

RP 169/2014 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras. Syftet med propositionen är att förtydliga principerna för övervakning av utlänningar och precisera befogenheterna vid övervakning av utlänningar.

Till utlänningslagen fogas det enligt förslaget bestämmelser om den övervakning av att utlänningslagen iakttas som sker inom landets gränser och som i lagen benämns över-

vakning av utlänningar, bestämmelser om de särskilda befogenheter som behövs för att utföra övervakning av utlänningar och bestämmelser om de förfaranden som hänger samman med utövandet av befogenheterna samt bestämmelser om polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att utföra kontroller.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning	4
Utlänningslag.....	4
Polislagen	5
Gränsbevakningslagen.....	6
Annan lagstiftning	8
2.2 Praxis.....	9
Övervakningen av utlänningar i praktiken	9
Rättspraxis	11
2.3 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands och i EU	12
Europeiska unionens lagstiftning	12
Övervakning av utlänningar i vissa länder	12
2.4 Bedömning av nuläget	16
Definition av övervakning av utlänningar	16
Befogenheter	17
Uppvisande av handlingar som styrker uppehållsrätt.....	17
Övervakning av utländsk arbetskraft.....	18
Migrationsverkets och polisens tillsyn över villkoren för vistelse	19
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	20
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	20
4.1 Ekonomiska konsekvenser	20
4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet.....	20
4.3 Könrelaterade konsekvenser	21
4.4 Samhälleliga konsekvenser	21
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	21
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	21
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats	21
DETALJMOTIVERING	23
1 LAGFÖRSLAG	23
2 IKRAFTTRÄDANDE	25
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	26
LAGFÖRSLAG	27
Lag om ändring av utlänningslagen	27
BILAGA	29
PARALLELLTEXT	29
Lag om ändring av utlänningslagen	29

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Övervakning av utlänningar är en del av bekämpningen av olaglig inresa i landet. I och med ökad fri rörlighet har övervakningen av utlänningar inom landets gränser fått ökad betydelse. I samband med anslutningen till Schengenavtalen förband sig Finland att effektivisera övervakningen inom landets gränser för att kompensera för de olägenheter som avskaffandet av gränskontrollerna vid de inre gränserna orsakar. Enligt artikel 21 i kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) ska avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna inte påverka utövandet av polisiära befogenheter av de behöriga myndigheterna i enlighet med nationell lagstiftning, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller. Denna artikel tillämpas enligt regelverket också i gränssområden.

Övervakning av utlänningar inom landets gränser sker som en del av det grundläggande polisarbetet och som temaövervakning grundad på analys. Polisen ordnar årligen både riksomfattande och regionala insatser med anknytning till övervakningen av utlänningar. Polisens dagliga arbete inbegriper utöver övriga uppgifter allt oftare uppgifter som gäller utlänningar och som innebär att villkoren för en utlännings vistelse i landet kontrolleras.

Gränsbevakningsväsendet utför övervakning av utlänningar vid sidan av gränskontroller. Gränsbevakningsväsendet deltar på begäran av polisen i övervakningen av utlänningar inom landets gränser eller om det behövs för att upprätthålla gränssäkerheten eller för att slutföra en av sina lagstadgade uppgifter.

Migrationsverket är en förvaltningsmyndighet som inte utövar motsvarande typ av övervakning av utlänningar på fältet som polisen eller gränsbevakningsväsendet. Migra-

tionsverket lämnar dock polisen och gränsbevakningsväsendet handräckning t.ex. i samband med insatser som gäller övervakning av utlänningar.

Inrikesministeriets arbetsgrupp för bekämpning av olaglig invandring offentliggjorde den 17 oktober 2012 Verksamhetsprogrammet för bekämpning av olaglig invandring 2012–2015. I verksamhetsprogrammet utreds nuläget och utmaningarna för övervakningen av utlänningar i Finland. Enligt 212 § 1 mom. i utlänningslagen (301/2004) utövas tillsynen över iakttagandet av utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den av Migrationsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet. Polisen och gränsbevakningsväsendet har med stöd av denna bestämmelse utövat övervakning av utlänningar bl.a. genom att ordna riksomfattande temaövervakningsoperationer. Temaövervakning är ett slags övervakning grundad på analys som innebär att polisen bl.a. ska kontrollera utlänningsars uppehållsrätt. Övervakningen riktas utifrån analysen till sådana områden där det finns särskilda problem med ordningsstörningar eller där man på goda grunder kan anta att utlänningar vistas olagligt. Temaövervakningsinsatser ordnas ofta på ett samordnat sätt och fortgår i allmänhet en vecka. De inriktas på olika objekt som utvalts med hjälp av analyser. Ett centralt temaövervakningsobjekt har varit sådana affärsföretag där det veterligen finns utländsk arbetskraft.

Enligt beslut av riksdagens biträdande justitieombudsman (8.8.2011, 3695/4/09) i fråga om ett klagomål har polisen och gränsbevakningsväsendet ändå inte befogenhet att utöva övervakning av utlänningar i lokaler som omfattas av offentlig frid, såsom affärslokaler eller byggarbetsplatser. Enligt beslutet har varken polisen eller gränsbevakningsväsendet, i motsats till t.ex. arbetarskyddsmyndigheten, befogenhet grundad på lag att utföra kontroll med anknytning till övervakningen av utlänningar på platser som omfattas av offentlig frid. I beslutet anser man att 212 § i utlänningslagen till sin juridiska ka-

raktär anger en förvaltningsuppgift, där uppgifterna endast i huvuddrag fastställs för de myndigheter som utövar övervakning av utlänningar.

I verksamhetsprogrammet har man enats om att bestämmelserna om övervakning av utlänningar till följd av detta beslut bör preciseras genom en lagändring som gäller myndigheternas befogenheter. Den gällande 212 § i utlänningslagen uppfyller enligt tidsenlig tolkning inte längre de krav som ställs för att övervakning på platser som omfattas av offentlig frid ska kunna utövas. I regeringsprogrammet för Jyrki Katainens regering har man förutsatt att undersökningen och bekämpningen av användningen av illegal utländsk arbetskraft ska effektiviseras. För att detta mål ska kunna uppnås är det nödvändigt att föreskriva om uttrycklig befogenhet för att utöva övervakning av utlänningar i affärsföretags lokaler. En effektivisering av övervakningen av utlänningar stöder också målen för bekämpning av grå ekonomi.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

Utlänningslag

I 212 § i utlänningslagen föreskrivs det om övervakning. Tillsynen över efterlevnaden av utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den utövas av Migrationsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet. Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om utlänningars in- och utresa utövas av gränskontrollmyndigheterna. Med gränskontrollmyndighet avses enligt 3 § 21 punkten i utlänningslagen gränsbevakningsväsendet och andra myndigheter som har rätt att utföra sådana gränskontroller som avses i gränsbevakningslagen (578/2005). I 86 § 4 mom. i utlänningslagen åläggs arbetarskyddsmyndigheten att övervaka de skyldigheter som arbetsgivare som anställer utländsk arbetskraft enligt utlänningslagen har.

I 7 kap. i utlänningslagen föreskrivs det om säkringsåtgärder. I början av kapitlet behandlas säkringsåtgärder med anknytning till övervakningsbehov närmast i samband med

utlänningars inresa eller avlägsnandet av utlänningar ur landet. I 118 § bestäms det om anmälningsskyldighet, i 119 § om övriga skyldigheter, såsom överlämnande av resedokument till myndigheten, och i 120 § om ställande av säkerhet. I dessa situationer är det fråga om åtgärder som gäller en viss, identifierad utlänning och som syftar till att säkerställa att bestämmelserna i utlänningslagen iakttas för denna persons del. I 121–129 § bestäms det om tagande av en utlänning i förvar och om domstolsförfarandet med anknytning till detta.

I 130 § i utlänningslagen bestäms det om lämnande av upplysningar som styrker identiteten och som gäller vistelsen. Enligt 1 mom. i den paragrafen ska en utlänning visa upp sitt resedokument eller på något annat tillförlitligt sätt styrka sin identitet. Detta sker på uppmaning av polisen eller någon annan myndighet som behandlar ärendet. Enligt 2 mom. ska en utlänning infinna sig hos polisen, gränskontrollmyndigheten eller Migrationsverket för att lämna behövliga upplysningar om sin vistelse. Bestämmelsen förpliktar i sig inte en utlänning att medföra resedokument eller uppehållstillståndskort.

I 11 § i utlänningslagen föreskrivs det om villkoren för inresa. Enligt 1 mom. i den paragrafen ska en utlänning ha ett sådant giltigt resedokument som förutsätts och som berättigar till gränsövergång samt visum eller uppehållstillstånd. I 40 § i utlänningslagen bestäms det om uppehållsrätt. Paragrafens 1 mom. innehåller en förteckning med sju punkter över situationer då vistelse enligt utlänningslagen är laglig. I punkterna regleras formerna av laglig vistelse i olika situationer genom uppehållstillstånd eller visum.

Enligt 14 § i utlänningslagen ska en utlänning för inresa eller vistelse i Finland ha ett sådant resedokument som har erkänts av Finland. Utlänningen ska på begäran visa upp detta resedokument för gränskontrollmyndigheten eller polisen.

Andra bestämmelser som gäller tillsynen över övervakningen av inresa och vistelse i landet finns i 131–133 § i utlänningslagen. I 131 § bestäms det om upptagande av signalment. I 1 mom. finns det en förteckning med fem punkter som gäller situationer då fingeravtryck, fotografier och andra signale-

ment på en utlänning får tas för verifiering av identitet, för behandling, beslut och övervakning av utlänningars inresa och utresa samt vistelse och arbete och för tryggnad av statens säkerhet. Dessa åtgärder får vidtas när det gäller en utlänning 1) som har ansökt om asyl eller uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd, humanitärt skydd eller tillfälligt skydd, 2) som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband, 3) som har fått uppehållstillstånd i egenskap av en utlänning som tagits till Finland inom flyktingkvoten, 4) som enligt beslut ska avvisas eller utvisas, eller 5) vars identitet är oklar.

I 132 § i utlänningslagen bestäms det om en myndighets omhändertagande av resedokument. Bestämmelsen bemyndigar myndigheten att omhänderta ett felaktigt eller förfalskat resedokument samt polisen och gränskontrollmyndigheten att förrätta kroppsvision för att omhänderta en handling. I 133 § i utlänningslagen bestäms det dessutom om registrering av invandrare vid massinvandring.

I 58 § i utlänningslagen bestäms det om återkallande av uppehållstillstånd. Enligt bestämmelsen får myndigheten återkalla ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, om de villkor på grundval av vilka uppehållstillståndet beviljades inte längre uppfylls.

Enligt 4 § i utlänningslagen iaktas förvaltningslagen (434/2003) vid behandlingen av de ärenden som avses i utlänningslagen, om inte något annat bestäms särskilt i lag. På polisens utredning av förutsättningarna för en utlänningars inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet samt på utredning av en asylsökandes identitet, inresa och resrut tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (872/2011). På undersökning som gränsbevakningsväsendet utför med stöd av utlänningslagen tillämpas 27 § i gränsbevakningslagen. Enligt den paragrafen ska bestämmelserna om förundersökning och polisundersökning i tillämpliga delar iaktas vid gränsbevakningsväsendets utredning av förutsättningarna för en utlänningars inresa, vistelse i landet och utresa och för avlägsnande av en utlänning ur landet samt vid utredning av identiteten, inresan och resrutten i fråga om en person som söker internationellt skydd.

Enligt 5 § i utlänningslagen får utlänningarnas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt när lagen tillämpas.

Polislagen

Allmänt. Vid utövandet av sina befogenheter ingriper polisen i de rättsobjekt som är skyddade i grundlagen och i internationella förpliktelser som gäller mänskliga rättigheter. Detta gäller särskilt rätten till personlig frihet och integritet (7 § i grundlagen), skyddet för privatlivet, hemfriden och förtroliga meddelanden (10 § i grundlagen) samt egendomsskydd (15 § i grundlagen). Samtidigt ska i all myndighetsverksamhet principen om jämlikhet och förbudet mot diskriminering beaktas (6 § i grundlagen) samt uppmärksamhet fästas vid rättsskyddsfrågor (21 § i grundlagen).

