

Förvaltningsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 143/2024 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 64/2024 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Jutta Gras, inrikesministeriet
- polisinspektör Joni Länsivuori, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Emma Rimmanen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Yrsa Nyman, justitieministeriet
- specialsakkunnig Mikko Kuikka, Migrationsverket
- direktör Jari Kähkönen, förläggningen i Joutseno
- polisinspektör Janne Lepsu, Polisstyrelsen
- överinspektör Heli Heikkola, skyddspolisen
- kriminalkommisarie Antti Pikkarainen, polisinspektionen i Östra Nyland
- tingsdomare Tatu Koistinen, Helsingfors tingsrätt
- förvaltningsrättsdomare Mira Kallatsa, Helsingfors förvaltningsdomstol
- jurist Sonja Vahtera, Barnombudsmannens byrå
- jurist Valpuri Tarkka, Flyktingrådgivningen rf
- advokat Kari Kuusisto, Finlands Advokater.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- Södra Karelen tingsrätt
- diskrimineringsombudsmannens byrå
- centralkriminalpolisen
- Polismyndigheten i Sydöstra Finland

Betänkande FvUB 2/2025 rd

- Amnesty International Finländska sektionen rf
- Finlands Röda Kors.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att utlänningslagen ändras.

De föreslagna ändringarna baserar sig på föresatserna om invandringspolitik i regeringsprogrammet för regeringen Orpo, genom vilka man eftersträvar att mer effektivt avlägsna personer som olagligen vistas i Finland och att bättre trygga allmän ordning och säkerhet och den nationella säkerheten. Ändringarna grundar sig också delvis på EU-lagstiftningen om asyl och återvändande.

I propositionen föreslås det utökade möjligheter att ta utlänningar i förvar om de äventyrar allmän ordning och säkerhet. Det föreslås att maximitiden för hållande i förvar ska förlängas från tolv till arton månader i situationer som gäller avlägsnande ur landet. Till lagen fogas en möjlighet att förlänga maximitiden för hållande i förvar från sex till tolv månader innan ett beslut om avlägsnande ur landet fattas i situationer där den allmänna ordningen och säkerheten samt den nationella säkerheten är en faktor.

Regleringen av inreseförbud föreslås bli reviderad. De viktigaste ändringarna i regleringen av inreseförbud gäller begränsning i viss utsträckning av helhetsbedömningen vid meddelande av inreseförbud, inreseförbudets längd samt vissa frågor som gäller myndigheternas befogenheter. Dessutom föreslås lagen få bestämmelser om återkallande av permanenta uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för personer som vistas utanför Finland och som äventyrar allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten.

Genom den föreslagna lagen kompletteras genomförandet av EU:s återvändandedirektiv på nationell nivå i och med att det i lagen tas in vissa skärpningar av bestämmelserna på det sätt som regeringsprogrammet förutsätter. Till lagen fogas till exempel bestämmelser om möjligheten att avvika från vissa bestämmelser om tagande i förvar i sådana nödsituationer som avses i återvändandedirektivet. I lagen föreslås dessutom vissa tekniska justeringar.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Regeringen föreslår utifrån regeringsprogrammet ändringar särskilt i utlänningslagens (301/2004) bestämmelser om tagande i förvar och inreseförbud. De föreslagna ändringarna kompletterar också för sin del genomförandet av EU:s återvändandedirektiv¹ och mottagandedirektiv².

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

Betänkande FvUB 2/2025 rd

Genom de föreslagna ändringarna reagerar man också med framförhållning på de kommande ändringarna i EU:s lagstiftning som gäller återvändande.

Regeringen föreslår att utlänningslagen kompletteras med två nya grunder för tagande i förvar. De syftar till att säkerställa allmän ordning och säkerhet. Dessutom preciseras begreppet risk för avvikande, som redan finns i lagen, och dess förhållande till förutsättningarna för tagande i förvar stärks. Maximitiden för tagande i förvar förlängs till arton månader på det sätt som återvändandedirektivet möjliggör. Till lagen fogas en ny möjlighet att förlänga förvarstiden innan ett beslut om avlägsnande ur landet fattas i situationer där det finns risk för att den allmänna ordningen eller säkerheten eller den nationella säkerheten äventyras. De föreslagna ändringarna innebär att bestämmelserna om tagande i förvar skärps. I fråga om tagande i förvar föreslås också nya bestämmelser genom vilka man under exceptionella förhållanden bättre kan förbereda sig på ett större antal personer som ska återsändas än normalt.

Lagen föreslås få nya bestämmelser om definitionen av olaglig vistelse och samarbetskyldigheten i alla faser av processen med att avlägsna någon ur landet. Effektivare meddelande av inreseförbud eftersträvas genom att det blir mer förpliktande än i nuläget i situationer där en person inte fått en tidsfrist för frivillig återresa eller han eller hon inte har avlägsnat sig ur landet inom den utsatta tidsfristen för frivillig återresa. Prövningsrätten i dessa situationer begränsas till att gälla endast barnets bästa och skyddet för familjelivet.

Det föreslås att det till lagen fogas en möjlighet att meddela en tredjelandsmedborgare ett tidsbestämt inreseförbud för högst femton år. Dessutom ändras lagen så att det går att meddela ett inreseförbud som är i kraft tills vidare utan kravet att ett straff ska ha utdömts, om utlänningsen anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Förslaget innehåller dessutom nya bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för personer som befinner sig utanför Finland.

Förvaltningsutskottet har vid flera tillfällen betonat betydelsen av ett effektivt system för återsändande i migrationshanteringen. Utskottet anser därför att det är viktigt att de föreslagna ändringarna syftar till att mer effektivt ta personer i förvar för att de som vistas olagligt i landet ska kunna avlägsnas. De föreslagna ändringarna bidrar också till att trygga den allmänna ordningen och säkerheten samt den nationella säkerheten i samhället. Samtidigt får myndigheterna bättre möjligheter än i nuläget att förhindra och bekämpa olaglig invandring och olaglig vistelse i landet.

Enligt grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 64/2024 rd) kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om utskottets konstitutionella anmärkning till 123 b § beaktas på behörigt sätt. Förvaltningsutskottet behandlar grundlagsutskottets anmärkningar nedan.

Förvaltningsutskottet anser att de föreslagna ändringarna är motiverade. Utskottet lägger med avseende på effektivare tillbakasändning särskild vikt vid den uttryckliga skyldigheten att samarbeta med de behöriga myndigheterna och de tydligare bestämmelserna om risken för avvikande.

2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning).

Betänkande FvUB 2/2025 rd

Förvaltningsutskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Förutsättningar för tagande i förvar

Bestämmelser om tagande av utlänningar i förvar finns i 7 kap. i utlänningslagen. I de gällande bestämmelserna betonas individuell bedömning och att tagande i förvar är en åtgärd i sista hand i förhållande till andra, mindre ingripande säkringsåtgärder som det föreskrivs om i lagen. Tagande i förvar av en utlänning förutsätter att en allmän förutsättning för en säkringsåtgärd enligt lagens 117 a § är uppfylld samtidigt som en särskild förutsättning för tagande i förvar enligt 121 §. Utskottet påpekar att det inte föreslås några ändringar i dessa grundförutsättningar för tagande i förvar.

