling i tingsrätten

Har det inte beslutats att en utlänning som tagits i förvar skall frigges, skall tingsrätten på förvaringsorten på eget initiativ på nytt ta upp ett ärende som gäller förvar eller exceptionell placering enligt 123 § 3 mom. Ärendet skall tas upp senast två veckor efter varje beslut genom vilket tingsrätten har bestämt att den som tagits i förvar fortfarande skall hållas i förvar på vederbörande placeringsställe.

129 §

Ändringssökande i fråga om tagande i förvar

I myndighetens och tingsrättens beslut om tagande i förvar får ändring inte sökas genom besvär.

Den som tagits i förvar får anföra klagan över tingsrättens beslut. För klagan gäller ingen tidsfrist. Klagan skall behandlas i brådska ordning.

130 §

Skyldighet att styrka sin identitet och lämna upplysningar om sin vistelse

En utlänning skall på uppmaning av polisen eller någon annan myndighet som behandlar hans eller hennes ärende visa upp sitt resedokument eller på något annat tillförlitligt sätt styrka sin identitet.

En utlänning skall på kallelse infinna sig hos polisen, gränskontrollmyndigheten eller Utlänningsverket för att lämna behövliga upplysningar om sin vistelse.

En utlänning som inte är unionsmedborgare eller en därmed jämförbar person skall anmäla sig hos myndigheterna inom tre dygn efter inresan. Närmare bestämmelser om anmälan kan utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

131 §

Upptagande av signalement

Polisen eller gränskontrollmyndigheten får för identifiering och registrering ta fingeravtryck, fotografier samt andra signalement på en utlänning

1) som har ansökt om asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller tillfälligt skydd,

2) som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband,

3) som har fått uppehållstillstånd i egenkap av en utlänning som tagits till Finland inom flyktingkvoten,

4) som enligt beslut skall avvisas eller utvisas, eller

5) vars identitet är oklar.

De i 1 mom. avsedda personuppgifterna införs i ett register som polisen för. Uppgifterna skall hållas åtskilda från signalementen för personer som är misstänkta för brott. Uppgifterna avförs med iakttagande av 9 § lagen om utlänningsregistret (1270/1997).

Personuppgifter som avses i 1 mom. kan utan hinder för sekretessbestämmelserna för identifiering av en utlänning lämnas ut till en utländsk myndighet med beaktande av personuppgiftslagen (523/1999).

132 §

Omhändertagande av resedokument

Polisen, gränskontrollmyndigheten, Utlänningsverket eller en finsk beskickning får omhänderta sådana resedokument som företes eller innehas av utlänningar och som är felaktiga, förfalskade eller som är avsedda att användas för att lämna oriktiga personuppgifter.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten får förrätta kroppsvisitation för att omhänderta handlingar som en utlänning innehar.

Felaktiga eller förfalskade resedokument som omhändertagits av polisen eller gränskontrollmyndigheten sänds till kriminaltekniska laboratoriet vid centralkriminalpolisen. Resedokument avsedda att användas för att lämna oriktiga personuppgifter kan sändas till den aktuella statens beskickning. I sam-

band med avvisning kan resedokument sändas också till myndigheterna i den mottagande staten.

Förfalskade resedokument eller resedokument avsedda att användas för att lämna oriktiga personuppgifter och vilka omhändertagits vid en finsk beskickning kan sändas till den myndighet som beviljat resedokumenten.

När omhändertagna resedokument sänds till en myndighet i en främmande stat får säkerheten för den som sökt internationellt skydd eller för hans eller hennes anhöriga inte äventyras.

I beslut som gäller omhändertagande av resedokument får ändring inte sökas särskilt genom besvär.

133 §

Registrering av invandrare vid massinvandring

Om antalet invandrare undantagsvis är så stort att det inte är möjligt att vid sedvanligt förfarande klarlägga förutsättningarna för inresa och registrera invandrarna, kan statsrådet vid allmänt sammanträde besluta att invandrare i fråga om vilka förutsättningarna för inresa är oklara eller identiteten är oklar, för registrering skall föras till en flyktingssluss som avses i 6 a § lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999).

Statsrådet fattar beslutet för en bestämd tid, högst tre månader i sänder. Beslutet skall utan dröjsmål föras till riksdagen för behandling. Beslutet skall upphävas om riksdagen så beslutar.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten eller, under deras tillsyn, en tjänsteman som inrikesministeriet förordnat för uppgiften får i samband med registreringen ta upp i 131 § 1 mom. avsedda signalement på invandrarna. Under tiden för registreringen skall invandrarna uppehålla sig i flyktingsslussen, om inte skäl som hänför sig till deras hälsotillstånd eller någon annan viktig personlig orsak förutsätter något annat.

Registreringen skall utföras utan dröjsmål. Vad som i denna lag bestäms om tagande i förvar skall tillämpas, om registreringen inte har utförts inom 14 dagar efter det att invand-

raren sändes till flyktingsslussen och om han eller hon motsätter sig att förlusten av friheten fortgår.

8 kap.

Resedokument som beviljas utlänningar i Finland

134 §

Beviljande av främlingspass

Främlingspass kan beviljas en utlänning som befinner sig i Finland, om han eller hon inte kan få pass av en myndighet i sitt hemland eller om han eller hon är statslös eller om det finns andra särskilda skäl att bevilja främlingspass.

En utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av behov av skydd beviljas främlingspass.

En utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd beviljas främlingspass, om han eller hon inte har något giltigt resedokument.

En utlänning som befinner sig utomlands och som har uppehållstillstånd i Finland kan beviljas främlingspass för återresa till Finland i stället för ett främlingspass eller resedokument för flykting som förkommit eller förstörts.

Främlingspass kan beviljas för högst tio år eller dess giltighetstid kan förlängas med högst tio år från tidpunkten för beviljandet. En utlänning som befinner sig utomlands kan dock beviljas främlingspass för högst en månad.

135 §

Beviljande av resedokument för flykting

Resedokument för flykting beviljas utlänningar som erhållit flyktingstatus som avses i 106 § och vars flyktingstatus inte dragits in eller återkallats.

Resedokument för flykting kan beviljas för högst tio år eller dess giltighetstid förlängas med högst tio år från tidpunkten för beviljandet.

136 §

Anteckning om oklar identitet

Om utlänningens identitet inte har kunnat fastställas, görs en anteckning om detta i främlingspasset eller resedokumentet för flykting.

137 §

Överlämnande av resedokument som en utlänning innehar

En utlänning skall överlämna de resedokument som han eller hon innehar till Utlänningsverket innan ett främlingspass eller resedokument för flykting lämnas ut till honom eller henne.

138 §

Indragning av främlingspass och resedokument för flykting

Ett främlingspass eller ett resedokument för flykting dras in, om

- 1) innehavaren har fått ett annat resedokument eller det har visat sig att han eller hon har något annat resedokument,
- 2) innehavaren har fått finskt medborgarskap,
- 3) innehavarens uppehållstillstånd har återkallats eller förfallit, eller om
- 4) handlingen har förkommit.

Ett främlingspass eller ett resedokument för flykting kan indras, om

- 1) det har förstörts eller om anteckningarna i det har ändrats,
- 2) det sedan passet eller dokumentet beviljades har framkommit omständigheter som vid prövning av om ett sådant pass eller dokument kan beviljas sannolikt skulle ha lett till att det hade förvägrats, eller om
- 3) passet eller dokumentet används eller innehas av någon annan än den som det har beviljats.

Ett resedokument för flykting dras dessutom in, om innehavaren inte längre är flykting eller om ansvaret för flyktingen har överförs till en annan stat.