I polislagen finns det särskilda bestämmelser om de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt 1 kap. 2 § i den polislagen som trädde i kraft vid ingången av 2014 ska polisen respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, och när den utövar sina befogenheter välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter. Bestämmelsen gäller all polisverksamhet. Polisens uppgifter omfattar således också att trygga de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Vid utövandet av sina befogenheter för att skydda enskilda personers och sammanslutningars rättigheter är polisen med andra ord i konkreta situationer ofta tvungen att ingripa i den enskildes rättsliga ställning och i de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Enligt polislagen ska polisen vid skötseln av sina uppgifter och utövandet av sina befogenheter iaktta proportionalitetsprincipen, principen om minsta olägenhet och principen om ändamålsbundenhet (1 kap. 3–5 § i polislagen). Enligt 1 kap. 6 § i polislagen ska polisen i sin verksamhet vara saklig, opartisk och främja likabehandling och försonlighet. I 7 § i samma kapitel bestäms det om lämnande av information om grunden för en åtgärd. En polisman ska informera en person som utsätts för frihetsbegränsande åtgärder eller en representant för denne om orsaken till åtgärderna så snart detta är möjligt med beaktande

av personens tillstånd och övriga omständigheter. Om inte något annat föreskrivs i lag har också en person som utsätts för andra än frihetsbegränsande åtgärder eller en företrädare för denne rätt att bli informerad om grunderna för en åtgärd så snart detta är möjligt utan att åtgärden äventyras.

Polisens uppgifter och allmänna befogenheter. I 1 kap. 1 § i polislagen bestäms det om polisens uppgifter. Polislagens 2 kap. har rubriken "Allmänna befogenheter", och detta innehåll har i en regeringsproposition karaktäriserats som ett slags centrala bestämmelser om ordningspolisens befogenheter.

Enligt 1 kap. 1 § i polislagen är det polisens uppgift att trygga rätts- och samhällsordningen, upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, avslöja och utreda brott och föra brott till åtalsprövning. Enligt 2 mom. i den paragrafen ska polisen dessutom sköta uppgifter i samband med tillståndsförvaltningen och andra uppgifter som uttryckligen föreskrivs i lag samt inom ramen för sina uppgifter ge var och en den hjälp som han eller hon behöver.

Polislagens 1 kap. 1 § är dock inte en befogenhetsbestämmelse, och den ger inte heller polisen befogenhet att vidta vilka åtgärder som helst för att utföra dessa uppgifter. Polisen kan således inte enbart med stöd av denna paragraf ingripa i människors rättigheter som skyddas i lag, utan när polisen ingriper i en persons rättssfär ska befogenheten alltid grunda sig på en uttrycklig bestämmelse.

Uttrycken "andra uppgifter som uttryckligen föreskrivs i lag" och "ge var och en den hjälp som han eller hon behöver" i paragrafens 2 mom. hänvisar också till sådana befogenhetsgrunder som det föreskrivs om annanstans i lagstiftningen.

I förundersökningslagen (805/2011) föreskrivs det om förundersökning av brott och i tvångsmedelslagen (806/2011) om tvångsmedel i samband med förundersökning av brott.

I 6 kap. i polislagen föreskrivs det om polisundersökning, med vilken avses annan undersökning som polisen enligt lag ska företa än förundersökning med anledning av brott. Särskilda bestämmelser om polisundersökning med anknytning till skötseln av de uppgifter som följer av utlänningslagen finns det

t.ex. i 4 § i utlänningslagen, enligt vilken bestämmelserna om polisundersökning i polislagen ska tillämpas på polisens utredning av villkoren för en utlänningsinresa och vistelse i landet och avlägsnande ur landet samt på utredning av en asylsökandes identitet, inresa och resrutt.

Som allmän lag gäller polislagen skötseln av alla de uppgifter som polisen ska fullgöra. Bestämmelser om polisens allmänna befogenheter finns i 2 kap. i polislagen. Till de allmänna befogenheterna hör bl.a. identifiering (1 §), gripande av en person för att skydda denne (2 §), gripande av efterlysta (3 §), genomsökning för gripande av en person (4 §), skydd av hemfrid och offentlig frid (5 §) och stoppande av fordon (11 §).

I 2 kap. 1 § i polislagen bestäms det om utredandet av identiteten. För utförande av ett visst uppdrag har en polisman enligt 1 mom. rätt att av var och en få veta dennes namn och personbeteckning eller, om sådan saknas, födelsedatum och medborgarskap samt var personen i fråga är anträffbar. Om en person vägrar lämna uppgifter som avses i 1 mom. och om personen inte kan identifieras på annat sätt, har polismannen rätt att utreda identiteten med hjälp av signalement. I tillämpliga delar ska då iakttas vad som i 8 kap. 33 § 2–4 mom. i tvångsmedelslagen föreskrivs om förrättande av genomsökning av personer. En polisman har enligt 2 kap. 1 § 3 mom. rätt att för identifiering gripa en person som vägrar lämna uppgifter enligt 1 mom. eller som lämnar sannolikt falska uppgifter om de nämnda omständigheterna, förutsatt att gripandet är nödvändigt för att klarlägga identiteten. Den som gripits ska friges så snart uppgifterna har fåtts, dock senast 24 timmar efter gripandet.

I 2 kap. 11 § i polislagen bestäms det om stoppande och flyttning av fordon. En polisman har rätt att befalla att ett fordon ska stoppas, flytta ett fordon och befalla att det ska flyttas, om det är motiverat för att fullgöra polisens uppgifter. Enligt 2 kap. 11 § 2 mom. i polislagen bestäms det i vägtrafiklagen (267/1981) om övervakning av vägtrafik och i luftfartslagen (1194/2009) om när ett luftfartyg kan beordras att landa.

Gränsbevakningslagen

Enligt 3 § 1 mom. i gränsbevakningslagen är målet för gränsbevakningsväsendets verksamhet att upprätthålla gränssäkerheten. Med upprätthållande av gränssäkerheten avses de åtgärder som utan regionala begränsningar vidtas i hemlandet och utomlands för att förhindra brott mot bestämmelserna om passering av riksgränsen och den yttre gränsen, avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten av persontrafiken över gränserna, bekämpa gränsöverskridande brottslighet och för att garantera säkerheten vid passering av gränsen. Denna bestämmelse, som beskriver målet för upprätthållande av gränssäkerheten, ger dock inte befogenhet att vidta åtgärder för att uppnå detta mål. Med upprätthållande av gränsordningen avses verkställighet av bestämmelser som gäller riksgränsen och gränsövergångsställen samt av bestämmelser och föreskrifter som gäller internationellt samarbete mellan gränsmyndigheter samt tillsyn över att de iakttas.

Enligt 3 § 2 mom. i gränsbevakningslagen utför gränsbevakningsväsendet också tillsynsuppgifter och vidtar åtgärder som det föreskrivs särskilt om för förebyggande och utredning av brott och väckande av åtal. Tillsynen över att bestämmelserna i utlänningslagen iakttas, dvs. övervakningen av utlännningar, har ansetts vara en sådan tillsynsuppgift.

Bestämmelser om den territoriella inriktningen av gränsbevakningsväsendets verksamhet finns i 4 § i gränsbevakningslagen. Enligt den paragrafen finns gränsbevakningsväsendet där det är motiverat för upprätthållande av gränsordningen och gränssäkerheten. Verksamheten ska således kunna motiveras med hänsyn till upprätthållandet av gränsordningen och gränssäkerheten. Enligt bestämmelsen är gränsbevakningsväsendet verksamt på andra platser endast om det behövs för att slutföra en lagstadgad uppgift eller lämna handräckning.

Gränsbevakningsväsendet är, i likhet med Migrationsverket och polisen, med stöd av 212 § 1 mom. i utlänningslagen behöriga att utöva tillsyn över iakttagandet av utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Övervakningen av utlännningar enligt bestämmelsen ska hållas åtskild från den tillsyn över iakttagandet av bestäm-

melserna om utlänningars in- och utresa enligt samma paragraf, dvs. gränskontroller, som det bestäms om i kodexen om Schengengränserna (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

Kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats vid Schengenrådets inre gränser, vilket innebär att gränskontroller i regel inte utförs vid dessa gränser. Kodexen om Schengengränserna hindrar dock inte att polisåtgärder med anknytning till övervakning av utlännningar eller bekämpande av gränsöverskridande brottslighet vidtas också vid de inre gränserna eller inom landets gränser. Artikel 21 i kodexen om Schengengränserna förbjuder dock inte sådana myndighetsåtgärder som är kännetecknande för gränskontroller och som har samma verkan som in- och utresekontroller. Exempel på sådana är åtgärder som de facto syftar till att övervaka förutsättningarna för inresa eller utresa. När övervakningen av utlännningar utförs vid de inre gränserna eller inom en gränsregion som avses i artikel 21 i kodexen om Schengengränserna, ska åtgärderna inte syfta till gränskontroll, de ska klart skilja sig från gränskontroller och de ska utformas och utföras på ett sätt som klart skiljer sig från gränskontroller. Detta ska särskilt beaktas i hamnar och på internationella flygplatser när övervakning av utlännningar utförs i närheten av de inre gränserna.

I gränsbevakningslagen finns det bestämmelser om de befogenheter som gränsbevakningsmän får utöva när de utför övervakning av utlännningar. För utförande av ett enskilt uppdrag som gränsbevakningsväsendet ska sköta har en gränsbevakningsman rätt att av var och en få veta namn, personbeteckning, eller om sådan saknas, födelsedatum och nationalitet samt var personen i fråga kan anträffas. Om en person vägrar lämna dessa uppgifter eller om personen inte kan identifieras på annat sätt, har gränsbevakningsmannen rätt att utreda identiteten med hjälp av signalement. I tillämpliga delar ska då iakttas vad som i 8 kap 33 § 2–4 mom. i tvångsmedelslagen föreskrivs om genomsökning av personer. En gränsbevakningsman har också rätt att gripa en person som vägrar lämna

uppgifter de uppgifter som nämns ovan eller som lämnar sannolikt falska uppgifter om nämnda omständigheter, förutsatt att gripandet är nödvändigt för att klarlägga uppgifterna. Den som har gripits ska frigges så snart behövliga uppgifter erhållits, dock senast 24 timmar efter gripandet. Enligt proportionalitetskravet i 7 § i gränsbevakningslagen får inga större ingrepp i en persons rättigheter göras och åtgärderna får inte medföra större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att en uppgift ska kunna fullgöras. Gränsbevakningsväsendets åtgärder för att fullgöra sina uppgifter ska vara motiverade i förhållande till hur viktig och brådskande uppgiften är samt till övriga omständigheter som inverkar på helhetsbedömningen av situationen.

En gränsbevakningsman får med stöd av 38 § i gränsbevakningslagen bestämma att ett fordon ska stoppas och har i enlighet med 40 § i den lagen rätt att ge befallningar och att använda de maktmedel som föreskrivs i 35 § i nämnda lag. En gränsbevakningsman får med stöd av 61 § i utlänningslagen bl.a. tillfälligt omhänderta ett resedokument, med stöd av 121 § i den lagen ta en person i förvar, med stöd av 130 § i nämnda lag uppmana en person att styrka sin identitet och lämna upplysningar om sin vistelse och med stöd av 131 § i samma lag ta upp signalement.

Annan lagstiftning

Lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen. I lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen (44/2006) föreskrivs det om arbetarskyddsinspektörens befogenheter och skyldigheter att inspektera arbetsplatser och andra tillsynsobjekt. Enligt 86 § 4 mom. i utlänningslagen iakttas bestämmelserna i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen, när arbetarskyddsmyndigheten utövar tillsyn över att arbetsgivarnas skyldigheter enligt utlänningslagen fullgörs.

I 4 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskyddssamarbete på arbetsplatsen bestäms det om arbetarskyddsmyndighetens rätt att få tillträde till platser

där arbete utförs eller där det finns motiverat skäl att förmoda att arbete utförs, till övriga lokaler som arbetsgivaren enligt de lagar som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn är skyldig att överlåta i arbetstagarnas användning samt till platser där produkter som är avsedda att släppas ut på marknaden eller överlåtas för att användas antingen tillverkas, förvaras eller föres visas. Arbetarskyddsmyndigheten har dessutom rätt att av arbetsgivaren till påseende få de handlingar som denne enligt de föreskrifter som omfattas av arbetarskyddsmyndighetens tillsyn ska göra upp eller förvara. Dessa befogenheter gör det möjligt för arbetarskyddsmyndigheten att utöva tillsyn över de skyldigheter som åläggs arbetsgivaren i 73 § 2 och 4 mom. i utlänningslagen. Arbetsgivaren ska försäkra sig om att utläningar som anställs eller är anställda har ett sådant uppehållstillstånd för arbetstagare som krävs eller att de inte behöver något uppehållstillstånd. Arbetsgivaren ska på arbetsplatsen förvara uppgifter om anställda utläningar och om grunderna för deras rätt att arbeta så att arbetarskyddsmyndigheten vid behov kan granska uppgifterna utan svårigheter.