I 121 § 1 mom. 6 punkten i utlänningslagen föreskrivs redan nu om tagande av utlänningar i förvar med anledning av att utlänningen utgör ett hot mot den nationella säkerheten. I propositionen föreslås det att nämnda punkt kompletteras så att utlänningar kan tas i förvar om de äventyrar allmän ordning och säkerhet. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att ge myndigheterna bättre möjligheter än i nuläget att agera exempelvis i situationer där man vet att det som asylsökande till Finland anländer personer som är farliga för samhället eller andra människor, men som inte nödvändigtvis i snäv bemärkelse uppfyller kriterierna för äventyrande av den nationella säkerheten. Dessa personer kan till exempel i ett annat land ha gjort sig skyldiga till brott, frigivits från fängelse eller hört till kriminella organisationer. I situationer med instrumentaliserad migration är det också möjligt att personer som är farliga för samhället avsiktligt styrs till Finland.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande påpekat att hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i sig är godtagbara orsaker till frihetsberövande som även tillgodoser ett tungt vägande samhällsligt behov. Grundlagsutskottet anser dock att den bestämmelse som nu föreslås bli fogad till 121 § 1 mom. 6 punkten är tämligen vag. Förvaltningsutskottet bör enligt grundlagsutskottet överväga möjligheterna att precisera bestämmelsen, även med beaktande av att den tillämpas under tjänsteansvar och utifrån individuell prövning.

Förvaltningsutskottet konstaterar att begreppet ”*allmän ordning och säkerhet*” används i flera av utlänningslagens bestämmelser om villkor för inresa, avslag på ansökan om uppehållstillstånd, påskyndat asylförfarande och verkställbarheten av beslut om avlägsnande ur landet. Utskottet hänvisar till propositionsmotiven (s. 80), där det redogörs för EU-domstolens avgörandepraxis i fråga om begreppen ”*allmän ordning*” och ”*allmän säkerhet*”. Dessa begrepp får sin innebörd genom EU-lagstiftningen och dess rättspraxis som ständigt utvecklas. Förvaltningsutskottet anser inte att det är nödvändigt att närmare definiera dem på lagnivå.

Möjligheten att ta en utlänning i förvar på grund av att han eller hon äventyrar den allmänna ordningen och säkerhet eller den nationella säkerheten kan enligt uppgift gälla både situationer där grunden för uppehållsrätt först håller på att utredas och situationer där utlänningen håller på att avlägsnas ur landet. I det senare fallet stöder man sig på möjligheten att avvika från återvändandenedirektivets tillämpningsområde. Avsikten är att underrätta kommissionen om detta samtidigt som man meddelar om genomförandet av direktivet. Utskottet påpekar att avsikten är att också i fortsättningen i första hand tillämpa bestämmelserna i polislagen, förundersökningslagen och

Betänkande FvUB 2/2025 rd

tvångsmedelslagen för att trygga allmän ordning och säkerhet. Det är dock befogat att ha beredskap för nya typer av risker.

I propositionen föreslås det också att 121 § 1 mom. i utlänningslagen kompletteras med en ny 8 punkt enligt vilken en utlänningslag tas i förvar om han eller hon genom sitt uppträdande orsakat betydande eller upprepade störningar i den allmänna ordningen i förläggningen eller dess omedelbara närhet eller visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet. Dessutom förutsätts det att de åtgärder som avses i 2 kap. 10 § i polislagen, det vill säga avlägsnande av personen från platsen eller hållande i förvar i högst 24 timmar, har visat sig vara otillräckliga.

Utskottet ser det som viktigt att man också kan ingripa i störande uppträdande vid förläggningarna eller i deras omedelbara närhet genom att med stöd av utlänningslagen ta personen i förvar. Syftet med bestämmelsen är att ha beredskap för exempelvis sådana organiserade störningssituationer som förekom vid förläggningarna 2015—2016, då ett större antal asylsökande än normalt anlände till Finland. Det kan också vara fråga om en enskild boende på förläggningen som genom aggressivt och våldsamt uppträdande äventyrar andra boendes säkerhet.

Utskottet anser det vara ytterst viktigt att bestämmelserna om risk för avvikande i 121 a § i utlänningslagen förtydligas. Förvaltningsutskottet har till exempel vid behandlingen av de ändringar i utlänningslagen som gällde införandet av ett så kallat gränsförfarande konstaterat att de gällande bestämmelserna har visat sig vara problematiska med tanke på tillämpningen (FvUB 10/2024 rd — RP 30/2024 rd). Enligt utredning till utskottet förbättrar de föreslagna bestämmelserna de behöriga myndigheternas möjligheter att bedöma om det finns risk för avvikande samt effektiviserar myndigheternas verksamhet. En precisering av bedömningsgrunderna för risken för avvikande uppskattas öka tagandet i förvar med högst 25 procent på årsnivå. Utskottet fäster i detta sammanhang uppmärksamhet vid att förvarsenheternas kapacitet i Finland är rätt så liten (69 platser i Joutseno och 40 platser i Helsingfors). I synnerhet vid förvarsenheten i Helsingfors är alla platser ofta upptagna. Utskottet påskyndar alla åtgärder för att öka förvarskapaciteten.

Den maximala förvarstiden

En utlänningslag som tagits i förvar ska enligt 127 § i den gällande utlänningslagen friges senast sex månader efter det att beslutet om tagande i förvar har fattats. Tiden för hållande i förvar kan förlängas med ytterligare sex månader i vissa i lagen avsedda situationer som gäller avlägsnande ur landet. I den aktuella propositionen föreslås det att tiden för hållande i förvar ska kunna förlängas med tolv månader i ovan nämnda situationer. Den längsta tiden i förvar kan således uppgå till sammanlagt arton månader, vilket motsvarar den maximitid som tillåts i återvändandedirektivet. En förutsättning för att tiden i förvar ska kunna förlängas är att det fortfarande finns en skälig möjlighet att verkställa avlägsnandet ur landet.

Till lagen fogas en möjlighet att förlänga maximitiden i förvar från sex månader till tolv månader innan ett beslut om avlägsnande ur landet fattas i situationer som berör den allmänna ordningen och säkerheten samt den nationella säkerheten. Avsikten är att göra det möjligt att hålla en person som äventyrar den nationella säkerheten och andras säkerhet i förvar också i en situation där förberedelserna för avlägsnande ur landet ännu inte har inletts. Avsikten är också att ha beredskap för situationer där de personer som ska sändas tillbaka inte på något sätt samarbetar med myndig-

Betänkande FvUB 2/2025 rd

heterna och där man är på väg att avlägsna till exempel en person som gjort sig skyldig till terroristbrott och vars avlägsnande ur landet fördröjs exempelvis på grund av att det tar lång tid att skaffa handlingar från personens hemland.

Av propositionsmotiven framgår att den genomsnittliga förvarstiden var 12—15 dygn vid Helsingfors förvarsenhet och 46—54 dygn vid Joutseno förvarsenhet 2020—2023. Det är ovanligt att tiden i förvar förlängs på det sätt som utlänningslagen tillåter. I enskilda fall kan det emellertid finnas behov av en längre tid i förvar än tolv månader. Det handlar främst om sådana utläningar som inte alls är beredda på att samarbeta i samband med återvändandet.

Internationella förpliktelser förutsätter att barn alltid ska hållas i förvar så kort tid som möjligt. I den gällande lagen finns ingen separat bestämmelse om maximitiden i fråga om ett barn som tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare. Enligt förslaget ska 122 § i utlänningslagen få en ny bestämmelse om den maximala förvarstiden för barn som tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare. Ett barn som hålls i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare ska frigges efter högst tre månader, men tiden i förvar kan i situationer som gäller avlägsnande ur landet förlängas med högst tre månader. I fråga om barn utan vårdnadshavare finns det redan i den gällande lagen särskilda bestämmelser om en kort tid för hållande i förvar. Utskottet framhåller att barn ytterst sällan tas i förvar i Finland och även då endast för en kort tid.