139 §

Behörighet att bevilja och indra främlingspass och resedokument för flykting

Utlänningsverket beslutar om beviljande och indragning av främlingspass och resedokument för flykting när det gäller utlänningar som befinner sig i Finland.

Finska beskickningar beslutar, efter att ha hört Utlänningsverket, om beviljande av främlingspass när det gäller utlänningar som befinner sig utomlands.

Polisinrättningen i häradet beslutar om förlängning av giltighetstiden för främlingspass och resedokument för flykting.

140 §

Omhändertagande av främlingspass och resedokument för flykting

Ett främlingspass och ett resedokument för flykting omhändertas av myndigheten när beslut om indragning av det har fattats.

En handling kan tillfälligt omhändertas av myndigheten innan beslut om indragning har fattats, om handlingen har förstörts eller om anteckningarna i den har ändrats eller om handlingen används eller innehas av någon annan än den som handlingen har beviljats.

I beslut om omhändertagande av handlingar får ändring inte sökas särskilt genom bevärr.

141 §

Behörighet att omhänderta främlingspass eller resedokument för flykting

Ett främlingspass eller ett resedokument för flykting får omhändertas av polisen, gränskontrollmyndigheten, Utlänningsverket eller en finsk beskickning.

För omhändertagande av främlingspass eller resedokument för flykting kan kroppsvisitation förrättas.

Ett omhändertaget främlingspass eller resedokument skall utan dröjsmål sändas till Utlänningsverket.

9 kap.

Avlägsnande ur landet*Definitioner*

142 §

Avvisning

Med *avvisning* avses i denna lag

1) att en utlänning inresa hindras vid gränsen när han eller hon kommer till landet

a) med visum,

b) utan visum,

c) utan uppehållstillstånd eller

d) med uppehållstillstånd som har beviljats utomlands och han eller hon kommer till landet första gången under tillståndets giltighetstid, eller

2) att en utlänning som kommit till landet utan uppehållstillstånd avlägsnas ur landet, om han eller hon efter inresan inte har beviljats uppehållstillstånd eller om uppehållstillståndshandling inte har utfärdats för honom eller henne eller uppehållsrätten inte har registrerats efter inresan så som bestäms i denna lag.

143 §

Utvisning

Med *utvisning* avses i denna lag att en utlänning avlägsnas ur landet när

1) utlänningen vistas i landet med stöd av tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som beviljats av en finsk myndighet,

2) utlänningen vistas i landet och hans eller hennes vistelse har registrerats på det sätt som avses i denna lag, eller

3) utlänningen fortfarande vistas i landet efter det att hans eller hennes uppehållstillstånd, registrerade vistelse eller uppehållstillståndshandling inte längre gäller.

144 §

Inreseförbud

Med *inreseförbud* avses i denna lag ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma

till en Schengenstat eller flera.

Gemensamma bestämmelser om avlägsnande ur landet

145 §

Hörande

En utlänning samt hans eller hennes make som befinner sig i Finland eller en därmed jämförbar person skall ges tillfälle att bli hörd i ett sådant ärende gällande avvisning, utvisning eller meddelande av inreseförbud som berör honom eller henne.

146 §

Helhetsbedömning

När avvisning och utvisning samt meddelande av inreseförbud i anslutning till dem samt inreseförbudets längd prövas skall hänsyn tas till de omständigheter som beslutet grundar sig på samt sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken. Vid bedömningen skall särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet. Sådana omständigheter som annars skall beaktas vid bedömningen är åtminstone hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlänningen och utlänningens band till Finland. Om en avvisning eller utvisning eller ett inreseförbud i anslutning till dem baserar sig på utlänningens brottsliga verksamhet skall hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats den allmänna eller enskilda säkerheten.

När meddelande av inreseförbud och dess längd prövas skall det dessutom beaktas om utlänningen har band till Finland eller någon annan Schengenstat som avser familjen eller arbetet och vilkas skötsel oskäligt försvåras av inreseförbudet. Vid prövning av ett meddelande av inreseförbud för en utlänning vars ansökan om internationellt skydd har avvisats eller avslagits kan beaktas även de om-

ständigheter som legat till grund för att ansökan avvisats eller avslagits samt om utlänningen genom sin verksamhet väsentligt försökt försvåra behandlingen av asylansökan.

147 §

Förbud mot tillbakasändning

Ingen får avvisas eller utvisas till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område.

Grunder för avlägsnande ur landet och inreseförbud

148 §

Avvisningsgrunder

En utlänning får avvisas, om

1) han eller hon inte uppfyller de villkor för inresa som anges i 11 §,

2) han eller hon vägrar lämna nödvändiga upplysningar om sin identitet eller resa eller lämnar oriktiga upplysningar om dem,

3) han eller hon vid ansökan om visum eller uppehållstillstånd har lämnat sådana oriktiga upplysningar om sin identitet eller resa som påverkat beviljandet av visum eller uppehållstillstånd,

4) han eller hon under sin korta vistelse i Finland har gjort sig oförmögen att ta hand om sig själv,

5) det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att skaffa sig inkomster på ett oärligt sätt,

6) det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon kommer att sälja sexuella tjänster,

7) han eller hon utan tillstånd till gränsövergång har överskridit gränsen utanför ett gränsövergångsställe eller vid en tidpunkt då gränsövergångsstället har varit stängt,

8) det på grund av ett utdömt fängelsestraff eller annars av grundad anledning kan miss-

tänkas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till ett brott för vilket i Finland föreskrivs fängelsestraff eller kan misstänkas göra sig skyldig till upprepade brott,

9) han eller hon har dömts till straff för ett brott under sin vistelse i Finland,

10) det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland kommer att bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten eller Finlands förhållanden till en främmande stat, eller om

11) det har fattats ett sådant beslut om avvisning eller utvisning av honom eller henne som avses i artiklarna 1—3 i rådets direktiv 2001/40/EG om ömsesidigt erkännande av beslut om avvisning eller utvisning av medborgare i tredje land.

Även en sådan utlänning kan avvisas som kommit till landet utan uppehållstillstånd och vars vistelse i Finland skulle kräva visum eller uppehållstillstånd, men som inte sökt eller beviljats ett sådant.

149 §

Utvisningsgrunder

En utlänning som har haft uppehållstillstånd får utvisas ur landet, om

1) han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs,

2) han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott,

3) han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller om

4) han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten eller Finlands förhållanden till en främmande stat.

På den grund som föreskrivs i 1 mom. 2 punkten får även en sådan utlänning utvisas som med stöd av 3 kap. 3 § strafflagen inte dömts till straff.

En flykting får utvisas på de grunder som avses i 1 mom. 2—4 punkten. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

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.

Behöriga myndigheter

151 §

Polisen och gränskontrollmyndigheten

Polisen eller gränskontrollmyndigheten skall vidta åtgärder för att avvisa eller utvisa en utlänning, om utlänningen inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan fatta beslut om avvisning inom tre månader från utlänningens inresa. Efter denna tid skall polisen eller gränskontrollmyndigheten göra en framställning till Utlänningsverket om avvisning eller utvisning av utlänningen, om Utlänningsverket inte redan har vidtagit åtgärder för att avlägsna utlänningen ur landet.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan meddela en utlänning inreseförbud för högst två år när utlänningen avvisas på en grund som anges i 148 § 1 mom. 5—8 punkten. Inrikesministeriet kan meddela polisen och

gränskontrollmyndigheten närmare anvisningar om de situationer i vilka inreseförbud meddelas.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten skall göra en framställning till Utlänningsverket om avvísning av en utlänning, om polisen eller gränskontrollmyndigheten inte själv är behörig att avvisa utlänningen eller om den bedömer att utlänningen bör meddelas inreseförbud för en längre tid än två år. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan också göra en framställning till Utlänningsverket om avvísning av en utlänning när ärendet med tanke på tillämpningen av 148 § är av betydelse i andra liknande fall.