Lagen om lika behandling. Syftet med lagen om likabehandling (21/2004) är att främja och trygga likabehandling. Myndigheterna ska i all sin verksamhet målmedvetet och systematiskt främja likabehandling samt etablera sådan förvaltnings sed och sådana verksamhetssätt som säkerställer att likabehandling främjas när ärenden bereds och beslut fattas.

Enligt 3 § 2 punkten i lagen om likabehandling tillämpas den lagen inte när bestämmelser som gäller utläningars inresa och vistelse i landet tillämpas eller när utläningar särbehandlas på grund av deras rättsliga ställning enligt lag.

I 6 § i lagen om likabehandling föreskrivs det om förbud mot diskriminering. Ingen får diskrimineras på grund av ålder, etniskt eller nationellt ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, funktionshinder, sexuell läggning eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Diskrimineringen kan vara direkt eller indirekt diskriminering eller trakasserier. Med direkt diskriminering avses att någon

behandlas mindre förmånligt än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle behandlas i en jämförbar situation. Indirekt diskriminering innebär att en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringsätt särskilt missgynnar någon jämfört med andra som utgör jämförelseobjekt. Det är dock inte fråga om indirekt diskriminering, om bestämmelsen, kriteriet eller förfaringsättet har ett godtagbart mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

2.2 Praxis

Övervakningen av utlänningar i praktiken

Polisen. Övervakning av utlänningar utövas som en del av den grundläggande polisverksamheten i samband med andra polisuppgifter eller som en särskild åtgärd, såsom temaövervakning grundad på analys. Övervakningen av utlänningar får inte ha drag som är karaktäristiska för gränskontroller och inte heller grunda sig på en s.k. diskriminerande etnisk profilering.

I samband med övervakningen utreder polisen vem som är föremål för övervakningen, medborgarskap för den personen, om personens vistelse i Finland är laglig eller olaglig och om det finns skäl för att vidta åtgärder till följd av personens vistelse i landet.

Övervakningen av utlänningar verkställs i första hand som en del av den övriga polisverksamheten, såsom uppgifter med anknytning till larmuppdrag, brottsbekämpning, trafikövervakning eller allmän ordning eller säkerhet. Vid utövandet av övervakning av utlänningar som en separat åtgärd, t.ex. som temaövervakning, analyserar och bedömer polisen på förhand vilka objekt som ska övervakas och på vilka grunder övervakningen sker. Vid förhandsanalysen beaktas bl.a. tips och uppgifter om signalement som polisen har fått och uppgifter om objektets betende och de omständigheter under vilka personen har påträffats. Kroppsvisitation utförs inte så att endast personer som har en viss fysisk egenskap eller är av ett visst etniskt ursprung visiteras. Temaövervakning kan verkställas t.ex. så att kontroller utförs på utvalda personer eller objekt som enheter inom poli-

sen, tullen eller gränsbevakningsmyndigheten på förhand har anvisat.

Övervakningen av utlänningar skiljer sig med tanke på befogenhet från många andra av polisens tjänsteuppdrag. Vid övervakningen av utlänningar kan polisen bli tvungen att kontrollera en person utan att personen är misstänkt för något brott. Liknande övervakning verkställs t.ex. i samband med trafikövervakningen. Bestämmelser om förutsättningarna för att framföra fordon finns i vägtrafiklagen. Polisen övervakar förarnas körskick och att förarna har körtillstånd genom att kontrollera också sådana förare vars tillstånd och förutsättningar för att framföra ett fordon är i skick. På motsvarande sätt kontrolleras vid övervakningen av utlänningar personer som vistas i Finland och som ska uppfylla villkoret för att vistas i finskt territorium. Det är inte möjligt att på förhand veta vem som har rätt att uppehålla sig i landet och vem som inte har det.

Polisstyrelsen meddelade den 20 december 2013 polisen anvisningar om verkställandet av övervakningen av utlänningar (2020/2013/5427). Anvisningarna inbegriper riktlinjer för att verkställa övervakningen av utlänningar på ett enhetligt sätt i hela landet. Polisstyrelsen följer på riksnivå hur övervakningen av utlänningar verkställs och hur principerna iakttas.

Under 2013 fick myndigheterna kännedom om 3 368 utlänningar som vistades i landet utan den uppehållsrätt som krävs. Antalet har hållit sig på en relativt jämn nivå under de senaste åren. I denna siffra ingår inte sådana EU-medborgare som trots ett gällande inreseförbud åren 2012 och 2013 har påträffats i Finland i en betydligt större omfattning än under tidigare år.

Utlänningsförseelser registrerades 2013 för sammanlagt 1 985 personers del, vilket är ca 25 procent mer än 2012. Denna siffra inkluderar inte EU-medborgare som vistas olagligt i landet (t.ex. personer som meddelats inreseförbud). Utlänningsförseelser avslöjas förutom i samband med temaövervakning av utlänningar och tillståndprocesser också i samband med konventionellt polisarbete, såsom vid trafikövervakning, övervakning av allmän ordning och säkerhet samt brottsutredning.

Polisen har inom övervakningen av utlänningar de senaste åren använt i snitt 25 årsverken. Utöver utlänningsförseelser avslöjas i samband med övervakningen av utlänningar också olika brott, såsom brott som gäller ordnande av olaglig inresa, människohandelsbrott, ockerliknande diskriminering i arbetslivet och brott som gäller koppleri, beroende på vilka objekt övervakningen i varje enskilt fall är inriktad på. Syftet med övervakningen är också att förebygga fall där personer i en sårbar ställning blir utnyttjade av kriminella personer och sammanslutningar.

Gränsbevakningsväsendet. Gränsbevakningsväsendet utför övervakning av utlänningar huvudsakligen inom egna prioriterade verksamhetsområden antingen vid sidan av andra uppgifter eller som särskilda åtgärder. Övervakningen av utlänningar kan i tillämpliga delar utföras i anslutning till gränskontroller eller övervakning av gränserna eller som en självständig, fristående verksamhet. Övervakning av utlänningar utförs som sporadiska kontroller, observationer eller kontroller grundade på förhandsuppgifter samt som på förhand planerade tema- och övervakningsoperationer. Polisen och Migrationsverket kan också be gränsbevakningsmyndigheten om åtgärder med anknytning till övervakningen av utlänningar. Exempelvis i hamnar utförs övervakningen av utlänningar i samband med övervakningen av vägtrafiken eller förarnas körskick.

Finska vikens sjöbevakningssektion är den enhet av gränsbevakningsväsendets förvaltningsenheter som sköter flest uppgifter med anknytning till övervakningen av utlänningar. Sektionen utförde 2013 ca 3 300 kontroller med anknytning till övervakningen av utlänningar och för övervakningen av utlänningar användes 2013 ca 1 500 patrullarbets-timmar. De övriga bevakningssektionerna utför årligen några hundra till tusen uppdrag som har samband med övervakningen av utlänningar. I bevakningssektionerna utförs också ca 5–10 temaoperationer årligen, och i samband med dem kontrolleras bl.a. lagligheten av tillstånd som berättigar till arbete på byggarbetsplatser, i restauranger och inom den tunga trafiken samt villkoren för vistelse i landet på flygplatser, i hamnar och på tåg-

och busstationer. Mindre än 10 procent av kontrollerna leder enligt uppskattning till fortsatta åtgärder, som kan vara t.ex. avlägsnande ur landet, förfarande för straffyrkande exempelvis på grund av utlänningsförseelse eller förundersökning på grund av misstanke om brott. Tack vare övervakningen av utlänningar har man förutom personer som olagligt vistas i landet gripit efterlysta personer och kunnat klara upp brott som gäller bl.a. statsgränserna, förfalskning och rattfylleri samt funnit stulna egendom och stulna fordon.

Migrationsverket. Migrationsverket nämns i 212 § i utlänningslagen som en myndighet som utövar tillsyn. Migrationsverket har inte utövat samma tillsyn över iakttagandet av bestämmelserna i utlänningslagen som polisen eller gränsbevakningsväsendet. Den tillsyn som Migrationsverket enligt 212 § i utlänningslagen utövar begränsas närmast till övervakning i efterhand av villkoren för tillstånd hos personer som fått uppehållstillstånd i syfte att bedöma om de omständigheter som låg till grund för beviljandet av deras uppehållstillstånd fortfarande existerar. Granskningen av omständigheterna kan grunda sig på bl.a. en anmälan om förändrade omständigheter av den person som fått tillstånd eller dennes arbetsgivare, en anmälan av en utomstående person om förändrade omständigheter eller lämnande av oriktiga uppgifter (angivelser) eller på att myndigheten utifrån en på förhand uppskattad analysuppgift har orsak att kontrollera att en person som på någon särskild grund fått uppehållstillstånd fortfarande har rätt att vistas i landet.

Enligt 8 § 1 mom. 13 punkten i lagen om utlänningsregistret (1270/1997) har den registeransvarige, trots sekretessbestämmelserna, rätt att för utlänningsregistret få sådan information om innehavare av studieplats och deras studieprestationer som är nödvändig för utförande av de uppgifter som föreskrivs för den i lag. Läroanstalterna sänder Migrationsverket uppgifter om de studerande som efter att ha fått tillstånd är inskrivna i läroanstalten.

Bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd finns i 58 § i utlänningslagen. Migrationsverket återkallade 2013 ca 150 uppehållstillstånd.

Rättspraxis

Riksdagens biträdande justitieombudsman Jussi Pajuojä meddelade den 8 augusti 2011 beslut i ett klagomål som framställdes på grund av en åtgärd i samband med övervakningen av utlänningar (Dnr 3695/4/09). Ärendet gällde en kontroll enligt 212 § i utlänningslagen som hängde samman med övervakning av utlänningar och som utfördes i ett företag.

Avsikten var att utreda lagligheten i fråga om den utländska arbetskraft som var anställd hos företaget, arbetstagarnas gällande rättigheter samt arbetsförhållandena. Den klagandes företag hade valts ut som kontrollobjekt för att det där enligt en förhandsutredning som gjorts i dennes företag kunde finnas utländska arbetstagare. Kontrollen som gjordes inom ramen för övervakning av utlänningar inriktades på den klagandes företagsverksamhet och företagets lokaler, som var belägna i ett bostadshus. Kontrollen hade samband med temat för polisens riksomfattande övervakning av utlänningar och den utfördes enligt polisens plan och under polisens ledning.

Polisen hade i detta fall gått in i klagandes bostad genom ytterdörren. Företagets lokaler fanns i husets källare. Enligt klaganden hade tre personer kommit in i hans hem utan tillstånd och utan grund. Klaganden hade bett personerna avlägsna sig, vilket de inte gjorde utan kom längre in i bostaden. Enligt polisen hade man först knackat på dörren, men då ingen öppnade gick poliserna in i bostaden och när klaganden märkte detta bad han dem avlägsna sig, vilket de dock inte omedelbart gjorde.

Biträdande justitieombudsmannen ansåg att det senast då klaganden bad de poliser som kommit in avlägsna sig från bostaden borde ha funnits en befogenhet grundad på lag för att de befann sig inne i bostaden och för att de gick längre in i bostaden. Det faktum att ingången till företagets produktionslokaler i husets källare gick genom bostadens ytterdörr hade ingen betydelse. Också hallen hör i ljuset av utredningen till klagandes bostad och omfattas av skyddet för hemfrid.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade att utövandet av befogenheter i situationen borde ha grundat sig på en bestämmelse i lag som skulle ha berättigat till agerande på en plats som omfattas av hemfrid i detta uttryckliga uppdrag. Biträdande justitieombudsmannen ansåg att det inte finns någon sådan befogenhet grundad på lag och att det därför inte fanns någon lagenlig grund till att gå in i bostaden och att underlåta att avlägsna sig ur bostaden.

Biträdande justitieombudsmannen konstaterade att det i anslutning till övervakningen av utlänningar inte fanns befogenheter grundade på lag för polisen eller gränsbevakningsväsendet att i den aktuella situationen utföra kontroller på platser som omfattas av hemfrid. Varken polisen eller gränsbevakningsväsendet har heller befogenhet grundad på lag att utföra kontroller som har samband med övervakningen av utlänningar på platser som omfattas av offentlig frid. Däremot har arbetarskyddsmyndigheten med stöd av 86 § 4 mom. i utlänningslagen och 4 § i lagen om tillsynen över arbetarskyddet och om arbetarskydssamarbete på arbetsplatsen för verkställande av tillsynen och i den omfattning som tillsynen förutsätter rätt att få tillträde till platser där arbete utförs.

Biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio meddelade den 24 augusti 2004 i sitt svar på ett klagomål (Dnr 2711/4/03) laglighetsövervakarens syn på de principer som ska iakttas vid övervakningen av utlänningar. I detta fall var klaganden en person av utländsk härkomst som hade beviljats finskt medborgarskap. Personens personuppgifter hade kontrollerats i samband med den övervakning av utlänningar som polisen utförde. Klaganden ifrågasatte lagligheten i polisens agerande på den grunden att åtgärder inriktas på utlänningar eller finska medborgare som ser ut som utlänningar.