Utskottet konstaterar att tiden i förvar begränsas på många olika sätt i lagstiftningen. Frågor som gäller tagande i förvar är underställda noggrann domstolskontroll. Rättssäkerheten för den som tagits i förvar säkerställs genom att ärendet alltid utan dröjsmål förs till tingsrätten för behandling. Enligt den gällande lagen ska den myndighet som behandlar ärendet förordna att den som har tagits i förvar genast ska frigges när det inte längre finns förutsättningar för hållande i förvar. Dessutom föreslår regeringen nu att det till lagen fogas en bestämmelse om att tingsrätten på tjänstens vägnar ska ta upp ett ärende som gäller tagande i förvar till ny behandling med tre månaders mellanrum, om inte ärendet tagits upp till behandling före det på begäran av den som tagits i förvar.

Nödsituationer enligt återvändandedirektivet

I 123 b § i utlänningslagen föreslås bestämmelser om möjligheten att i nödsituationer avvika från bestämmelserna om placering av en utlänning som tagits i förvar och om domstolsbehandling. De föreslagna bestämmelserna bygger på artikel 18 i återvändandedirektivet, enligt vilken en medlemsstat i nödsituationer får avvika från vissa bestämmelser i direktivet. Tillämpning av paragrafen kräver enligt förslaget beslut av inrikesministeriet om ibruktagande av paragrafen och att kommissionen informeras om att exceptionella åtgärder tillgrips.

En exceptionell situation kan uppstå om det plötsligt anländer ett stort antal olagliga invandrare, varvid också antalet utläningar som ska sändas tillbaka ökar snabbt. Det skulle innebära en oväntat stor belastning för förvarsenheternas lokaler eller personalen vid administrativa och rättsliga myndigheter. Uppskattningen av vad som är ett exceptionellt stort antal personer som ska sändas tillbaka ska göras i förhållande till förvarskapaciteten vid tidpunkten i fråga.

Betänkande FvUB 2/2025 rd

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande noterat att bestämmelsen gör det möjligt att avvika från de bestämmelser om handläggningstider i utlänningslagen som normalt iakttas och som är av betydelse för individens rättsskydd. Det kan därför inte enbart anses vara fråga om en operativ reglering. Till denna del är möjligheten till undantag enligt grundlagsutskottet ett vittsyftande och principiellt viktigt ärende och beslut i ärendet kan på grund av 67 § i grundlagen inte anförtros ett ministerium. Regleringen måste ändras så att det föreskrivs att beslut i ärendet fattas av statsrådets allmänna sammanträde. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För att beakta grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning föreslår förvaltningsutskottet på det sätt som framgår av detaljmotiveringen att 123 b § 2 mom. ändras så att beslut i ärendet fattas av statsrådets allmänna sammanträde i stället för inrikesministeriet.

Inreseförbud

Det föreslås att utlänningslagens bestämmelser om inreseförbud ändras till sin struktur så att de delas upp på flera paragrafer. Enligt den föreslagna 150 § ska det i fortsättningen inte göras någon sådan helhetsbedömning som avses i 146 § när inreseförbud meddelas. Det gäller meddelande av inreseförbud i en situation där det inte har angetts någon tidsfrist för frivillig återresa eller den utsatta tidsfristen inte har iakttagits. Regleringen hänför sig till skyldigheten i återvändandedirektivet att i nämnda situationer meddela inreseförbud. Inreseförbud behöver emellertid inte meddelas i enskilda fall, om barnets bästa eller skyddet för familjelivet kräver att inget förbud meddelas. Bestämmelsen tar således hänsyn till möjligheten enligt direktivet att i enskilda fall av humanitära skäl avstå från att meddela inreseförbud. Bestämmelser om att återkalla inreseförbud enligt den gällande lagen ingår i den föreslagna 150 c §.

Enligt den gällande lagen kan tredjelandsmedborgare meddelas antingen ett tidsbestämt inreseförbud för högst fem år eller ett inreseförbud som gäller tills vidare. Enligt den föreslagna 150 b § 1 mom. kan inreseförbud meddelas för högst femton år, om utlänningen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten. Också bestämmelserna om inreseförbudets begynnelsestidpunkt preciseras i enlighet med EU-domstolens rättspraxis.

Inreseförbud kan enligt den föreslagna 150 a § meddelas och enligt den föreslagna 58 § 7 mom. under vissa förutsättningar återkallas också när en person vistas någon annanstans än i Finland. De föreslagna bestämmelserna gäller situationer där det är nödvändigt att förhindra inresa till Finland eller Schengenområdet i övrigt för sådana utläningar som vistas utomlands och som utgör ett hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet eller mot den nationella säkerheten. Syftet är att undvika en situation där en person först ska få komma tillbaka till Finland och först därefter kan utvisas ur landet.

Laglig vistelse

Utskottet anser det motiverat att utlänningslagen kompletteras med en definition av olaglig vistelse enligt återvändandedirektivet (3 § 27 punkten). Samtidigt preciseras bestämmelsen i 40 § 3 mom. om rätten att lagligen vistas i landet under den tid ansökan behandlas. En utlännings som

Betänkande FvUB 2/2025 rd

vid lämnandet av en ansökan om uppehållstillstånd i Finland lagligen vistas i landet får lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan i fråga.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande påpekat att det i viss mån förblir oklart om en utlänningsvistelse kan anses vara olaglig även om utlänningsansökan om uppehållstillstånd har godkänts. Eftersom det enligt grundlagsutskottets uppfattning inte är syftet med den föreslagna bestämmelsen, bör förvaltningsutskottet överväga att precisera bestämmelsen och i synnerhet dess förhållande till 40 § 1 mom. i utlänningslagen. Förvaltningsutskottet konstaterar att laglig vistelse enligt 40 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen är vistelse med uppehållstillstånd som beviljats av en finsk myndighet. Om en person beviljas uppehållstillstånd vistas han eller hon således lagligt i landet. Förvaltningsutskottet anser att det inte finns något behov av att precisera bestämmelserna till denna del.

DETALJMOTIVERING

117 a §. Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder. Det är i regel polisen eller gränskontrollmyndigheten som bestämmer om säkringsåtgärder som avses i 7 kap. i utlänningslagen. Också Migrationsverket kan enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. bestämma om säkringsåtgärder i fråga om anmälningsskyldighet (118 §) och boendeskyldighet (120 a §). Enligt den föreslagna bestämmelsen bestäms säkringsåtgärderna av Migrationsverkets överdirektör eller i Migrationsverkets arbetsordning angivna tjänstemän som innehar chefsbefattning vid Migrationsverket. Utskottet föreslår utifrån erhållen utredning att 2 mom. ändras så att säkringsåtgärder kan bestämmas inte bara av överdirektören eller en sådan tjänsteman vid myndigheten som innehar chefsbefattning utan också av en i arbetsordningen angiven tjänsteman vid myndigheten som har en befattning som till sin kravnivå motsvarar chefsbefattning. Den ordalydelse som utskottet föreslår ökar i någon mån bestämmelsens flexibilitet. Behörigheten att bestämma om säkringsåtgärder är ändå tillräckligt exakt definierad.

121 a §. Risk för avvikande. I propositionen föreslås en övergripande omarbetning av 121 a § i utlänningslagen, som gäller risk för avvikande. Avsikten är att de objektiva grunder som bedömningen av risken för avvikande ska grunda sig på enligt artikel 3.7 i återvändandedirektivet anges tydligare än tidigare. Det föreslås detaljerade bestämmelser om kriterier för bedömning av risken för avvikande. De föreslagna omständigheter som pekar på risk för avvikande baserar sig på kommissionens handbok för återvändande och kommissionens förslag till omarbetat återvändandedirektiv. Utskottet har ovan konstaterat att tillämpningen av den gällande regleringen har upplevts som problematisk.

Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna som gäller risk för avvikande är motiverade. Utskottet föreslår att ordalydelsen i 2 mom. preciseras. Av specialmotiveringen till paragrafen framgår det att omständigheterna enligt 2 mom. väger tyngre och utgör starkare enskilda grunder för att förutsättningarna för tagande i förvar är uppfyllda än de omständigheter som anges i 3 mom. I 2 mom. finns en förteckning över omständigheter utifrån vilka antagandet att en risk för avvikande föreligger är allmänt starkt och bevisbördan att motbevisa antagandet åläggs utlänningsen. Med den ordalydelse som utskottet föreslår framgår detta tydligare direkt av bestämmelsen.

Betänkande FvUB 2/2025 rd

123 b §. Placering av utlänningar som tagits i förvar och domstolsbehandling i nödsituationer som avses i återvändandedirektivet. I paragrafen föreslås bestämmelser om möjligheten att i sådana nödsituationer som avses i återvändandedirektivet avvika från bestämmelserna om placering av en utlänning som tagits i förvar och om domstolsbehandling. Om det är fråga om en sådan nödsituation där ett exceptionellt stort antal personer som ska sändas tillbaka medför oväntat stora svårigheter för försvarsenheternas lokaler eller för de behöriga myndigheterna, är det möjligt att enligt det föreslagna 1 mom. bland annat avvika från bestämmelserna om handläggningstider för domstolsbehandlingen. Inrikesministeriet beslutar enligt det föreslagna 2 mom. om de avvikelser som avses i 1 mom. Tillämpning av paragrafen kräver således beslut av inrikesministeriet om ibruktagande av paragrafen och även att kommissionen informeras om att exceptionella åtgärder tillgrips. Enligt propositionsmotiven grundar sig förslaget om att beslut i ärendet fattas på ministerienivå på att det är fråga om en operativ situation som kräver brådskande beslut.

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande påpekat att bestämmelserna måste ändras så att statsrådets allmänna sammanträde fattar beslut i frågan. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

För att grundlagsutskottets konstitutionella anmärkning ska beaktas föreslår förvaltningsutskottet att 2 mom. ändras så att statsrådet vid sitt allmänna sammanträde beslutar om de i 1 mom. avsedda undantagen.

150 a §. Meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas annanstans än i Finland.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det om möjligheten att meddela en utlänning inreseförbud genom ett särskilt beslut, när personen är misstänkt eller dömd för brott och lyckats avlägsna sig från Finland innan förfarandet för avlägsnande ur landet har slutförts och på så sätt undvikit att bli meddelad inreseförbud.

Sakkunniga har framfört att bestämmelsen behöver preciseras så att den också gäller situationer där en person har konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott men inte dömts till straff med stöd av 3 kap. 4 § i strafflagen. Dessutom är det nödvändigt att beakta situationer där en person anses kunna äventyra den nationella säkerheten. Förvaltningsutskottet föreslår därför att 2 mom. får följande lydelse: *”Inreseförbud kan meddelas genom ett särskilt beslut, om en utlänning som är misstänkt för eller konstaterats ha gjort sig skyldig till brott eller som äventyrar den nationella säkerheten har undvikit meddelandet av inreseförbudet genom att lämna Finland innan ett förfarande för avlägsnande av honom eller henne ur landet är avslutat.”*

Ingressen. Utskottet har gjort tekniska korrigeringar i ingressen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 143/2024 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Betänkande FvUB 2/2025 rd

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i utlänningslagen (301/2004) 3 § 26 punkten, 40 § 3 mom., 117 a, 121 och 121 a §, 122 § 2 mom., 127 §, 128 § 2 mom., 144 §, 146 § 2 mom., 148 § 2 mom., 150 och 151 §, 152 § 2 mom. och 171 § 3 mom.,

av dem 3 § 26 punkten sådan den lyder i lag 225/2024, 117 a § sådan den lyder i lagarna 813/2015 och 49/2017, 121 § sådan den lyder i lagarna 813/2015 och 426/2024, 121 a § sådan den lyder i lag 49/2017, 122 § 2 mom. sådant det lyder i lag 813/2015, 127 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 195/2011, 128 § 2 mom. sådant det lyder i lag 646/2016, 150 § och 152 § 2 mom. sådana de lyder i lag 1214/2013, 151 § sådan den lyder i lagarna 1214/2013, 1022/2018 och 1206/2022 och 171 § 3 mom. sådant det lyder i lag 973/2007, samt

fogas till 3 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 619/2006, 358/2007, 323/2009, 631/2011, 1338/2011, 668/2013, 1218/2013, 332/2016, 501/2016, 121/2022, 1206/2022, 216/2023, och 225/2024, en ny 27 punkt, i stället för den 27 punkt som upphävts genom lag 225/2024, till 40 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 449/2012, 121/2022, 1206/2022 och 487/2024, nya 4 och 5 mom., till 58 §, sådan den lyder i lagarna 668/2013 och 472/2024, nya 7 och 8 mom. samt till lagen nya 123 b, 145 a och 150 a–150 c § som följer:

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

26) *EU-blåkort* ett uppehållstillstånd enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, nedan *blåkortsdirektivet*, som en medlemsstat i Europeiska unionen beviljar en tredjelandsmedborgare och som berättigar till vistelse och arbete på medlemsstatens territorium,

27) *olaglig vistelse* vistelse i landet av en sådan tredjelandsmedborgare som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren för inresa enligt kodexen om Schengen gränserna eller villkoren för inresa eller vistelse enligt denna lag.

Betänkande FvUB 2/2025 rd

40 §

Uppehållsrätt

En utlänning, som vid lämnandet av en ansökan om uppehållstillstånd lagligen vistas i landet i enlighet med 1 mom., får lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan i fråga.

En person som söker internationellt skydd får lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan, om inte något annat följer av 201 § 7—9 mom.

Bestämmelser om utlänningars rätt att vistas i landet efter ett beslut om avlägsnande ur landet finns i 13 kap.

58 §

Återkallande av uppehållstillstånd

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som innehas av en utlänning som vistas annanstans än i Finland återkallas, om utlänningen kan utvisas ur landet på en grund som nämns i 149 § 1 mom. 2—4 punkten. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som innehas av någon som vistas utanför Finland återkallas, om personen kan utvisas enligt det som föreskrivs i 149 § 4 mom.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd återkallas, om personens flyktingstatus har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 1 mom. 6—8 punkten eller om personens status som alternativt skyddsbehövande har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 3 mom. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta återkallas, om personens flyktingstatus har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 1 mom. 6 punkten eller om personens status som alternativt skyddsbehövande har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 3 mom.

117 a §

Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder

Säkringsåtgärder som avses i 118—120, 120 a, 120 b, 121 och 122 § kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt och proportionerligt

1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet eller för att fastställa grunderna för hans eller hennes ansökan om internationellt skydd, eller

2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten bestämmer om säkringsåtgärder som avses i detta kapitel. Även Migrationsverket kan bestämma om säkringsåtgärder som avses i 118 och 120 a §. Säkringsåtgärderna bestäms av Migrationsverkets överdirektör eller i Migrationsverkets arbetsordning angivna tjänstemän som innehar chefsbefattning **eller en befattning med motsvarande kravnivå** vid Migrationsverket. En utlänning som blir föremål för en säkringsåtgärd ska meddelas grunden för säkringsåtgärden.

Betänkande FvUB 2/2025 rd

Om inte något annat föreskrivs nedan gäller säkringsåtgärden tills förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet har klarlagts, tills grunderna för ansökan om internationellt skydd har fastställts, ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller behandlingen av ärendet annars har avslutats. Om säkringsåtgärden inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten, ska det dock omedelbart bestämmas att den ska upphöra.