152 §

Utlänningsverket

Utlänningsverket beslutar om avvísning på framställning av polisinrättningen i häradet eller gränskontrollmyndigheten eller på eget initiativ.

Utlänningsverket beslutar alltid om avvísning, om över tre månader har förflutit från utlänningens inresa eller om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

Utlänningsverket beslutar om utvisning på framställning av polisinrättningen i häradet eller gränskontrollmyndigheten eller på eget initiativ.

Utlänningsverket kan meddela en utlänning inreseförbud för viss tid eller tills vidare. Utlänningsverket beslutar om återkallande av inreseförbud.

10 kap.

Vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer

153 §

Kapitlets tillämpningsområde

Detta kapitel tillämpas på unionsmedborgare och därmed jämförbara personer samt deras familjemedlemmar och andra anhöriga. Med unionsmedborgare jämställs medborga-

re i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

154 §

Unionsmedborgares familjemedlemmar

Familjemedlemmar till en unionsmedborgare är

- 1) maken,
- 2) barnen, om de inte fyllt 21 år eller är beroende av unionsmedborgaren för sin försörjning,
- 3) föräldrarna, om de är beroende av unionsmedborgaren för sin försörjning,
- 4) sådana barn till unionsmedborgarens make som inte har fyllt 21 år eller är beroende av denne för sin försörjning,
- 5) föräldrarna till unionsmedborgarens make, om de är beroende av denne för sin försörjning.

Om en i Finland bosatt unionsmedborgare är ett minderårigt barn, är barnets vårdnads-havare familjemedlem.

Vid tillämpningen av denna lag jämställs personer av samma kön vilkas partnerskap har registrerats med makar. Med makar jämställs också personer, oavsett kön, som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållanden.

155 §

Unionsmedborgares inresa och vistelse

En unionsmedborgare som reser in eller vistas i Finland skall ha giltigt identitetsbevis eller pass. Av familjemedlemmar och andra anhöriga som inte är unionsmedborgare kan krävas visum, om anhöriga är medborgare i en stat av vilkas medborgare visum krävs genom rådets förordning.

156 §

Allmän ordning och säkerhet samt folkhälsa

Förutom vad som föreskrivs i 155 § är ett villkor för unionsmedborgares inresa och vistelse i landet att de eller deras familjemedlemmar eller andra anhöriga inte anses även-

tyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

Förebyggande av inresa och avlägsnande ur landet med anledning av den allmänna ordningen och säkerheten skall grunda sig enbart på den berörda individens eget uppförande, medan enbart tidigare utdömda straff inte får utgöra en grund för detta.

157 §

Nordiska medborgares inresa och vistelse

Medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige har rätt att resa in i landet utan pass direkt från dessa stater och att vistas i Finland utan att registrera sin uppehållsrätt och utan en permanent uppehållstillståndshandling.

Medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige skall på ett tillförlitligt sätt kunna styrka sin identitet och sitt medborgarskap.

En nordisk medborgare som kommer till Finland i annat än kortvarigt syfte skall registrera sin vistelse på basis av ett internordiskt flyttningsbetyg på det sätt som föreskrivs i 3 § förordningen om hemkommun (351/1994).

158 §

Kortvarig vistelse i fråga om unionsmedborgare

Unionsmedborgare får vistas i Finland i högst tre månader utan att registrera sin uppehållsrätt. En arbetssökande unionsmedborgare får även efter detta vistas i Finland under en rimlig tid utan att registrera sin uppehållsrätt, om han eller hon alltjämt söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete.

159 §

Registrering av unionsmedborgares uppehållsrätt

Unionsmedborgare skall registrera sin uppehållsrätt senast när deras rätt att vistas i

Finland på basis av 158 § upphör. Registreringen av uppehållsrätten förutsätter att unionsmedborgaren uppfyller villkoren i 155 och 156 § och

1) bedriver ekonomisk verksamhet i egenkap av avlönad arbetstagare eller självständig yrkesutövare,

2) har tillräckliga medel och vid behov en sjukförsäkring, så att han eller hon inte under vistelsen i Finland behöver ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller därmed jämförbara förmåner, eller

3) har antagits som studerande vid en läroanstalt i Finland och har tillräckliga medel för vistelsen och vid behov en sjukförsäkring.

Upphållsrätten för en familjemedlem till en unionsmedborgare registreras, om familjemedlemmen också är unionsmedborgare.

Upphållsrätten för en annan anhörig till en unionsmedborgare registreras, om den anhöriga också är unionsmedborgare och om en vägran att registrera uppehållsrätten skulle vara oskälig därför att dessa anhöriga har för avsikt att i Finland fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levt i eller därför att den anhöriga är fullständigt beroende av sin i Finland bosatta anhöriga.

En förutsättning för registrering av uppehållsrätten för familjemedlemmar och andra anhöriga till unionsmedborgare som avses i 1 mom. 2 eller 3 punkten är att den anhöriga har tillräckliga medel för vistelsen och vid behov en sjukförsäkring. Upphållsrätten för en nordisk medborgares familjemedlem registreras dock trots att hans eller hennes försörjning inte är tryggad. En förutsättning för registrering av uppehållsrätten för någon annan anhörig till en nordisk medborgare är att han eller hon har tillräckliga medel för vistelsen och vid behov en sjukförsäkring.

160 §

Verkan av arbetsförmåga och arbetslöshet på en registrerad uppehållsrätt för unionsmedborgare

I fall som avses i 159 § 1 mom. 1 punkten kvarstår den registrerade uppehållsrätten för en unionsmedborgare, trots att denne har upphört med sin verksamhet som avlönad ar-

betstagare eller självständig yrkesutövare, om han eller hon tillfälligt blivit arbetsförmögen på grund av sjukdom eller olycksfall eller arbetslös av skäl som inte beror på honom eller henne själv.

En registrerad uppehållsrätt kvarstår i två år, om arbetslösheten fortgår och den beror på skäl som är oberoende av unionsmedborgaren.

161 §

Upphållstillståndshandling för familjemedlemmar och andra anhöriga

För en unionsmedborgares familjemedlem som inte är unionsmedborgare utfärdas på ansökan en uppehållstillståndshandling för familjemedlem, om anknytningspersonen uppfyller villkoren i 155 och 156 § samt 157 § 3 mom. eller 159 § 1 mom.

För en sådan annan anhörig till en unionsmedborgare som inte är unionsmedborgare utfärdas på ansökan en uppehållstillståndshandling för annan anhörig, om anknytningspersonen uppfyller villkoren i 155 och 156 § samt 157 § 3 mom. eller 159 § 1 mom. och om vägran att bevilja uppehållsrätt skulle vara oskälig därför att anknytningspersonen och den anhöriga har för avsikt att i Finland fortsätta att leva i en sådan fast familjgemenskap som de tidigare levit i eller därför att den anhöriga är fullständigt beroende av anknytningspersonen.

Av familjemedlemmar och andra anhöriga till sådana unionsmedborgare som avses i 159 § 1 mom. 2 eller 3 punkten förutsätts att de har tillräckliga medel för vistelsen och vid behov en sjukförsäkring. En uppehållstillståndshandling för familjemedlem när det gäller en nordisk medborgares familjemedlem beviljas dock trots att hans eller hennes försörjning inte är tryggad. En förutsättning för beviljande av uppehållstillståndshandling för en annan anhörig till en nordisk medborgare är att han eller hon har tillräckliga medel för vistelsen och vid behov en sjukförsäkring.

För unionsmedborgares familjemedlemmar och andra anhöriga utfärdas en uppehållstillståndshandling som är i kraft fem år, om inte

uppehållsrätt söks för kortare tid. Om vistelsen dock bedöms pågå kortare tid än ett år, kan uppehållstillståndshandlingen utfärdas för den tid vistelsen beräknas pågå.

