

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av utlänningslagen och av vissa lagar som har samband med den (RP 32/2016 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet och förvaltningsutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 24/2016 rd
- förvaltningsutskottet FvUU 13/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Sami Manninen, justitieministeriet
- regeringsråd Merja Muilu, justitieministeriet
- projektdirektör Petri Saukko, justitieministeriet
- regeringssekreterare Päivi Tiainen-Hyrkäs, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Jorma Kantola, inrikesministeriet
- polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- äldre justitieombudsmannasekreterare Jari Pirjola, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- förvaltningsråd Janne Aer, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Pirita Pesonen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- tingsdomare Juhana Moilanen, Södra Karelens tingsrätt
- direktör för rättshjälpsverksamheten Liisa Törnwall, Kouvola rättshjälpsdistrikt
- överinspektör Päivi Keskitalo, Diskrimineringsombudsmannens byrå
- resultatenhetschef Tirsa Forssell, Migrationsverket
- överinspektör Juha Kannelmaa, Migrationsverket
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finländska sektionen rf
- verksamhetsledare Elina Castrén, Flyktingrådgivningen rf
- organisationsjuristen Tiina Tammi, Rädda Barnen rf
- advokat Ville Punto, Finlands Advokatförbund
- professor Olli Mäenpää

Betänkande LaUB 7/2016 rd

- tolk Nima Mäkilä
- professor Elina Pirjatanniemi.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Helsingfors tingsrätt
- Östra Finlands förvaltningsdomstol
- Barnombudsmannens byrå
- Rättsregistercentralen
- dataombudsmannens byrå
- förläggningen i Evitskog
- förläggningen i Joutseno
- Julkiset Oikeusavustajat ry
- Finlands Flyktinghjälp
- Finlands Röda Kors
- Förenta nationernas flyktingkommissariats regionala representation för norra Europa (UNH-CR:s regionkontor i Stockholm).

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras. Dessutom ändras lagen om utlänningsregistret, lagen om förvaltningsdomstolarna, lagen om högsta förvaltningsdomstolen, rättshjälpslagen och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter.

Det tas in bestämmelser om att ärenden som gäller internationellt skydd ska behandlas skyndsamt vid domstolarna. Besvärstiden föreslås bli förkortad för besvär som gäller erhållande av internationellt skydd och anförs hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen. I dessa ärenden ska besvär anföras hos Helsingfors förvaltningsdomstol inom 21 dagar och hos högsta förvaltningsdomstolen inom 14 dagar från delfäende av beslutet.

Förvaltningsdomstolens domföra sammansättning föreslås bli ändrad. Förvaltningsdomstolen kommer i alla besvärärenden som avses i utlänningslagen att vara domför också i en sammansättning med två ledamöter, om inte en fråga som ska avgöras på grund av sin natur kräver en sammansättning med tre ledamöter. Vidare ses bestämmelserna om högsta förvaltningsdomstolens sammansättning över.

I utlänningsärenden får ändring i förvaltningsdomstolens beslut sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Förutsättningarna för att bevilja besvärstillstånd föreslås bli ändrade. Besvärstillstånd ska bara kunna beviljas om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättstillämpning är av vikt att ärendet prövas av högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns ett annat särskilt vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd.

Rättshjälpen till utlänningar vid behandling av ett ärende som gäller internationellt skydd begränsas genom en bestämmelse om att biträdes närvaro vid asylsamtal enligt 97 a § ingår i rättshjälpen bara om det är nödvändigt av särskilt vägande skäl. Vidare upphävs utlänningslagens bestäm-

Betänkande LaUB 7/2016 rd

melse om att också andra personer med juristutbildning än offentliga rättsbiträden kan förordnas till biträde för en utlänningsärendehantering. Rättshjälpslagen ändras så att det genom förordning av statsrådet kan utfärdas bestämmelser om fasta ärenderelaterade arvoden till biträden i ärenden som gäller internationellt skydd.

Förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen föreslås få rätt att använda utlänningsregistret elektroniskt. Behandlingen i tingsrätten av ärenden som gäller utlänningsärendehantering föreslås bli ändrad för att den ska vara smidigare och förenlig med den gällande tvångsmedelslagen.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Det primära målet med propositionen är att med ett flertal medel effektivisera handläggningen av ärenden om internationellt skydd och motverka utdragna handläggningstider. För att nå målet föreslår regeringen bland annat kortare besvärstider, skyndsamt behandling av besvärärenden, större flexibilitet i bestämmelserna om domstolarnas sammansättning och snabbare dokumenthantering.

Bakgrunden till propositionen är att ärendena om internationellt skydd har ökat i mycket stor omfattning. År 2014 ansökte 3 651 personer om internationellt skydd i Finland, och år 2015 var de sökande 32 478. År 2015 kom det alltså nästan tio gånger så många asylsökande till Finland som året innan. Enligt propositionen kommer uppskattningsvis 10 000 av de som ansökte om internationellt skydd 2015 att anföra besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol efter att ha fått sitt beslut. Cirka 5 000 sökande förväntas anföra fortsatta besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvärfallen är många om man beaktar att Helsingfors förvaltningsdomstol normalt årligen får in omkring 7 500 besvär och högsta förvaltningsdomstolen cirka 4 000.

Antalet personer som söker internationellt skydd förväntas vara högt också 2016. Dessutom antas ett flertal familjemedlemmar till personer som fått internationellt skydd i Finland ansöka om uppehållstillstånd på grund av familjeband. Regeringen gör bedömningen att det inte bara är en tillfällig förändring i siffrorna.

På grund av det kraftigt stigande antalet ärenden är arbetssituationen exceptionell på Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen, som är de domstolar som behandlar besvär i ärenden om internationellt skydd. De har fått avsevärda anslagstillskott, likaså den offentliga rättshjälpen, och arbetsmetoderna har utvecklats och effektiviserats. Därutöver behövs det lagändringar för att säkerställa skyndsamt handläggning. Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Det tillstyrker lagförslagen, men med ståndpunkterna och ändringsförslagen nedan.

Betänkande LaUB 7/2016 rd

Kortare besvärstider

Ett beslut av Migrationsverket om internationellt skydd får överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Ändring i förvaltningsdomstolens beslut får sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

I utlänningsärenden om internationellt skydd tillämpas i dag en allmän besvärstid på 30 dagar enligt 22 § i förvaltningsprocesslagen. Regeringen föreslår att tiden för att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen i ärenden om internationellt skydd som avgörs i asylförfarande ska vara 21 dagar från delfäendet (190 § 3 mom. i lagförslag 1) och hos högsta förvaltningsdomstolen 14 dagar från delfäendet (196 § 3 mom. i lagförslag 1). Vidare föreslår regeringen att sådana besvär ska behandlas skyndsamt (193 § 2 mom. och 196 § 5 mom. i lagförslag 1).

I sitt utlåtande (GrUU 24/2016 rd) anser grundlagsutskottet att kortare besvärstider kan försvåra möjligheterna att tillgodose effektiv överklaganderätt om besvärstiden inte är tillräckligt lång för att de sökande ska hinna förbereda besvären. Kortare besvärstider skulle försämra möjligheterna till rättssäkerhet i de fall när personer som söker internationellt skydd har extra stort behov av rättssäkerhet. Grundlagsutskottet anser att de föreslagna fristerna i sig är förenliga med rättspraxis i Europadomstolen. Vidare menar grundlagsutskottet att lagutskottet bör överväga om de centrala målen i propositionen kan uppnås med kortare besvärstider.

Lagutskottet påpekar att handläggningen av ärenden om internationellt skydd består av flera olika faser och att besvärstiden är en av faserna. Besvärstiden på 30 dagar enligt 22 § i förvaltningsprocesslagen följs om ingenting annat föreskrivs särskilt. Kortare besvärstider har tillämpats särskilt när det är angeläget för ändringssökanden att ärendet avgörs skyndsamt och det kan antas vara relativt enkelt att anföra besvär (RP, s. 4). I dag är 14 dagar den vanligaste besvärstiden som är kortare än den allmänna besvärstiden.

I dagsläget tar det ungefär nio månader för Migrationsverket att handlägga och fattar beslut om asylansökningar. I besvärärenden om internationellt skydd är behandlingstiden i snitt fem månader vid Helsingfors förvaltningsdomstol. I högsta förvaltningsdomstolen är behandlingstiden likaså ungefär fem månader. Om man beaktar att båda domstolarna tillämpar en besvärstid på 30 dagar, kan hela domstolsbehandlingen således sträcka sig över mer än ett år. Det är en mycket lång tid, påpekar lagutskottet. I och med att asylärendena har ökat avsevärt är risken att handläggningstiderna kommer att bli ännu mer utdragna om ingenting görs. Det vore problematiskt med avseende på de sökandes rättssäkerhet.

Lagutskottet att bett justitieministeriet uttala sig om hur förslagen kommer att påverka domstolsbehandlingen och en effektivisering av hela processen. Justitieministeriet menar att det inte går att göra någon exakt bedömning av effektiviseringsresultaten, men i kombination med bland annat organisation av arbetet kan förslagen höja produktiviteten med ungefär 20 procent. Vidare bedömer ministeriet att behandlingstiden för överklaganden i Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen kan minska från drygt ett år till tio månader.

Lagutskottet framhåller att propositionen beror på den omfattande invandringen och det exceptionella arbetsläge på myndigheterna som invandringen för med sig och att det krävs lagstift-

Betänkande LaUB 7/2016 rd

ningsåtgärder för att ärenden om internationellt skydd ska kunna behandlas skyndsamt och smidigt. Det ingår i garantierna för rättssäkerhet att ärenden behandlas snabbt. För den som ansöker om internationellt skydd är det i sig en fråga av vikt att kunna få ett beslut utan ogrundat dröjsmål. Handläggningstiden spelar en roll för hur länge en sökande måste bo på en förläggning. Effektivare och smidigare handläggning spelar också en statsfinansiell roll eftersom betydande besparingar kan göras i kostnaderna för förläggningar om handläggningstiderna kortas ner (RP, s. 14).