121 §

Förutsättningar för tagande i förvar

Om de säkringsåtgärder som avses i 118—120 och 120 a § inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om

1) det med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden eller övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att det föreligger risk för att han eller hon avviker, undviker eller på något annat sätt avsevärt försvårar fattandet av beslut som gäller honom eller henne eller verkställigheten av beslut om avlägsnande av honom eller henne ur landet,

2) tagandet i förvar behövs för att utreda hans eller hennes identitet,

3) han eller hon har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna säkerställas,

4) medan han eller hon har varit tagen i förvar har han eller hon lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd närmast i syfte att fördröja eller störa verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet,

5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten,

6) det med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten,

7) tagandet i förvar behövs för tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i 104 a § så att beslut om hans eller hennes rätt att resa in på Finlands territorium kan fattas under förfarandet, eller

8) han eller hon har sökt internationellt skydd och har genom sitt uppträdande orsakat betydande eller upprepade störningar i den allmänna ordningen i förläggningen eller dess omedelbara närhet eller visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet och de åtgärder som avses i 2 kap. 10 § i polislagen har visat sig otillräckliga.

Bestämmelser om förutsättningarna för tagande av barn i förvar finns i 122 §.

121 a §

Risk för avvikande

Huruvida en risk för avvikande föreligger avgörs utifrån en individuell helhetsbedömning. Vid bedömningen ska hänsyn tas till utlänningens ålder, hälsotillstånd och sociala förhållanden och andra relevanta faktorer som kan ha en direkt inverkan på risken för avvikande.

Om **utlänningen inte visar något annat**, antas i regel en risk för avvikande föreligga i ett enskilt fall, om någon av följande omständigheter blir verklighet:

1) utlänningen har visat upp förfalskade handlingar eller förstört befintliga handlingar,

Betänkande FvUB 2/2025 rd

- 2) utlänningen har vägrat lämna sina fingeravtryck,
- 3) utlänningen har underlåtit att iaktta ett gällande inreseförbud som meddelats honom eller henne,
- 4) utlänningen vägrar att i enlighet med den skyldighet som föreskrivs i 145 a § samarbeta med de behöriga myndigheterna under ett förfarande för avlägsnande ur landet,
- 5) utlänningen gör våldsamt motstånd under ett förfarande för avlägsnande ur landet,
- 6) en säkringsåtgärd enligt 118—120 och 120 a § har tillämpats, men den har varit otillräcklig,
- 7) utlänningen har uttryckligen meddelat att han eller hon inte har för avsikt att iaktta åtgärder som hänför sig till avlägsnande ur landet.

En risk för avvikande kan också antas föreligga, om någon av följande omständigheter blir verklighet:

- 1) utlänningen har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin nya kontaktinformation,
 - 2) utlänningen saknar handlingar som styrker hans eller hennes identitet,
 - 3) utlänningen har underlåtit att iaktta ett beslut om avlägsnande ur landet inom den tidsfrist som beviljats för frivillig återresa,
 - 4) utlänningen inte har begett sig till en annan medlemsstat trots ett krav enligt 149 b §,
 - 5) utlänningen har olagligen anlät till medlemsstaternas territorium,
 - 6) utlänningen har olovligen tagit sig till en annan medlemsstats territorium,
 - 7) en annan medlemsstat har fattat ett beslut om att avlägsna av utlänningen ur landet.
- Utlänningen kan motbevisa antagandet om risk för avvikande.

122 §

Tagande av barn i förvar

När det gäller ett barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare krävs det dessutom att tagandet i förvar är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. Ett barn som tagits i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare ska frigges senast tre månader efter det att barnet togs i förvar. I en situation som avses i 127 § 3 mom. kan tiden i förvar dock förlängas med högst tre månader.

123 b §

Placering av utlänningar som tagits i förvar och domstolsbehandling i nödsituationer som avses i återvändandedirektivet

Om det är fråga om en i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (*återvändandedirektivet*) avsedd nödsituation där ett exceptionellt stort antal personer som ska sändas tillbaka medför oväntat stora svårigheter för förvarsenheter-
nas lokaler eller för de behöriga myndigheterna, är det möjligt att avvika från

- 1) de i 124 § 2 mom. föreskrivna handläggningstiderna,
- 2) det som i 123 a § 1 mom. föreskrivs om placeringen av en utlänning som tagits i förvar,

Betänkande FvUB 2/2025 rd

3) skyldigheten att enligt 11 § 3 mom. i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter erbjuda separata inkvarteringsrum för familjer som tagits i förvar.

Statsrådet bestämmer vid sitt allmänna sammanträde om de i 1 mom. avsedda undantagen.

I nödsituationer ska tingsrätten ta upp ett ärende som gäller tagande i förvar till behandling senast sju dygn efter tagandet i förvar. Ett ärende som gäller tagande i förvar av ett barn som saknar vårdnadshavare ska tas upp till behandling senast två dygn efter det att barnet togs i förvar.

En utlänning som tagits i förvar kan i nödsituationer i stället för i en förvarsenhet placeras på någon annan lämplig plats. Inrikesministerier bestämmer, vilka dessa platser är. Om den utlänning som tagits i förvar är ett barn, ska barnet dock alltid placeras i en förvarsenhet.

127 §

Frigivning av den som har tagits i förvar

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

Den som har tagits i förvar ska friges senast sex månader efter fattandet av beslutet om tagande i förvar, som grundar sig på klarläggandet av förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet eller på fastställandet av grunderna för hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. Tagandet i förvar kan förlängas med högst sex månader, om det är nödvändigt att förlänga tiden i förvar för att trygga allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten.

Den som har tagits i förvar ska friges senast sex månader efter fattandet av beslutet om tagande i förvar, som grundar sig på beredningen eller säkerställandet av verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars på övervakning av att utlänningen avlägsnar sig ur landet. Tiden för hållande i förvar kan förlängas med högst 12 månader, om den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras eller sådana handlingar som behövs för tillbakasändningen inte fås från ett tredjeland och verkställigheten av avlägsnandet ur landet fördröjs av denna orsak. En förutsättning för förlängning av tiden i förvar är då att det fortfarande finns en skäligen möjlig möjlighet att verkställa avlägsnandet ur landet.

Om en tingsrätt har beslutat att den som tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar, ska myndigheten utan dröjsmål göra en anmälan om frigivningen till tingsrätten på förvaringsorten. Anmälan kan göras per telefon eller elektroniskt. En telefonanmälan ska utan dröjsmål sändas till tingsrätten i skriftlig form.

128 §

Ny behandling av ett ärende i tingsrätten

På begäran av den som tagits i förvar ska tingsrätten ta upp ärendet till ny behandling 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. Tingsrätten ska på tjänstens väg-

Betänkande FvUB 2/2025 rd

nar ta upp ärendet till ny behandling senast tre månader efter ett beslut genom vilket tingsrätten har bestämt att den som tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar på placeringsstället i fråga, om inte ärendet tagits upp till ny behandling innan det på begäran av den som tagits i förvar.

144 §

Inreseförbud

Med *inreseförbud* avses i denna lag ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma till en eller flera EU-medlemsstater eller Schengenstater.

145 a §

Skyldighet att samarbeta

En utlänning ska samarbeta med de behöriga myndigheterna genom alla skeden av ett förfarande för avlägsnande ur landet. En utlänning är skyldig att

- 1) meddela alla de omständigheter som behövs för styrkande av hans eller hennes identitet,
- 2) meddela transitländerna på hans eller hennes resrutt till Finland,
- 3) vara anträffbar under hela den tid som förfarandet pågår, och
- 4) begära ett giltigt resedokument av myndigheten i sitt hemland och bidra till den identifiering som myndigheten i hemlandet utför för att utfärda resedokumentet.