I sitt avgörande konstaterade biträdande justitieombudsmannen att man vid övervakningen av utlänningar så långt möjligt ska sträva efter att inrikta behövliga åtgärder på utlänningar. När andelen personer som till sitt utseende avviker från merparten av befolkningen bland utlänningar är större än bland hela befolkningen, är det förstärkt utseendet i viss mån inverkar på vilka som

väljs ut som föremål för övervakningen. Samtidigt avviker en betydande andel av de utlänningar som vistas i vårt land till sitt utseende inte från merparten av befolkningen och avvikande utseende bevisar i sig inte heller att personen i fråga är utlänning. Det är också klart att det ofta inte finns något säkert sätt att upptäcka att en person är utlänning utan att närmare kontrollera personens identitet. Av detta följer oundvikligen att övervakningen av utlänningar ibland inbegriper också finska medborgare.

Eftersom övervakningen av utlänningar är inriktad på en begränsad personkrets och inte omfattas av polisens sedvanliga allmänna övervakning som innebär att vem som helst kan bli föremål för övervakning på allmän plats, kan man mycket väl förstå att övervakningen lätt kan uppfattas som en kränkning av jämlikheten. Biträdande justitieombudsmannen ansåg att det inom övervakningsverksamheten därför särskilt är skäl att försöka skingra de misstankar som ibland uppstår om att en åtgärd föranleds endast på grund av hudfärg eller på någon annan osaklig grund. Detta mål kan främjas t.ex. genom att övervakningsåtgärderna i den utsträckning det är möjligt planeras i samband med polisens övriga övervakning, exempelvis trafikövervakning.

2.3 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands och i EU

Europeiska unionens lagstiftning

De bestämmelser som utgör grunden för Europeiska unionens gemensamma invandringspolitik finns i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUT C 326/01). I artikel 79 bestäms det om en gemensam invandringspolitik. En del av den gemensamma invandringspolitikens inbegriper förebyggande och förstärkt bekämpning av olaglig invandring och människohandel. I syfte att uppnå dessa mål ska Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder på bl.a. följande områden: olaglig invandring och olaglig vistelse och avvísning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt i landet. Europeiska unionen fastställer skyldig-

heter för den nationella övervakningen av utlänningar.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) finns det bestämmelser om gemensam övervakning vid Schengenområdet yttre gränser och om de personkontroller som ska göras vid gränserna. Vem som helst kan oberoende av medborgarskap passera de inre gränserna vid ett gränsövergångsställe utan att det utförs gränskontroll. Polisen kan utöva sin befogenhet inom gränsområdena på samma sätt som annanstans på en medlemsstats område, förutsatt att syftet med polisåtgärden inte är gränskontroll.

Övervakning av utlänningar i vissa länder

Sverige. I Sveriges lagstiftning definieras begreppet övervakning av utlänningar inte särskilt, men Sveriges utlänningslag utgör en lagstiftningsgrund för övervakningen av utlänningar som kompletteras av annan lagstiftning och de ansvariga myndigheternas instruktioner. Den huvudsakliga myndighet som ansvarar för övervakningen är polisen i Sverige.

I 9 kap. 9 § i Sveriges utlänningslag finns det bestämmelser om övervakning som ska inrikta sig på utlänningar under vistelsen i Sverige. En utlänning som visas i Sverige är skyldig att på begäran av polisen visa upp pass eller andra handlingar som visar att utlänningen har rätt att uppehålla sig i landet. Skyldigheten att uppvisa pass eller andra handlingar som styrker rätten att uppehålla sig i landet gäller också när en tjänsteman inom Kustbevakningen framställer en sådan begäran, till den del som Kustbevakningen bistår polisen vid övervakningsinsatser i anslutning till övervakning av sjötrafiken. En utlänning är också skyldig att på kallelse av Migrationsverket eller polismyndigheten infinna sig hos verket eller myndigheten för att lämna uppgifter om sin vistelse i landet. Om utlänningen trots kallelse inte infinner sig hos myndigheten eller om det kan antas att utlänningen inte skulle följa kallelsen på grund av

personliga förhållanden eller av någon annan anledning, får polisen hämta personen.

Enligt Sveriges utlänningslag får de ovan beskrivna övervakningsåtgärderna vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att en utlänning inte har rätt att uppehålla sig i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Poliserna i Sverige har inte heller befogenhet att utföra slumpmässiga kontroller på arbetsplatser, utan de ska förfoga över på förhand insamlad information som visar att kontrollen är befogad. Information tillhandahålls vanligtvis genom andra myndigheter, såsom skatte-, social- och migrationsmyndigheterna. Om det t.ex. i samband med inspektionsbesök hos företag tillsammans med skattemyndigheterna uppkommer en misstanke om användning av olaglig arbetskraft, kan polisen vidta åtgärder för kontroll av identifikationshandlingarna. Tidvis utförda kontroller av hotellens register kan också leda till att personer som vistas olagligt i landet upptäcks.

Migrationsverket i Sverige utövar inte på eget initiativ övervakning av villkoren för beviljande av uppehållstillstånd för en person, om personen har ett gällande uppehållstillstånd. Övervakningsåtgärder vidtas huvudsakligen endast i syfte att förlänga tillståndets giltighetstid. Undersökning av att det finns förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd kan dock göras också i sådana situationer då försvårade uppgifter yppar sig under tillståndets giltighetstid.

Norge. I Norges utlänningslag finns det ingen särskild definition av begreppet övervakning av utlänningar. Bestämmelserna om polisens befogenheter att utföra kontroller är relativt vaga. Enligt 21 § i den 2010 uppdaterade utlänningslagen har polisen, när det gäller verkställigheten av bestämmelserna om inresa och vistelse i landet, rätt att stoppa en person och begära identitetshandling när det finns anledning att anta att personen är utlänning och när tiden, platsen och situationen kräver att kontroll utförs. En utlänning är skyldig att visa upp identitetshandling och vid behov lämna information om giltigheten av sin vistelse i landet. Polislagen gör det möjligt att kontrollera identiteten av en person som vistas på vems område som helst, också när det inte på förhand finns anledning

att misstänka olaglig verksamhet. Detsamma gäller för Norges territorialvatten, där fartyg och båtar vid behov kan kontrolleras. När kontrollåtgärderna har planerats på förhand beslutar polischefen eller en person som polischefen har bemyndigat om verkställigheten. Beslutanderätt om verkställighet har annars en tjänsteman inom polisen.

Dessutom bestäms det i 19 § i Norges utlänningslag om utlänningars skyldighet att anmäla sig hos myndigheterna. De som beviljats uppehållstillstånd före inresan till landet är skyldiga att anmäla sig hos polisen på sin boningsort senast inom en vecka efter inresan. En utländsk medborgare är också skyldig att anmäla om ändring av sin boningsplats, om hans eller hennes ansökan om uppehållstillstånd vid tidpunkten för flyttningen är under behandling. Samma anmälningskyldighet har de som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd ända tills de har rest ut ur landet.

Norges arbetstillsynsmyndighet (Arbets tillsynet) övervakar att arbetsgivarna iakttar de kriterier som i fråga om lön och anställningsvillkor har fastställts i uppehållstillståndet för en utländsk arbetstagare. Enligt 27 § i Norges utlänningslag är vem som helst som är föremål för övervakning skyldig att på begäran av arbetstillsynsmyndigheten lämna också konfidentiell information, om det är nödvändigt för utförandet av övervakning.

Om arbetstillsynsmyndigheten misstänker att alla villkor i uppehållstillståndet inte uppfylls eller att en utländsk medborgare saknar uppehållstillstånd, anmäler myndigheten detta till migrationsmyndigheten. Till följd av upprepade förseelser kan migrationsmyndigheten för en period på två år underlåta att bevilja uppehållstillstånd till personer som söker arbete hos arbetsgivaren i fråga.

I Norges nationella rapport från 2012 i Europeiska migrationsnätverket (ENM) nämns det att polisen har haft svårigheter att övervaka lagligheten i fråga om vistelse i landet och uppfyllelsen av anställningsvillkor på arbetsplatser på grund av tillväxten av små företag i branscher som sysselsätter rikligt med utlänningar, såsom städ- och restaurangbranschen. Särskilt städarnas varierande arbetstider har gjort det svårare att kontrollera om en

utländsk arbetstagares uppehållstillstånd är i skick.

Danmark. I Danmarks utlänningslag finns det ingen definition av begreppet övervakning av utlänningar, men lagen innehåller relativt detaljerade bestämmelser om övervakningen av utlänningars inresa, vistelse i landet och utresa. Enligt 39 § i den lagen ska en utlänning vid inresan, under sin vistelse i landet och vid utresan ha en giltig resehandling. Vid inresa och utresa ska resehandlingen visas upp vid kontrollstället, och under vistelsen i landet ska handlingen på begäran visas upp för myndigheterna. Dessutom kan justitieministern i Danmark bestämma att utlänningar ska medföra pass eller annan identitetshandling under hela vistelsen i landet.

Förutom kontroller vid de yttre gränserna har polisen i Danmark enligt 38 § i utlänningslagen rätt att stanna ett fordon inom statsgränserna för att kontrollera om det i bilen finns passagerare som kommit olagligt in i landet. Enligt 41 § i utlänningslagen kan justitieministern, med hänsyn till nationell säkerhet eller lagövervakning, också bestämma att utlänningar ska anmäla sig hos myndigheterna. I 42 § bestäms det dessutom att en part som av justitieministern åläggs att erbjuda utlänningar inkvartering eller camping antingen kostnadsfritt eller mot ersättning ska föra bok över de personer som inkvarteras och underrätta polisen om när dessa personer anländer och avreser. Utlänningar är då skyldiga att lämna de upplysningar som den som tillhandahåller inkvarteringen behöver. Justitieministern kan också utfärda närmare bestämmelser om hur bokföringen över de inkvarterade utlänningarna ska skötas.

I fråga om bestämmelserna om tillgången till och lämnandet av information är det med avseende på övervakningen av olagligt arbete väsentligt att både migrationsverket och arbetsmarknadsmyndigheterna (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering) i Danmark enligt 44 a § 11 mom. i utlänningslagen har rätt att kombinera sina egna registeruppgifter med uppgifterna i civilregistersystemet, bygg- och boenderegistret samt det nationella inreseregistret för att säkerställa att en utlänning iakttar villkoren i uppehållstillståndet och inte arbetar utan behövligt uppehållstillstånd i Danmark. Detta tillämpas enbart på

de utlänningar som på förhand har underrättats om att sådana kontroller kan utföras.

Nederländerna. I Nederländernas lagstiftning definieras inte begreppet övervakning av utlänningar, men det är definierat i de anvisningar som meddelats om tillämpningen av utlänningslagen (vreemdelingencirculaire part A). Enligt definitionen består övervakningen av utlänningar av övervakning genom vilken olaglig invandring bekämpas, övervakning av landets inre gränser samt övervakning med anknytning till registrering av medborgare från tredjeländer.

I 4 kap. i Nederländernas utlänningslag (Vreemdelingenwet 2000) definieras de myndigheter som ansvarar för tillsynen över den lagstiftning som gäller utlänningar samt de åtgärder som tillsynsmyndigheterna får vidta. Närmare bestämmelser om övervakningen av utlänningar meddelas i bestämmelser om utlänningsfrågor på lägre nivå än lag.

Personer som olagligen vistas i Nederländerna kan i praktiken omfattas av övervakningsåtgärder när deras identitet kommer fram i samband med brottsutredning eller kontroll av arbetsförhållanden. Direkta kontrollåtgärder gentemot enskilda och företag tillämpas, när myndigheterna har starka bevis för olaglig vistelse, utnyttjande eller människohandel.

Enligt Nederländernas utlänningslag utövar utlänningspolisen och "de Koninklijke marechaussee", dvs. gendarmeriet, tillsynen över att den lagstiftning som gäller utlänningar iakttas. Dessa myndigheter samt de tjänstemän som ansvarar för övervakningen av gränserna har rätt att hejda personer för att utreda deras identitet, medborgarskap och uppehållsrättsliga ställning antingen på grund av sådana fakta och omständigheter som, bedömda ur opartisk synvinkel, ger grundad anledning att misstänka att personen i fråga visast olagligt i landet, eller för att förhindra olaglig vistelse efter gränsövergången. Om en person inte kan styrka sin identitet eller sin uppehållsrätt i Nederländerna kan personen gripas för högst 48 timmar, kroppsvisitering utföras och personens saker kontrolleras. Tillsynsmyndigheterna har också befogenhet att bestämma att fordon ska stoppas och att kontrollera ett fordon, om det finns grundad anledning att misstänka att det i för-

donet finns personer för vilka myndigheterna har tillsynsansvar. Tillsynsmyndigheterna har dessutom befogenhet att gå in i en bostad utan den boendes samtycke, om de på opartiska grunder har grundad anledning att misstänka att det i bostaden befinner sig en utlänning som inte har rätt att vistas i landet.

