

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 juni 2008 en proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 86/2008 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tiina Sinkkanen och överinspektör Jutta Gras, inrikesministeriet
- Regional Representative Hans ten Feld och Senior Regional Protection Officer Liv Fei-

jen, FN:s flyktingkommissariats regionkontor för de baltiska och nordiska länderna

- överinspektör Jukka Tukia, Migrationsverket
- förvaltningsrättsdomare Juha Rautiainen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- kommissarie Juha Holopainen, polisinrättningen i Helsingfors härad
- sakkunnig i diskriminerings- och flyktingfrågor Outi Lepola, Amnesty International, Finländska sektionen rf
- jurist Hanna Laari, Flyktingrådgivningen rf.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen. Genom propositionen genomförs rådets direktiv om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Syftet med direktivet är att införa miniminormer i gemenskapen för förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus.

De gällande bestämmelserna i utlänningslagen, förvaltningslagen och i vissa andra lagar motsvarar i huvudsak direktivet. Men regeringen föreslår trots allt att det i lag ska bestämmas

om vissa omständigheter som i dagens läge baserar sig på tillämpningspraxis. Enligt förslaget tas i lagen in bestämmelser om information till den som ansöker om internationellt skydd, hur ansökningar om internationellt skydd återkallas och när sådana ansökningar förfaller, asylsamtal, inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd och när ärenden som gäller internationellt skydd förfaller i förvaltningsdomstolen. Lagen föreslås dessutom bli preciserad till vissa delar.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Den gällande utlänningslagen (301/2004) behandlades nationellt vid samma tidpunkt som asylprocedurdirektivet behandlades i EU (FvUB 4/2004 rd). I vår nya lag togs i görligaste mån hänsyn till direktivförslaget och de knäckfrågor som aktualiserades i samband med behandlingen av det. Direktivet antogs den 1 december 2005 och har visat sig kräva vissa ändringar och preciseringar i utlänningslagen.

Europeiska rådet enades vid sitt möte i Tammerfors 1999 om att arbeta för att ett gemensamt europeiskt asylsystem skapas. I och med att asylprocedurdirektivet godkänkts (2005/85/EG) är målet inom närmare räckhåll.

Genom den föreslagna lagen samordnas utlänningslagen med direktivet. Direktivet i sin tur syftar till att förenhetliga EU-staternas förfaranden för internationellt skydd. Propositionens förslag till ändringar i utlänningslagen uppger huvudsakligen motsvara vedertagen praxis och tolkning. De nya bestämmelserna i lagen bidrar till ett bättre rättsskydd och jämlikare behandling för dem som söker internationellt skydd och gör beslutsfattandet öppnare och bättre förutsebart.

Utskottet instämmer i propositionens påståen-
de att direktivet till vissa delar är mycket detaljerat och invecklat och att skrivningen inte motsvarar det sätt som man är van att skriva lagstiftning på i Finland.

Medlemsstaterna måste absolut se till att de normer som unionen godkänt följs, menar utskottet. Av de som söker asyl i Finland kommer en stor mängd från andra EU-länder. I princip innebär det att deras asylansökan ska behandlas någon annanstans än i Finland och att de sökande ska ha registrerats som asylsökande redan tidigare. Finland lade under sitt ordförandeskap fram ett viktigt initiativ om europeisk solidaritet i fråga om politik som rör invandring, gränskontroller och asyl (extended European solidarity in immigration, border control and asylum policies). Det går ut på att den unionsstat dit en asylsökande först anländer från ett tredjeland får bi-

drag från unionen för kostnaderna för asylför-
andet efter att ha registrerat den asylsökande när belägg finns för att asylprocessen framskridit i staten i fråga.

Utskottet understryker vikten av att asylansökningarna behandlas på ett korrekt sätt och samtidigt också så snabbt som möjligt. Regeringen satte under sin politikmangling den 24 februari 2009 som mål att antalet personer som grundlöst ansöker om asyl ska fås att minska. Samtidigt står regeringen redo att skjuta till extra resurser för att råda bot på anhopningen av asylutredningar.