162 §

Permanent uppehållstillståndshandling

För unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar eller andra anhöriga utfärdas på ansökan en permanent uppehållstillståndshandling, när de har bott i Finland i fyra år utan avbrott. Boendet anses vara oavbrutet, om sökanden har vistats i Finland under minst hälften av tiden om fyra år.

För personer som vistas i Finland i syfte att studera utfärdas inte permanent uppehållstillståndshandling.

163 §

Undantag från villkoren för erhållande av permanent uppehållstillståndshandling

I ett sådant fall som avses i 162 § 1 mom. beviljas unionsmedborgare på ansökan permanent uppehållsrätt och för honom eller henne utfärdas en permanent uppehållstillståndshandling som avser detta innan kravet på fyra års oavbruten vistelse har uppfyllts, om en avlönad arbetstagare eller en självständig yrkesutövare

1) när han eller hon upphör att arbeta har uppnått en ålder som berättigar till ålderspension och har arbetat eller bedrivit sin verksamhet i Finland under minst de senast förflutna tolv månaderna samt har bott i Finland i minst tre år utan avbrott,

2) har upphört att arbeta på grund av varaktig arbetsförmåga efter att ha bott i Finland i två år utan avbrott, eller

3) efter att ha arbetat och bott i Finland i tre år utan avbrott har övergått till att arbeta i en annan medlemsstat inom EU men fortfarande är bosatt i Finland och regelbundet återvänder till Finland dagligen eller minst en gång i veckan.

Om arbetsförmågan enligt 1 mom. 2 punkten beror på ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom som ger unionsmedborgare rätt till lagstadgad pension i Finland, har boendetidens längd ingen betydelse när uppehållstillståndshandlingen beviljas.

För erhållande av en permanent uppehållstillståndshandling med stöd av 1 mom. 1 eller 2 punkten räknas sökanden i fråga till godo också de perioder av arbete som har infallit i en annan medlemsstat. Av personens egen vilja oberoende arbetslöshetsperioder som arbetskraftsbyrån har registrerat eller perioder som avbrutit yrkesutövningen av skäl som är oberoende av sökanden samt frånvaroperioder som beror på sjukdom eller olycksfall anses utgöra perioder av arbete.

Parten har rätt att varaktigt stanna i landet med stöd av 1 mom. 1 och 2 punkten samt 2 mom. inom två år från det att han eller hon erhållit denna rätt. Under denna period kan personen i fråga resa ut ur landet utan att förverka sin rätt att vistas varaktigt i landet.

De villkor som i 1 mom. 1 punkten uppställs för boendets och arbetets varaktighet och de villkor som i momentets 2 punkt uppställs för boendets varaktighet tillämpas inte, om sökandens make är finsk medborgare eller har förlorat sitt finska medborgarskap till följd av att han eller hon ingått äktenskap med sökanden.

Familjemedlemmar till en sådan avlönad arbetstagare eller självständig yrkesutövare som har fått permanent uppehållsrätt med stöd av 1 eller 2 mom. har permanent uppehållsrätt i Finland.

Om en arbetstagare eller yrkesutövare avlider medan han eller hon deltar i arbetslivet men före erhållandet av en permanent uppehållsrätt som baserar sig på 1 eller 2 mom., har hans eller hennes familjemedlemmar som vistas i Finland rätt att varaktigt stanna i Finland, om

1) arbetstagaren eller yrkesutövaren bott i Finland i två år utan avbrott före dödsfallet,

2) arbetstagarens eller yrkesutövarens död berott på ett olycksfall i arbetet eller en yrkessjukdom, eller

3) den avlidna arbetstagarens eller yrkesutövarens make förlorat sitt finska medborgarskap till följd av att han eller hon ingått äk-

tenskap med arbetstagaren eller yrkesutövaren.

164 §

Arbete

Den som har uppehållsrätt enligt detta kapitel har obegränsad rätt att utföra förvärvsarbete utan uppehållstillstånd för arbetstagarre.

165 §

Återkallande av registrering av uppehållsrätten och återkallande av uppehållstillståndshandling

En registrering av uppehållsrätten och en tidsbegränsad uppehållstillståndshandling återkallas, om

1) den vars uppehållsrätt har registrerats eller som beviljats en tidsbegränsad uppehållstillståndshandling varaktigt har flyttat ut ur Finland,

2) den vars uppehållsrätt har registrerats eller som beviljats en tidsbegränsad uppehållstillståndshandling i varaktigt syfte har vistats utanför Finland i två år utan avbrott,

3) de förutsättningar utifrån vilka uppehållsrätten registrerats eller en tidsbegränsad uppehållstillståndshandling har utfärdats inte längre finns, eller

4) den vars uppehållsrätt har registrerats eller som beviljats en tidsbegränsad uppehållstillståndshandling anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

En permanent uppehållstillståndshandling återkallas i de fall som avses i 1 mom. 1, 2 eller 4 punkten eller om sökanden vid ansökan om permanent uppehållstillståndshandling medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som inverkat på beslutet eller hemlighållit någon omständighet som skulle ha inverkat på beslutets innehåll.

Den som flyttat ut ur Finland kan inom två år från utflyttningen ansöka om att uppehållstillståndshandlingen eller registreringen av uppehållsrätten eller inte skall återkallas. Om ansökan bifalls, skall av beslutet framgå

den tid inom vilken åtgärder för återkallande inte vidtas.

166 §

När en registrering av uppehållsrätten och när en uppehållstillståndshandling upphör att gälla

En registrering av uppehållsrätten eller en uppehållstillståndshandling upphör att gälla, när den vars uppehållsrätt registrerats eller den som har beviljats en tidsbegränsad uppehållstillståndshandling utvisas ur landet eller blir finsk medborgare.

167 §

Grunder för avvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar samt andra anhöriga

En unionsmedborgare eller en familjemedlem eller någon annan anhörig till honom eller henne kan avvisas, om hans eller hennes uppehållsrätt inte har registrerats eller någon uppehållstillståndshandling inte har utfärdats för honom eller henne, samt om

1) han eller hon inte uppfyller de inresevillkor som anges i 155 och 156 §,

2) han eller hon en kort tid efter inresan, på grund av avsaknad av sådana tillräckliga medel som han eller hon förutsatts ha, har blivit tvungen att ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller därmed jämförbara förmåner, eller

3) en fortsatt vistelse i Finland skulle förutsetta registrering av uppehållsrätten eller utfärdande av en uppehållstillståndshandling, men villkoren för registrering av uppehållsrätten eller utfärdande av uppehållstillståndshandlingen inte uppfylls.

168 §

Grunder för utvisning av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar samt andra anhöriga

Unionsmedborgare vars uppehållsrätt har registrerats eller som har fått en permanent

uppehållstillståndshandling kan utvisas, om registreringen av hans eller hennes uppehållsrätt eller hans eller hennes permanenta uppehållstillståndshandling har återkallats eller om unionsmedborgaren anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

Unionsmedborgares familjemedlemmar eller andra anhöriga för vilka utfärdats en permanent uppehållstillståndshandling eller en uppehållstillståndshandling för familjemedlem eller annan anhörig kan utvisas, om ingen ny uppehållstillståndshandling har utfärdats för honom eller henne eller om hans eller hennes uppehållstillståndshandling har återkallats eller om familjemedlemmen eller den anhöriga anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

169 §

Grunder för avvisning och utvisning av nordiska medborgare

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige vars flyttning till Finland inte har registrerats på basis av ett internordiskt flyttningsbetyg kan avvisas, om han eller hon anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

En medborgare i Danmark, Island, Norge eller Sverige vars flyttning till Finland har registrerats på basis av ett internordiskt flyttningsbetyg kan utvisas, om han eller hon anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan.