I samband med delgivningen av ett beslut om avlägsnande ur landet ska utlänningen informeras om skyldigheten att samarbeta och om eventuella följder av underlåtenhet att fullgöra skyldigheten.

146 §

Helhetsbedömning

När meddelande av inreseförbud och dess längd prövas ska det dessutom beaktas om utlänningen har band till Finland eller någon annan EU-medlemsstat eller Schengenstat som avser familjen eller arbetet och vilkas skötsel oskäligt skulle försvåras av ett inreseförbud. Vid prövning av ett meddelande av inreseförbud för en utlänning vars ansökan om internationellt skydd har avslagits kan beaktas även de omständigheter som legat till grund för att ansökan avslagits samt om utlänningen genom sin verksamhet väsentligt försökt försvåra behandlingen av asylansökan.

148 §

Avvisningsgrunder

Även en sådan utlänning kan avvisas som kommit till landet utan uppehållstillstånd och vars vistelse i Finland skulle kräva visum eller uppehållstillstånd, men som inte sökt eller beviljats ett

Betänkande FvUB 2/2025 rd

sådant. Dessutom kan en utlänning vars vistelse under den tid ansökan behandlas inte är laglig i enlighet med vad som föreskrivs i 40 § avvisas.

150 §

Meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas i Finland

En utlänning kan meddelas inreseförbud i beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning. Inreseförbud meddelas när det inte med stöd av 147 a § fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. I dessa situationer tillämpas inte helhetsbedömning enligt 146 §. Från meddelande av inreseförbud kan i enskilda fall avvikas, om barnets bästa eller skyddet för familjelivet förutsätter det.

Inreseförbud meddelas inte en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 a § men som därefter inte beviljats ett nytt uppehållstillstånd eller vars uppehållstillstånd har återkallats. Inreseförbud meddelas dock om den som beviljats uppehållstillstånd har underlåtit att iaktta plikten att återvända eller äventyrar allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten.

Om utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen kan inreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut. Inreseförbud kan meddelas genom ett särskilt beslut även i sådana fall där utlänningen tidigare meddelats ett beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning och grunden för meddelandet av inreseförbud inte har framkommit förrän efter det att beslutet meddelades.

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

150 a §

Meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas annanstans än i Finland

En utlänning som vistas annanstans än i Finland kan meddelas inreseförbud, om hans eller hennes uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta har återkallats med stöd av vad som föreskrivs i 58 § 4 eller 7 mom. Inreseförbud meddelas i samband med ett beslut om återkallande av uppehållstillstånd eller om återkallande av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

Inreseförbud kan meddelas genom ett särskilt beslut, om en utlänning som är misstänkt för eller konstaterats ha gjort sig skyldig till brott eller som äventyrar den nationella säkerheten har undvikit meddelandet av inreseförbudet genom att lämna Finland innan ett förfarande för avlägsnande av honom eller henne ur landet är avslutat.

En utlänning som söker ett uppehållstillstånd utomlands med stöd av 60 § kan meddelas inreseförbud, om hans eller hennes uppehållstillstånd vägrats med stöd av vad som föreskrivs i 36 § eller 36 a § 1–4 punkten.

Betänkande FvUB 2/2025 rd

150 b §

Tidpunkten för inreseförbudets början och dess längd

Inreseförbud meddelas för en tidsperiod på högst fem år. Om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten, kan dock ett inreseförbud för högst 15 år meddelas honom eller henne.

En utlänning som dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare, om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Om en utlänning anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten, kan inreseförbudet meddelas tills vidare.

Bestämmelser om den helhetsbedömning som ska göras när inreseförbudets längd prövas finns i 146 §.

Inreseförbudet börjar gälla från den tidpunkt då utlänningen faktiskt avlägsnar sig från Europeiska unionens medlemsstaters och Schengenstaternas territorium. Ett inreseförbud som meddelats en utlänning som vistas annanstans än i Finland träder dock i kraft omedelbart efter att en behörig myndighet har fattat ett beslut om saken.

150 c §

Återkallande av inreseförbud

Ett inreseförbud kan återkallas helt eller delvis på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak. Inreseförbudet kan återkallas om en utlänning har meddelats inreseförbud på någon annan grund än att det inte beviljats någon tidsfrist för frivillig återresa eller att plikten att återvända inte har iakttagits, och utlänningen kan bevisa att han eller hon har lämnat landet i överensstämmelse med ett beslut om avlägsnande ur landet.

151 §

Polisen och gränskontrollmyndigheten

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska vidta åtgärder för att neka utlänningen inresa, avvisa eller utvisa honom eller henne eller enligt 149 b § kräva att han eller hon beger sig till en annan medlemsstat i Europeiska unionen, om utlänningen inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan fatta beslut om avvisning av en utlänning. Bestämmelser om Migrationsverkets behörighet att fatta beslut om avvisning finns i 152 § 1 och 2 mom.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan meddela en utlänning inreseförbud för högst fem år.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning till Migrationsverket om utvisning av en utlänning. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning till Migrationsverket om nekad inresa för eller avvisning av en utlänning, om polisen eller gränskontrollmyndigheten bedömer att utlänningen bör meddelas inreseförbud för en längre tid än fem år. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan göra en framställning till Migrationsverket om avvis-

Betänkande FvUB 2/2025 rd

ning av en utlänning också när ärendet med tanke på tillämpningen av 148 § är av betydelse i andra liknande fall.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten verkställer beslut om nekad inresa, avvisning och utvisning.

I samband med avvisning och utvisning kan polisen eller gränskontrollmyndigheten införa nödvändiga anteckningar om avlägsnande ur landet i den berörda personens resedokument. Inga anteckningar ska dock göras om det finns anledning att anta att de kan orsaka personen betydande problem.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska för återvändande bevilja den som ska avlägsnas ur landet en europeisk resehandling som det föreskrivs om i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1953 om inrättandet av en europeisk resehandling för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och om upphävande av rådets rekommendation av den 30 november 1994.

152 §

Migrationsverket

Migrationsverket ska besluta om avvisning, om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

171 §

Behöriga myndigheter

Migrationsverket beslutar om meddelande av inreseförbud med stöd av 170 §. Även polisen eller gränskontrollmyndigheten kan besluta om meddelande av inreseförbud med stöd av den paragrafen för högst fem år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande FvUB 2/2025 rd

Helsingfors 21.2.2025

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mauri Peltokangas saf
vice ordförande Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Alviina Alametsä gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Juha Hänninen saml
medlem Christoffer Ingo sv
medlem Mari Kaunistola saml
medlem Anna Kontula vänst
medlem Rami Lehtinen saf
medlem Mira Nieminen saf
medlem Saku Nikkanen sd
medlem Eemeli Peltonen sd
medlem Hanna Räsänen cent
medlem Paula Werning sd
medlem Joakim Vigelius saf
medlem Ben Zyskowiec saml
ersättare Henrik Vuornos saml.

Sekreterare var

utskottsråd Henri Helo.

Betänkande FvUB 2/2025 rd Reservation 1

Reservation 1

Motivering

Regeringens proposition kompletterar det nationella genomförandet av EU:s nuvarande återvändandedirektiv. Samtidigt tar propositionen, inom ramen för det gällande direktivet, i beaktande det omarbetade återvändandedirektivet, som ursprungligen lades fram av kommissionen redan 2018. Kommissionens förslag till omarbetat återvändandedirektiv utgör ännu inte gällande lagstiftning. Medlemsländerna har dock nått ömsesidigt samförstånd om direktivet i form av en partiell allmän riktlinje, som också Finland har förbundit sig till under EU:s förra lagstiftningsperiod. I och med det omarbetade återvändandedirektivet är det sannolikt att en del av bestämmelserna i det nuvarande kraftigare än i nuläget binder medlemsländerna och förpliktar dem till att införa metoder för att effektivisera återsändandet av personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. Det omarbetade återvändandedirektivet och den nu aktuella propositionen har ett nära samband med EU:s långvariga strävan att stärka och förenhetliga invandringsspolitiken inom unionen.