Migrationsmyndigheterna i Nederländerna har befogenhet att utöva övervakning av utlänningar till den del det är fråga om övervakning som syftar till att klarlägga om villkoren för beviljande av uppehållstillstånd fortfarande uppfylls.

Storbritannien. Storbritanniens lagstiftning innehåller ingen definition av begreppet övervakning av utlänningar, men lagstiftningen innehåller detaljerade bestämmelser om övervakningen av utlänningars lagliga vistelse och åtgärder med anknytning till övervakningen. Storbritannien hör inte till Schengenområdet och därför är tyngdpunkten i övervakningen av utlänningar i övervakningen vid gränsövergångsställena. Inresa av olagliga invandrare ska försöka hindras genom att giltigheten av de handlingar som berättigar till vistelse i landet kontrolleras för varje inresande person. För övervakningen av utlänningar inom landets gränser ansvarar Immigration Enforcement-enheten vid Storbritanniens inrikesministerium (Home Office). Enhetens uppgift är att utöva tillsyn över att utlänningslagstiftningen iakttas. Polisen kan vid behov delta i övervakningen av utlänningar, men Immigration Enforcement-enheten agerar huvudsakligen självständigt.

Immigration and Asylum Act 1999 ger tjänstemännen vid Immigration Enforcement-enheten omfattande och noggrant reglerade befogenheter med stöd av vilka de kan utföra åtgärder med anknytning till övervakningen av utlänningar. När vissa, detaljerat reglerade förutsättningar uppfylls har de rätt att anhålla, ta i förvar och förrätta kroppsvisiteringar och husrannsakan. Mera omfattande övervakningsoperationer i offentliga lokaler leds av Home Office och de har som syfte att upptäcka personer som bryter mot utlänningslagstiftningen. Operationerna grundar sig på underrättelseuppgifter utifrån vilka avsikten är att utföra operationerna vid rätt tidpunkt på platser där personer som vistas olagligt i landet och personer som gjort sig

skyldiga till andra förseelser enligt utlänningslagen befinner sig. För varje operation tillämpar Home Office noggrant fastställda rutiner och gör en lägesbedömning utifrån vilken själva verkställandet av operationen och varför den verkställs på en viss plats kan motiveras.

Luxemburg. Luxemburgs lag om fri rörlighet och invandring reglerar myndigheternas skyldighet och befogenheter att övervaka utlänningars inresa och vistelse i landet.

Polisen i Luxemburg kan kräva att en utlänning visar upp handlingar som styrker uppehållsrätten. Polisen har också befogenhet att omhänderta en resehandling av en person som vistas olagligt i landet. Polisens övervakningsåtgärder kan inriktas på personer som uppträder på ett misstänkt sätt.

Förutom polisen deltar tullmyndigheterna och arbetarskyddsmyndigheterna i praktiken i övervakningen av utlänningar. Arbetarskyddsmyndigheterna kan utföra sporadiska kontroller av utlänningars arbetstillstånd på arbetsplatser. Kontroller som riktar sig mot företag och arbetsplatser kan utföras på vilken arbetsplats som helst under vilken tid på dygnet som helst.

Enligt Luxemburgs lagstiftning är dessutom det ministerium som ansvarar för invandring behörigt att besluta om kontroller som syftar till att försäkra sig om att villkoren för inresa och vistelse i landet uppfylls. Det ministerium som ansvarar för invandring kan utan begränsning utföra specialövervakning i sådana fall där det finns skäl att misstänka bedrägeri, skenäktenskap eller att adoption har skett endast för att kringgå bestämmelserna om inresa eller vistelse i landet. För att kunna genomföra övervakningen har det ministerium som ansvarar för invandring möjlighet till direkt förbindelse med registren för utlänningsärenden.

Polisen eller migrationsverket i Luxemburg genomför i regel de kontroller som det ministerium som ansvarar för invandring bestämmer. Polisen har inom gränserna för sina egna befogenheter rätt att övervaka och kontrollera utlänningar i enlighet med detta ministeriums anvisningar.

Estland. Övervakning av utlänningar definieras inte i Estlands lagstiftning, men i lag finns det vissa bestämmelser som gäller upp-

fyllelsen av utlänningars förutsättningar för vistelse i landet. När det gäller övervakningsåtgärderna är polisen och gränsbevakningsväsendet ansvariga myndigheter, utöver vilka skyddspolisen och arbetslöshetsförsäkringsfonden deltar i övervakningen. Varje myndighet utför övervakningsåtgärder utifrån sina egna befogenheter.

Enligt polisen och gränsbevakningsväsendet i Estland har polisen och tjänstemän vid gränsbevakningsväsendet rätt att stanna en person på offentlig plats för att fastställa identiteten oavsett medborgarskap och kräva att personen visar upp en gällande identitetshandling och lämnar andra uppgifter som bidrar till att säkerställa identiteten, såsom uppgift om boningsorten.

Enligt utlänningslagen i Estland har polisen, gränsbevakningsväsendet, skyddspolisen och Estlands arbetslöshetsförsäkringskassa rätt att i enlighet med sina befogenheter intervjua utlänningar, deras familjemedlemmar eller andra personer och ämbetsverk som saken gäller. Dessa myndigheter har också rätt att med utlänningens tillstånd gå in i hans eller hennes bostad eller någon annan privat lokal för att utföra övervakningsåtgärder som gäller utlänningens vistelse eller arbete i Estland eller utlänningens bortavaro från Estland. Dessutom ska arbetsgivaren ge polisen, gränsbevakningsväsendet eller skyddspolisen omedelbart tillträde till arbetsrum samt till arbetsgivarens uppgifter och handlingar som gäller anställningsförhållandet mellan arbetsgivaren och en utländsk arbetstagare.

De myndigheter som övervakar migration utför kontroller i restauranger, på busstationer eller fritidsanläggningar, på ställen som ordnar inkvartering och på andra platser som eventuellt kan kopplas samman med olaglig vistelse eller olagligt arbete. I samband med handläggningen av uppehållstillstånd kan också kontroller i hemmet företas i syfte att förhindra missbruk av familjeåterförening. Kontrollerna grundar sig på förhandsanalys och tidigare insamlade uppgifter.

Estlands utlänningslag innehåller en allmän samarbetskyldighet enligt vilken en utlänning eller en annan person som saken gäller är skyldig att samarbeta på alla sätt för att all information som gäller utlänningens inresa i

landet, temporära vistelse, vistelse och arbete eller utresa ur landet blir klarlagd.

2.4 Bedömning av nuläget

Vid bedömningen av nuläget har de centrala problemen konstaterats vara förknippade med brister i regleringen av befogenheter för uppgifter med anknytning till övervakning av utlänningar samt att den allmänna övervakningen av utlänningar i praktiken ska genomföras så att övervakningen inte upplevs vara kränkande med hänsyn till jämlikheten.

Definition av övervakning av utlänningar

Övervakningen av utlänningar avviker från den övriga övervakning som polisen och gränsbevakningsväsendet sköter i och med att den riktar sig mot en snäv grupp av människor som inte kan identifieras genom yttre omständigheter. Vid allmän övervakning utreds identiteten och medborgarskapet samt uppehållsrätten för ett annat syfte än på grund av brottsmisstanke mot en person. Även om utlänningslagen inte i sig på samma sätt som polislagen eller lagen om gränsbevakningsväsendet förutsätter att en polisman eller en gränsbevakningsman som grund för utredningen av en person ska ha en aktuell konkret enskild uppgift, kan utlänningslagen ändå inte tolkas så att en polisman eller en gränsbevakningsman ska ha allmän rätt att utan att motivera sin åtgärd få kännedom om personuppgifterna för alla personer som antas vara utlänningar. I 3 § i polislagen och 7 § i gränsbevakningslagen föreskrivs det om proportionalitetsprincipen och i 4 § i den sistnämnda lagen om principen om minsta olägenhet. Verksamheten får inte grunda sig på godtycke.

Varken utlänningslagen eller motiveringen till den innehåller någon noggrannare definition av begreppet övervakning av utlänningar. Med övervakning avses i polisverksamheten i allmänhet övervakning som gäller en på förhand ospecificerad grupp människor. Det kan ske genom normala sinnesförmålor utan tekniska hjälpmedel, men sporadiskt eller för en kort tid också med användning av

tekniska anordningar. Övervakning av utlänningar definieras inte lagstiftningen. I Polisstyrelsens anvisningar om övervakningen av utlänningar avses med övervakning av utlänningar tillsynen över att utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas i enlighet med principerna för allmän övervakning. Som verksamhet skiljer sig övervakningen av utlänningar från en polisundersökning eller förundersökning med syftet att utreda brott. Övervakningen av utlänningar får inte ha drag som är kännetecknande för gränskontroller och övervakningen får inte heller grunda sig på s.k. etnisk profilering. Förbudet mot etnisk profilering innebär att en persons etniska ursprung, såsom hudfärg, aldrig enbart kan vara grund för övervakning av en utlänning.

Befogenheter

I enlighet med 212 § i utlänningslagen ska Migrationsverket, polisen och gränsbevakningsväsendet utöva tillsyn över utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den. Utlänningslagen tillämpas på utlänningars inresa, utresa, vistelse och arbetande i Finland. Det är fråga om en förvaltningsuppgift. Särskilda bestämmelser om befogenheterna för genomförande av uppgiften finns dock inte. Detta har lett till att man i polisens och gränsbevakningsväsendets verksamhet har upplevt osäkerhet kring hur övervakningen får utföras, vem som får kontrolleras och under vilka omständigheter det kan ske.

Numera utförs övervakning av utlänningar ofta vid sidan av någon annan uppgift som hör till polisen eller gränsbevakningsväsendet, t.ex. i samband med trafikövervakning eller upprätthållande av allmän ordning. De centrala allmänna bestämmelserna om befogenhet finns i polislagen i fråga om polisens verksamhet och i gränsbevakningslagen i fråga om gränsbevakningsväsendets verksamhet. Andra viktiga bestämmelser med hänsyn till dessa myndigheters övergripande behörighet finns i bl.a. vägtrafiklagen, förundersökningslagen, tvångsmedelslagen, alkohollagen och utlänningslagen.

I 212 § i utlänningslagen finns det bestämmelser om de allmänna myndigheter som utövar övervakning av utlänningar. Tillsyn över bestämmelserna i utlänningslagen utövar inom sina egna verksamhetsområden också andra myndigheter, som inte har klassificerats som allmänna tillsynsmyndigheter. Arbetarskyddsmyndigheterna övervakar skyldigheterna för arbetsgivare och uppdragsgivare som anställer utlänningar. Arbets- och näringsministeriet samt närings-, trafik- och miljöcentralerna har övervakningsuppgifter i samband med förfarandet för en arbetstagares uppehållstillstånd.

Uppvisande av handlingar som styrker uppehållsrätt

I 2 kap. 1 § i polislagen och i 36 § i gränsbevakningslagen ingår en allmän bestämmelse om utredning av identiteten. Bestämmelsen är tillämplig på varje människa, såväl finländare som utlänning. I paragrafen ges det dock inte direkt rätt att kontrollera handlingar som styrker en utlännings uppehållsrätt i landet. Upphållsrätt framgår numera inte alltid av passet. Exempelvis uppehållstillstånd är numera ett separat kort, uppehållstillståndskort, medan uppehållstillståndet tidigare limmades in i passet eller något annat rese-dokument som en dekal.

I 130 § i utlänningslagen bestäms det att en utlänning är skyldig att styrka sin identitet. I bestämmelsen fastställs det dock inte i vilken situation eller på vilket sätt bestämmelsen ska tillämpas. Bestämmelsen är uppbyggd på ett annat sätt än de andra i 7 kap. i utlänningslagen avsedda säkringsåtgärderna, där det för det mesta tydligt bestäms om polisen eller någon annan myndighets rätt att vidta en viss åtgärd i en specifik situation och för ett specificerat ändamål (t.ex. 131 § i utlänningslagen om upptagande av signalement). Utlänningslagens 130 § innehåller ingen tydlig befogenhet att utföra kontroller. Bestämmelsen har förmodligen inte allmän övervakning av utlänningar som syfte. Bestämmelsen förpliktar en utlänning att lämna uppgifter, men klargör inte i vilken situation polisen har rätt att be om uppgifter.