170 §

Meddelande och återkallande av inreseförbud

Om en unionsmedborgare eller en familjemedlem eller någon annan anhörig till denne avlägsnas ur landet på grund av att personen i fråga anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan, kan ett högst 15 år långt inreseförbud meddelas i avvisnings- eller utvisningsbeslutet.

Inreseförbudet kan på ansökan återkallas

helt eller delvis, om omständigheterna förändras eller det finns något annat viktigt personligt skäl.

171 §

Behöriga myndigheter

Polisinrättningen i häradet registrerar uppehållsrätten i utlänningsregistret samt utfärdar en tidsbegränsad respektive permanent uppehållstillståndshandling.

Polisinrättningen i häradet återkallar en registrerad uppehållsrätt samt en tidsbegränsad respektive permanent uppehållstillståndshandling.

Utlänningsverket beslutar om meddelande av inreseförbud med stöd av 170 §.

Vad som bestäms i 151 och 152 § gäller myndigheternas behörighet vid det beslutsfattande som gäller avlägsnande ur landet.

172 §

Verkställighet av avlägsnande av unionsmedborgare och deras familjemedlemmar samt andra anhöriga ur landet

Om någon avvisas med stöd av 167 § 1 punkten eller 169 § 1 mom. kan avvisningsbeslutet verkställas omedelbart trots att ändring har sökts, om ärendet på goda grunder är brådskande.

Om någon avvisas med stöd av 167 § 1 mom. 2 eller 3 punkten kan avvisningsbeslutet verkställas tidigast 30 dagar efter det att beslutet har delgivits den som avvisas. Om ett beslut som har fattats med stöd av 167 § 3 punkten grundar sig på att den som beslutet gäller anses äventyra den allmänna ordningen och säkerheten och om ärendet på goda grunder är brådskande, kan beslutet verkställas omedelbart trots att ändring har sökts.

Om någon utvisas med stöd av 168 § eller 169 § 2 mom. kan utvisningsbeslutet verkställas efter det att ärendet har avgjorts genom beslut som vunnit laga kraft.

När ett avvisnings- eller utvisningsbeslut med samtycke av den som avvisas eller utvisas verkställs innan beslutet vunnit laga kraft tillämpas 202 §.

Vid delgivningen av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut skall anges den tid inom vilken den som avvisas eller utvisas skall avlägsna sig ur landet. Under denna tid kan beslutet inte verkställas genom myndigheternas åtgärder.

11 kap.

Transportörens skyldigheter och påföljdsavgift

173 §

Kontrollskyldighet för transportörer

Transportörer skall försäkra sig om att utlämningar som de transporterar till Finland från länder utanför Schengenområdet luft-, land- eller sjövägen eller per järnväg och som varken är unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer har ett sådant rese-dokument som krävs för inresa samt ett sådant visum eller uppehållstillstånd som krävs.

174 §

Anmälnings- och övervakningskyldighet för fordonsförare och transportörer

Föraren av ett fordon som anländer eller avgår från Finland skall till gränskontrollmyndigheten vid in- respektive utresestället lämna uppgifter om personerna i fordonet. Befälhavaren för ett fartyg eller luftfartyg samt ägaren eller innehavaren av ett tåg eller något annat trafikmedel eller dennes företrädare skall till gränskontrollmyndigheten vid in- eller utresestället lämna en passagerar- och besättningsförteckning eller i övrigt uppgifter om trafikmedlets personal och passagerare samt övriga personer i trafikmedlet. Uppgifterna kan lämnas via teknisk anslutning.

Av passagerar- och besättningsförteckningen skall framgå personernas släkt- och förnamn, födelsedatum, kön och medborgarskap för varje person som antecknats i förteckningen samt trafikmedlets nationalitet och

registeruppgifter samt ankomststället och avgångsorten.

En fordonsförare, befälhavaren för ett fartyg eller luftfartyg samt transportörens företrädare i något annat trafikmedel är skyldiga att övervaka att ingen som saknar rätt därtill tar sig in i landet utan gränskontrollmyndighetens samtycke. En fartygsbefälhavare skall i förväg underrätta gränskontrollmyndigheten om fripassagerare som påträffats ombord.

175 §

Återtransportskyldighet

Om en utlänning avvisas, är den transportör som transporterat utlänningen till Finland skyldig att transportera honom eller henne

1) till det land där han eller hon medtogs för transport,

2) till det land som utfärdat det resedokument som utlänningen använt under resan, eller

3) till vilket som helst land där personens inresa är garanterad.

Vad som föreskrivs i 1 mom. gäller transportören också när en medborgare i tredje land som reser genom finskt territorium vägras inresa samt om

1) någon annan transportör som varit påtänkt för transport av utlänningen till destinationslandet vägrar att transportera honom eller henne, eller

2) myndigheterna i destinationslandet har avvisat utlänningen, och denne har återsänts till Finland.

Om gränskontrollmyndigheten har tillåtit en utlännings inresa, har transportören inte längre den skyldighet som föreskrivs i 1 mom., om inte utlänningen vid gränsen sökt asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller tillfälligt skydd.

176 §

Kostnaderna för återtransport

Om en avvisad utlänning inte har medel för återresan, är transportören skyldig att ordna transporten på egen bekostnad. Om omedelbar transport inte är möjlig, svarar transportören förutom för kostnaderna för utlännings-

ens återresa också för kostnaderna för vistelsen i Finland.

Om utlänningen har lämnat ett transportmedel och stannat i landet utan ett sådant resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller utan tillräckliga medel för vistelsen i landet, är transportören skyldig att ersätta statens kostnader för utlänningsvistelse i landet och för avvisningen. Om utlänningen har lämnat ett fartyg och stannat i landet, är fartygets befälhavare samt redaren och den expeditionsrörelse som redaren har anlitat skyldiga att solidariskt ersätta kostnaderna.

177 §

Följeslagare

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan, när den verkställer avlägsnandet av en utlänning ur landet, förordna behövligt antal följeslagare, om trafikmedlets säkerhet eller verkställigheten av ett beslut som gäller avlägsnande ur landet kräver det. En följeslagare kan förordnas också om utlänningen avlägsnar sig ur landet frivilligt utan beslut som gäller avlägsnande ur landet. En transportör som sköter transporten av utlänningen kan framställa begäran om förordnande av följeslagare.

Andring i myndighetens beslut om förordnande av följeslagare får inte sökas särskilt genom besvär.

178 §

Kostnader för följeslagare

Om utlänningen avvisas vid gränsen och detta beror på avsaknad av ett sådant resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller brist på tillräckliga medel för vistelsen i landet och utlänningen behöver en följeslagare, är den transportör som sköter transporten av utlänningen skyldig att betala också kostnaderna för följeslagaren. Transportören har inte rätt till ersättning av staten för transportkostnaderna.

Den skyldighet för transportören att betala kostnaderna för följeslagaren som föreskrivs i 1 mom. tillämpas också om utlänningen har

sökt asyl vid gränsen och beslut om avvisning fattas inom tre månader från inresan.

Om myndigheten utan begäran av transportören följer en utlänning i ett sådant fall som inte avses i 1 eller 2 mom., svarar polisen eller gränskontrollmyndigheten för kostnaderna för följeslagaren.

179 §

Påföljdsavgift för transportör

En transportör som bryter mot 173 § påförs en påföljdsavgift (*påföljdsavgift för transportör*). Avgiften utgör 3 000 euro per person som transporterats.