Utskottet vill i detta sammanhang också fästa uppmärksamheten vid att medlemsstaterna enligt artikel 17.5 i asylprocedurdirektivet får använda sig av läkarundersökningar för att fastställa åldern på ensamkommande barn i samband med prövningen av en asylansökan. Antalet underåriga utan medföljande vuxen, eller som uppger sig vara underåriga, som söker asyl i Finland har ökat markant under det senaste året. Merparten av de asylsökande har överlag inga tillförlitliga ID-dokument. Om det genom läkarundersökningar går att få reda på åldern på en person, bör regeringen med det snaraste vidta åtgärder för att bereda den lagstiftning som behövs för ett sådant system och förelägga riksdagen den.

Sammanfattningsvis anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget med de framförda anmärkningarna och ändringsförslagen.

Detaljmotivering

95 a §. Information till den som ansöker om internationellt skydd. Enligt paragrafen ska den som ansöker om internationellt skydd upplysas om asylförfarandet och om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. Primärt är det polisen eller gränskontrollmyndigheten som ska tillhandahålla informationen när ansökan om internationellt skydd lämnas in. Också Migrationsverket eller en förläggning kan ge denna information.

Syftet med behandlingen av ansökningar om internationellt skydd är att ta reda på den materiella sanningen. Frågan gäller om det finns tillräcklig grund för att bevilja skydd. Därför är det viktigt att den sökande blir upplyst inte bara om sina rättigheter utan också om sina skyldigheter, bl.a. om skyldigheten att hålla sig till sanningen och vilka konsekvenser det får om den sökande inte uppfyller sina skyldigheter och vägrar samarbeta med myndigheterna, påpekar utskottet.

Enligt artikel 10 i direktivet ska sökandena upplysas på ett språk som de rimligen kan förväntas förstå. Utifrån detta har det i lagen tagits in en bestämmelse om att informationen ska ges på sökandens modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att han eller hon förstår.

I regel ska informationen ges skriftligt (Migrationsverkets broschyr) men i förekommande fall också muntligt. Utskottet vill med hänvisning till propositionsmotiven poängtera att man alltid bör försäkra sig om att den sökande faktiskt förstår det språk på vilket informationen ges.

95 b §. Återkallande av ansökan om internationellt skydd. Bestämmelsen i 1 mom. om att en sökande kan återkalla sin ansökan om internationellt skydd genom att personligen göra en skriftlig anmälan om det är enligt utskottet motiverad med tanke på rättssäkerheten dels för den sökande, dels för den som tar emot anmälan.

Mottagaren, dvs. Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten, ska enligt 2 mom. ha två ojäviga vittnen till återkallandet.

Utskottet ser ingen anledning till att den sökande ska vara tvungen att i sin anmälan uppge varför han eller hon vill återkalla sin ansökan. Det är inte heller korrekt att kräva detta för att återkallelsen ska vara giltig. Utskottet föreslår följaktligen att 1 mom. ändras på denna punkt. En personligen upprättad skriftlig anmälan, som entydigt visar den sökandes intention att återkalla sin ansökan, i kombination med två ojäviga vittnen är ett bevis på att den sökande är orubblig i sitt beslut. Givetvis kan den sökande uppge orsaken om han eller hon så vill.

95 c §. Artikel 20.2 i direktivet förpliktar medlemsstaterna att se till att en sökande har möjlighet att begära att asylärendet tas upp på nytt. Enligt direktivet blir detta aktuellt när en sökande efter ett beslut om att avbryta prövningen åter anmäler sig hos den behöriga myndigheten.

Till följd av artikel 20.2 har det i 1 mom. i nya 95 c § tagits in en bestämmelse om att Migrationsverket fattar beslut om att en ansökan om internationellt skydd ska förfalla, om sökanden har avlidit eller om han eller hon har lämnat eller anses sannolikt ha lämnat Finland.

I 2 mom. åter finns en bestämmelse om att sökande ska upplysas om rätten att lämna in en ny ansökan efter att Migrationsverket har fattat beslut om att hans eller hennes ansökan förfaller. Utskottet påpekar att beslutet om att ansökan förfaller inte är ett avslag på ansökan. En ny ansökan innebär alltså inte här en ny ansökan enligt 102 § som en utlänningslämnar in efter att ha fått ett negativt beslut på sin tidigare ansökan.

97 a §. Asylsamtal. Paragrafens 1 mom. bekräftar huvudregeln att myndiga sökande får höras utan andra familjemedlemmars närvaro.