I 2 kap. 11 § i polislagen och i 38 § i gränsbevakningslagen finns det bestämmel-

ser om polisens rätt att bestämma att ett fordon ska stoppas eller flyttas eller att befalla att ett fordon ska flyttas, om det är motiverat för att polisen eller gränsbevakningsmyndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Ett fordon kan stoppas t.ex. i samband med trafikövervakning, men det finns ingen tydlig bestämmelse som ger en polis eller en gränsbevakningsman rätt att kontrollera identitet eller uppehållsrätt för personerna i fordonet, om det framgår att det bland passagerarna finns utlänningar. Med stöd av 2 kap. 1 § i polislagen, 36 § i gränsbevakningslagen och 130 § i utlänningslagen har kontrollrätt i praktiken tolkats föreligga.

Övervakning av utländsk arbetskraft

Vid övervakningen av utländsk arbetskraft har man ansett det vara nödvändigt att utföra kontroller i företags andra lokaler än de offentliga lokalerna. Enligt ett avgörande av riksdagens biträdande justitieombudsman har dock varken en polis eller en gränsbevakare befogenhet att i samband med ett övervakningsuppdrag gå in i lokaler som är stängda för allmänheten och som omfattas av s.k. offentlig frid, t.ex. en restaurang eller en byggarbetsplats, om inte särskild befogenhet för detta har föreskrivits. Om en polis eller en gränsbevakare på grund av utredning av ett brott behöver få tillträde till en lokal som omfattas av hemfrid eller offentlig frid, grundar sig befogenheten på tvångsmedelslagen.

Däremot har t.ex. arbetarskyddsmyndigheterna rätt att i samband med en övervakningsuppgift få tillträde till en lokal som omfattas av offentlig frid och t.o.m. av hemfrid för att kontrollera att en arbetsgivare som har anställt utlänningar uppfyller förpliktelserna enligt utlänningslagen. Polisen deltar ofta i sådana kontroller. En polis eller en gränsbevakare kan inte ensam utföra kontroller i dessa lokaler för att övervaka utländsk arbetskraft.

Tillsynen över att bestämmelserna i utlänningslagen iakttas bör vara effektiv, och därför behövs det exaktare bestämmelser om verkställandet av en övervakningsuppgift som gäller utlänningar än de nuvarande bestämmelserna. En polismans och en gränsbe-

vakares rätt att utöva olika befogenheter som en del av också sådana uppgifter som gäller övervakning av utlänningar ska enligt förslaget grunda sig på uttryckliga specialbestämmelser.

Verkställande av allmän övervakning av utlänningar

En central fråga är hur allmän övervakning av utlänningar ska verkställas i en situation där en enskild person inte är föremål för undersökning. Vid tillsynen över utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den är det inte direkt fråga om att hindra, röja eller utreda brott och inte heller om en polisundersökning enligt 6 kap. 1 § i polislagen eller en utredning enligt 27 § i gränsbevakningslagen. Det är därför viktigt att överväga hur och på vilka grunder de personer som blir föremål för kontroll väljs ut och hur man bedömer vem som är en sådan utlänning för vars del vistelsens laglighet ska utredas. Vid övervakningen ska objekten väljas ut utan att åtgärderna upplevs som t.ex. diskriminerande på grund av etniskt eller nationellt ursprung. När exempelvis körrätt övervakas som villkor för lagligt framförande av ett fordon, omfattar övervakningen och kontrollen alla förare.

Lagen om likabehandling hindrar inte att utlänningar särbehandlas av någon orsak som föranleds av deras rättsliga ställning grundad på lag. FN:s kommitté mot rasism har entydigt fastställt riktlinjer enligt vilka övervakning som grundar sig på utseende är förbjuden. Utlänningslagen innehåller bestämmelser om en utlännings rätt att vistas i landet, och tillsyn ska kunna utövas över att bestämmelserna iakttas. Övervakning av utlänningar ska kunna utövas också för att man ska kunna ingripa i exempelvis olagligt utförande av arbete, grå ekonomi och allvarigare brott med anknytning till utlänningar, såsom människohandel. Övervakningen av utlänningar ska ha ett berättigat syfte och berättigade medel för att verkställas.

När övervakningsobjekt väljs ut sker det ofta utifrån visuella iakttagelser med syfte att inrikta övervakningen på utlänningar. Målet är att övervakningen av utlänningar ska kunna utföras på ett sådant sätt att utlänningar i

så liten omfattning som möjligt särbehandlas och att den i så få fall som möjligt leder till grundlösa kontroller av identiteten.

I Polisstyrelsens anvisningar om övervakning av utlänningar behandlas principerna för saklig övervakning ingående. När övervakningen av utlänningar planeras och verkställs ska enligt anvisningarna uppmärksamhet fästas vid att övervakningen ordnas så att missförstånd kan undvikas. Det ska också beaktas att personer som flyttat från utlandet kan ha grundlösa fördomar mot sakligheten i polisens verksamhet. För den som är föremål för en åtgärd eller för dess företrädare ska de åtgärder som vidtas i samband med övervakningen motiveras i tillräcklig omfattning och på ett begripligt sätt i förhållande till hur brådskande och viktig uppgiften är. Vid övervakningen av utlänningar ska särskild uppmärksamhet fästas vid sakligt uppträdande när en övervakningsuppgift utförs.

När övervakning av utlänningar utförs som en enskild åtgärd, t.ex. som temaövervakning, ska polisen och gränsbevakningsväsendet på förhand analysera och bedöma vilka objekt övervakningen ska omfatta och på vilka grunder den görs. Förhandsanalysen ska grunda sig på bl.a. tips och signalementuppgifter som lämnats, objektets beteende samt de omständigheter under vilka personen har påträffats. Personkontroller får inte utföras på ett sådant sätt att endast personer med en viss fysisk egenskap eller ett visst etniskt ursprung kontrolleras.

Inom övervakningen av utlänningar har man strävat efter att följa dessa principer och några betydande problem ur övervakningsobjektens synvinkel har inte kommit fram. Samtidigt kan man fråga sig om försiktigheten leder till att effektiviteten inom övervakningen av utlänningar minskar, om övervakning inte utförs av rädsla för kränkning av en persons rätt till likabehandling.

Även om dessa principer i praktiken har följts i samband med övervakningen av utlänningar, är det ett alternativ att stifta särskilda bestämmelser om de allmänna principerna för övervakningen av utlänningar för att därigenom möjliggöra att övervakningen utförs på ett mer godtagbart och öppet sätt.

Migrationsverkets och polisens tillsyn över villkoren för vistelse

Den tillsyn som Migrationsverket enligt 212 § i utlänningslagen utövar går vanligtvis ut på att i efterhand kontrollera förutsättningarna för tillstånd för personer som beviljats uppehållstillstånd i syfte att bedöma om de omständigheter fortfarande föreligger som varit en förutsättning för att uppehållsrätt beviljats. Detsamma gäller polisen i dess uppgift som uppehållstillståndsmyndighet.

Beviljande av uppehållstillstånd grundar sig ofta på de uppgifter som sökanden, en anknytningsperson eller en arbetsgivare har lämnat. Hur dessa uppgifter kommer att hålla streck kan inte kontrolleras när uppehållstillståndet beviljas. Missbruk kommer vanligtvis fram i samband med ansökan om fortsatt tillstånd, när man i samband med bedömningen av förutsättningarna för beviljande av fortsatt tillstånd undersöker omständigheterna kring vistelsen, exempelvis om en studerande som fått uppehållstillstånd har utfört studier eller om en arbetstagare har fått den lön som uppgavs i samband med ansökan om uppehållstillstånd.

I fall som avses i 58 § i utlänningslagen kan uppehållstillstånd återkallas under tillståndets giltighetstid. Ett uppehållstillstånd kan återkallas t.ex. om en utlänning varaktigt har flyttat bort från Finland, om de villkor på vilka tillståndet beviljades inte längre uppfylls eller om en person som beviljats uppehållstillstånd vid ansökan om tillståndet medvetet har lämnat oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet om uppehållstillstånd. Kontrollen av omständigheterna i efterhand kan grunda sig på anmälan av bl.a. en annan myndighet, en läroanstalt, en arbetsgivare, den person som beviljats tillståndet eller en fullständigt utomstående person. Migrationsverket kan också utifrån analysuppgifter som bedömts på förhand ha orsak att kontrollera om villkoren för vistelse uppfylls för personer som på vissa grunder beviljats uppehållstillstånd. Migrationsverket återkallade 2013 ca 150 uppehållstillstånd.

Enligt 8 § 1 mom. 13 punkten i lagen om utlänningsregistret har den registeransvarige rätt att trots sekretessbestämmelserna för utlänningsregistret av läroanstalterna få sådan

information om innehavare av studieplats och deras studieprestationer som är nödvändig för utförande av de uppgifter som föreskrivs för den i lag. Läroanstalterna lämnar uppgifter till Migrationsverket om studerande som efter att ha fått tillstånd registrerats vid läroanstalten.

Migrationsverkets övervakningsåtgärder inriktar sig enbart på personer som har beviljats uppehållstillstånd i Finland, inte på vilken utländsk eller finsk medborgare som helst som vistas i Finland. Övervakningen grundar sig antingen på en enskild person som beviljats uppehållstillstånd eller utifrån analys t.ex. på personer som på vissa grunder har beviljats uppehållstillstånd. Övervakningen kan inte basera sig endast på hudfärg eller någon annan osaklig grund och inte heller enbart på medborgarskap. I bakgrunden finns det alltid någon uppgift eller misstanke som gäller grunden för beviljandet av uppehållstillstånd och som är orsaken till att Migrationsverket på goda grunder i efterhand kontrollerar om villkoren för personens vistelse i landet fortfarande uppfylls. Utlänningslagen hindrar inte att utlänningar särbehandlas av någon orsak som har samband med deras rättsliga ställning som är grundad på lag. Migrationsverket har enligt syftet med utlänningslagen och utlänningsregistret befogenhet att vidta sådana övervakningsåtgärder som nämns ovan.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att klargöra principerna för övervakning av utlänningar och precisera befogenheterna vid övervakning av utlänningar och de förfaranden som hänger samman med övervakningen. Med övervakning av utlänningar avses tillsyn som utövas inom landets gränser i syfte att övervaka att bestämmelserna i utlänningslagen iakttas. En utlänning har inte ovillkorlig rätt att visas i landet, utan villkoren och grunderna för vistelse bestäms i utlänningslagen.

Övervakning av utlänningar är myndigheternas lagstadgade uppgift. Europeiska unionen och Schengenregelverket förpliktar till

bekämpning av olaglig inresa och vistelse inom Schengenområdet, där det inte finns inre gränskontroller.

Det föreslås att det till utlänningslagen fogas bestämmelser om övervakning av utlänningar, om de befogenheter som behövs för verkställandet av övervakningen av utlänningar och om förfarandena vid kontrollerna. Genom tydliga bestämmelser är det lättare för uppfatta övervakningen av utlänningar som en normal och godtagbar verksamhet. Enligt förslaget skrivs bestämmelserna in i utlänningslagens 7 kap. vars rubrik ändras till Säkringsåtgärder och övervakning av utlänningar.

Till lagen föreslås bestämmelser om polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att utföra kontroller bli fogade. För polisen och gränsbevakningsväsendet föreskrivs rätt att i uppgifter som hänför sig till övervakningen av utlänningar få de uppgifter som de behöver för att kunna utreda en utlännings rätt till vistelse och arbete, få tillträde till en plats som omfattas av offentlig frid, stoppa fordon samt få upplysningar av en arbetsgivare som har anställt utlänningar.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inte några konsekvenser för statsfinanserna.

4.2 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Propositionen har inga konsekvenser för förhållandena mellan myndigheterna. Propositionen innehåller inga nya uppgifter för myndigheterna. Däremot förbättras myndigheternas förutsättningar att utföra sina nuvarande uppgifter genom att noggrannare bestämmelser om övervakningen av utlänningar och de befogenheter som hänger samman med den tas in i lagen. En noggrannare reglering förtydligar och underlättar planeringen av övervakningen och verkställandet av

övervakningsåtgärder. Därigenom kan övervakningen av utlänningar effektiviseras.

Av propositionen följer ingen direkt ökning av myndigheternas arbetsmängd. Myndigheterna kan fortfarande själva planera resurserna för att utföra de uppgifter som hänger samman med övervakningen av utlänningar.