Till en kontrollerad, fungerande och socialt rättvis invandnings- och asylpolitik hör att de som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd lämnar landet. Genomförandet av denna princip är förknippad med betydande problem i hela Europa. Exempelvis fungerar inte tillbakasändningen på ett ändamålsenligt sätt i EU-länderna. Mot denna bakgrund är det förståeligt att kommissionen strävar efter att förplikta medlemsländerna till mer effektiva åtgärder. När man betraktar propositionen som ett led i EU:s gemensamma invandnings- och asylpolitik är det värt att understöda propositionens strävan att effektivisera återsändandet av dem som fått ett nekande beslut. Vi välkomnar att vår nationella lagstiftning utvecklas proaktivt för att motsvara innehållet i det omarbetade återvändandedirektivet. Många av de ändringar som föreslås i propositionen ingår också i det omarbetade återvändandedirektivet. Även om vi stöder de centrala förslagen i propositionen anser vi att den till vissa delar kräver ändringar. Dessa ändringsbehov har också framkommit till exempel i justitieministeriets sakkunnigyttrande.

Grunder för tagande i förvar

Regeringen föreslår att det till 121 § 1 mom. 6 punkten i utlänningslagen fogas en ny grund för tagande i förvar, enligt vilken en person får tas i förvar om han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet. Ändringen kompletterar den gällande bestämmelsen, där en av grunderna för tagande i förvar är att personen konstateras utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. Vi ställer oss bakom syftet med paragrafändringen. Tröskeln för tagande i förvar på grundval av den nationella säkerheten har i praktiken varit mycket hög. Erfarenheterna av till exempel flyktingkrisen 2015–2016 har visat att det behövs en ny grund för tagande i förvar, som också ingår i det omarbetade återvändandedirektivet. Också förändringarna i vår säkerhetspolitiska miljö, såsom hotet om instrumentaliserad migration, talar för att det finns ett behov av ytterligare förutsättningar för att ta personer i förvar.

EU-domstolen har med hänvisning till tidigare rättspraxis preciserat att för att en situation ska omfattas av begreppet allmän ordning, måste det under alla omständigheter, utöver den störning

Betänkande FvUB 2/2025 rd Reservation 1

av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (punkt 33). EU-domstolen anser också att för att bli accepterade ska åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet uteslutande grunda sig på den berörda personens personliga beteende. Skäl som saknar ett direkt samband med omständigheterna i det enskilda fallet i fråga, eller som avser allmänpreventiva hänsyn, kan inte accepteras.

Den ändring som föreslås i propositionen är dock rätt så vagt formulerad med beaktande av att tagande i förvar innebär ett långtgående ingrepp i en persons grundläggande fri- och rättigheter. Bland annat justitieministeriet har lyft fram detta i sitt yttrande till förvaltningsutskottet och grundlagsutskottet har uppmanat förvaltningsutskottet att överväga möjligheterna att precisera regleringen. Den allmän ordningen och säkerheten är som skyddsintresse inte helt jämförbart med den nationella säkerheten, och därför är det motiverat att ställa mer exakta och delvis striktare villkor för tagande i förvar. I motiveringen till lagförslaget preciseras kriterierna med en hänvisning till EU-domstolens rättspraxis. EU-domstolen har betonat att det vid tolkningen av begreppet allmän ordning ska vara fråga om ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Med beaktande av bestämmelsens natur anser vi att själva paragraftexten bör skärpas på det sätt som justitieministeriet föreslår för att undvika reglering genom motivering. En precisering av paragrafen minskar också vissa av de farhågor som sakkunniga framfört angående den föreslagna ändringen.

Risk för avvikande

Regeringen föreslår en övergripande omarbetning av 121 a § i utlänningslagen, som gäller risk för avvikande. Avsikten är att förtydliga de objektiva grunder som bedömningen av risken för avvikande ska grunda sig på enligt artikel 3.7 i återvändandedirektivet. De föreslagna omständigheterna som pekar på risk för avvikande baserar sig på kommissionens handbok för återvändande och kommissionens förslag till omarbetat återvändandedirektiv. Vi anser att de föreslagna bestämmelserna som gäller risk för avvikande är motiverade. De gamla bestämmelserna har ställvis ansetts vara oklara.

Vi anser dock att bestämmelserna i 2 och 3 mom. behöver preciseras till vissa delar. Flera sakkunniga och remissinstanser har påpekat att avsikten är att de omständigheter som anges i 2 mom. i enlighet med propositionsmotiven ska väga tyngre och utgöra starkare enskilda grunder för att förutsättningarna för tagande i förvar är uppfyllda än de grunder som nämns i 3 mom. De omständigheter som avses i 2 mom. ska ge upphov till ett allmänt starkt antagande att det föreligger en risk för avvikande. Bevisbördan att motbevisa antagandet åläggs utlänningsen. Enligt motiveringen till det föreslagna 3 mom. är avsikten däremot att myndigheten har det primära ansvaret att motivera att det föreligger en risk för avvikande.

Denna skillnad i tillämpningen av momenten framgår dock inte av paragrafen. Också här grundar sig förslaget på reglering genom motivering. Det ter problematiskt när bestämmelserna väsentligt påverkar individens grundläggande fri- och rättigheter. För att säkerställa rättssäkerheten och kvaliteten på lagstiftningen anser vi att skillnaden i tillämpningen av momenten behöver lyftas fram i paragrafen.

Betänkande FvUB 2/2025 rd Reservation 1

Återkallande av uppehållstillstånd när en person vistas utomlands

Regeringen föreslår att 58 § kompletteras med nya 7 och 8 mom. om återkallande av uppehållstillstånd som innehåller av en utlänning som vistas någon annanstans än i Finland. Den gällande utlänningslagen tillåter inte att inreseförbud meddelas en person som befinner sig utanför Finland. Lagen tillåter inte heller att ett permanent uppehållstillstånd återkallas med hänsyn till allmän ordning eller säkerhet eller nationell säkerhet.

Behovet av de föreslagna bestämmelserna grundar sig på nya fenomen där det för att kunna trygga den nationella säkerheten är nödvändigt att förhindra att en utlänning reser in i landet. Exempelvis så kallade utländska stridande som reser till ett konfliktområde utgör ett direkt hot mot den finska statens säkerhet och det är motiverat att effektivare än för närvarande sträva efter att förhindras deras inresa i landet. Syftet med bestämmelsen kan därför förordas.

Om en person väntas bli utvisad så fort han eller hon återvänder till Finland, är det motiverat att förhindra att personen överhuvudtaget återvänder. I regeringens lagförslag har bestämmelsen dock formulerats i absolut form. Enligt bestämmelsen leder uppfyllandet av de villkor som anges i paragrafen till att ”uppehållstillståndet återkallas”. Det innebär enligt gängse tolkning att uppehållstillståndet automatiskt återkallas i de situationer som anges i paragrafen. Detta framhävs av att man i övrigt i 58 § och i andra bestämmelser i utlänningslagen i fråga om motsvarande situationer använder den mindre absoluta formuleringen ”kan återkallas”.

I motiveringen till paragrafen framhålls dock att det ska göras en helhetsbedömning och att återkallandet av ett uppehållstillstånd inte sker automatiskt utifrån att de lagstadgade kriterierna uppfylls, utan de föreslagna momenten tillämpas till denna del på samma sätt som de moment i paragrafen som har den mindre absoluta formuleringen ”kan återkallas”. Det föreligger således en konflikt mellan paragrafens ordalydelse och motiveringen till den, vilket försvårar tillämpningen av lagen.

Om det inom samma paragraf används två klart olika ordalydelser som hänvisar till olika nivåer av helhetsbedömning, är avsikten enligt vedertagen lagtolkning att uttrycka att lagen i dessa fall tillämpas på olika sätt. När saken ändå uttrycks på annat sätt i propositionsmotiven är det fråga om problematisk lagstiftningsteknik som delvis syftar till att reglera genom motivering.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet, men 58 §, 121 § 1 mom. 6 punkten och 121 a § med ändringar. (Reservationens ändringsförslag)

Betänkande FvUB 2/2025 rd
Reservation 1

Reservationens ändringsförslag

58 §

Återkallande av uppehållstillstånd

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som innehas av en utlänning som vistas annanstans än i Finland **kan** återkallas, om utlänningen kan utvisas ur landet på en grund som nämns i 149 § 1 mom. 2–4 punkten. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som innehas av någon som vistas utanför Finland återkallas, om personen kan utvisas enligt det som föreskrivs i 149 § 4 mom.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd **kan** återkallas, om personens flyktingstatus har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 1 mom. 6–8 punkten eller om personens status som alternativt skyddsbehövande har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 3 mom. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta återkallas, om personens flyktingstatus har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 1 mom. 6 punkten eller om personens status som alternativt skyddsbehövande har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 3 mom.

121 §

Förutsättningar för tagande i förvar

6) det med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot **den nationella säkerheten eller ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet,**

121 a §

Risk för avvikande

Huruvida en risk för avvikande föreligger avgörs utifrån en individuell helhetsbedömning. Vid bedömningen ska hänsyn tas till utlänningens ålder, hälsotillstånd och sociala förhållanden och andra relevanta faktorer som kan ha en direkt inverkan på risken för avvikande.

Om utlänningen inte visar något annat, antas i regel en risk för avvikande föreligga i ett enskilt fall, om någon av följande omständigheter blir verklighet:

- 1) utlänningen har visat upp förfalskade handlingar eller förstört befintliga handlingar,
- 2) utlänningen har vägrat lämna sina fingeravtryck,
- 3) utlänningen har underlåtit att iaktta ett gällande inreseförbud som meddelats honom eller henne,
- 4) utlänningen vägrar att i enlighet med den skyldighet som föreskrivs i 145 a § samarbeta med de behöriga myndigheterna under ett förfarande för avlägsnande ur landet,
- 5) utlänningen gör våldsamt motstånd under ett förfarande för avlägsnande ur landet,
- 6) en säkringsåtgärd enligt 118–120 och 120 a § har tillämpats, men den har varit otillräcklig,

Betänkande FvUB 2/2025 rd
Reservation 1

7) utlänningen har uttryckligen meddelat att han eller hon inte har för avsikt att iaktta åtgärder som hänför sig till avlägsnande ur landet.

En risk för avvikande kan också föreligga, om någon av följande omständigheter blir verklighet och myndigheten på goda grunder visar att det i fråga om den berörda utlänningen innebär en risk för avvikande:

- 1) utlänningen har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin nya kontaktinformation,
 - 2) utlänningen saknar handlingar som styrker hans eller hennes identitet,
 - 3) utlänningen har underlåtit att iaktta ett beslut om avlägsnande ur landet inom den tidsfrist som beviljats för frivillig återresa,
 - 4) utlänningen inte har begett sig till en annan medlemsstat trots ett krav enligt 149 b §,
 - 5) utlänningen har olagligen anlänt till medlemsstaternas territorium,
 - 6) utlänningen har olovligen tagit sig till en annan medlemsstats territorium,
 - 7) en annan medlemsstat har fattat ett beslut om att avlägsna av utlänningen ur landet.
- Utlänningen kan motbevisa antagandet om risk för avvikande.

Helsingfors 21.2.2025

Eemeli Peltonen sd
Saku Nikkanen sd
Paula Werning sd

Betänkande FvUB 2/2025 rd Reservation 2

Reservation 2

Motivering

Allt sedan upplysningen har tanken om individens personliga frihet legat till grund för västerländska rättsordningar. Denna grundläggande idé omfattar i dag också flera mänskliga rättigheter och rättsprinciper.

De mest uppenbara formerna av personlig frihet är rörelsefriheten och förbudet mot godtyckligt frihetsberövande. Därför är alla situationer där en person kan anses bli frihetsberövad av det allmänna kraftigt reglerade. Huvudregeln är att frihetsberövande som inte grundar sig på en dom för ett brott ska vara en sista utväg. Vidare ska det finnas noggrant avgränsade bestämmelser om sådant frihetsberövande i lag och syftet med frihetsberövandet ska vara att skydda ett viktigt samhällsintresse.

Dessa kriterier uppfylls inte i den lagstiftning som nu föreslås. I propositionen föreslås det att tiden för hållande i förvar förlängs och förutsättningar för tagande i förvar utökas. De föreslagna ändringarna antas leda till att antalet personer som tas i förvar ökar avsevärt. Propositionen innehåller flera problematiska punkter. Vi lyfter nedan fram endast de mest grundläggande problemen.

För det första innebär förslaget att en person kan hållas i förvar i fängelseliknande förhållanden i arton månader utan att ha gjort sig skyldig till något brott eller på något sätt visat att han eller hon utgör en fara för sig själv eller andra. Också barn i alla åldrar kan även i fortsättningen tas i förvar.

Vid domstolsbehandlingen av tagande i förvar iakttas en omvänd oskuldspresumtion, enligt vilken personen måste kunna påvisa sin oskuld för att bli frigiven. Det ter sig särskilt absurt i och med att dessa situationer oftast gäller förmodade framtida händelser. Personen borde alltså på ett trovärdigt sätt visa att han eller hon inte kommer att agera på ett visst sätt någon gång i framtiden, till exempel gömma sig för polisen.

I fortsättningen ska människor kunna tas i förvar om de anses äventyra ”allmän ordning” eller ”allmän säkerhet”. Det stärker en utveckling där säkerhetshot av samma typ behandlas på olika sätt beroende på läget med personens uppehållstillstånd. Bland annat i strafflagen finns omfattande bestämmelser om olika hot mot den allmänna ordningen och säkerheten och i annan lagstiftning finns bestämmelser om myndigheternas metoder för att ingripa i dem. I propositionen motiveras inte varför och till vilka delar dessa bestämmelser är ineffektiva uttryckligen i fråga om den grupp som den föreslagna lagen gäller, om de till övriga delar är tillräckliga.

Vi vill här också lyfta fram att dessa nya föreslagna grunder för tagande i förvar tillsammans med ”den nationella säkerheten”, som redan är en gällande grund, bildar en mekanism som i praktiken tillåter att vem som helst som hör till målgruppen kan fängslas. Sådana mekanismer har tidigare missbrukats allvarligt. Därför är det särskilt oroväckande att förvaltningsutskottet gång på gång förringar eller helt ignorerar grundlagsutskottets och de juridiska experternas anmärkningar om kravet på exakthet och noggrann avgränsning.

Betänkande FvUB 2/2025 rd
Reservation 2

Rättsregler som skyddar de mänskliga rättigheterna och begränsar godtyckligt förfarande är inte utformade för goda och stabila förhållanden, utan med tanke på situationer där institutionerna är i gungning och de som utövar makt förlorar sin omdömesförmåga. I sådana situationer har bestämmelser som ger staten stor prövningsrätt i förhållande till individens friheter upprepade gånger visat sig vara farliga. Till dessa delar är den aktuella propositionen en del av den farliga utvecklingen.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar lagförslaget.

Helsingfors 21.2.2025

Anna Kontula vänst
Alviina Alametsä gröna