Avgiften påförs inte, om

1) transportören visar att han iakttagit skyldigheten att försäkra sig om att utlänningen vid medtagandet för transport haft ett sådant resedokument samt ett sådant visum eller uppehållstillstånd som krävs,

2) det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs har visat sig vara förfalskat och förfalskningen inte har kunnat urskiljas klart,

3) transporten av en person utan ett sådant resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs har berott på ouppmärksamhet som med beaktande av samtliga omständigheter är ursäktlig, eller

4) om det i övrigt, med hänsyn till samtliga omständigheter skulle vara oskäligt att påföra avgift.

180 §

Hörande av transportören

Transportören eller dennes företrädare skall innan påföljdsavgiften för transportör påförs ges tillfälle att skriftligen avge en förklaring inom en tidsfrist som inte får vara kortare än två veckor.

181 §

Påförande av påföljdsavgift för transportör

Påföljdsavgiften för transportör påförs i samband med gränskontrollen av kommen-

dören eller biträdande kommandören för den gräns- eller sjöbevakningssektion eller chefen för den gräns- eller sjöbyrå inom vars verksamhetsområde överträdelsen av 173 § har konstaterats. Om polisen har varit gränskontrollmyndighet, påförs påföljdsavgiften för transportör av en tjänsteman som ingår i befälet för polisinrättningen i häradet. Om tullmyndigheten har utgjort gränskontrollmyndighet, påförs påföljdsavgiften för transportör av chefen för tulldistriktet eller chefen för tulldistriktets övervakningsenhet.

Påföljdsavgiften för transportör skall betalas till staten.

På indrivning av påföljdsavgiften för transportör tillämpas lagen om indrivning av skatter och avgifter i utsköningsväg.

182 §

Avlyftande av påföljdsavgift för transportör

Den myndighet som påfört en påföljdsavgift för transportörer skall avlyfta avgiften, om

1) en utlänning får stanna i landet därför att uppehållstillstånd beviljas honom eller henne på grund av flyktingskap, behov av skydd eller tillfälligt skydd, eller

2) en transportör döms till straff med stöd av 17 kap. 8 § strafflagen för ordnande av olaglig inresa.

183 §

Betalningstid

Påföljdsavgiften för transportör skall betalas inom en månad från beslutets delfående.

På en påföljdsavgift som förfallit till betalning och som inte har betalats senast på förfalldagen uppbärs dröjsmålsränta enligt den räntesats som avses i 4 § 1 mom. räntelagen (633/1982).

184 §

Verkställighet

Verkställigheten av påföljdsavgiften för

transportör sköts av rättsregistercentralen.

Rättsregistercentralen skall underrättas om ett beslut av en myndighet eller domstol genom vilket påföljdsavgiften har sänkts eller avlyfts.

Rättsregistercentralen skall utan ansökan återbära en påföljdsavgift som betalats utan grund.

12 kap.

Straffbestämmelser

185 §

Utlänningsförseelse

En utlänning som

1) vistas i landet utan ett sådant resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs,

2) olovligt utför förvärvsarbete eller idkar näring eller

3) försummar att fullgöra en anmälnings-skyldighet som ålagts med stöd av 118 §, någon annan skyldighet som ålagts med stöd av 119 § eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §,

skall för *utlänningsförseelse* dömas till böter.

186 §

Utlänningsförseelse av arbetsgivare

En arbetsgivare eller dennes företrädare som

1) av oaktsamhet i sin tjänst håller en utlänning som inte har rätt att utföra förvärvsarbete,

2) lämnar en myndighet oriktiga eller vilseledande uppgifter om en utlännings anställningsvillkor eller arbetsuppgifter och om de krav som dessa ställer eller

3) i en situation som avses i 73 § 3 mom. inte utan dröjsmål tillställer Arbetskraftsbyrån sådan utredning eller lämnar de uppgifter som avses i momentet,

skall, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs på något annat ställe i lag, för *utlänningsförseelse av arbetsgivare* dömas till böter.

Fördelningen av straffansvaret mellan en arbetsgivare och en uppdragsgivare bestäms enligt 74 §. Bestämmelser om fördelningen av straffansvaret mellan en arbetsgivare och dennes företrädare finns i 47 kap. 7 § strafflagen.

187 §

Vägran att bevilja uppehållstillstånd för arbetstagare

Arbetskraftsbyrån kan fatta beslut om att uppehållstillstånd för arbetstagare inte beviljas i fråga om anställning hos en sådan arbetsgivare som själv eller via en företrädare har lämnat en myndighet sådana oriktiga eller vilseledande uppgifter som avses i 186 § 1 mom. 2 punkten. Beslut som gäller detta fattas för viss tid eller tills vidare. Beslut kan inte fattas, om straff dömts ut för gärningen.

188 §

Anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd

Bestämmelser om straff för anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd finns i 47 kap. 6 a § strafflagen.

189 §

Ordnanande av olaglig inresa

Bestämmelser om straff för ordnanande av olaglig inresa finns i 17 kap. 8 § strafflagen.

13 kap.

Rättsskydd

190 §

Besvär

I beslut som fattats av Utlänningsverket, polisen, gränskontrollmyndigheten och arbetskraftsbyrån och som avses i denna lag får ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen.

191 §

Besvärsförbud

I följande beslut som fattats med stöd av denna lag får ändring inte sökas genom besvär:

1) beslut om beviljande av visum, ändring av visumets giltighetstid eller de i visumet antecknade vistelsedagarna, återkallande av visum eller anmälan om grunderna för visumbeslut,

2) beslut av utrikesministeriet om beviljande av uppehållstillstånd för en person som ingår i personalen vid en utländsk beskickning i Finland eller dennes familjemedlem eller beslut om återkallande av ett sådant uppehållstillstånd,

3) beslut om beviljande av uppehållstillstånd för en utlänning som tas till Finland inom en flyktingkvot,

4) beslut om beviljande av uppehållstillstånd på grund av annan humanitär invandring,

5) beslut om beviljande av uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd under pågående behandling av en asylansökan,

6) beslut om beviljande av tillstånd till gränsövergång enligt 12 § 2 mom.,

7) beslut där en asylansökan har konstaterats förfalla med stöd av 111 § 2 mom.,

8) beslut där ett ärende har konstaterats förfalla till följd av att sökanden har återtagit sin

ansökan eller sannolikt flyttat bort från Finland,

9) förhandsbesked som arbetskraftsbyrån gett med stöd av 78 §,

10) beslut av en finsk beskickning om beviljande av främlingspass för en utlänning som befinner sig utomlands.

Domstolen kan, när den behandlar besvär om beslut om avlägsnande ur landet, utan hinder av 1 mom. 1 punkten ta upp till behandling som accessorisk fråga i anslutning till huvudsaken ett visumavgörande som ingår i det beslut som överklagas.

192 §

Behörig förvaltningsdomstol

Behörig att behandla besvär som avses i 190 § är den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den myndighet som fattat beslutet har sitt verksamhetsområde eller verksamhetsställe. Om verksamhetsområdet för den myndighet som fattat beslutet omfattar hela landet, är behörig förvaltningsdomstol den inom vars domkrets parten är bosatt.

I ett ärende som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband är den behöriga förvaltningsdomstolen den inom vars domkrets den familjemedlem som söker ändring i ärendet eller som i övrigt skall höras i ärendet är bosatt. Om sådana familjemedlemmar är bosatta inom olika domkretsar i Finland, är Helsingfors förvaltningsdomstol behörig förvaltningsdomstol.

I ett ärende som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare och näringsidkare är behörig förvaltningsdomstol den inom vars domkrets sökanden är bosatt. Om sökanden inte är bosatt i Finland, är Helsingfors förvaltningsdomstol behörig förvaltningsdomstol i ett ärende som gäller uppehållstillstånd för näringsidkare. I ett ärende som gäller uppehållstillstånd för arbetstagare är behörig förvaltningsdomstol den inom vars domkrets den arbetsgivare som avses i ansökan har sitt verksamhetsställe.

Helsingfors förvaltningsdomstol är behörig att behandla besvär som anförs av personer som är bosatta utomlands, om ärendet inte på

det sätt som avses i 2 eller 3 mom. är förknippat med någon person eller arbetsgivare som är bosatt i Finland.

slut av förvaltningsdomstolen genom vilka beslut av Utlänningsverket har upphävts eller ändrats.

193 §

Anförande av besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol

Över beslut av Utlänningsverket anföras besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol om beslutet gäller

1) ansökan om asyl eller om uppehållstillstånd på grund av behov av skydd,

2) avslag på ansökan om erhållande av tillfälligt skydd,

3) avlägsnande ur landet, meddelande av inreseförbud eller återkallande av resedokument som utfärdats i Finland och beslutet anknyter till beslut om avslag som fattats vid asylförfarande eller förfarande som gäller tillfälligt skydd,

4) upphörande av flyktingstatus och därtill hörande återkallande av resedokument för flykting,

5) återkallande av flyktingstatus och därtill hörande återkallande av resedokument för flykting.

Helsingfors förvaltningsdomstol kan i sammansättning med en domare behandla besvär som gäller ett sådant ärende som avses i 103 §.

194 §

Arbetsgivares rätt att anföra besvär

En arbetsgivare har rätt att anföra besvär över beslut om uppehållstillstånd för arbetstagare till den del det är fråga om villkor enligt 75 § 1 punkten vilka arbetskraftsmyndigheten avgör.

195 §

Utlänningsverkets rätt att anföra besvär

Utlänningsverket har rätt att överklaga be-

196 §

Anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen

I sådana beslut av förvaltningsdomstolen som avses i denna lag får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen meddelar besvärstillstånd. Tillstånd kan meddelas, om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättstillämpning är av vikt att ärendet prövas av högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns något annat vägande skäl att meddela tillstånd.

197 §

Ingivande av besvärsskrift

En besvärsskrift skall ges in till den myndighet som fattat beslutet. Myndigheten skall utan dröjsmål tillstålla förvaltningsdomstolen sitt eget utlåtande och de handlingar som legat till grund för ärendets avgörande.

I asylärenden får besvärsskriften ges in även till Helsingfors förvaltningsdomstol eller polisen. Utlänningsverket skall omedelbart efter att ha underrättats om besvären tillstålla förvaltningsdomstolen de handlingar som verkets beslut baserat sig på.

Utomlands får en besvärsskrift ges in till en finsk beskickning. En person som tagits i förvar får ge sin besvärsskrift till den som ansvarar för förvarslokalen. Den som tagit emot besvärsskriften skall se till att besvärsskriften utan dröjsmål tillställs den myndighet som fattat beslutet. På samma gång skall förvaltningsdomstolen underrättas om de besvär som anförts.

198 §

Besvärsskriften i besvärstillståndsärenden

Vid ansökan om besvärstillstånd skall be-

svärsskriften ges in till högsta förvaltningsdomstolen.

Besvärsskriften kan ges in till en finsk beskickning, om den som söker ändring inte längre vistas i Finland. En person som tagits i förvar får ge sin besvärsskrift till den som ansvarar för förvarslokalen. Den som tagit emot besvärsskriften skall utan dröjsmål tillställa högsta förvaltningsdomstolen besvärsskriften.

199 §

Avgörande av ansökan om verkställighet

Förvaltningsdomstolen kan avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet på föredragning i sammansättning med en domare. Beslut kan fattas utan sådana handlingar som getts in av myndigheterna, om de omständigheter som behövs för avgörande av ärendet framgår av besvärsskriften eller på något annat sätt.

I förvaltningsdomstolens beslut i ett ärende som gäller förbud mot eller avbrytande av verkställighet får ändring inte sökas särskilt genom besvär.

Högsta förvaltningsdomstolen kan likaså avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet på föredragning i sammansättning med en domare. Ansökan kan under de förutsättningar som anges i 1 mom. avgöras utan handlingarna i ärendet.

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 överklagas, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Ett beslut av Utlänningsverket 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.

Om ett avvisningsbeslut har fattats med stöd av 103 § 1 mom. 2 punkten eller med stöd av 103 § 2 mom. 3 punkten kan det här beslutet verkställas efter det att beslutet delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Ett beslut som med stöd av 103 § 1 mom. 2 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett tryggt asylland, med stöd av 103 § 2 mom. 1 punkten om avvisning av en utlänning som kommit från ett tryggt ursprungsland, eller med stöd av 103 § 2 mom. 2 punkten om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har ansetts som uppenbart ogrundad, kan verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten skall det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

202 §

Samtycke till verkställighet

Ett avvisnings- eller utvisningsbeslut kan verkställas innan det vunnit laga kraft, om den som avvisas eller utvisas i två ojäviga vittnens närvaro meddelar att han eller hon samtycker till verkställigheten och under-tecknar en anteckning om detta i beslutet.

14 kap.

Särskilda bestämmelser

203 §

Tolkning och översättning

Myndigheten skall ordna tolkning eller skaffa översättning, om utläningen i fråga inte behärskar det språk, finska eller svenska, som enligt språklagen (423/2003) skall användas hos myndigheten eller om han eller hon på grund av handikapp eller sjukdom inte kan bli förstådd

1) i ett ärende som behandlas vid asylförfarande,

2) i ett ärende som gäller avvísning eller utvisning, eller

3) i ett ärende som kan anhängiggöras på myndighetens initiativ.

Myndigheten kan, för utredande av ärendet eller tryggande av en parts rättigheter, ordna tolkning eller skaffa översättning också i andra ärenden än de som avses i 1 mom.

Bestämmelser om förvaltningsdomstolens skyldighet att ordna tolkning eller skaffa översättning ingår i förvaltningsprocesslagen.

Myndighetens eller domstolens skyldighet att skaffa översättning eller ordna tolkning gäller inte sådant material som inte inverkar på ärendets behandling.

En part har rätt att få information om innehållet i ett beslut som gäller honom eller henne på sitt modersmål eller på ett språk som han eller hon kan antas förstå. Informationen skall ges genom tolkning eller översättning.

204 §

Delgivnings sätt

Delgivningen av beslut som fattats med stöd av denna lag verkställs som vanlig delgivning eller bevislig delgivning eller som offentlig delgivning på det sätt som bestäms närmare i denna lag. På delgivningen av myndighetsbeslut tillämpas i övrigt förvaltningslagen, om inte något annat bestäms i denna lag.

På delgivningen av förvaltningsdomstolar-

nas beslut tillämpas 55 § förvaltningsprocesslagen, om inte något annat bestäms i denna lag.

På den elektroniska delgivningen av myndighets- och domstolsbeslut och andra handlingar tillämpas lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003).

205 §

Delgivning i Finland

Vanlig delgivning verkställs genom brev. Mottagaren anses ha fått del av beslutet sju dagar efter brevet avsändande, om inget annat visas. Saken anses dock ha kommit till Utlänningsverkets kännedom den dag då brevet anlänt. Vanlig delgivning får användas vid beslut som är positiva för sökanden.

Delgivningen skall i övrigt verkställas per post mot mottagningsbevis. Beslutet kan på begäran också överlämnas till mottagaren eller dennes företrädare. Över delgivningen skall härvid upprättas ett skriftligt intyg av vilket framgår delgivningens verkställare och mottagare samt tidpunkten för delgivningen.

Om myndigheten anser att anledning därtill finns, kan delgivningen verkställas som stämningssdelgivning. Beträffande stämningssdelgivning gäller i tillämpliga delar vad som bestäms i 11 kap. rättegångsbalken. Stämningssdelgivningen verkställs av polisen eller gränskontrollmyndigheten. I ett ärende som gäller internationellt skydd skall delgivningen dock alltid verkställas som stämningssdelgivning.