När det gäller minderåriga föreslås en bestämmelse om att särskilt 6 § i utlänningslagen och 14 § i förvaltningslagen ska beaktas när en minderårig asylsökande hörs. Enligt information till utskottet är andra meningen i 97 a § 1 mom. avsedd att vara en hänvisningsbestämmelse. Utskottet föreslår den exaktare formuleringen "När en minderårig asylsökande hörs ska 6 § i denna lag och 14 § i förvaltningslagen tillämpas."

I 5 mom. sägs det att en företrädare som avses i 26 § 1 mom. i lagen om främjande av invandrarers integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) ska ges tillfälle att närvara under asylsamtal med en minderårig som saknar vårdnadshavare. Formuleringen står i samklang med artikel 17.1 punkt b i direktivet. Utskottet vill påminna om att skrivningen innebär att denna företrädare alltid ska ges tillfälle att närvara under asylsamtal.

97 b §. *Inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd.* Enligt paragrafen får myndigheterna inte i ett enskilt ärende som gäller internationellt skydd inhämta information på ett sådant sätt att aktörer som utövar förföljelse eller orsakar allvarlig skada får kännedom om ärendet och att säkerheten för personen i fråga eller för dennes närstående äventyras. Artikel 22 punkt b i direktivet är skriven så att sekretessen endast gäller direkt information. Utskottet anser den föreslagna nationella bestämmelsen vara motiverad, eftersom den också omfattar indirekta metoder att skaffa sig information som äventyrar den sökandes eller dennes närståendes säkerhet.

198 a §. *Förfallande i förvaltningsdomstolen av ett ärende som gäller internationellt skydd.* I paragrafen föreslås att förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan fatta beslut om att ett ärende som gäller ändringssökan-

de avseende internationellt skydd förfaller, om den som söker ändring har lämnat eller anses sannolikt ha lämnat Finland. Av 95 c § 1 mom. framgår under vilka förutsättningar den som söker ändring sannolikt kan anses ha lämnat Finland.

Av den föreslagna lydelsen och motiven kan man sluta sig till att det handlar om att personen i fråga självmant, utan verkställighetsmyndighetens medverkan, lämnat landet. Paragrafen ska alltså inte tillämpas på fall där myndigheterna avlägsnat en sökande efter att denne fått avslag på sin ansökan och beslut om avvisning. Utskottet föreslår att skrivningen i 198 a § ska preciseras för tydlighetens skull.

Förslag till beslut

Utskottet föreslår

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i utlänningslagen av den 30 april 2004 (301/2004) 97 § 4 mom.,
ändras 98 § 2 mom. och 201 § 2 mom. samt
fogas till lagen nya 95 a—95 c, 97 a, 97 b och 198 a § som följer:

95 a §
(Som i RP)

95 b §

Återkallande av ansökan om internationellt skydd

En sökande kan återkalla sin ansökan om internationellt skydd genom att personligen göra

en skriftlig anmälan om det till Migrationsverket, polisen eller gränskontrollmyndigheten. Av anmälan ska entydigt framgå att sökandens avsikt är att återkalla sin ansökan. Sökanden ska (*utesl.*) datera och underteckna den.

(2 och 3 mom. som i RP)

95 c §
(Som i RP)

97 a §

Asylsamtal

När en sökande hörs i ett asylsamtal är det endast av grundad anledning tillåtet för en familjemedlem att vara närvarande. När en minderårig asylsökande hörs ska 6 § i denna lag och 14 § i förvaltningslagen *tillämpas*.

(2—5 mom. som i RP)

97 b och 98 §
(Som i RP)

198 a §

Förfallande i förvaltningsdomstolen av ett ärende som gäller internationellt skydd

Förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen kan fatta beslut om att ett ärende som gäller ändringssökande avseende internationellt skydd förfaller, om den som söker ändring *självmant*, utan myndighetsinsatser, har lämnat *Finland* eller anses sannolikt ha lämnat Finland på det sätt som föreskrivs i 95 c § 1 mom.

201 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Helsingfors den 3 april 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
medl. Juha Hakola /saml
Rakel Hiltunen /sd
Anne Kalmari /cent
Oiva Kaltiokumpu /cent
Timo V. Korhonen /cent
Valto Koski /sd

Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Lenita Toivakka /saml
Unto Valpas /vänst
ers. Johanna Ojala-Niemelä /sd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.