4.3 Könsrelaterade konsekvenser

Vidtagandet av åtgärder för övervakning av utlänningar avgörs utifrån andra omständigheter än övervakningsobjektets kön. Möjligheterna att med hjälp av bestämmelser om övervakning av utlänningar kunna påverka att t.ex. jämlikheten mellan könen främjas är begränsade. Lagstiftningen har skrivits i en könsneutral form.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Genom förslagen i propositionen främjas tillgodoseendet av rättsskyddet och de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Vid utövandet av sina befogenheter ingriper polisen i de rättsgoda som skyddas i grundlagen och i internationella förpliktelser som gäller mänskliga rättigheter. Detta gäller t.ex. rätten till personlig frihet och integritet, skydd för privatlivet, hemfriden och förtroliga meddelanden samt egendomsskydd. I all myndighetsverksamhet ska principen om jämlikhet och förbudet mot diskriminering beaktas.

När det gäller att tillgodose de grundläggande och mänskliga rättigheterna har principerna i lagstiftningen en betydande ställning. Polislagen innehåller redan bestämmelser om de principer som ska iaktas i polisens verksamhet. Genom bestämmelser om de allmänna principerna för övervakning av utlänningar i utlänningslagen främjas tillgodoseendet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna ytterligare. En liknande inverkan har bestämmelser som närmare fastställer utövandet av myndighetsbefogenheter.

Bekämpningen av olaglig inresa och säkerheten främjas genom att de myndigheter som utövar övervakning av utlänningar effektivt kan ingripa i olaglig vistelse och olagligt arbete samt reagera på tips om människohandel eller andra motsvarande brott. En noggranna-

re reglering erbjuder bättre förutsättningar för övervakning och klargör verksamheten också ur klienternas synvinkel.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningskedan och beredningsmaterial

Inrikesministeriets migrationsavdelning inrättade den 14 oktober 2013 ett projekt med syftet att bereda ändringar av bestämmelserna. Projektgruppen bestod av företrädare för migrationsavdelningen, polisavdelningen och gränsbevakningsavdelning vid inrikesministeriet, Polisstyrelsen och Migrationsverket. Projektgruppen hörde under arbetet företrädare för rörliga polisen, polisinsättningen i Helsingfors, polisinsättningen i Östra Nyland, Finska vikens sjöbevakningssektion och Minoritetsombudsmannens byrå.

5.2 Remissyttrandet och hur de har beaktats

Utlåtanden om propositionen begärdes av statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, polisavdelningen och gränsbevakningsavdelningen vid inrikesministeriet, justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsmans kansli, minoritetsombudsmannen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Polisyrkes-högskolan, Akava ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Maa- ja metsätaloustuottajien Keskusliitto MTK, Landsbygdens Arbetsgivareförbund LAF rf, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC, Tjänstemannacentralorganisationen STTK, Amnesty International Finländska sektionen rf, Förbundet för mänskliga rättigheter och Finlands Röda Kors.

Remissinstanserna ställde sig huvudsakligen positiva till utkastet till proposition, och bestämmelserna i utkastet upplevdes som nödvändiga och motiverade. De förhöll sig särskilt positiva till de bestämmelser där jämställdheten betonas och en s.k. etnisk profilering vid övervakningen av utlänningar förbjuds. I syfte att stärka de ovannämnda principerna önskade dock flera instanser precise-

ringar av grunderna för hur övervakningsobjekten väljs ut. De föreslagna bestämmelserna och motiveringen till propositionen har utvecklats utifrån de utlåtanden som lämnats.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

7 kap. Säkringsåtgärder och övervakning av utlänningar. Det föreslås att det till 7 kap. i utlänningslagen fogas bestämmelser om övervakning av utlänningar. Kapitlets rubrik föreslås bli ändrad så att den lyder Säkringsåtgärder och övervakning av utlänningar.

129 a §. Övervakning av utlänningar. I paragrafen fastställs det vad övervakning av utlänningar är och enligt vilka principer övervakning av utlänningar ska utföras. I 212 § i utlänningslagen finns det bestämmelser om de myndigheter som utövar övervakning. Övervakningen av utlänningar ska skiljas från de gränskontroller som gränskontrollmyndigheterna utför vid de yttre Schengen-gränserna i enlighet med Schengenregelverket. Övervakning av utlänningar innebär tillsyn över att utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas inom Finlands gränser. Ett särskilt syfte med övervakningen är att bekämpa olaglig vistelse i landet.

Bestämmelser om kontroller inom Schengenområdet finns i artikel 21 i kodexen om Schengen-gränserna. Gränskontroller vid Schengenstaternas inre gränser får inte utföras. I artikeln räknas de villkor upp som ska uppfyllas för att utövandet av polisiära befogenheter inte ska anses motsvara gränskontroller. På de villkoren är det möjligt att utöva övervakning av utlänningar också i närheten av inre gränser.

Paragrafens 2 mom. uttrycker proportionalitetsprincipen och principen om minsta olägenhet vid övervakning av utlänningar. När övervakningen planeras och inriktas ska det mål som eftersträvas med övervakningen beaktas och hänsyn tas till hur brådskande uppgiften är och vilka andra omständigheter som grundar sig på den övergripande bedömningen av läget. Vid övervakning av utlänningar får ingrepp i någons rättigheter inte göras i större utsträckning och ingen får orsakas större skada eller olägenhet än vad som är nödvändigt för att utföra uppdraget. I bestämmelsen hänvisas det till 5 § i utlänningslagen, där det bestäms att utlänningarnas rättigheter inte får begränsas mer än vad som är

nödvändigt, när lagen tillämpas. Samma princip gäller enligt förslaget alla övervakningsobjekt, oavsett om personen i fråga är utlänning eller inte. Vid övervakning av utlänningar kan också en finsk medborgare bli föremål för övervakning.

I det föreslagna 3 mom. framhålls det att likabehandling ska tillgodoses vid övervakningen av utlänningar. När övervakning av utlänningar planeras och inriktas ska det beaktas att alla behandlas lika. I momentet bestäms det om ett s.k. förbud mot etnisk profilering. En övervakningsåtgärd får inte enbart eller i avgörande grad grunda sig på en persons verkliga eller antagna etniska ursprung. I en övervakningssituation ska det finnas observationer eller information grundad på tips eller analys som grund för att kontroll utförs. Tillsynsmyndigheternas allmänna uppgifter om och erfarenheter av en situation som gäller olaglig inresa och vistelse i landet ska enligt förslaget vara en grund för utförande av övervakning.

Polisen utövar övervakning av utlänningar antingen som en separat åtgärd eller som en del av polisens verksamhet, såsom trafikövervakning, brottsutredning, larmuppdrag eller i samband med uppgifter med anknytning till allmän ordning eller säkerhet. Den övervakning av utlänningar som gränsbevakningsväsendet utövar sköts vid sidan av gränsbevakningsväsendets övriga uppgifter.

129 b §. Polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att utföra kontroller. I paragrafen föreslås det bestämmelser om polisens och gränsbevakningsväsendets rätt att utföra kontroller i syfte att verkställa övervakning av utlänningar. I ingressen till 1 mom. avgränsas rätten till kontrollåtgärder till situationer där åtgärderna är motiverade för att utreda en utlännings identitet, medborgarskap, rätt att vistas i landet eller rätt att arbeta. Paragrafen innehåller fyra olika punkter med bemyndiganden som inte utesluter varandra utan som kan tillämpas parallellt i olika övervakningssituationer.

I 1 mom. 1 punkten bestäms det om en allmän befogenhet att av den som övervakas få uppgifter om hans eller hennes identitet och medborgarskap samt om rätt att vistas i

landet och arbeta. Punkten anger uttrycklig rätt att få kontrollera och se de handlingar som styrker identiteten och uppehållsrätten samt rätten till arbete. Sådana handlingar är t.ex. pass, något annat resedokument, identitetsbevis, uppehållstillståndskort eller bevis om registrering för en unionsmedborgare och uppehållskort för en unionsmedborgares familjemedlem. Övervakningen kan också omfatta en finsk medborgare, eftersom slutgiltig visshet om identitet och medborgarskap kan fås först efter kontroll av de handlingar som styrker identiteten och medborgarskapet.

Om en person inte medför de handlingar som behövs eller vägrar att visa upp de handlingar som han eller hon förfogar över, kan bestämmelserna om säkringsåtgärder i utlänningslagen tillämpas, såsom i sista handtagande i förvar, om det finns grunder för att vidta säkringsåtgärder. I 2 kap. 1 § i polislagen finns det dessutom en allmän bestämmelse om utredande av identiteten. I paragrafens 3 mom. bestäms det om rätten att för identifiering gripa en person.

I 2 punkten bestäms det om rätten att få tillträde till en lokal som omfattas av offentlig frid eller till en annan plats eller ett fordon som allmänheten inte har tillträde till och som inte används för permanent boende. Bestämmelsen innehåller inte befogenheter att agera på en plats som omfattas av hemfrid. Hemfriden är skyddad i enlighet med 10 § i grundlagen, och övervakningen av utläningar har inte sådana syften som skulle förutsätta intrång i lokaler som omfattas av hemfrid.

De områden som skyddas av offentlig frid definieras i 24 kap. 3 § i strafflagen, som också innehåller en bestämmelse om straff för brott mot offentlig frid. Platser som skyddas av offentlig frid är enligt den bestämmelsen ett ämbetsverk, en affärslokal, ett kontor, en produktionsinrättning, en möteslokal eller någon annan motsvarande lokal eller byggnad eller en sådan byggnads omgärdade gårdsområde, eller ett kasernområde eller ett annat område som är i försvarsmaktens eller gränsbevakningsväsendets användning, där det enligt beslut av behörig myndighet är förbjudet att röra sig. Med stöd av 2 punkten i momentet får övervakning av utläningar utföras t.ex. i en affärslokal eller en restau-

rang eller på en byggarbetsplats. Enligt punkten finns det befogenhet för att av den som övervakas få de uppgifter som avses i 1 punkten och kontrollera personens handlingar för att utreda identiteten, medborgarskapet och rätten att vistas i landet och att arbeta. Övervakning av utläningar får inte utföras på platser eller i lokaler som omfattas av hemfridsskydd. I 24 kap. 11 § i strafflagen definieras hemfridsskyddade platser. I motiveringen till den paragrafen (RP 184/1999 rd) konstateras det att de platser som nämns i paragrafen ska vara avsedda för boende på ett sätt som godkänns i rättsordningen. Vilket rum eller vilken lokal som helst som tas i bruk för t.ex. bara tillfälligt boende omfattas således inte utan vidare av hemfridsskydd.

I 3 punkten bestäms det om rätten att som en åtgärd inom ramen för övervakning av utläningar bestämma att ett fordon ska stoppas och kontrollera passagerarnas identitet och, om det bland dem finns utläningar, kontrollera utläningarnas rätt att vistas i landet. Punkten är inte fristående från 1 punkten, utan 1 punkten gäller efter det att fordonet har stoppats. Bestämmelsen kan tillämpas på kontroll av passagerarna också när ett fordon stoppas i samband med trafikövervakning. Kontroll av passagerarna kan utföras i samband med trafikövervakning, om det är motiverat för att verkställa övervakning av utläningar.

I 4 punkten bestäms det om rätten att av arbetsgivare som har anställt utläningar få uppgifter om de anställda utläningarna. Arbetsgivaren ska enligt 86 a § 3 mom. på arbetsplatsen förvara uppgifter om anställda utläningar och om grunderna för deras rätt att arbeta så att arbetarskyddsmyndigheten vid behov kan granska uppgifterna. Polisen eller gränsbevakningsväsendet ska enligt förslaget vid utförandet av övervakning av utläningar av arbetsgivarna kunna få dessa uppgifter om anställda utländska arbetstagare. Uppgifterna kan användas för att kontrollera om de arbetstagare som påträffas på arbetsplatsen har rätt att arbeta. Bestämmelsen är väsentlig som medel för bekämpningen av olaglig arbetskraft.

I paragrafens 2 mom. föreslås allmänna bestämmelser om de förfaranden som ska iakttagas vid kontroller enligt 1 punkten. Syftet

med förslaget är att trygga att kontrollen utförs på ett sakligt sätt. Den som kontrolleras ska under kontrollens gång informeras om syftet med kontrollen, de åtgärder som kontrollen omfattar och behövliga fortsatta åtgärder. En fortsatt åtgärd i samband med en kontroll kan vara att skaffa ytterligare utredning om en utlännings identitet, medborgarskap, rätt att visas i landet eller rätt att arbeta samt vid behov eventuella säkringsåtgärder enligt utlänningslagen eller åtgärder med anknytning till polisundersökning. Att informera den som kontrolleras om de centrala omständigheter som gäller utförandet av kontrollen främjar kontrollens saklighet och garanterar tillräcklig växelverkan mellan den som utför kontrollen och den som övervakas.

Kontrollen ska utföras i enlighet med den administrativa proportionalitetsprincipen utan att kontrollerobjektet eller dess innehavare orsakas oskälig olägenhet.