Om delgivningens mottagare håller sig undan eller undviker delgivning eller om hans eller hennes vistelseort är okänd i övrigt, tillämpas bestämmelsen om mellanhandsdelgivning i 61 § förvaltningslagen.

206 §

Delgivning utomlands

Delgivning till utlandet verkställs enligt denna lag eller enligt lagstiftningen i den främmande staten i fråga, om inte något annat följer av internationella fördrag och för-

pliktelser som är bindande för Finland.

Delgivning till utlandet får verkställas genom att beslutet sänds per post till den adress som utlänningen i fråga uppgett. Vid delgivningen är det tillåtet att använda vanligt brev, om beslutet är positivt för sökanden. Om inget annat visas anses sökanden ha fått del av beslutet senast den trettonde dagen efter det att handlingen postades. I övrigt skall vid delgivning som sker per post tillämpas ett internationellt förfarande med mottagningsbevis eller något annat bevisligt förfarande som är möjligt i staten i fråga.

Om utlänningen inte har uppgett sin adress i utlandet, kan delgivningen verkställas genom att beslutet skickas genom utrikesministeriets förmedling till den finska beskickningen i den stat där utlänningen är medborgare eller vistas. En tjänsteman vid beskickningen skall upprätta ett skriftligt intyg över delgivningen av vilket framgår delgivningens verkställare respektive mottagare samt tidpunkten för delgivningen. Om beslutet inte kan överlämnas till utlänningen eller dennes företrädare, skall den myndighet som fattat beslutet underrättas om att delgivningen inte kunnat verkställas.

Om en delgivning till utlandet inte går att verkställa, delges handlingen i Finland genom officiell delgivning på det sätt som där om bestäms i 62 § förvaltningslagen.

207 §

Lämnande av kontaktinformation

Den vars sak myndigheten behandlar är skyldig att tillställa myndigheten sin kontaktinformation och meddela förändringar i den.

208 §

Information till minoritetsombudsmannen

Minoritetsombudsmannen skall informeras om de beslut enligt denna lag som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd eller avvísning eller utvisning av en utlänning.

Minoritetsombudsmannen skall också utan dröjsmål informeras om beslut om tagande i förvar av en utlänning. På minoritetsombudsmannens begäran skall han eller hon också informeras om andra beslut enligt denna lag.

Om minoritetsombudsmannens rätt att få uppgifter föreskrivs i 7 § lagen om minoritetsombudsmannen (660/2001).

209 §

Hörande av minoritetsombudsmannen

Minoritetsombudsmannen har på begäran rätt att bli hörd i enskilda ärenden som gäller asylsökande eller utvisning av utlänningar. Den myndighet som avgör ärendet kan i varje enskilt fall ge minoritetsombudsmannen en skälig tid att avge ett utlåtande.

210 §

Utlänningsverkets rätt att avgöra ett ärende som hör till polisinsättningen i häradet

Utlänningsverket kan förbehålla sig rätten att avgöra ett ärende som hör till polisinsättningen i häradet.

Polisinsättningen i häradet kan föra ett ärende som hör till den till Utlänningsverket för avgörande, om ärendet till sin art är sådant att utredandet och avgörandet av det kräver Utlänningsverkets sakkunskap, eller om ärendet är av betydelse för lagens tillämpning i liknande fall.

211 §

Tillsyn

Tillsyn över iakttagandet av denna lag och de bestämmelser som utfärdas med stöd av den utövas av Utlänningsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet.

Tillsyn över iakttagandet av bestämmelserna om utlänningars in- och utresa utövas av gränskontrollmyndigheterna.

212 §

ändringar.

Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om verkställigheten av denna lag kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

15 kap.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

213 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 20 .
Genom denna lag upphävs utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) jämte

214 §

Övergångsbestämmelser

På ärenden som anhängiggjorts innan lagen träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. På ärenden som återförts för ny behandling tillämpas dock bestämmelserna i denna lag.

Ett uppehållstillståndsärende som är anhängigt vid denna lags ikraftträdande förfaller, om det är fråga om ett fall där det enligt denna lag inte behövs uppehållstillstånd.

Det i 13 § föreskrivna villkoret angående fotografier på barn i utlänningars pass tillämpas endast på pass som utfärdats efter lagens ikraftträdande.

2.

Lag**om ändring av 47 kap. 6 a § strafflagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 47 kap. 6 a §, sådan den lyder i lag 563/1998, som följer:

47 kap.

Om arbetsbrott

6 a §

*Anlitande av utländsk arbetskraft som saknar
tillstånd*

En arbetsgivare eller dennes företrädare som anställer eller i sin tjänst håller en utlänning som saknar uppehållstillstånd för arbetstagare eller något annat tillstånd som berättigar till att arbeta i Finland skall för *anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

För anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd döms även en entreprenad- eller underentreprenadgivare eller den som låter utföra arbete eller deras företrädare, om han underlåter att försäkra sig om att utländska arbetstagare som antingen arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete som han har gett till ett utländskt företag eller utgör hyrd arbetskraft som ett utländskt företag har ställt till hans förfogande har uppehållstillstånd för arbetstagare eller något annat tillstånd som berättigar till att arbeta i Finland.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.**Lag****om ändring av 24 § lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 24 § lagen den 16 februari 1973 om tillsynen över arbetarskyddet och om sökande av ändring i arbetarskyddsärenden (131/1973), sådan den lyder i lagarna 689/1995 och 700/1997, nya 3 och 4 mom. som följer:

_____ 24 § _____ sig till arbetstillstånd och om hörande av arbetarskyddsmyndigheten bestäms i 86 § 2 och 3 mom. utlänningslagen (/).

Vad som bestäms i 1 och 2 mom. gäller dock inte i 47 kap. 6 a § strafflagen avsett anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd.

Om den anmälningsskyldighet som hänför _____ Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 13 juni 2003

Republikens President

TARJA HALONEN

Inrikesminister *Kari Rajamäki*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 47 kap. 6 a § strafflagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i strafflagen av den 19 december 1889 (39/1889) 47 kap. 6 a §, sådan den lyder i lag
563/1998, som följer:

Gällande lydelse

6 a §

Arbetstillståndsbrott

En arbetsgivare eller dennes företrädare som anställer eller i sin tjänst håller en utlänning som saknar *behövligt arbetstillstånd* skall för arbetstillståndsbrott dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

För *arbetstillståndsbrott* döms även en entreprenad- eller underentreprenadgivare eller den som låter utföra arbete eller deras *representant*, som underlåter att försäkra sig om att utländska arbetstagare, vilka arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete som han har givit till ett utländskt företag, eller *att* hyrd arbetskraft som ett utländskt företag har ställt till hans förfogande, har *behövligt arbetstillstånd*.

Föreslagen lydelse

6 a §

Anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd

En arbetsgivare eller dennes företrädare som anställer eller i sin tjänst håller en utlänning som saknar *uppehållstillstånd för arbetstagare eller något annat tillstånd som berättigar till att arbeta* skall för *anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

För *anlitande av utländsk arbetskraft som saknar tillstånd* döms även en entreprenad- eller underentreprenadgivare eller den som låter utföra arbete eller deras *företrädare*, som underlåter att försäkra sig om att utländska arbetstagare vilka arbetar i entreprenad- eller underentreprenadarbete som han har givit till ett utländskt företag eller *utgör* hyrd arbetskraft som ett utländskt företag har ställt till hans förfogande, har *uppehållstillstånd för arbetstagare eller något annat tillstånd som berättigar till att arbeta*.

Denna lag träder i kraft den 20 .