Utskottet påpekar att myndigheterna är utredningsskyldiga i ärenden om internationellt skydd. Genom asylsamtal utreder Migrationsverket på tjänstens vägnar grunderna för beslutet om asylansökan och inhämtar information om ursprungslandet och annan behövlig bakgrundsinformation. Utredningsskyldigheten underlättar situationen för sökanden i själva processen. Exempelvis besvärgrunderna kan i regel läggas fram redan när besvären anförs, varför en förkortning av besvärstiderna i princip inte leder till ett ökat antal bristfälliga besvär hos domstolarna, anser förvaltningsutskottet i sitt utlåtande (FvUU 13/2016 rd). Det måste också beaktas att det är vanligt att sökanden har ett biträde redan i förvaltningsprocessförfarandet. Också förslaget att se över behörighetskraven för biträden spelar en roll eftersom ändringen medverkar till att ge den som söker internationellt skydd rättshjälp av högre kvalitet. Förslaget förklaras närmare längre fram.

Sammanfattningsvis tillstyrker utskottet de föreslagna kortare besvärstiderna.

Behandlingen av besvärärenden om internationellt skydd är koncentrerad till Helsingfors förvaltningsdomstol. En arbetsgrupp inom justitieministeriet föreslog nyligen i ett betänkande att behandlingen skulle spridas ut på Helsingfors förvaltningsdomstol och två eller tre andra förvaltningsdomstolar (Betänkanden och publikationer 16/2016, justitieministeriet). Decentraliserad behandling kan underlätta det nuvarande exceptionellt svåra arbetsläget på Helsingfors förvaltningsdomstol, menar utskottet och anser att frågan bör förberedas så snart som möjligt.

Inskränkt rättshjälp till personer som söker internationellt skydd

I utlänningslagen (301/2004) ändras 9 § 2 mom. I rättshjälpen ska biträdes närvaro vid asylsamtal ingå bara om det är nödvändig av särskilt vägande skäl (lagförslag 1). Samtidigt stryks en specialbestämmelse i momentet, nämligen att också en annan person med juristutbildning än ett offentligt rättsbiträde kan förordnas till biträde när ett förvaltningsärende behandlas.

Behörighetsvillkoren för biträden preciseras och biträdes närvaro vid asylsamtal begränsas till verkligt nödvändiga situationer. Därmed eftersträvas i första hand att hela processen blir tydligare och smidigare, inte kostnadsbesparingar. Enligt uppgifter till utskottet finns det personer inom området som inte berörs av tillsynen och inte följer allmänna etiska principer för jurister eller god advokatsed. Syftet med ändringarna är att ta tag i bland annat de negativa effekterna av detta. Biträden som följer god advokatsed är exempelvis närvarande vid asylsamtal huvudsakligen bara när det finns särskilt vägande skäl till följd av den sökandes situation. Lagutskottet menar att de föreslagna ändringarna i princip är motiverade.

I ett asylsamtal enligt 97 a § i utlänningslagen utreds den sökandes grunder för att få internationellt skydd. Nu ska biträdes närvaro alltså ingå i rättshjälpen bara när det är nödvändig av särskilt vägande skäl. I övrigt inverkar ändringen inte på en utlännings rätt att få rättshjälp vid behand-

Betänkande LaUB 7/2016 rd

lingen av ett förvaltningsärende, utan möjligheten att få rättshjälp bestäms på grundval av rättshjälpslagen. I fortsättningen ges rättshjälp därmed i första hand av offentliga rättsbiträden. Ett uppdrag inom rättshjälpen kan på villkoren i 10 § i lagen om statliga rättshjälpsbyråer (258/2002) hänvisas exempelvis till ett privat biträde redan under förvaltningsprocessen. Dessutom har den sökande fortfarande rätt att anlita ett biträde på egen bekostnad också vid asylsamtalet. Ändringen hindrar i sig inte att någon som inte har juristutbildning anlitas som ombud eller biträde enligt 12 § i förvaltningslagen (434/2003) (se FvUU 13/2016 rd).

Lagutskottet vill också påpeka att möjligheten att köpa rättshjälp utökas i och med reformen av rättshjälps- och intressebevakningsdistrikten, som är godkänd av riksdagen. Propositionen ingår i en större reform där rättshjälpen till asylsökande ses över för att kunna verkställas på ett rationellt sätt. Enligt 4 § 1 mom. i lagen om statens rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt (RSv 62/2016 rd – RP 26/2016 rd) kan ett rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt köpa rättshjälps- och intressebevakningstjänster, om det behövs med hänsyn till den regionala tillgången på sådana tjänster eller av någon annan anledning. Syftet med reformen är framför allt att erbjuda personer som söker internationellt skydd adekvat och relevant rättshjälp. I betänkandet (LaUB 5/2016 rd) om propositionen påpekar utskottet att kvaliteten varierar mycket på den rättshjälp som privata biträden erbjuder asylsökande. Ett upphandlingsförfarande där närmare kriterier för biträdenas särskilda kompetens kan definieras bättre är det bästa sättet att säkerställa nivån på de köpta tjänsterna, säger utskottet vidare i betänkandet.

I sitt utlåtande (GrUU 24/2016 rd) bedömer grundlagsutskottet 9 § 2 mom. i utlänningslagen och förslaget att inskränka rättshjälpen vid asylsamtal till fall när det finns särskilt vägande skäl. Ett minimikrav är att rättshjälpen till en minderårig asylsökande som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare garanteras heltäckande också vid asylsamtalet, anser grundlagsutskottet. Lagutskottet föreslår att 2 mom. preciseras enligt det som framgår närmare i detaljmotiveringen. I likhet med grundlagsutskottet vill lagutskottet betona att asylsökandens ålder måste fastställas på behörigt sätt i förvaltningsförfarandet.

Ny behandling i tingsrätten av ärenden om tagande i förvar

Enligt 121 § i utlänningslagen kan en utlänning under vissa förutsättningar som säkerhetsåtgärd tas i förvar. De vanligaste grunderna för att ta någon i förvar är kopplade till att ta reda på en utlännings identitet, avlägsna yrkesförbrytare ur landet eller avlägsna personer ur landet som fått avslag på asylansökan eller på någon annan ansökan om uppehållstillstånd. Beslut i ärendet fattas hos polisen av en anhållningsberättigad tjänsteman och ärendet går vidare till tingsrätten.

Om det inte har bestämts att en utlänning som tagits i förvar ska friges, ska tingsrätten på förvaringsorten enligt 128 § i utlänningslagen på eget initiativ ta upp ett ärende om förvar eller placering undantagsvis till ny behandling. Ärendet ska tas upp senast två veckor efter varje beslut av tingsrätten att den som tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar på placeringsstället.

Regeringen föreslår att tagande i förvar i fortsättningen ska tas upp till ny behandling på begäran av den som tagits i förvar (128 § i lagförslag 1). Ärendet ska tas upp till behandling skyndsamt och senast fyra dygn från det att begäran framförts. Men behandlingen behöver inte inledas tidigare än två veckor efter den föregående behandlingen. Vidare föreslår regeringen att tingsrätten

Betänkande LaUB 7/2016 rd

på begäran av den som tagits i förvar ska ta upp ärendet till ny behandling tidigare, om någon omständighet som framkommit efter den föregående behandlingen ger anledning till det. Utlänningslagens bestämmelser om tagande i förvar motsvarar de bestämmelser om häktningsärenden i tvångsmedelslagen som tidigare följts. Det handlar således om att anpassa utlänningslagen till den gällande tvångsmedelslagen.

Lagutskottet anser det vara befogat och ändamålsenligt att samma regler följs vid ny behandling av ärenden om tagande i förvar och ärenden om häktning. I båda fallen handlar det om inskränkning av den personliga friheten i lägen med uttalat behov av rättssäkerhet, trots att det ena fallet gäller administrativt frihetsberövande och det andra brottsrelaterat frihetsberövande. Förslaget är också nödvändigt eftersom ny behandling av ärenden om tagande i förvar medför mycket arbete för tingsrätterna. Tack vare ändringen kan tingsrätterna använda sina resurser mer rationellt. Vidare kan man utgå från att ändringen har positiva effekter för utläningar tagna i förvar eftersom de obligatoriska behandlingarna varannan vecka väckt en del frustration bland dem, enligt uppgifter till utskottet.

Ändringen försämrar i själva verket rättssäkerheten för den som tagits i förvar eftersom tingsrättsbehandling i fortsättningen kräver att personen själv begär behandling, anser grundlagsutskottet. Vidare påpekar grundlagsutskottet att ändringen kräver mycket eget initiativ av den sökande och överlag kunskaper om rättigheter och asylförfarande. Följaktligen anser grundlagsutskottet att lagen bör kompletteras med bestämmelser om effektiva och välfungerande mekanismer för att garantera att personer tagna i förvar blir informerade om sina rättigheter och förstår informationen, om lagutskottet går in för att föreslå att lagen ändras enligt propositionen.

Lagutskottet påpekar att det redan nu finns relevanta och adekvata bestämmelser om hur utläningar ska informeras om sina rättigheter och skyldigheter. I lagen om bemötande av utläningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002) föreskriver nämligen 5 § 1 mom. att en utläning som tagits i förvar omedelbart ska informeras om de arrangemang som gäller förvaret, om sina rättigheter och skyldigheter och om förvarsenhetens ordningsregler. I den utsträckning det är möjligt ska informationen ges skriftligt på personens modersmål eller på ett språk som personen skäligen kan antas förstå. Vid behov kan uppgifterna också ges muntligt. Vidare sägs det i 2 mom. att den som tagits i förvar med sin underskrift ska bekräfta att han eller hon fått uppgifterna. Om den som tagits i förvar vägrar bekräfta med sin underskrift att han eller hon fått uppgifterna, ska två tjänstemän vid förvarsenheten intyga att uppgifterna har lämnats. Mot den bakgrunden behövs det inga nya bestämmelser. Det finns all anledning att understryka betydelsen av bestämmelserna om skyldigheten att informera om rättigheter och skyldigheter, när ny behandling av tagande i förvar kräver att den som tagits i förvar själv är aktiv, framhåller utskottet.

Vidare påpekar utskottet att den som tagits i förvar praktiskt taget alltid har biträde, enligt uppgifter till utskottet. Dessutom finns det tolk vid behandlingen. Biträdet spelar en roll för rättssäkerheten eftersom han eller hon bedömer behovet av ny behandling tillsammans med sin huvudman och biträder personen vid behandlingen.

Betänkande LaUB 7/2016 rd

Förvaltningsdomstolarnas rätt att föra in uppgifter i utlänningsregistret

Utlänningsregistret är ett personregister som avses i lagen om utlänningsregistret (1270/1997) och det förs med hjälp av automatisk databehandling. Registret förs och används som underlag för behandling av, beslut om och övervakning av utlänningars inresa och utresa samt vistelse och arbete i Finland och för att trygga statens säkerhet och genomföra de säkerhetsutredningar som avses i säkerhetsutredningslagen (726/2014). Migrationsverket är registeransvarig och har huvudansvaret för utlänningsregistret. Utlänningsregistret förs och används också av polisen, Gränsbevakningsväsendet, Tullen, närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna, fängvårdsmyndigheterna och diskrimineringsombudsmannen.

Högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna har rätt att av Migrationsverket få sekretessbelagda uppgifter i utlänningsregistret som de behöver och som gäller ett pågående utlänningsärende. Domstolsbehandlingen bromsas dock upp av att domstolarna inte kan få nödvändiga registeruppgifter via teknisk anslutning när det inte finns lagbestämmelser om det. När domstolarna inte definierats som registeransvariga för utlänningsregistret i lag, kan de inte heller föra in sina beslut i migrationsärenden i registret. Det försvårar och fördröjer vidarebefordringen av besluten till de verkställande myndigheterna.

Nu föreslår regeringen att domstolarna ges rätt att med hjälp av teknisk anslutning få de uppgifter i utlänningsregistret som de behöver och att föra in sina beslut i utlänningsärenden. För att effektivisera och snabba upp dataöverföringen ställer sig utskottet bakom sådana förslag som medverkar till att uppgifterna i utlänningsregistret är aktuella, tillförlitliga och korrekta (se FvUU 13/2016 rd). Det medverkar också till större tydlighet att lagen får bestämmelser om att registeransvariga bara ansvarar för att de uppgifter som de själv har fört in är korrekta och för att registrering och användning är laglig inom den egna tjänsteutövningen.

Lagutskottet har ingenting att invända mot regleringen eftersom den beror på den lag som ändras, vilket framgår närmare av utlåtandet från förvaltningsutskottet.

Uppföljning

Utskottet finner det angeläget att följa hur väl lagändringarna fungerar och vilken inverkan de har på behandlingstiderna och de sökandes rättssäkerhet.

DETALJMOTIVERING

1. Lag om ändring av utlänningslagen

9 §. Rättshjälp. I paragrafen föreslås 2 mom. bli ändrat till att biträdes närvaro vid asylsamtal ingår i rättshjälpen bara om ett biträdes närvaro är nödvändig av särskilt vägande skäl. Samtidigt stryks specialbestämmelsen i momentet, nämligen att också en annan person med juristutbildning än ett offentligt rättsbiträde kan förordnas till biträde när ett förvaltningsärende behandlas.

Betänkande LaUB 7/2016 rd

Efter ändringen bestäms ett biträdes behörighet enligt rättshjälpslagen. I fortsättningen kan således bara advokater eller rättegångsbiträden med tillstånd förordnas till privata biträden i förvaltnings- och besvärärenden som gäller internationellt skydd. Lagutskottet menar att ändringen förbättrar de sökandes rättssäkerhet och medverkar till bättre kvalitet på rättshjälpen. Alla biträden som får ersättning från offentliga medel för att lämna rättshjälp kommer i och med ändringen att omfattas av tillsynen.

Grundlagsutskottet anser (GrUU 24/2016 rd) att lagutskottet bör överväga att ändra kravet på särskilt vägande skäl till ett krav på särskilda skäl alternativt att de aspekter som talar för att bevilja rättshjälp och nämns i motiven tas in i bestämmelsen.

Rättshjälp beviljas på grundval av rättshjälpslagen (257/2002). Enligt dess 2 § 1 och 2 mom. har personer som inte har hemkommun i Finland samt personer som inte har hemvist eller är bosatta i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater eller i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet rätt att få rättshjälp, om deras sak behandlas i en finsk domstol eller om det finns särskilda skäl att bevilja rättshjälp. För att personer som söker internationellt skydd ska få rättshjälp under förvaltningsprocessen krävs det alltså redan nu att det finns särskilda skäl. Följaktligen anser lagutskottet att det är varken motiverat eller rationellt att ändra kravet på särskilt vägande skäl till särskilda skäl.

I motiven (RP, s. 18) sägs det att biträdes närvaro vid asylsamtalet kan vara nödvändig av de särskilt vägande skäl som anges i bestämmelsen om sökanden, också med beaktande av myndighetens utredningsskyldighet, av ett särskilt skäl som hänför sig till hans eller hennes person eller situation inte i tillräckligt hög grad kan redogöra för de omständigheter som kommer att framgå vid asylsamtalet, och det således på riktigt är nödvändigt att sökanden beviljas rättshjälp för att hans eller hennes rättssäkerhet i själva verket inte ska äventyras vid asylsamtalet. Till exempel en särskilt utsatt ställning, traumatisering, tortyrerfarenheter, analfabetism eller minderårighet är omständigheter som måste beaktas när sökandens förmåga att i tillräckligt hög grad redogöra för sitt ärende vid asylsamtalet bedöms. Lagutskottet påpekar att de omständigheter som nämns i motiven bara är exempel och att det finns andra omständigheter som måste beaktas.

Bedömningen av om det finns särskilt vägande skäl grundar sig alltså på en omfattande helhetsbedömning, där man måste beakta vilka omständigheter som hänför sig till den sökandes person och situation, hur omständigheterna påverkar den sökandes förmåga att i tillräckligt hög grad redogöra för de omständigheter som kommer fram vid asylsamtalet och hur personens behov av rättssäkerhet påverkas av omständigheterna. Lagutskottet menar att bestämmelsen blir både svåräst och mindre begriplig om alla dessa omständigheter tas in i lagen. Dessutom är det inte möjligt att skriva bestämmelsen utan att använda ospecifika uttryck, åtminstone inte utan att tillämpningsområdet bli snävare än i propositionen. Sammantaget anser utskottet att den föreslagna allmänna formuleringen är berättigad. Lagutskottet understryker att kravet på särskilt vägande skäl ska tolkas så att det tillåter att rättshjälp beviljas i situationer när det är nödvändigt med avseende på den sökandes rättssäkerhet.

För tydlighetens skull påpekar utskottet att bedömningen av om det finns särskilt vägande skäl görs i det förfarande som rättshjälpslagen föreskriver. När en asylsökande ansöker om statlig rättshjälp, fattar rättshjälpsbyrån ett beslut som täcker in hela handläggningen, både förvaltnings-

Betänkande LaUB 7/2016 rd

processen och domstolsprocessen, enligt uppgifter till utskottet. Biträdet har hand om huvudmannens ärende och beslutar om nödvändiga åtgärder tillsammans med huvudmannen. När biträdet bedömer vilka åtgärder som är nödvändiga är bland annat 9 § 2 mom. rättesnöre, det vill säga att biträdes närvaro vid asylsamtal bekostas bara om det finns särskilt vägande skäl. När uppdraget är slutfört lämnar biträdet, som alltså förordnats enligt rättshjälpslagen, in sin faktura till rättshjälpsbyrån. När rättshjälpsbyrån bedömer om åtgärderna varit nödvändiga litar den på att biträdena följer god advokatsed och andra yrkesetiska regler och att deras bedömning att det varit nödvändigt att delta vid asylsamtalen och således begära arvode är rätt. I oklara fall kan rättshjälpsbyrån i egenskap av betalare begära förklaring till varför det varit nödvändigt att delta vid asylsamtalen. I sista hand avgörs arvodestvister av förvaltningsdomstolen.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att den föreslagna inskränkningen av rättshjälp också för minderåriga inte faller inom de gränser för rättsskydd som 21 § i grundlagen anger. Vidare anser grundlagsutskottet att en minderårig asylsökande som befinner sig i Finland utan vårdnadshavare måste garanteras heltäckande rättshjälp också vid asylsamtal. En sådan ändring måste enligt grundlagsutskottet göras i lagförslag 1 för att det ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Följaktligen föreslår lagutskottet att 9 § 2 mom. kompletteras med att det i rättshjälpen ingår biträdes närvaro vid asylsamtal, när den sökande är under arton år och vistas i landet utan vårdnadshavare.

3. Lag om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna

21 §. Förvaltningsdomstolens rätt att få upplysningar och handräckning av myndigheter.

Regeringen föreslår att paragrafen ändras till att en förvaltningsdomstol oberoende av sekretessbestämmelserna har rätt att av myndigheter på begäran få de upplysningar som är nödvändiga för att den ska kunna avgöra ett anhängigt ärende och rätt att på begäran få också annan handräckning av myndigheterna. Den gällande bestämmelsen hänvisar till domstolens rätt att få upplysningar som den "behöver för att behandla ett ärende".

Enligt detaljmotiven (RP, s. 22) ska domstolen ange varför upplysningarna är nödvändiga, när den begär dem. Lagutskottet vill här hänvisa till utlåtandet från grundlagsutskottet. Den dömande maktens oavhängighet kräver att förvaltningsdomstolen självständigt bedömer vilka upplysningar som är nödvändiga för att avgöra ett ärende, och grundlagsutskottets praxis kräver inte att domstolen motiverar sin begäran om upplysningar, framhåller grundlagsutskottet.

4. Lag om ändring av 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen

6 §. Paragrafen reglerar den domföra sammansättningen i högsta förvaltningsdomstolen. Regeringen föreslår att 2 mom. 2 punkten upphävs. Bestämmelsen tillåter att högsta förvaltningsdomstolen behandlar ansöknings- eller besvärärenden som gäller verkställighetsförbud eller avbrytande av verkställighet eller något annat förordnande om verkställigheten i en sammansättning med tre ledamöter. Enligt 5 mom. i propositionen är domstolen domföra i en sammansättning med en ledamot när den behandlar dessa ärenden.

Förslaget om en sammansättning med en ledamot är generellt och avser alla ärenden som behandlas i högsta förvaltningsdomstolen. Om bestämmelsen om en sammansättning med tre ledamöter i

Betänkande LaUB 7/2016 rd

verkställighetsärenden upphävs som regeringen föreslår, är alternativet i andra ärenden än de som kräver besvärstillstånd att behandla dem antingen med en ledamot eller med fem eller fler ledamöter, enligt uppgifter till utskottet. Högsta förvaltningsdomstolen uppger att avgöranden som omformar verkställigheten vanligen fattas i en sammansättning med tre ledamöter, vilket betyder att ärendena måste behandlas i en full sammansättning, om ändringen godkänns. Den säger vidare att en sammansättning med en ledamot inte lämpar sig för den här typen av ärenden.

Syftet med propositionen är att ge högsta förvaltningsdomstolen fler möjligheter till sammansättning. Följaktligen föreslår utskottet att 2 mom. 2 punkten inte upphävs och att 5 mom. preciseras så att ansöknings- eller besvärärenden som gäller verkställighetsförbud eller avbrytande av verkställighet eller något annat förordnande om verkställigheten får behandlas i en sammansättning med en ledamot, om inte en fråga som ska avgöras på grund av sin natur kräver en kollegial sammansättning. *Det inledande stycket* måste också justeras.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 2, 3, 5 och 6 i proposition RP 32/2016 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 4 i proposition RP 32/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i utlänningslagen (301/2004) 9 § 2 mom., 128 §, 193 § 2 mom., 196 och 198 § samt 199 § 1 och 3 mom., av dem 128 § sådan den lyder i lag 813/2015, 193 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1445/2015, 196 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 132/2016 och 199 § 1 och 3 mom. sådana de lyder i lag 194/2015, samt

fogas till 190 §, sådan den lyder i lagarna 516/2008, 1214/2013 och 132/2016, ett nytt 3 mom., varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., till lagen en ny 197 a § och till 201 §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 6 mom. som följer:

Betänkande LaUB 7/2016 rd

9 §

Rättshjälp

I rättshjälpen ingår inte biträdes närvaro vid asylsamtal enligt 97 a §, om inte ett biträdes närvaro är nödvändig av särskilt vägande skäl. **I rättshjälpen ingår dock biträdes närvaro vid asylsamtal, om sökanden är under 18 år och vistas i landet utan vårdnadshavare.**

128 §

Ny behandling av ett ärende i tingsrätten

Har det inte beslutats att en utlänning som tagits i förvar ska friges, ska den tingsrätt till vars domkrets förvaringsorten för den som tagits i förvar hör, på dennes begäran ta upp ett ärende som gäller förvar eller placering undantagsvis enligt 123 a § 2 och 3 mom. till ny behandling. Ärendet ska tas upp till behandling utan dröjsmål och senast inom fyra dygn från det att begäran framförts. Ett ärende som gäller tagande i förvar behöver dock inte tas upp till ny behandling tidigare än två veckor efter varje beslut genom vilket tingsrätten har bestämt att den som tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar på placeringsstället i fråga. Vid beräkningen av de frister som avses i detta moment tillämpas inte 5 § i lagen om beräkning av laga tid.

På begäran av den som tagits i förvar ska tingsrätten ta upp ärendet till ny behandling också tidigare än vad som anges i 1 mom., om det finns skäl till det med anledning av någon omständighet som framkommit efter den föregående behandlingen. Den myndighet som behandlar ärendet ska omedelbart underrätta den som tagits i förvar och dennes biträde om sådana väsentliga förändringar i omständigheterna som ger anledning till ny behandling, om det inte med stöd av 127 § 1 mom. förordnats om omedelbar frigivning av den som tagits i förvar.

Den nya behandlingen av ett ärende som gäller tagande i förvar och undantagsplacering får äga rum med anlitande av i 125 § 3 mom. avsedd videokonferens eller annan teknisk metod för dataöverföring, om tingsrätten anser det lämpligt. En utlänning som tagits i förvar ska dock tas till tingsrätten, om tingsrätten anser det behövt.

När tingsrätten tar upp ett beslut som gäller tagande av ett barn med dess vårdnadshavare i förvar till ny behandling ska en socialarbetare ges tillfälle att avge utlåtande. Tingsrätten ska frige barnet, om det inte finns särskilda skäl att fortsätta hålla barnet i förvar.

190 §

Besvär

Med avvikelse från bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen ska besvär anföras inom 21 dagar från delfående av beslutet, om det är fråga om ett beslut av Migrationsverket i ett ärende som gäller internationellt skydd i samband med ett asylförfarande. Besvär ska anföras inom denna tidsfrist också när det genom det överklagade beslutet samtidigt har avgjorts ett uppehållstill-

Betänkande LaUB 7/2016 rd

stånd som sökts på någon annan grund och beslutats om avlägsnande ur landet och om inreseförbud.

193 §

Anförande av besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol

Helsingfors förvaltningsdomstol ska behandla besvär som gäller ett ärende som avses i 1 mom. 1—3 punkten skyndsamt.

196 §

Anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen

I sådana beslut av förvaltningsdomstolen som avses i denna lag får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

I sådana beslut av förvaltningsdomstolen som gäller avslag på ansökan om visering, upphävande av visering eller återkallande av visering får ändring inte sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen.

I ett ärende som avses i 190 § 3 mom. ska besvär anföras och ansökan om besvärstillstånd göras inom 14 dagar från delfäendet av beslutet.

Besvärstillstånd kan beviljas, om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättstillämpning är av vikt att ärendet prövas av högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns ett annat särskilt vägande skäl för detta.

Högsta förvaltningsdomstolen ska behandla besvär som gäller ett ärende som avses i 193 § 1 mom. 1—3 punkten skyndsamt.

197 a §

Tidsfrist för att ge in en tilläggsutredning

Förvaltningsdomstolen får vid behandlingen av ett utlänningsärende bestämma en tidsfrist som är skäligen med hänsyn till ärendets natur och inom vilken parterna ska ge in eventuell tilläggsutredning i ärendet. Om en part ger in tilläggsutredning efter tidsfristens utgång, kan domstolen låta bli att beakta den.

198 §

Anförande av besvär i besvärstillståndsärenden

I besvärstillståndsärenden ska besvären och ansökan om besvärstillstånd ges in till högsta förvaltningsdomstolen. Ansökan om besvärstillstånd ska uppta de orsaker på basis av vilka sökanden anser att det finns en i 196 § 4 mom. angiven grund för beviljande av besvärstillstånd.

Betänkande LaUB 7/2016 rd

Besvären och ansökan om besvärstillstånd kan ges in till en finsk beskickning, om den som söker ändring inte längre vistas i Finland. En person som tagits i förvar får ge in besvären och ansökan om besvärstillstånd till den som svarar för förvarslokalen. Den som tagit emot besvären och ansökan om besvärstillstånd ska utan dröjsmål ge in dem till högsta förvaltningsdomstolen.

199 §

Avgörande av ansökan som avser verkställighet

Förvaltningsdomstolen kan avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet utan sådana handlingar som getts in av myndigheterna, om de omständigheter som behövs för att ärendet ska kunna avgöras framgår av besvärsskriften eller på något annat sätt.

Högsta förvaltningsdomstolen kan under de förutsättningar som anges i 1 mom. utan handlingarna i ärendet avgöra en ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet.

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

Om en sökande återkallar sina besvär i ett ärende som gäller internationellt skydd, hindrar en ny ansökan enligt 102 § inte att ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut som har fattats med anledning av en tidigare ansökan verkställs.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På sökande av ändring i ett beslut som meddelats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

om ändring av lagen om utlänningsregistret

I enlighet med riksdagens beslut

Betänkande LaUB 7/2016 rd

ändras i lagen om utlänningsregistret (1270/1997) 3 § 3 mom., 4 § 1 mom., 7 § 2 mom. 2 punkten samt det inledande stycket i 10 § 1 mom. och 10 § 1 mom. 11 punkten, av dem 3 § 3 mom. sådant det lyder i lag 1342/2014, 7 § 2 mom. 2 punkten sådan den lyder i lag 1219/2013 och 10 § 1 mom. 11 punkten sådan den lyder i lag 618/2007, samt

fogas till 10 § 1 mom., sådant det lyder delvis ändrat i lagarna 305/2004, 620/2006, 618/2007 och 260/2014, en ny 12 punkt som följer:

3 §

Registeransvariga

Utlänningsregistret förs och används också av polisen, Gränsbevakningsväsendet, Tullen, närings-, trafik- och miljöcentralerna, arbets- och näringsbyråerna, fängvårdsmyndigheterna, diskrimineringsombudsmannen samt högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna.

4 §

Ansaret för uppgifter som har införts i registret

En registeransvarig som för in uppgifter i utlänningsregistret ansvarar vid skötseln av sina egna åligganden för att de uppgifter som den registeransvarige själv har fört in i registret är korrekta samt för att registreringen och användningen har en laga grund.

7 §

Uppgifter som registreras

Utöver vad som bestäms i 1 mom. får i utlänningsregistret i den mån det behövs registreras:

2) uppgifter om och handlingar som hänför sig till behandlingen av ärenden som avses i 5 § 1 och 2 mom., utredningar som gäller dem, utlåtanden, avgörandet av ärenden, motiveringen till beslut, att ärenden förfallit och ändringssökande,

10 §

Utlämnande av uppgifter ur registret

Utöver vad som föreskrivs i någon annan lag eller i internationella avtal som är bindande för Finland får, oberoende av sekretessbestämmelserna och i den mån det är nödvändigt för att den

Betänkande LaUB 7/2016 rd

mottagande myndigheten ska kunna utföra sina i lag bestämda uppgifter, ur utlänningsregistret utlämnas information till

11) läroanstalter om studerandes uppehållstillstånd,
12) i rättshjälpslagen (257/2002) avsedda rättshjälpsbyråer för behandling av ansökningar om rättshjälp i ärenden som gäller internationellt skydd enligt utlänningslagen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

3.

Lag

om ändring av lagen om förvaltningsdomstolarna

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) 12 a § 1 mom. 8 punkten, 12 b § 1 mom. 3 och 4 punkten och 2 mom. samt 21 §, av dem 12 a § 1 mom. 8 punkten sådan den lyder i lag 326/2009, 12 b § 1 mom. 3 punkten sådan den lyder i lag 831/2008, 4 punkten sådan den lyder i lag 1311/2011 och 2 mom. sådant det lyder i lag 398/2015, samt
fogas till 12 b § 1 mom., sådant det lyder i lagarna 675/2006, 831/2008, 730/2011, 1311/2011 och 398/2015, en ny 5 punkt som följer:

12 a §

Sammansättning i vissa ärenden

Förvaltningsdomstolen är domför också i en sammansättning med två ledamöter, om inte en fråga som skall avgöras i ärendet på grund av sin natur kräver en sammansättning med tre ledamöter och domstolen skall avgöra ett fullföljdsärende som gäller

8) tillämpningen av utlänningslagen (301/2004),

Betänkande LaUB 7/2016 rd

12 b §

Domförhet med en ledamot

Förvaltningsdomstolen är domför även med en ledamot när den avgör fullföljdsärenden som gäller

3) tillämpningen av lagen om flyttning av fordon (828/2008),
4) körrätt och körkort enligt körkortslagen (386/2011) och 5 kap. i vägtrafiklagen (267/1981),
5) ärenden enligt 103 § i utlänningslagen och ärenden som avgjorts vid påskyndat förfarande enligt 104 § i den lagen.

Bestämmelser om förvaltningsdomstolens domförhet med en domare finns också i 27 § 2 mom. i rättshjälpslagen (257/2002), 20 kap. 5 § i fängelselagen (767/2005) och 85 § i barnskyddslagen.

21 §

Förvaltningsdomstolens rätt att få upplysningar och handräckning av myndigheter

En förvaltningsdomstol har oberoende av sekretessbestämmelser rätt att av myndigheter på begäran få de upplysningar som är nödvändiga för att den ska kunna avgöra ett anhängigt ärende och rätt att på begäran få även annan handräckning av myndigheterna.

Denna lag träder i kraft den 20 .

4.

Lag

om ändring av 6 § i lagen om högsta förvaltningsdomstolen

I enlighet med riksdagens beslut
~~upphävs i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) 6 § 2 mom. 2 punkten, sådan den lyder i lag 892/2015, samt~~
ändras i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006) 6 § 4 och 5 mom., av dem 4 mom. sådant det lyder i lag 1454/2015, som följer:

Betänkande LaUB 7/2016 rd

6 §

Högsta förvaltningsdomstolen är domför också i en sammansättning med två ledamöter när den avgör ärenden som gäller ansökan om besvärstillstånd och yrkanden som har samband med dem i ärenden enligt 6 kap. i utlänningslagen (301/2004) som gäller internationellt skydd, om inte en fråga som ska avgöras i ärendet på grund av sin natur kräver en sammansättning med tre ledamöter. Ärendet får behandlas och avgöras i en sammansättning med två ledamöter även när det genom det överklagade beslutet samtidigt har avgjorts en ansökan om uppehållstillstånd enligt andra kriterier och fattats beslut om avlägsnande ur landet och om inreseförbud. Ett ärende som har behandlats i en sammansättning med två ledamöter ska överföras till en utökad sammansättning för avgörande, om ledamöterna inte är eniga om avgörandet.

Högsta förvaltningsdomstolen är domför också i en sammansättning med en ledamot när den behandlar och avgör **följande ärenden, om inte en fråga som ska avgöras i ärendet på grund av sin natur kräver en kollegial sammansättning enligt 1, 2 eller 4 mom.:**

1) ärenden som gäller beviljande eller ändring av rättshjälp enligt rättshjälpslagen (257/2002) eller rättshjälpens upphörande och som inte avgörs i samband med huvudsaken samt bestämmandet av arvodet och ersättningen till ett biträde när biträdets uppdrag vid domstolen upphör,

2) ansöknings- eller besvärärenden som gäller verkställighetsförbud eller avbrytande av verkställighet eller något annat förordnande om verkställigheten,

3) avvisande i ett ärende enligt 64 a § i förvaltningsprocesslagen (586/1996), om högsta förvaltningsdomstolen redan har meddelat ett beslut om en klagan eller en ansökan om återbrytande som gjorts av parten i samma ärende, och om yrkanden som har samband med det ärendet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

5.

Lag

om ändring av rättshjälpslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till rättshjälpslagen (257/2002) en ny 17 a § som följer:

Betänkande LaUB 7/2016 rd

17 a §

Arvode till privata biträden i ärenden som gäller internationellt skydd

I ett ärende som gäller internationellt skydd fastställs särskilt för varje ärende ett skäligt arvode till privata biträden för skötseln av uppdraget som biträde. Närmare bestämmelser om beloppet på arvodet enligt ärende utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

6.

Lag

om ändring av 31 § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002) 31 § 3 mom. som följer:

31 §

Behandling i tingsrätten

Tingsrätten ska ta upp det ärende som är föremål för ändringssökande till behandling utan dröjsmål och senast inom fyra dygn från det att besvaren har kommit in till tingsrätten. Vid beräkningen av tidsfristen tillämpas inte 5 § i lagen om beräkning av laga tid (150/1930).

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors 9.6.2016

Betänkande LaUB 7/2016 rd

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Emma Kari gröna
medlem Niilo Keränen cent
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Mika Niikko saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf
ersättare Joonas Räsänen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto
utskottsråd Marja Tuokila.

Betänkande LaUB 7/2016 rd
Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

Finland är känt för att vara ett land som arbetar för mänskliga rättigheter och har en högtstående rättssäkerhet. Förankring i de mänskliga rättigheterna är en av de viktigaste principerna i vår lagstiftning. Dessa principer och utgångspunkter måste finnas kvar och de måste främjas i asyllagstiftningen. De måste lyftas fram särskilt när det tillfälligt kommer så många asylsökande att det är svårt att anpassa vår förmåga och våra resurser till behovet. Vi måste se till att ingen enda asylsökande får sin rättssäkerhet kränkt eller försämrad. Regeringen tar inte i sin proposition tillräckligt stor hänsyn till sådana aspekter.

Kortare besvärstider

Regeringen föreslår att utlänningslagen får specialbestämmelser om fristerna för besvär hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen över beslut som Migrationsverket har fattat i asyloffarande i ärenden om internationellt skydd.

I utlänningslagen föreslås 190 § få en bestämmelse om att besvärstiden i ärenden som gäller internationellt skydd och avgörs i ett asyloffarande ska vara 21 dagar från delfäendet av beslutet i stället för den allmänna besvärstiden 30 dagar vid besvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt 196 § ska besvär anföras hos och ansökan om besvärstillstånd göras till högsta förvaltningsdomstolen inom 14 dagar från delfäendet av beslutet.

Det är i och för sig ett behjärtansvärt mål att snabba upp processen i förvaltningsdomstolen i ärenden om internationellt skydd. Men ser man till helheten är kortare besvärstider för ärenden i förvaltningsdomstolen inte motiverade. I sitt utlåtande GrUU 24/2016 rd tar grundlagsutskottet upp frågan och uppmanar lagutskottet att bedöma om de viktigaste målen med propositionen nås med kortare besvärstider.

För processen i förvaltningsdomstolen är besvärstiden i vissa ärenden kortare än den allmänna besvärstiden på 30 dagar. Kortare besvärstider har särskilt tillämpats när det är angeläget för ändringssökanden att ärendet avgörs och det kan antas vara relativt enkelt att anföras besvär. I ärenden om internationellt skydd kan man inte utan vidare utgå från att det är enkelt att anföras besvär. I många fall är ärendena nämligen mycket svåra och komplicerade. Särskilt om sökanden inte har haft biträde tidigare under processens gång, är det viktigt att han eller hon får tillräckligt med tid på sig att finna ett kunnigt biträde och att biträdet har tillräckligt med tid på sig att utarbeta besvärsskriften. Den nuvarande besvärstiden på 30 dagar är mycket sträng om man beaktar bland annat att det finns språkproblem och att kvalificerade biträden är överbelastade med ärenden i den rådande flyktingsituationen. Kortare besvärstider kan slå extra hårt mot de mest utsatta, exempelvis minderåriga. Dessutom kan ändringen leda till fler snabbt hopradsade och bristfälliga besvärsskrifter och det i sin tur gör att processen drar ut på tiden på sluttampen.

För närvarande är den genomsnittliga behandlingstiden för ärenden som gäller internationellt skydd cirka sex månader vid både Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdom-

Betänkande LaUB 7/2016 rd

Reservation 1

stolen. Syftet med propositionen är att förkorta behandlingstiderna i båda instanserna till ungefär fyra månader. Det har ingen större betydelse för den samlade processlängden om tiden för besvär till förvaltningsdomstolen förkortas från 30 till 21 dagar. Den minimala nyttan för statsfinanserna står inte i någon rimlig proportion till den risk som kortare besvärstid medför för de sökandes rättssäkerhet. Följaktligen är det inte befogat att förkorta tiden för att anföra besvär till förvaltningsdomstolen i ärenden som gäller internationellt skydd.

Kriterierna för högsta förvaltningsdomstolen att bevilja besvärstillstånd föreslås bli ändrade. Besvärstillstånd kan beviljas bara om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättstillämpning är av vikt att ärendet prövas av högsta förvaltningsdomstolen eller om det finns andra särskilt vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd. Dessutom ska utlänningslagen föreskriva att den sökande i sin ansökan om besvärstillstånd ska uppge skälen till att besvär rätt är berättigad.

Den höga tröskeln för att få besvärstillstånd visar att det är en krävande uppgift att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen. Därför är 14 dygn i många situationer för kort tid för att utarbeta en välgrundad ansökan om besvärstillstånd och en besvärsskrift.

I vilket fall som helst godkänns bara en liten del av ansökningarna om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär hos högsta förvaltningsdomstolen hindrar inte att ett avgörande av förvaltningsdomstolen verkställs, om inte högsta förvaltningsdomstolen explicit förbjuder det. Därför kommer den föreslagna förkortningen av besvärstiden att ha mycket liten betydelse. Det är alltså inte motiverat att förkorta besvärstiden på ett sätt som kan äventyra den sökandes rättssäkerhet.

Inskränkt rättshjälp vid asylsamtal

Regeringen föreslår inskränkningar i rätten att få rättshjälp vid asylsamtal för den som söker internationellt skydd. I 9 § i utlänningslagen föreskrivs det att i rättshjälp inte ingår biträdes närvaro vid asylsamtal enligt 97 a § i den lagen, om inte ett biträdes närvaro av särskilt vägande skäl är nödvändig.

De som söker internationellt skydd vet vanligen inte hur det går till på myndigheter i Finland, och de är omedvetna om sina rättigheter i processen. En del av de sökande kan varken läsa eller skriva. Avsaknaden av ett gemensamt språk och kulturella skillnader är en uppenbar risk för missförstånd. Personer som förföljts av myndigheterna eller exempelvis torterats i sitt hemland kan ha svårt att sköta kontakterna ensamma med myndigheterna, också i Finland. I det läget spelar ett kunnigt biträde en stor roll som garant för den sökandes rättssäkerhet.

Regeringen medger att ändringen inte gör handläggningen av ansökningar snabbare och säger att den snarare kan bromsa upp den. Vidare bedömer regeringen att asylsamtal utan biträde kan betyda att det behövs fler utredningar senare under processens gång. Den sökande vet ofta inte vad han eller hon bör framhålla och åberopa vid asylsamtalet. Ett kunnigt biträde är till nytta med avseende på den sökandes rättssäkerhet, men biträdet medverkar också till en smidig process och säkerställer att allt väsentligt behandlas vid asylsamtalet. Det ligger inte i någons intresse att viktiga

Betänkande LaUB 7/2016 rd **Reservation 1**

fakta inte utreds vid asylsamtalen och att frågorna i stället kommer upp första gången i besvärinstanserna.

Redan nu måste jurister som tillhandahåller rättshjälp bedöma om rättshjälp är motiverad vid asylsamtalen och biträden som följer god advokatsed deltar i huvudmannens asylsamtal när det finns grundad anledning med hänvisning till huvudmannens situation. Enligt motiven i propositionen ska lagändringen befästa den praxisen på lagnivå.

Men den föreslagna bestämmelsen är klart strängare än gällande praxis. Det bekräftar yttrandena från sakkunniga. Dessutom är det oklart vem som ska bestämma när det finns särskilt vägande skäl och i vilket förfarande. Det kan bli en risk för ett biträde som överväger att biträda en sökande eftersom alla viktiga omständigheter för att bevisa att kriteriet är uppfyllt kanske kommer fram först vid asylsamtalen. Ändringen skapar osäkerhet och äventyrar möjligheterna att föra ett effektivt och korrekt asylsamtal.

Regeringen presenterar inga som helst samhällsekonomiska eller processekonomiska skäl som är proportionerliga i relation till de rättssäkerhetsrisker, den juridiska osäkerhet och de risker för en smidig process som inskränkningen i möjligheten till rättshjälp medför. Följaktligen är det inte befogat att inskränka möjligheten till rättshjälp vid asylsamtal. Propositionen bör alltså avstyrkas till dessa delar.

Strängare kriterier för behörighet för biträden

Regeringen föreslår strängare behörighetsvillkor för biträden. Enligt 9 § 2 mom. i utlänningslagen kan också en annan person med juristutbildning än ett offentligt rättsbiträde förordnas till biträde för en utlänning på grundval av rättshjälplagen (257/2002), när ett förvaltningsärende behandlas. Regeringen föreslår att bestämmelsen slopas. Följaktligen kommer behörigheten för ett biträde att bestämmas på grundval av rättshjälplagen och lagen om statliga rättshjälpsbyråer (258/2002).

Det är i och för sig ett bra förslag att precisera behörighetskraven för biträden. Det är befogat att bara jurister ska få vara biträden eftersom de ingår i tillsynen över yrkesutövare.

Men regeringens ändringsförslag innebär samtidigt att rättshjälpen koncentreras till rättshjälpsbyråerna när en ansökan om internationellt skydd behandlas. Privata rättsbiträden får bara förordnas enligt de särskilda kriterierna i 10 § i lagen om statliga rättshjälpsbyråer, exempelvis att de offentliga rättsbiträdena har så stor arbetsbörda att de kan ta sig an nya fall.

Ändringen fråntar de sökande möjligheten att själv välja biträde och leder till att biträden specialiserade på utlänningsfrågor som regel inte längre kan biträda sökande i förvaltningsprocessen. Samtidigt går mycket juridisk sakkunskap i utlänningsfrågor till spillo. Dessutom finns det risk för att biträden byts ut under pågående process, om de sökande försöker hitta ett privat rättsbiträde med inriktning på utlänningsfrågor när de överklagar ett beslut från Migrationsverket. Med avseende på en effektiv process vore det dock viktigt att den sökande biträds av samma biträde också i besvärinstanserna.

Betänkande LaUB 7/2016 rd

Reservation 1

Följaktligen föreslår vi att 9 § 2 mom. i utlänningslagen ändras. Rätten att förordnas till rättsbiträde i utlänningsärenden begränsas till offentliga rättsbiträden, advokater och rättegångsbiträden med tillstånd, men också privata rättsbiträden ska kunna förordnas till biträden enligt rätts-hjälpslagen, när ett förvaltningsärende behandlas.

Förvar

Enligt propositionen ändras bestämmelserna om ny behandling i tingsrätten av ett ärende som gäller tagande i förvar. Ett ärende som gäller förvar eller placering undantagsvis enligt 123 a § 2 och 3 mom. ska tas upp till ny behandling på begäran av den som tagits i förvar. Behandlingen behöver inte infalla förrän tidigast två veckor efter den föregående behandlingen.

I flera utlåtanden och yttranden påpekas det att ändringen är problematisk. Riksdagens justitieombudsman understryker i sitt yttrande att syftet med regelbunden behandling av en utlännings ärende är att trygga vars och ens rätt till personlig frihet och säkerhet och att se till att ingen blir berövad sin frihet godtyckligt. Systematisk kontroll av frihetsberövande är extra viktigt för de utlänningar tagna i förvar som saknar språkkunskaper och inte känner till vilka rättigheter de har enligt finsk lag.

Frihetsberövade människor befinner sig alltid i utsatt position på ett eller annat sätt, och utlänningar som förlorar sin frihet uteslutande på administrativa grunder behöver särskilda rättssäkerhetsgarantier. Därför har 128 § i utlänningslagen en bestämmelse om att tingsrätten på eget initiativ ska behandla ett ärende som gäller berövande av en utlännings frihet. Ändringen betyder att personer tagna i förvar får sämre rättssäkerhet. Ärendet tas alltså bara upp till behandling på begäran av den som tagits i förvar. Det kräver att personen själv är aktiv, känner till förfarandet och är medveten om sina rättigheter. Justitieombudsmannens inspektioner på förvarsenheter visar att utlänningar tagna i förvar ofta är omedvetna om sin rättsliga situation och kriterierna för att bli tagen i förvar och exempelvis inte vet hur länge de kommer att vara kvar på förvarsenheten. Ingenstans i propositionen säger regeringen hur rätten till information ska säkerställas. Följaktligen bör propositionen avstyrkas.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslagen enligt betänkandet men att lagförslag 6 förkastas och lagförslag 1 godkänns med ändringar (**Reservationens ändringsförslag**).

Betänkande LaUB 7/2016 rd
Reservation 1

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i lagen om olycksfallsförsäkring (301/2004) 9 b § 2 mom., ~~128 §~~, 193 § 2 mom., 196 och 198 § samt 199 § 1 och 3 mom., av dem ~~128 §~~ sådan den lyder i lag 813/2015, 193 § 2 mom. sådant det lyder i lag 1445/2015, 196 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 132/2016 och 199 § 1 och 3 mom. sådana de lyder i lag 194/2015, samt

fogas till 190 §, sådan den lyder i lagarna 516/2008, ~~1214/2013 och 132/2016~~, ett nytt 3 mom., ~~varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom.~~, till lagen en ny 197 a § och till 201 §, sådan den lyder i lag 194/2015, ett nytt 6 mom. som följer:

9 §

Rättshjälp

När ett förvaltningsärende behandlas kan dock utöver ett offentligt rättsbiträde också en advokat eller ett rättegångsbiträde med tillstånd enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd (715/2011) förordnas som biträde för en utlänning.

~~128 §~~

Ny behandling av ett ärende i tingsrätten

Har det inte beslutats att en utlänning som tagits i förvar ska frigges, ska den tingsrätt till vars domkrets förvaringsorten för den som tagits i förvar hör, på dennes begäran ta upp ett ärende som gäller förvar eller placering undantagsvis enligt 123 a § 2 och 3 mom. till ny behandling. Ärendet ska tas upp till behandling utan dröjsmål och senast inom fyra dygn från det att begäran framförts. Ett ärende som gäller tagande i förvar behöver dock inte tas upp till ny behandling tidigare än två veckor efter varje beslut genom vilket tingsrätten har bestämt att den som tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar på placeringsstället i fråga. Vid beräkningen av de frister som avses i detta moment tillämpas inte 5 § i lagen om beräkning av laga tid.

På begäran av den som tagits i förvar ska tingsrätten ta upp ärendet till ny behandling också tidigare än vad som anges i 1 mom., om det finns skäl till det med anledning av någon omständig

Betänkande LaUB 7/2016 rd
Reservation 1

het som framkommit efter den föregående behandlingen. Den myndighet som behandlar ärendet ska omedelbart underrätta den som tagits i förvar och dennes biträde om sådana väsentliga förändringar i omständigheterna som ger anledning till ny behandling, om det inte med stöd av 127 § 1 mom. förordnats om omedelbar frigivning av den som tagits i förvar.

Den nya behandlingen av ett ärende som gäller tagande i förvar och placering undantagsvis får äga rum med anlitande av i 125 § 3 mom. avsedd videokonferens eller annan teknisk metod för dataöverföring, om tingsrätten anser det lämpligt. En utlännning som tagits i förvar ska dock tas till tingsrätten, om tingsrätten anser det behövligt.

När tingsrätten tar upp ett beslut som gäller tagande av ett barn med dess vårdnadshavare i förvar till ny behandling ska en socialarbetare ges tillfälle att avge utlåtande. Tingsrätten ska frige barnet, om det inte finns särskilda skäl att fortsätta hålla barnet i förvar.

190 §

Besvär

Med avvikelse från bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen ska besvär anföras inom 21 dagar från delfäende av beslutet, om det är fråga om ett beslut av Migrationsverket i ett ärende som gäller internationellt skydd i samband med ett asylförfarande. Besvär ska anföras inom denna tidsfrist också när det genom det överklagade beslutet samtidigt har avgjorts ett uppehållstillstånd som sökts på någon annan grund och beslutats om avlägsnande ur landet och om inreseförbud.

193 §

(som i LaUB)

196 §

Anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen

(1 och 2 mom. som i LaUB)

I ett ärende som avses i 190 § 3 mom. ska besvär anföras och ansökan om besvärstillstånd göras inom 14 dagar från delfäendet av beslutet.

(3 och 4 mom. som 4 och 5 mom. i LaUB)

197 a §

(som i LaUB)

198 §

(som i LaUB)

199 §

(som i LaUB)

Betänkande LaUB 7/2016 rd
Reservation 1

201 §

(som i LaUB)

Ikraftträdandebestämmelsen

(som i LaUB)

Helsingfors 9.6.2016

Suna Kymäläinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Joonas Räsänen sd
Antero Laukkanen kd

Betänkande LaUB 7/2016 rd
Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

Propositionen har ett angeläget syfte, nämligen att främja snabbare behandling av besvärärenden som gäller internationellt skydd. Regeringen rör sig dock på extremt känslig mark med avseende på de grundläggande mänskliga rättigheterna. Enligt utlåtandena och yttrandena förkortas inte behandlingstiden av förslagen. Tvärtom flyttas fokus till domstolarna.

Flera av de sakkunniga, flera av de som lämnade yttranden och grundlagsutskottet ansåg att inskränkningarna i möjligheterna att få rättshjälp försämrar asylsökandes rättssäkerhet. Propositionen ger inget tillfredsställande svar på hur de sökandes rättssäkerhet kan tryggas i fortsättningen. Dessutom förbigår propositionen det som kanske är det största problemet med avseende på rättssäkerheten, nämligen att personer i mycket utsatt ställning och sökande som behöver särskilda procedurgarantier inte kan identifieras.

Propositionen tar inte behörig hänsyn till statens skyldigheter visavi de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Detta gäller i synnerhet diskrimineringsförbudet, kravet på rättssäkerhet och barnets rättigheter. Personer som söker internationellt skydd har extra stort behov av rättssäkerhet och löper uttalad risk att gå miste om sin rättssäkerhet.

Propositionen saknar helt och hållet en konsekvensbedömning av vad den stora inskränkningen och försämringen i rättshjälpen för asylsökande innebär. Inte heller gör regeringen någon bedömning av hur ändringarna samverkar och påverkar rättssäkerheten för asylsökande. Så här stora lagändringar kräver att man gör en ordentlig bedömning av ändringsbehovet och de samlade konsekvenserna för dels rättigheterna för personer som söker internationellt skydd, dels den mänskliga aspekten i asylprocessen för enskilda sökande.

Vidare finns ett enormt likabehandlingsproblem inbyggt i propositionen eftersom asylsökande med ett uttalat rättssäkerhetsbehov får sämre villkor andra. Propositionen tar inte hänsyn till reformer av förvaltningsprocessen och beaktar inte vår rättssäkerhetsmekanism i sin helhet. Regeringen bygger ett segregeringssystem som är främmande för vårt samhälle.

Inskränkt rättshjälp i asylprocessen

Regeringen föreslår att rättshjälpen vid asylsamtal ska begränsas till fall där det finns ”särskilt välgående skäl”. Propositionen ger emellertid inget klart besked om hur skälen ska vägas eller vem som håller i vågen. Propositionen är så vag att det kan bli så att olika fall prövas utifrån sinsemellan olika grunder. I många fall upptäcker man hur allvarliga och omfattande problem den skyddsökande har först under processens gång, när beslutet om rättshjälp redan fattats. Med ett sådant beslutsförfarande är det inte säkert att synpunkter som talar för rättshjälp kommer fram, påpekar grundlagsutskottet.

Också med tanke på såväl rättssäkerheten som en snabb behandling och kostnadsfrågan är det motiverat att de omständigheter som är väsentliga för behandlingen av skyddsärendet kommer

Betänkande LaUB 7/2016 rd Reservation 2

fram så tidigt som möjligt. Till exempel bedömde Helsingfors förvaltningsdomstol i sitt yttrande att en begränsning av rättshjälpen i förvaltningsförfarandet kan spara biträdesresurser i just den fasen, men samtidigt leda till ökat behov av ändringssökande och till en tyngre process. Förvaltningsdomstolen misstänker att den i sådana situationer oftare kommer att tvingas upphäva beslut och återförvisa dem för ny behandling. Vid en domstolsbehandling där förvaltningsdomstolen är utredningsskyldig kan det bli nödvändigt att korrigera brister i asylsamtalet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det angeläget att ett kunnigt biträde är närvarande vid asylsamtalet dels med avseende på asylsökandens rättssäkerhet, dels med avseende på en eventuell senare behandling av asylprocessen i en förvaltningsdomstol. Det skulle fördröja behandlingen i förvaltningsdomstolen och öka kostnaderna, och förslaget kan få helt andra konsekvenser än det som är syftet. Det faktum att ett kunnigt biträde är närvarande vid asylutredningen medverkar redan i den inledande processen till att man kan upptäcka de asylsökande som behöver internationellt skydd och som enligt förbudet i 9 § 4 mom. i grundlagen inte får återsändas till sina hemländer, framhåller grundlagsutskottet i sitt utlåtande. Dessa aspekter är enligt grundlagsutskottets mening relevanta för bedömningen av om förslaget är godtagbart.

Högsta förvaltningsdomstolen anser i sin tur att propositionen i sin helhet kan försvåra dess verksamhet och stå i konflikt med principen om domstolarnas oberoende. Med hänsyn till asylsamtalets betydelse anser grundlagsutskottet att den asylsökande har ett uttalat behov av rättssäkerhet vid asylsamtalet. Om en part i ett förvaltningsärende har ett uttalat rättssäkerhetsintresse, kan rätten till rättshjälp också ses som ett led i garantierna för god förvaltning enligt grundlagen, menar grundlagsutskottet. Följaktligen kan man framhålla att det är en betydande försämring av de asylsökandes rättssäkerhet enligt garantierna i 21 § i grundlagen, om rättshjälpen vid asylsamtalet dras in.

Ett annat problem är att regeringen inte avsätter en tillräckligt lång övergångsperiod för ikraftträdandet.

Behörighetsvillkor för biträden

Förslaget att rättshjälpen under förvaltningsprocessen bara ska skötas av offentliga rättsbiträden är inte lämpligt. Precis som regeringen konstaterar i propositionen är det i dag privata biträden som har den största erfarenheten inom området. De offentliga rättshjälpsbyråerna har för närvarande inga möjligheter att ta sig an de som behöver rättshjälp. Om de mer erfarna biträdena utsluts, riskerar rättssäkerheten att försämrats och rättsprocesserna att bromsas upp, vilket strider mot syftena med propositionen. Det är angeläget att rättshjälpen är av god kvalitet, menar grundlagsutskottet. För att bli av med tvivelaktiga fenomen inom branschen räcker det med att ändra 9 § 2 mom. i utlänningslagen enligt följande:

Utlänningslagen: 9 § 2 mom., rättshjälp

Vid behandling av ett förvaltningsärende kan dock utöver ett offentligt rättsbiträde också en advokat eller ett rättegångsbiträde enligt lagen om rättegångsbiträden med tillstånd förordnas som biträde för en utlänning.

Betänkande LaUB 7/2016 rd Reservation 2

Fasta arvoden

Regeringens förslag till arvode per ärende vid domstolsbehandlingen är så lågt att det äventyrar principen om god advokatsed, med tanke på att ärendena kräver varierande arbetsinsatser och att skyddsärenden ofta är tämligen omfattande. Ett fast arvode kan också leda till att vissa specialiserar sig uteslutande på vissa fall som bedöms som mycket enkla. Det kan rentav leda till en kostnadsökning i dessa fall, samtidigt som svårare fall inte kan skötas tillräckligt omsorgsfullt.

Besvärstider och besvärstillstånd i domstolarna

Regeringen föreslår att tiden för att anföra besvär i ärenden om internationellt skydd förkortas från 30 till 21 dagar i förvaltningsdomstolen och till 14 dagar i högsta förvaltningsdomstolen. Besvärstiden utgör bara en mycket liten del av hela behandlingstiden. I ett skyddsärende är den föreslagna besvärstiden en mycket kort tid för att utarbeta en besvärsskrift. Domstolsväsendets resurser är den största flaskhalsen i behandlingsprocessen. Helsingfors förvaltningsdomstol menar att det finns risk för att begränsningen av besvärstiden rentav förlänger processerna, om det leder till slarvigt beredda besvär som måste kompletteras flera gånger under processens gång.

Vid bedömningen av reformer av förvaltningsprocessen och omställningar i rättssäkerhetssystemet inom förvaltningen har grundlagsutskottet betonat behovet av att bedöma det förvaltningsrättsliga systemet för sökande av ändring som helhet (se t.ex. GrUU 32/2012 rd). Utskottet har särskilt påpekat behovet att se till att överklagandesystemet överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Dessutom har utskottet inskräpt att tillämpningen av systemet i alla ärendekategorier bör bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan de förkortade tidsfristerna göra det svårare att verkställa effektiv överklaganderätt, om besvärstiden inte ger tillräckligt med tid för att förbereda besvärsskriften. Grundlagsutskottet menar att lagutskottet bör överväga om de viktigaste målen i propositionen kan nås med kortare besvärstider. Mot bakgrunden av utlåtandena och yttrandena är det uppenbart att det inte är så.

Rent allmänt påpekar grundlagsutskottet dessutom att lagberedningen i en reglering som är känslig med avseende på de grundläggande och de mänskliga rättigheterna inte uteslutande får syfta till att försnabba och effektivisera behandlingen. Väsentliga ur ett grundlagsperspektiv är aspekter som hänför sig till rättssäkerhet och allmänt taget en behörig behandling, särskilt när det handlar om människor i en särskilt utsatt position och kraven på rättssäkerhet då accentueras, framhåller grundlagsutskottet. I och med att rättssäkerhetssystemet enligt grundlagsutskottet bör bedömas som helhet och de förkortade besvärstiderna inte helt utan problem kan samordnas med kraven i 21 § i grundlagen, har frågan också relevans vid bedömningen av andra förslag som försämrar rättssäkerheten.

Också förslaget att inskränka rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen och bara tillåta överklagande av ”särskilt vägande skäl” har stött på mycket kritik i utlåtandena och yttrandena. Likaså kritiseras förslagen att begränsa möjligheten till ytterligare utredningar och ändra domstolarnas sammansättningar.

Betänkande LaUB 7/2016 rd Reservation 2

Barnets ställning

En stor brist i propositionen är att den inte alls går in på barnets rättigheter eller barnens särställning. Företrädare för barnets bästa är en viktig princip som ska beaktas genomgående i lagberedningen. Det behövs bedömning av konsekvenserna för barn om barnets bästa ska kunna beaktas i lagstiftningen. Asylsökande barn är en extra utsatt grupp, och flera av yttrandena lyfter fram de problem visavi barnets rättigheter som ingår i propositionen. Grundlagsutskottet framhåller de konstitutionella problemen med förslaget, framför allt för minderåriga, och anser att inskränkningen av rättshjälp också för minderåriga inte faller inom de gränser för rättssäkerhet som 21 § i grundlagen anger. Utöver de minimikrav som grundlagsutskottet ställer hade det varit nödvändigt att i ett större perspektiv ta hänsyn till att barnets rättigheter, och barnets bästa måste tillgodoses fullt ut i förfarandena. Det i sin tur kräver en bedömning av konsekvenserna för barn.

Förvar

Regeringen ändrar bestämmelserna om ny behandling i tingsrätten av ett beslut som gäller tagande i förvar. Ett ärende som gäller förvar eller placering undantagsvis enligt 123 a § 2 och 3 mom. ska tas upp till ny behandling på begäran av den som tagits i förvar. Behandlingen behöver inte infalla förrän tidigast två veckor efter den föregående behandlingen.

I flera utlåtanden och yttranden påpekas det att frågan är problematisk. Riksdagens justitieombudsman understryker i sitt yttrande att syftet med regelbunden behandling av en utlännings ärende är att trygga vars och ens rätt till personlig frihet och säkerhet och att se till att ingen blir berövad sin frihet godtyckligt. Systematisk kontroll av frihetsberövande är extra viktig för de utlänningslagarna tagna i förvar som saknar språkkunskaper och inte känner till vilka rättigheter de har enligt finsk lag.

Frihetsberövade människor befinner sig alltid i utsatt position på ett eller annat sätt, och utlänningslagarna som förlorar sin frihet uteslutande på administrativa grunder behöver särskilda rättssäkerhetsgarantier. Därför har 128 § i utlänningslagen en bestämmelse om att tingsrätten på eget initiativ ska behandla ett ärende som gäller berövande av en utlännings frihet. Ändringen betyder att rättssäkerheten för personer tagna i förvar får sämre rättssäkerhet. Ärendet tas alltså bara upp till behandling på begäran av den som tagits i förvar. Det kräver att personen själv är aktiv, känner till förfarandet och är medveten om sina rättigheter. Justitieombudsmannens inspektioner på förvarsenheter visar att utlänningslagarna tagna i förvar ofta är omedvetna om sin rättsliga situation och kriterierna för att bli tagen i förvar och exempelvis inte vet hur länge de kommer att vara kvar på förvarsenheten. Ingenstans i propositionen säger regeringen hur rätten till information ska säkerställas. Följaktligen bör propositionen avstyrkas. Ändringen försämrar i själva verket rättssäkerheten för den som tagits i förvar eftersom tingsrättsbehandling i fortsättningen kräver att personen själv begär behandling, anser grundlagsutskottet. Vidare påpekar grundlagsutskottet att ändringen kräver mycket eget initiativ av den sökande och överlag kunskaper om rättigheter och asylförfarande. Grundlagsutskottet anser att lagen måste kompletteras med bestämmelser som garanterar effektiva och välfungerande mekanismer för att en utlänning som tagits i förvar ska informeras på bästa sätt om sina rättigheter och förstå dem, om lagutskottet föreslår att lagen godkänns enligt propositionen.

Betänkande LaUB 7/2016 rd
Reservation 2

Utlänningsregistret

Regeringen föreslår att också högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna ska vara registeransvariga vad utlänningsregistret beträffar. Bland annat dataombudsmannen lyfter fram en del problem med förslaget. Vidare ska förvaltningsdomstolarnas rätt att få information ändras. Högsta förvaltningsdomstolen anser att också de här bestämmelserna måste preciseras och ändras. I sitt yttrande påpekar UNHCR att propositionen är bristfällig vad beträffar asylsökandes personliga uppgifter och att förslaget bör preciseras. Det sägs exempelvis ingenting om hur och vilka uppgifter som distribueras. Dessutom är det oklart vad som är syftet. Vidare säger UNHCR att propositionen inte gör någon bedömning av om kraven på nödvändighet och proportionalitet är uppfyllda. UNHCR rekommenderar också en bedömning av konfidentialitetsaspekterna. Propositionen innehåller uppenbara brister även vad beträffar att se uppgifterna som känsliga eftersom asylsökande befinner sig i en mycket utsatt position.

Avslutningsvis

Det förefaller mycket svårt att tänka sig riksdagen ska omarbeta lagförslaget på så många punkter att det kan anses tillfredsställande. Jag menar att det är mer motiverat att riksdagen förkastar lagförslagen i propositionen och att regeringen gör en ny beredning av hela paketet. Regeringen måste då i tillräcklig hög grad beakta de sökandes behov av rättssäkerhet, förpliktelserna enligt folk-rätten och de erinringar som framförts av de sakkunniga.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 9.6.2016

Emma Kari gröna

Betänkande LaUB 7/2016 rd
Reservation 3

RESERVATION 3

Motivering

Det är ett positivt mål att försöka försnabba domstolsbehandlingen av ärenden som gäller internationellt skydd eftersom utdragna behandlingstider är ett problem med avseende på de sökandes rättssäkerhet.

Precis som grundlagsutskottet säger är det trots det viktigt att komma ihåg att ändringarna i besvärstiderna och inskränkningarna i rättshjälpen är av betydelse med avseende på rättssäkerhetsbestämmelserna i 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet påpekar också att det är uppenbart att förslagen försämrar de asylsökandes rättssäkerhet.

Regeringen föreslår att tiden för att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen förkortas till 21 dagar. Vidare ska besvär ska anföras hos och ansökan om besvärstillstånd göras till högsta förvaltningsdomstolen inom 14 dagar från delfäendet av beslutet. I dag är besvärstiden 30 dagar. Man bör dock komma ihåg att besvärstiden bara är ett led i hela handläggningstiden. Exempelvis Helsingfors förvaltningsdomstol anser det osannolikt att den totala behandlingstiden kan särskilt mycket med kortare besvärstider. Effekten kan rentav bli en helt annan om nivån på besvären försämras och de måste kompletteras mer i efterskott.

I utlåtandet till lagutskottet påpekar grundlagsutskottets att de förkortade tidsfristerna kan göra det svårare att verkställa effektiv överklaganderätt, om besvärstiden inte ger tillräckligt med tid för att förbereda besvärsskriften. Det är oroväckande att kortare besvärstider kan försämma rättssäkerheten i de fall när personer som söker internationellt skydd har extra stort behov av rättssäkerhet. Barnombudsmannen uttrycker sin oro för att korta besvärstider kan försvåra för ensamkommande barn och barnfamiljer att överklaga avslag på asylansökningar.

När behandlingstiderna blir utdragna är domstolarnas otillräckliga resurser ett större problem än besvärstiderna.

Vidare är inskränkningarna i rättshjälpen ett extra stort problem för de asylsökandes rättssäkerhet. Regeringen gör inskränkingar i rättshjälpen till utlänningar vid behandling av ärenden som gäller internationellt skydd. Utlänningslagen får en bestämmelse om att biträdes närvaro vid asylsamtal ingår i rättshjälpen bara om det är nödvändigt av särskilt vägande skäl. Ett stort problem är också att propositionen över huvud taget inte säger något om hur det ska gå till när det bedöms om särskilt vägande skäl finns eller inte.

Grundlagsutskottet påpekar att det är viktigt dels för de asylsökandes rättssäkerhet, dels för en eventuell kommande behandling i förvaltningsdomstolen att ett kunnigt biträde är närvarande vid asylsamtalet. Det kan rentav hända att kostnaderna stiger när biträdets expertis i bland annat frågor om att identifiera skyddsbehövande inte är tillgänglig vid asylsamtalet.

Att det inte finns något biträde är ett extra stort problem när minderåriga söker internationellt skydd. Grundlagsutskottet anser att inskränkingen av rättshjälp också för minderåriga inte faller

Betänkande LaUB 7/2016 rd
Reservation 3

inom de gränser för rättssäkerhet som 21 § i grundlagen anger. Barnombudsmannen anser att rättsbiträdes närvaro vid asylsamtal alltid bör övervägas på tillåtande grunder när det handlar om barn. Eftersom barn som söker asyl befinner sig i en utsatt position, kan de inte förväntas kunna uttrycka sig och fungera i asylförfarandet utan ett kunnigt rättsbiträde, påpekar grundlagsutskottet.

Regeringen stryker bestämmelsen om att också andra personer med juristutbildning än offentliga rättsbiträden kan förordnas till biträde för en utlänning när ett förvaltningsärende behandlas. Rättsbiträdeslagen ändras så att det genom förordning av statsrådet kan utfärdas bestämmelser om fasta ärenderelaterade arvoden till biträden i ärenden som gäller internationellt skydd.

Det är i och för sig positivt att regeringen föreslår högre behörighetskrav för biträden som arbetar med asylsökande. Men all den expertis som exempelvis Flyktingrådgivningen besitter går förlost när det i fortsättningen bara är offentliga rättsbiträden som får ge rättshjälp. Dessutom är problemet med ärenderelaterade arvoden att biträdena väljer ut de lätta fallen och att mer krävande fall inte utreds tillräckligt ingående.

Ett genomgående problem i propositionen är att konsekvenserna för de asylsökandes rättssäkerhet inte har utretts heltäckande, trots att ändringarna gäller mänskliga rättigheter.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen förkastar lagförslagen.

Helsingfors 9.6.2016

Katja Hänninen vänst