I 3 mom. föreslås det specialbestämmelser för kontroll enligt 1 mom. 2 punkten som utförs i lokaler som omfattas av offentlig frid. Vid kontrollen ska bestämmelsen om inspektion i 6 kap. 39 § 1 mom. i förvaltningslagen iakttas. I kapitlet föreskrivs det om utredning av ärenden och hörande av parter i ett förvaltningsärende. Övervakning av utlänningsärenden kan inte som en allmän åtgärd klassificeras som polisundersökning eller förundersökning, där bestämmelserna om polisundersökning i polislagen eller bestämmelserna om förundersökning i förundersökningslagen iakttas. Enligt 4 § 2 mom. i utlänningslagen ska dessutom på polisens utredning av förutläggningarna för en utlännings inresa, vistelse i landet och avlägsnande ur landet tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen. Enligt 4 § 3 mom. i utlänningslagen ska på en undersökning som gränsbevakningsväsendet utför tillämpas 27 § i gränsbevakningslagen.

Enligt det momentet ska innehavaren av lokalen eller dennes företrädare underrättas om när kontrollen inleds och vad den grundar sig på så snart det är möjligt utan att utförandet av åtgärden äventyras. För att syftet med kontrollen ska förverkligas förutsätts det att kontrollen ska vara oförutsedd. En part som anlitar grå arbetskraft kan försvåra utförandet av en kontroll eller förvanska de fakta som är

föremål för kontroll, om parten får kännedom om kontrollen i förväg. Att meddela om kontrollen på förhand kan äventyra syftet med kontrollen. Anmälan om kontrollen ska enligt förslaget ske först när de som utför kontrollen anländer till platsen eller lokalen, och innehavaren av lokalen ska då informeras om kontrollen. Innehavaren av lokalen kan vara t.ex. en arbetsgivare i vars lokaler kontrollen utförs eller ägaren till lokalen. Att innehavaren av lokalen eller dennes företrädare inte är på plats kan dock inte hindra att kontrollen utförs. I praktiken har det funnits situationer där ägaren till en affärslokal inte varit på plats vid kontrollen.

I 39 § i förvaltningslagen finns det bestämmelser om en parts rätt att närvara vid inspektionen och att framföra sin åsikt och ställa frågor om omständigheter som har samband med inspektionen. Det är med hänsyn till rättsskyddet för den part som avses i den föreslagna paragrafen viktigt att innehavaren av lokalen ges rätt att närvara vid kontrollen och att framföra sin åsikt och ställa frågor om omständigheter som har samband med kontrollen. I 39 § 2 mom. i förvaltningslagen bestäms det om förrättandet av inspektion och att en inspektionsberättelse ska avfattas som delges parten i fråga. Bestämmelsen tillämpas inte på kontroller som utförs med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Polisens uppgifter registreras i polisens informationssystem (t.ex. nödcentralssystemet), och om uppgiften, t.ex. en kontroll utförd i en restaurang i samband med övervakningen av utlänningsärenden, leder till åtgärder, registreras en anmälan om saken i informationssystemet för polisärenden. Uppgifterna om utförda registerkontroller sparas i registrens logguppgifter. Övervakning av utlänningsärenden som utförs av gränsbevakningsväsendet förs in i gränsbevakningsväsendets data-system. Via gränsbevakningsväsendets registreringsdialog för utlänningsövervakning förs uppgifter om övervakningen av utlänningsärenden in och behövliga blanketter fylls in.

2 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Syftet med propositionen är att förtydliga principerna för övervakning av utlänningar och precisera befogenheterna vid övervakning av utlänningar genom att till utlänningslagen foga bestämmelser om övervakning av utlänningar och om de befogenheter som behövs för att verkställa övervakningen av utlänningar. De föreslagna bestämmelserna är av betydelse med hänsyn till grundlagens 2, 6, 7 och 10 §.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. Syftet med propositionen är att uppfylla kraven i grundlagen genom att för myndigheterna föreskriva befogenheter grundade på lag för utförandet av övervakning av utlänningar och kontroller i samband med den.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Enligt 2 mom. i den paragrafen 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 propositionen framhålls kravet på likabehandling genom att ett uttryckligt omnämnande av detta tas in 129 a §, där det bestäms om övervakning av utlänningar.

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 130 § i den gällande utlänningslagen ska en utlänning som vistas i Finland 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 och utlänningen ska på kallelse infinna sig hos polisen eller gränskontrollmyndigheten eller hos Migrationsverket för att lämna behövliga upplysningar om sin vistelse. Enligt gällande förvaltningspraxis härleds rätten att utföra kontroller för de myndigheter som utövar övervakning av utlänningar från den förvaltningsuppgift som finns i utlänningslagens 130 och 212 §. Genom att för de

myndigheter som utövar övervakning av utlänningar reglera befogenheten att utföra kontroller med anknytning till övervakning av utlänningar preciseras å ena sidan myndigheternas rätt att utföra kontroller och förbättras å andra sidan rätten enligt 7 § i grundlagen för dem som övervakas genom att gränser för befogenheten att utöva kontrollrätt fastställs i lag.

I grundlagens 10 § bestäms det om skydd för privatlivet. Enligt 1 mom. i den paragrafen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. I den föreslagna 129 b § 1 mom. 2 punkten ges myndigheterna enligt förslaget rätt till tillträde till en lokal som omfattas av offentlig frid eller till någon annan plats eller lokal eller ett fordon som allmänheten inte har tillträde till och som inte används för permanent boende för att i dessa lokaler utföra kontroller med anknytning till övervakningen av utlänningar. I propositionen avgränsas kontrollrätten så att kontroller inte får utföras i lokaler som omfattas av hemfrid. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande (GrUU 5/2010 rd) att det inte finns skäl att utsträcka hemfridsskyddet i 10 § 1 och 3 mom. i grundlagen till affärslokaler eller andra liknande företagslokaler. De föreslagna kontrollbefogenheterna gäller således inte för ett område som omfattas av hemfrid och som tryggas i 10 § 1 och 3 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har i sitt ovannämnda utlåtande också ansett att verkställandet av kontroller förutsätter tillräckliga garantier i fråga om förfaranden och rättsskydd. I det föreslagna 129 b § 2 och 3 mom. bestäms det om särskilda förfaranden när kontroller med anknytning till övervakning av utlänningar utförs. Dessutom ska i tillämpliga delar bestämmelserna i förvaltningslagen iakttas i enlighet med 4 § 1 mom. i utlänningslagen. Kontrollerna utförs under tjänsteansvar och lagenligheten i kontrollerna kan därför föras till domstol för prövning.

Med av stöd av det som nämnts ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

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

*Lagförslag***Lag****om ändring av utlänningslagen**

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

<p style="text-align: center;">7 kap.</p> <p>Säkringsåtgärder och övervakning av utlänningar</p> <p style="text-align: center;">129 a §</p> <p style="text-align: center;"><i>Övervakning av utlänningar</i></p> <p>Övervakningen av utlänningar omfattar övervakning av efterlevnaden av denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den och bekämpning av olaglig vistelse i landet. Bestämmelser om gränskontroller finns i kodexen om Schengengränser.</p> <p>Åtgärderna för att övervaka utlänningar ska vara motiverade i förhållande till det mål som eftersträvas med övervakningen och till hur brådskande uppgiften är samt till övriga omständigheter som inverkar på den övergripande bedömningen av situationen. Övervakningen ska utföras så att övervakningsobjektets rättigheter respekteras på det sätt som föreskrivs i 5 §.</p> <p>Övervakningen av utlänningar ska grunda sig på tillsynsmyndighetens allmänna uppgifter om och erfarenhet i fråga om olaglig inresa och vistelse. En övervakningsåtgärd ska grunda sig på uppgifter om observationer som gjorts eller tips- eller analysuppgifter som lämnats. En övervakningsåtgärd får inte enbart eller i avgörande grad grunda sig på</p>	<p>en persons verkliga eller antagna etniska ursprung.</p> <p style="text-align: center;">129 b §</p> <p style="text-align: center;"><i>Polisens och Gränsbevakningsväsendets rätt att utföra kontroller</i></p> <p>Om det för övervakningen av utlänningar är motiverat att utreda en utlännings identitet, medborgarskap, rätt att vistas i landet eller rätt att arbeta, har polisen och Gränsbevakningsväsendet rätt att</p> <p>1) av den som övervakas få uppgifter och kontrollera behövliga handlingar om personens identitet och medborgarskap samt om personens rätt att vistas i landet och rätt att arbeta,</p> <p>2) få tillträde till en lokal som omfattas av offentlig frid enligt 24 kap. 3 § i strafflagen eller till en annan plats, en lokal eller ett fordon som allmänheten inte har tillträde till och som inte används för boende av permanent natur för att utföra en i 1 punkten avsedd kontroll,</p> <p>3) stoppa ett fordon för att utföra en i 1 punkten avsedd kontroll av personerna i bilen,</p> <p>4) av arbetsgivare som har anställt utlänningar få uppgifter om de anställda utlänningarna och om grunderna för deras rätt att arbeta.</p>
---	---

Den som utför en kontroll enligt 1 mom. ska under kontrollens gång om möjligt upplysa den som direkt berörs av kontrollen om kontrollens ändamål, hur den görs och om fortsatta åtgärder. Kontrollen ska utföras så att den övervakade eller innehavaren av en lokal som kontrolleras inte orsakas oskäligen olägenhet.

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

den grundar sig på så snart det är möjligt utan att utförandet av kontrollen äventyras. Kontrollen kan utföras även om innehavaren av lokalen eller dennes företrädare inte är på plats eller inte kan nås. Vid kontrollen iakttas bestämmelserna i 39 § 1 mom. i förvaltningslagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 25 september 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

Inrikesminister *Päivi Räsänen*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av utlänningslagen

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

Gällande lydelse

7 kap.
Säkringsåtgärder

Föreslagen lydelse

7 kap.
Säkringsåtgärder **och övervakning av utlän-
ningar**

129 a §

Övervakning av utlänningar

Övervakningen av utlänningar omfattar övervakning av efterlevnaden av denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den och bekämpning av olaglig vistelse i landet. Bestämmelser om gränskontroller finns i kodexen om Schengengränser.

Åtgärderna för att övervaka utlänningar ska vara motiverade i förhållande till det mål som eftersträvas med övervakningen och till hur brådskande uppgiften är samt till övriga omständigheter som inverkar på den övergripande bedömningen av situationen. Övervakningen ska utföras så att övervakningsobjektets rättigheter respekteras på det sätt som föreskrivs i 5 §.

Övervakningen av utlänningar ska grunda sig på tillsynsmyndighetens allmänna uppgifter om och erfarenhet i fråga om olaglig inresa och vistelse. En övervakningsåtgärd ska grunda sig på uppgifter om observationer som gjorts eller tips- eller analysuppgifter som lämnats. En övervakningsåtgärd får inte enbart eller i avgörande grad grunda sig på en persons verkliga eller antagna etniska ursprung.

129 b §

*Polisens och gränsbevakningsväsendets rätt
att utföra kontroller*

Polisen och gränsbevakningsväsendet har, för tillsynen över efterlevnaden av denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den, om det är motiverat för att kunna utreda en utlännings identitet, medborgarskap, rätt att vistas i landet eller rätt att arbeta, rätt att

1) av den som övervakas få uppgifter och kontrollera behövliga handlingar om personens identitet och medborgarskap samt om personens rätt att vistas i landet och rätt att arbeta,

2) få tillträde till en lokal som omfattas av offentlig frid enligt 24 kap. 3 § i strafflagen eller till en annan plats, en lokal eller ett fordon som allmänheten inte har tillträde till och som inte används för boende av permanent natur för att utföra de kontroller som föreskrivs i 1 punkten,

3) bestämma att ett fordon ska stoppas och utföra de kontroller av personerna i bilen som föreskrivs i 1 punkten, och

4) av arbetsgivare som har anställt utläningar få uppgifter enligt 86 a § 3 mom. om de anställda utläningarna och om grunderna för deras rätt att arbeta.

Den som utför en kontroll enligt 1 mom. ska under kontrollens gång om möjligt underrätta en part som direkt berörs av ärendet om kontrollens ändamål, hur den görs och om fortsatta åtgärder. Kontrollen ska utföras utan att kontrollobjektet eller dess innehavare orsakas oskälig olägenhet.

Innehavaren av lokalen eller dennes företrädare ska underrättas om tidpunkten då en kontroll som utförs enligt 1 mom. 2 punkten inleds och vad den grundar sig på så snart det är möjligt utan att utförandet av åtgärden äventyras. Kontroll kan utföras även om innehavaren av lokalen eller dennes företrädare inte är på plats eller inte kan nås. Vid kontrollen iakttas i tillämpliga delar bestämmelserna i 39 § i förvaltningslagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .