

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 42/2014 rd

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

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 november 2014 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 218/2014 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

- överinspektör Robin Harms, Minoritetsombudsmannens byrå
- juridisk expert Susanna Mehtonen, Amnesty International Finlands avdelning rf
- verksamhetsledare Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Sanna Sutter, inrikesministeriet
- polisinspektör Mia Poutanen, Polisstyrelsen
- förvaltningsrättsdomare Anna Salminen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överinspektör Mikko Montin, Migrationsverket

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieombudsman Petri Jääskeläinen
- justitieministeriet
- social- och hälsovårdsministeriet
- högsta förvaltningsdomstolen
- barnombudsmannen
- Polisnrättningen i Helsingfors
- FN:s flyktingkommissariats regionkontor för de baltiska och nordiska länderna (UNHCR, Regional Office).

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen ändringar i utlänningslagen. Genom propositionen genomförs den omarbetade versionen av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd. Samtidigt revideras utlänningslagen så att den överensstämmer med Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat.

Syftet med det omarbetade direktivet är att säkerställa allt mer enhetliga förfaranden i medlemsstaterna för beviljande och återkallande av internationellt skydd. Bestämmelserna i utlänningslagen motsvarar i stor utsträckning bestämmelserna i direktivet, men det finns behov av att precisera lagen så som direktivet förutsätter. De väsentligaste av de föreslagna ändringarna gäller hörande av sökande, sökande i utsatt ställning, trygga länder, nya ansökningar och ansökan om förbud mot verkställighet.

Lagen avses träda i kraft den 1 juli 2015.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Genom den föreslagna ändringen av utlänningslagen (301/2004) genomförs det omarbetade direktivet om gemensamma förfaranden avseende internationellt skydd (direktiv 2013/32/EU, nedan kallat asylprocedurdirektivet). Direktivet ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet, och det innehåller bestämmelser om förfarandena för att bevilja och återkalla internationellt skydd. Syftet med omarbetningen är att se till medlemsstaterna har effektiva asylförfaranden och att sörja för de asylsökandes rättssäkerhet.

Samtidigt ses utlänningslagen över i syfte att göra den enhetlig med omarbetningen av Dublinförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013). Förordningen har tillämpats från ingången av 2014.

I huvuddrag ligger vårt asylförfarande tämligen väl i linje med kraven i det omarbetade asylprocedurdirektivet. Många av direktivändringarna medför inget behov att ändra lagstiftningen. Många av de ändringar som föreslås i utlänningslagen innebär att rådande tillämpningspraxis i stor utsträckning förs in i lag. De väsentligaste ändringarna gäller hörande av sökande, personer i utsatt ställning, trygga länder, nya ansökningar och ansökan om förbud mot verkställighet. Förfarandena blir mer överskådliga och rättssäkerheten stärkt i synnerhet för utsatta personer.

Asylprocedurdirektivet innehåller bindande bestämmelser också om handläggningstiderna för asylansökningar, men medlemsstaterna behöver inte sätta dem i kraft nationellt förrän sommaren 2018. Regeringen föreslår inga bestämmelser om handläggningstiderna i detta sammanhang. I övrigt måste medlemsstaterna genomföra direktivet senast den 20 juli 2015.

Sammantaget anser förvaltningsutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Som helhet tagen är utlänningslagen synnerligen svåröverskådlig till följd av det stora antalet

ändringar, påpekar utskottet. Dessutom ligger flera ändringar av utlänningslagen just nu i riksdagen, och av dessa gäller eller åtminstone tangerar en del samma ämnesområden. Därför är det ytterst svårt att bilda sig en helhetsuppfattning av lagstiftningen och de föreslagna ändringarna. En klar och tydlig lagstiftning är av väsentlig betydelse för utlänningsars rättssäkerhet, men också för de berörda myndigheterna och domstolarna. Därför är det enligt utskottets mening viktigt att man så snabbt som möjligt inleder en översyn av utlänningslagen i syfte att göra lagen klarare, och i det sammanhanget bör man också granska hur direktiven genomförts och utvärdera huruvida lagstiftningen eventuellt behöver utvecklas innehållsmässigt.

Utskottet poängterar också vikten av de behöriga myndigheter skicklighet. De myndigheter som behandlar ansökningar och även exempelvis de myndigheter som för asylsamtal måste ha relevanta kunskaper och utbildning som motsvarar deras uppgifter och ansvarsområden. Utskottet pekar på regeringens motivering, där det på flera ställen påpekas vad som bör beaktas i utbildningen.

Detaljmotivering

97 b §. Inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd. Regeringen föreslår utifrån artikel 18 i asylprocedurdirektivet ett nytt 2 mom. Enligt det ordnas en läkarundersökning för den sökande med dennes samtycke för att utreda faktorer som tyder på tidigare förföljelse eller allvarlig skada, om det behövs för bedömningen av ansökan om internationellt skydd.

Enligt 31 § i förvaltningslagen (434/2003), som tillämpas som allmän lag på förvaltningsärenden, ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras. Också av 7 § i utlänningslagen framgår myndigheternas skyldighet att reda ut

ärenden. I asylanvisningen betonas dessutom asylutredningens centrala betydelse med tanke på avgörandet av ett asylärende. Enligt anvisningen ska myndigheten på eget initiativ beakta och så långt möjligt utreda alla omständigheter som är av betydelse för ärendet. Utskottet anser dock att den föreslagna bestämmelsen behövs. Paragrafen är formulerad på ett sätt som knyter det att man begär läkarutlåtande till bedömningen av fakta och omständigheter i ett asylärende enligt artikel 4 i skyddsgrundsdirektivet (direktiv 2011/95/EU). Dessutom måste relevant rättspraxis beaktas i tillämpliga delar när enskilda fall avgörs. Det går vid behov att presentera rättspraxis närmare i asylanvisningen. Utskottet anser att asylanvisningen dessutom bör preciseras med hänvisning till artikel 18.2 i asylprocedurdirektivet. Asylsökande ska informeras om möjligheten att genomgå läkarundersökning på egen bekostnad.

99 a §. Säkert tredjeland. I denna paragraf föreslås bestämmelser om begreppet säkert tredjeland. De motsvarar bestämmelserna i artikel 38 i asylprocedurdirektivet. I den gällande lagen ingår begreppet säkert tredjeland i begreppet säkert asylland i 99 §. I enlighet med direktivet föreslås nu separata bestämmelser om de två typerna av säkra länder.

Enligt förslaget man som säkert tredjeland för sökanden betraktas en stat som utan geografiska förbehåll har tillträtt och iakttar konventionen angående flyktingars rättsliga ställning, den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) och konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989) (1 mom. 1 punkten).

Dessutom krävs det att sökanden där kunde ha fått skydd som avses i 87 eller 88 § eller som annars är tillräckligt för att en stat ska betraktas som ett säkert tredjeland för sökanden (2 punkten). Motsvarande hänvisning till skydd enligt 87 eller 88 § finns redan nu i den gällande 103 §. Nytt är däremot hänvisningen till skydd som annars är tillräckligt. Utskottet menar att tillägget är motiverat, eftersom det inte går att få sådant

subsidiärt skydd som uttryckligen avses i EU-lagstiftningen i ett säkert tredjeland som inte är EU-medlem. Med "skydd som annars är tillräckligt" avses således skydd som till innehållet motsvarar det som avses i 87 eller 88 §, men som ges någon annanstans än i en EU-medlemsstat. För att vara tillräckligt ska ett sådant skydd vara effektivt och faktiskt i praktiken tillgängligt.

Utskottet vill särskilt peka på regeringens detaljmotivering, enligt vilken man vid tillämpningen av begreppet säkert tredjeland ska fästa särskild vikt vid barnets bästa när man avgör en ansökan som har lämnats in av en minderårig som saknar vårdnadshavare. Regeringen hänvisar till artikel 25.6 c i asylprocedurdirektivet, där det står att en stat kan anses vara ett säkert tredjeland för ett ensamkommande barn bara under förutsättning att detta är för den underåriges bästa.

Bestämmelser om att fästa uppmärksamhet vid barnets bästa finns i 6 § i utlänningslagen, och begreppet "barnets bästa" analyseras i detaljmotiveringen till den paragrafen. Ämnet behandlades senast i samband med reformeringen av lagstiftningen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (RP 266/2010 rd, s. 38—41). Enligt grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Principen om barnets bästa finns uttryckligen inskriven i artikel 3 i FN-konventionen om barnets rättigheter: barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Bedömningen av vad som är barnets bästa måste ske med beaktande av barnskyddslagens (417/2007) bestämmelser om bedömning av barnets bästa. Lagens 4 § preciserar hur bedömningen ska ske och kräver att de valda lösningarna garanterar att barnets bästa tillgodoses. Vid bedömningen av barnets bästa ska uppmärksamhet fästas vid hur olika åtgärdsalternativ och lösningar garanterar barnet 1) en harmonisk utveckling och välfärd samt nära och fortgående mänskliga relationer,

2) möjlighet till förståelse och ömhet samt övervakning och omsorg i enlighet med ålder och utvecklingsnivå, 3) en utbildning som motsvarar barnets anlag och önskemål, 4) en trygg uppväxtmiljö samt fysisk och psykisk integritet, 5) utveckling till självständighet och mognad till ansvarsfullhet, 6) möjlighet att delta och påverka i frågor som gäller barnet självt och 7) hänsyn till språklig, kulturell och religiös bakgrund. Vad som är barnets bästa beror alltid på individen och dessutom är det knutet till barnets aktuella livssituation. Barnets bästa ska alltid vara föremål för en samlad bedömning där också barnets individuella behov, önskemål och åsikter beaktas.

101 §. Uppenbart ogrundad ansökan. Regeringen föreslår att paragrafen ändras utifrån asylprocedurdirektivets artiklar 31.8 och 32.2 om uppenbart ogrundade ansökningar. Samtidigt preciseras paragrafens inledande stycke i språkligt hänseende. Vidare utgår underpunkt c ur 101 § 2 punkten eftersom den grunden inte finns i direktivet, och därmed blir gällande underpunkt d i stället underpunkt c.

Enligt den föreslagna *underpunkt c* kan en ansökan betraktas som uppenbart ogrundad, om sökandens uppenbara avsikt är att missbruka asylförfarandet genom att i syfte att förlänga sin oberättigade vistelse i landet lämna in en ansökan efter det att förfarandet för avlägsnande ur landet har inletts. Innehållet i asylprocedurdirektivet har i detta avseende inte förändrats i förhållande till det tidigare direktivet, vilket har genomförts genom bestämmelser i utlänningslagen. Utskottet anser emellertid att ordalydelsen i underpunkt c bör preciseras för att ligga närmare direktivet och föreslår därför följande lydelse: "*genom att lämna in en ansökan enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnas ur landet*".

198 b §. Ansökan som avser verkställighet i vissa ärenden som gäller internationellt skydd. Enligt förslaget ska ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet göras inom sju

dagar från det att beslutet delgetts, om beslut har fattats med stöd av 95 b § (återkallande av ansökan om internationellt skydd), 103 § (avvisande av ansökan utan prövning) eller 104 § (tillämpning av påskyndat förfarande). Tidsfristen ska omfatta minst fem vardagar. Bakom förslaget ligger artikel 27.3 c i Dublinförordningen, enligt vilken medlemsstaterna i sin nationella rätt ska föreskriva att den berörda personen har möjlighet att inom en skälig tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen.

Sakkunniga har under utfrågningen fört fram bl.a. att det inte bör finnas någon tidsfrist över huvud taget eller åtminstone inte i alla lägen för den som vill ansöka om förbud mot verkställighet eller alternativt att tidsfristen bör vara längre. De föreslagna bestämmelserna har ändå ansetts förbättra nuläget.

Syftet med dessa bestämmelser är att tillsammans med 199 § 4 mom. förbättra rättssäkerheten för dem som ansöker om internationellt skydd, när deras ansökningar avvisas utan prövning eller när ansökan behandlas enligt påskyndat förfarande och de meddelas beslut om avvisning. Enligt den gällande lagen får ett beslut om avvisning i sådana fall verkställas antingen genast efter delgivningen eller den åttonde dagen efter delgivningen. Exempelvis i de fall som gäller tillämpning av Dublinförordningen har den som velat i praktiken varit tvungen att lämna en ansökan om verkställighetsförbud omedelbart efter delfåendet och under alla omständigheter inom en vecka för att vara säker på att verkställigheten inte inleds. Den föreslagna tidsfristen på sju dagar förkortar således i praktiken inte den tid som den sökande har för att ansöka om verkställighetsförbud. I stället blir tidsfristen längre i vissa fall. Utskottet anser att bestämmelserna om tidsfrister bringar reda i oklarheter som rått när det gäller tidpunkten och förfarandet för avlägsnande ur landet. Oklarheterna tas också upp också i propositionsmotiven och dessutom har riksdagens justitieombudsman fäst uppmärksamhet vid dem i sin avgörandepraxis. De sökandes rättssäkerhet stärks samtidigt som myndigheter-

nas åtgärder blir mer förutsebara och lagstiftningen mer överskådlig.

Det framgår av detaljmotiveringen till propositionen att en tidsfrist på sju dagar redan nu i praktiken tillämpas för den som vill lämna in ansökan om förbud mot eller avbrytande av verkställighet och att erfarenheterna av detta är goda. Utskottet anser ändå att man efter lagens ikraftträdande behöver ge akt på om tidsfristen är tillräcklig och skälig.

För tydlighetens skull påpekar utskottet att den föreslagna 198 b § också gäller möjligheten att kräva verkställighetsförbud eller avbrytande av verkställighet vid ansökan om besvärstillstånd hos förvaltningsdomstolen.

199 §. Avgörande av ansökan som avser verkställighet. Regeringen föreslår ett nytt 4 mom. Enligt det ska beslutet om en ansökan som avses i 198 b § fattas inom sju dagar. Tidsfristen ska omfatta fem vardagar. Bakom förslaget ligger artikel 27.3 c i Dublinförordningen, enligt vilken medlemsstaterna i sin nationella rätt ska föreskriva ett beslut om huruvida verkställandet av överföringsbeslutet ska avbrytas ska fattas inom en skälig tidsperiod, och samtidigt medge en noggrann och minutiös kontroll av begäran om uppskov.

I de situationer där en ansökan om internationellt skydd avvisas utan prövning eller behandlas enligt påskyndat förfarande sker verkställighet av beslutet antingen omedelbart eller den åttonde dagen efter delgivningen. Syftet är att nu genom lag se till att den som ska avvisas har rätt att ansöka om att verkställigheten ska avbrytas eller förbjudas samt att få sin ansökan avgjord före avvisningen.

Utskottet hänvisar till vad den säger om 198 b § och anser att bestämmelserna om tidsfrister bringar reda i oklarheter som rätt i fråga om förfarandet samtidigt som rättssäkerhet stärks för dem som ska avvisas. Den gällande 199 § föreskriver om avgörande av ansökningar om verkställighet i förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen. För klarhets skull påpekar utskottet att den tidsfrist för behandling av ärenden som avses i 199 § 4 mom. gäller både

förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt propositionen medger den föreslagna tidsfristen på en vecka tillräcklig granskning av en ansökan samtidigt som den säkerställer ett effektivt asyلفörfarande. Det finns dock skäl att ge akt på hur tidsfristen fungerar.

201 §. Verkställighet av beslut om avvisning. Paragrafen innehåller bestämmelser om verkställighet av avvisningsbeslut i olika situationer. Regeringen föreslår ett nytt 4 mom., som föreskriver att ett avvisningsbeslut inte får verkställas på det sätt som föreskrivs i 2 och 3 mom. innan den ansökan om verkställighetsförbud som avses i 198 b § har avgjorts. I övrigt föreslår regeringen närmast tekniska ändringar i paragrafen.

Under sakkunnigutfrågningen framfördes synpunkter bland annat om att de som ansöker om internationellt skydd i Finland alltid ska ha rätt att vänta på resultatet av överklagandet här, med hänvisning till att effektiva rättsmedel ska garanteras fullt ut.

Grundlagen garanterar var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan, påpekar utskottet. Enligt artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

Bestämmelserna i 190 § i utlänningslagen anger att beslut som fattats av Migrationsverket får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Enligt 201 § 1 mom. får ett avvisningsbeslut verkställas även om det överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Samtidigt gäller att Migrationsverkets beslut om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd inte får verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft. Undantag från detta anges i

201 § 2 och 3 mom., men även i de fallen får den sökande på grundval av den föreslagna 198 b § ansöka om förbud mot eller avbrytande av att beslutet verkställs. Det föreslagna 201 § 4 mom. innebär att ett avvisningsbeslut inte får verkställas innan den ansökan som avses i 198 b § har avgjorts.

I enlighet med 201 § 1 mom. hindrar besvär inte verkställighet av ett avvisningsbeslut när besvärstillstånd söks hos högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen får med stöd av 32 § i förvaltningsprocesslagen (586/1996) förbjuda att beslutet verkställs eller bestämma att verkställigheten ska avbrytas. Det kan emellertid också hända att verkställigheten av en avvisning blir aktuell först efter det att förvaltningsdomstolen fattat sitt beslut, och då kan man yrka på verkställighetsförbud i samband med att högsta förvaltningsdomstolen behandlar ansökan om besvärstillstånd. Utskottet vill för klarhets skull påpeka att 201 § 4 mom. också gäller dessa situationer.

Regeringen går relativt detaljerat igenom bestämmelserna i artikel 9 i asylprocedurdirektivet. De gäller den sökandes rätt att stanna kvar i en medlemsstat i avvaktan på att ett överklagande behandlas och undantagen från denna rätt. Dessutom granskas också artikel 46 synnerligen detaljerat. Den gäller rätten till effektiva rättsmedel. Också dessa artiklars förhållande till vår inhemska lagstiftning belyses. Utskottet erfar att det inte har någon anledning att bedöma propositionen på något annat sätt. Vidare vill utskottet påpeka att det påskynda de förfarandet i praktiken skulle förlora allt betydelse om alla som ansökt om internationellt skydd i Finland fick rätt

att vänta på resultatet av sitt överklagande här. Även förfarandet för avvisande av ansökningar utan prövning skulle förlora sin betydelse. Som utskottet ser det motsvarar det som föreslås direktivet både i fråga om huvudregel och i fråga om undantagen.

Paragrafen är dock uppbyggd på ett relativt komplicerat sätt: den innehåller bestämmelser om verkställighet av både avvisningsbeslut som fattats genom ett asylförfarande och andra avvisningsbeslut. I fråga om de beslut som fattas genom ett asylförfarande innehåller paragrafen både huvudregeln och undantagen. Dessutom måste 198 b § beaktas. Utskottet tar i sin detaljmotivering upp frågan om hur svåröverskådlig utlänningslagen är. Också bestämmelserna om verkställighet bör göras klarare när regleringen utvecklas.

Ikraftträdandebestämmelsen. Regeringen föreslår i ikraftträdandebestämmelsen att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2015 till följd av de nationella genomförandeförpliktelser som asylprocedurdirektivet innehåller. Utskottet föreslår emellertid att den exakta tidpunkten för ikraftträdandet ska lämnas öppen i enlighet med allmän praxis.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget enligt propositionen men 101 § och ikraftträdandebestämmelsen med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag

101 §

Uppenbart ogrundad ansökan

En ansökan kan betraktas som uppenbart ogrundad, om

(1 punkten som i RP)

2) sökandens uppenbara avsikt är att missbruka asylförfarandet

(a och b punkten som i RP)

c) genom att (utesl.) lämna in en ansökan *enbart för att försena eller hindra verkställigheten av ett redan fattat eller förestående beslut som skulle leda till att sökanden avlägsnas ur landet,* eller

(3 punkten som i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 22 januari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Pirkko Mattila /saf
vordf. Mika Kari /sd
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /gröna
Rakel Hiltunen /sd
Anne Holmlund /saml
Reijo Hongisto /saf

Risto Kalliorinne /vänst
Tapani Mäkinen /saml
Mika Raatikainen /saf
Kari Tolvanen /saml
Ulla-Maj Wideroos /sv
ers. Lasse Hautala /cent
Antti Rantakangas /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.

RESERVATION

Allmän motivering

Syftet med propositionen är att genomföra det omarbetade asylprocedurdirektivet och att samtidigt se till att bestämmelserna i utlänningslagen ligger i linje med den omarbetade Dublinförordningen (Dublin III). De väsentligaste ändringsförslagen i utkastet gäller hörande av sökande, personer i utsatt ställning, trygga länder, nya ansökningar och ansökan om verkställighet-sförbud.

Allmänt taget kan det konstateras att de väsentligaste bristerna i den proposition som utskottet godkänner genom sitt betänkande är att den inte i tillräcklig utsträckning vare sig beaktar eller garanterar effektiva rättsmedel när det gäller att se till att ovillkorliga förbud mot tillbakasändning respekteras och att trygga centrala grundläggande och mänskliga rättigheter, såsom att barnets bästa ska komma i främsta rummet. Av de utfrågade expertorganen tog minoritetsombudsmannen, Amnesty International och Flyktingrådgivningen särskilt upp dessa brister i propositionen.

Dessutom framgår det av Flyktingrådgivningens sakkunnigyttrande att regeringen inte i tillräcklig utsträckning analyserat och beaktat de samlade effekterna av EU-direktiven och Dublinförordningen när den genomfört dessa omarbetade EU-rättsakter om ett gemensamt europeiskt asylsystem och tagit fram den aktuella propositionen. Jämförelsen av de olika direktiven och Dublinförordningen har gjorts separat, vilket innebär att det inte alltid har beaktats att de föreslagna bestämmelserna ska uppfylla kraven i alla direktiv plus förordningen.

Detaljmotivering

95 a §. Information till den som ansöker om internationellt skydd. Artikel 4 (rätt till information) i Dublinförordningen kräver att sökanden omedelbart och skriftligt (en gemensam bro-

schyr och en särskild broschyr för ensamkommande barn) ska ges den information som anges i artikeln och som gäller det s.k. Dublinförfarandet. I detta avseende motsvarar vårt nationella förfarande inte vad förordningen kräver.

96 a §. Särskilda förfarandegarantier. Vi föreslår en ny bestämmelse i 96 a § där det anges att medlemsstaterna har en skyldighet att bedöma huruvida en sökande är i behov av särskilda förfarandegarantier. Sökande som är i behov av sådana garantier ska ges det stöd som behövs för att de ska kunna utnyttja sina rättigheter och fullgöras sina skyldigheter under hela asyلفörfarandet. Därför föreslår vi att påskyndat förfarande och avvisande av ansökan utan prövning inte ska tillämpas i fråga om sökande som är personer i utsatt ställning.

Den berörda artikeln i asylprocedurdirektivet understryker att medlemsstaterna ska säkerställa att behovet av särskilda förfarandegarantier även uppfylls om behovet framkommer i ett senare skede av förfarandet (artikel 24.4). Exempelvis måste det i fråga om offer för tortyr och sexuellt våld beaktas hur deras erfarenheter och traumatisering påverkar förmågan att berätta och komma ihåg. Alla som i arbetet kommer i kontakt med asylsökande bör utbildas i att känna igen och beakta trauman.

Ett av syftena med asylprocedurdirektivet är att förbättra och klarlägga utsatta personers ställning så att denna beaktas och dessa personer ges effektiva rättsmedel. Tydligast vore det att införa bestämmelser om att påskyndat förfarande eller avvisande av ansökan utan prövning inte ska tillämpas om behövligt stöd inte kan ges.

97 §. Asylutredning. Artikel 34 i asylprocedurdirektivet har kompletterats med en skyldighet att genomföra en personlig intervju för att avgöra om en ansökan ska upptas till prövning. Också i sådana fall ska medlemsstaterna säkerställa att de som genomför intervjuerna i förväg får

nödvändig grundläggande utbildning, särskilt om internationell människorättslagstiftning, unionens asylregelverk, Europadomstolens och EU-domstolens rättspraxis och intervjueteknik. Enligt propositionen är det fortsatt polisen och gränsbevakningsväsendet som ska föra samtal för att avgöra om en ansökan ska upptas till prövning. Men det har ännu inte säkerställts att dessa myndigheter har de kunskaper och den utbildning som krävs i den nämnda artikeln. Också i fråga om detta bör det snarast möjligt utredas om det är möjligt att även flytta den inledande utredningen till Migrationsverket.

Den berörda bestämmelsen bör ändras så att den sökande alltid hörs på tillbörligt sätt. Enligt propositionen behöver ingen utredning göras av en ny ansökan som inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet. Däremot anges det inte alls hur man ska se till att det utreds huruvida en ny ansökan innehåller nya grunder som påverkar avgörandet. Om den sökande inte hörs på tillbörligt sätt kan man inte vara säker på att Migrationsverket har de uppgifter som behövs för ett beslut. Här borde bestämmelsen åtminstone ha ändrats genom ett tillägg i 2 mom. om att hörande ska ske också i de fall som avses i 103 § 4 punkten.

Samtal för att bestämma prövningsansvarigt land ska alltid föras av Migrationsverket, vilket också FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) har krävt.

97 b §. Inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd. Om inte annat så bör åtminstone motiven till lagen hänvisa till artikel 4.4 i skyddsgrundsdirektivet och till Europadomstolens och kommittén mot tortyrs avgörandepraxis, vilket innebär att den som ska fatta beslut ska be om ett mer detaljerat utlåtande om det presenterade utlåtandet från en allmänläkare inte anses vara tillräckligt. Exempelvis ska den sökande tydligt genom en skriftlig begäran om ytterligare upplysningar under rättas om att den som ska fatta beslutet kräver ett läkarutlåtande till stöd för berättelsen eller så ska det under samtalet tydligt antecknas i proto-

kollet huruvida den som genomför intervjun anser att det behövs ett läkarutlåtande som bevis på tidigare förföljelse.

Paragrafen bör kompletteras med bestämmelser om att protokoll ska upprättas också över asylutredningar som polisen eller gränsbevakningsväsendet utför enligt 97 § och om att en företrädare för en minderårig som saknar vårdnadshavare ska vara närvarande när den minderåriga hörs.

102 ja 103 §. Ny ansökan och avvisande av ansökan utan prövning. Regeringen föreslår en ändring i 103 §, som innebär att nya ansökningar avvisas utan prövning när de inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet. Enligt lagförslaget och betänkandet ska det heller inte krävas något samtal för att avgöra om en ansökan ska tas upp till prövning i anknytning till en sådan ny ansökan. Om en ny ansökan däremot innehåller sådana nya grunder för att få stanna i landet som inverkar på avgörandet av ärendet ska grunderna utredas vid ett asylsamtal.

Däremot framgår det inte hur man ska utreda och bedöma om en ny ansökan innehåller grunder som påverkar avgörandet. Förslaget bör ändras så att den sökande hörs också i dessa fall. Under de senaste åren har grunder som gäller förbud mot tillbakasändning och centrala mänskliga rättigheter lagts fram och erkänts allt oftare också i samband med nya ansökningar.

103 ja 104 §. Avvisande av ansökan utan prövning och tillämpning av påskyndat förfarande. Regeringen föreslår att en ansökan som har lämnats in av en minderårig utan vårdnadshavare får avgöras vid påskyndat förfarande när sökanden kommer från ett säkert ursprungsland. Vi föreslår att ansökningar från ensamkommande minderåriga alltid ska behandlas enligt normalförfarandet. Dessutom måste det beaktas att begreppet säkert ursprungsland är omtvistat inom flyktingrätten.

Det måste tydligt framgå av utlänningslagen att varken påskyndat förfarande eller avvisande

utan prövning ska tillämpas på ensamkommande barn.

198 b §. Ansökan som avser verkställighet i vissa ärenden som gäller internationellt skydd. I den lydelse som regeringen föreslår begränsar paragrafen ogrundat och dessutom mot asylprocedurdirektivets syfte sökandens rätt att ansöka om verkställighetsförbud, dvs. rätten till effektiva rättsmedel. Också enligt artikel 27.3 c i Dublinförordningen ska medlemsstaterna i sin nationella rätt föreskriva att den berörda personen har möjlighet att inom en skäligen tidsperiod begära att en domstol avbryter verkställigheten av överföringsbeslutet i väntan på resultatet av överklagandet eller omprövningen. Sökanden måste ändå ha möjlighet att ansöka om verkställighetsförbud under hela besvärstiden och vid behov också därefter medan besvären om ett beslut om avlägsnande ur landet fortfarande behandlas.

Därför anser vi att bestämmelsen bör ändras väsentligt eller utgå i sin helhet. Bestämmelser om verkställighet av beslut om avvisning finns i 201 §.

201 §. Verktällighet av beslut om avvisning. Vi föreslår att de som ansökt om internationellt ska ha rätt att vänta på resultatet av överklagandet, med hänvisning till att effektiva rättsmedel ska garanteras fullt ut. Detta kan härledas också ur artiklarna 9 och 46 i asylprocedurdirektivet. Detta understryks också av de särskilda förfarandegarantierna och för Finlands del av att vi fortfarande inte har tillräckliga garantier för att utatta personers särskilda behov identifieras i tillräcklig god tid.

När man beaktar att det här gäller ovillkorliga förbud mot tillbakasändning och centrala mänskliga rättigheter bör rätten att invänta resultatet utsträckas till alla situationer där någon ansöker om verkställighetsförbud i ett ärende som gäller internationellt skydd.

I artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna fastställs rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol för var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter

(ovillkorligt förbud mot avlägsnande enligt artikel 19 och barnets rättigheter och barnets bästa enligt artikel 24). Dessutom garanterar stadgan rätten till asyl (artikel 18), ovillkorligt förbud mot avlägsnande (artikel 19) och barnets rättigheter och barnets bästa (artikel 24).

Både Europadomstolen och EU-domstolen har i sin rättspraxis lagt fast att risken för att ovillkorliga förbud mot avlägsnande (tillbakasändning) inte följs måste bedömas i fråga om varje ansökan om asyl, också när det är fråga om att överföra den sökande till en annan EU-medlemsstat. I den senaste relevanta domen från Europadomstolen i stor sammansättning av den 4 november 2014, Tarakhel mot Schweiz, sägs det att det skulle ha stridit mot artikel 3 i Europakonventionen om familj hade avvisats till Italien. Europadomstolen ansåg att Italien borde ha individuella garantier för att familjen tas emot på vederbörligt sätt. Redan tidigare, i januari 2011, hade domstolen slagit fast att ovillkorliga förbud mot tillbakasändning utgör ett hinder för att överföra asylsökande till Grekland (M.S.S. mot Belgien och Grekland).

Flera fall har i praktiken visat att våra nationella bestämmelser och förfaranden för verkställighet av avlägsnande ur landet för närvarande är oklara och varierar från ett polisdistrikt till ett annat och detta på ett sätt som utgör en allvarlig risk för att absoluta förbud mot tillbakasändning inte följs och för att grundläggande mänskliga rättigheter kränks. Ett villkor för att beslut om avlägsnande ut landet ska kunna verkställas måste vara att sökanden i alla lägen och under alla processstapper garanteras möjligheten att ansöka om verkställighetsförbud och att invänta domstolens beslut — också vid påskyndat förfarande och avvisande av ansökan utan prövning och vid överklagande av förvaltningsdomstolens beslut.

I den form som regeringen föreslår blir bestämmelsen om verkställbarhet ännu mer svårbegriplig samtidigt som flertydigheten och de oklara förfarandena kvarstår. Situationen är helt ohållbar när man beaktar att det är fråga om att bedöma ovillkorliga förbud mot tillbakasändning.

Paragrafen måste åtminstone innehålla en tydlig huvudregel som säger att överklagande utgör ett hinder för att verkställa avvisning eller utvisning. Det bör också finnas tydliga regler om undantagen och om att sökanden alltid ska garanteras en skälig tid för att ansöka om och få verkställighetsförbud. Dessutom måste det skrivas in i paragrafen att beslut om avvisning inte får verkställas innan ansökan om verkställighetsförbud har avgjorts. Detta bör utsträckas till situationer där verkställighetsförbud söks hos högsta förvaltningsdomstolen. På detta sätt sörjer man för att domstolen faktiskt fattar ett beslut i ärendet innan beslutet verkställs.

Enligt artikel 46.8 i asylprocedurdirektivet ska medlemsstaterna tillåta sökanden att stanna kvar på deras territorium i avvaktan på resultatet av en ansökan om verkställighetsförbud, om det är fråga om ett undantagsläge där överklagandet inte skjuter upp verkställigheten.

Även artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna utgör i egenskap av primärrättsbestämmelse stöd för att bestämmelser om undantag ska kunna tillämpas bara ytterst begränsat och i undantagssituationer.

Vi föreslår att 201 § 2 och 3 mom. slås ihop till ett moment. Det momentet behöver kompletteras med att sökanden ska ha möjlighet att inom skälig tid be att få ansöka om verkställighetsförbud. Därmed blir 4 mom. i propositionen 3 mom. och får följande lydelse: "*Ett avvisningsbeslut får inte verkställas innan ansökan om verkställighetsförbud har avgjorts*".

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner lagförslaget i följande lydelse (Reservationens ändringsförslag):

Reservationens ändringsförslag

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 95, 95 a, 97, 97 a, 97 b, 99, 101—105, 147 a, 199 och 201 §, av dem 95 a och 97 b § sådana de lyder i lag 432/2009, 97 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 973/2007 och 432/2009, 97 a § sådan den lyder i lag 749/2011, 101 och 102 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 973/2007, 105 § sådan den lyder i lag 973/2007, 147 a § sådan den lyder i lag 1214/2013 samt 201 § sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 432/2009 och 195/2011, och
fogas till lagen nya 96 a, 99 a och 198 b § som följer:

95 §
(Som i FvUB)

95 a §

Information till den som ansöker om internationellt skydd

Den som ansöker om internationellt skydd ska när ansökan lämnas omedelbart skriftligt informeras om asylförfarandet och om sina rättigheter och skyldigheter under förfarandet. Polisen

eller gränskontrollmyndigheten ska informera sökanden *skriftligt* när denne lämnar in en ansökan om internationellt skydd. *Också* Migrationsverket eller en förläggning *får ge informationen på motsvarande sätt* så snart som möjligt efter det att ansökan har lämnats in. Informationen ges på sökandens modersmål eller på ett språk som det finns grundad anledning att anta att sökanden förstår. *Minderåriga som kommer utan vårdnadshavare ska ges en särskild broschyr. Informationen ska ges i enlighet med åliggandena enligt rådets förordning (Dublinförordningen).*

(2 mom. som i FvUB)

96 a §

Särskilda förfarandegarantier

En sökande som på grund av sin utsatta ställning enligt 6 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) eller annars under asylförfarandet har konstaterats ha särskilda behov ges *det stöd som behövs* för att säkerställa att han eller hon kan utnyttja de rättigheter och uppfylla de förpliktelser som hör till asylförfarandet. *Om det under asylförfarandet framkommer att den sökande i utreselandet utsatts för tortyr eller annan omänsklig behandling i form av psykiskt eller fysiskt våld (person i utsatt ställning) ska påskyndat förfarande inte tillämpas i fråga om avvisning av den sökande eller avvisande av dennes ansökan utan prövning.*

97 §

Asylutredning

Polisen eller gränsbevakningsväsendet utreder identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd samt utreder muntligen uppgifter för fastställande av den stat som ansvarar för handläggningen av asylansökan. När sökandens identitet utreds insamlas personuppgifter om hans eller hennes familjemedlemmar och övriga anhöriga. *I samband med ny ansökan ska*

det särskilt utredas huruvida den ansökan innehåller grunder som är nya med tanke på avgörandet.

Polisen eller gränsbevakningsväsendet utreder muntligen de uppgifter som avvisande utan prövning som avses i 103 § 1, 3 och 4 punkten kräver.

Migrationsverket för ett asylsamtal för att muntligen reda ut de grunder som sökanden uppger för att han eller hon i sitt hemland eller i sitt permanenta bosättningsland är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar eller hotas av sådana. På begäran av Migrationsverket kan polisen föra samtal med unionsmedborgare samt tillfälligt med andra sökande, om antalet ansökningar har ökat kraftigt. När dessa samtal förs av polisen på grund av att antalet ansökningar har ökat, ska Migrationsverket underrätta kommissionen om detta minst en gång om året och genast när det inte längre är nödvändigt att polisen för samtalen. *Samtal för att bestämma prövningsansvarigt land ska alltid föras av Migrationsverket.*

(4 mom. som i FvUB)

97 a §

(Som i FvUB)

97 b §

Inhämtande av information i enskilda ärenden som gäller internationellt skydd

(1 mom. som i FvUB)

För sökanden ordnas med dennas samtycke en läkarundersökning för att utreda faktorer som tyder på tidigare förföljelse eller allvarlig skada, om det behövs för bedömningen av ansökan om internationellt skydd. *Protokoll ska upprättas över asylutredningar som polisen eller gränsbevakningsväsendet utför enligt 97 §, och när minderåriga som saknar vårdnadshavare hörs ska den minderåriges företrädare vara närvarande.*

99, 99 a och 101 §
(Som i FvUB)

102 §

Ny ansökan

(1 och 2 mom. som i FvUB)

Vid ny ansökan ska hörande ordnas på tillbörligt sätt för att utreda om påstådda och erkända förbud mot tillbakasändning föreligger. (Nytt 3 mom.)

103 §

Avvisande av ansökan utan prövning

(1 mom. som i FvUB)

Förfarandet för avvisande av ansökan utan prövning får inte tillämpas på minderåriga barn som kommit ensamma. (Nytt 2 mom.)

104 §

Tillämpning av påskyndat förfarande

(1—4 mom. som i FvUB)

Påskyndat förfarande får inte tillämpas på minderåriga barn som kommit ensamma (Nytt 5 mom.)

105 och 147 a §
(Som i FvUB)

198 b §

Ansökan som avser verkställighet i vissa ärenden som gäller internationellt skydd

(1 mom. som i FvUB)

Den sökande får ansöka om förbud mot verkställighet under hela besvärstiden och efter eget önskemål också därefter medan besvärstiden för

ett beslut om avlägsnande ur landet. (Nytt 2 mom.)

199 §

(Som i FvUB)

201 §

Verkställighet av beslut om avvisning

(Utesl.) Migrationsverkets beslut om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd får dock inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft *(utesl.)*. Om det behövs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar besvären *(utesl.)* verkställigheten av beslutet *(utesl.)*.

Om ett avvisningsbeslut har fattats *(utesl.)* kan beslutet verkställas *senast* efter det att resultatet av ett eventuellt överklagande delgetts sökanden *(utesl.)*. Ett beslut som med stöd av 103 § 1 punkten har fattats om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asylland eller med stöd av 104 § om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har ansetts som uppenbart ogrundad, får verkställas tidigast den fjortonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst tio vardagar och att den sökande har getts möjlighet att ansöka om verkställighetsförbud.

Ett avvisningsbeslut får inte verkställas innan ansökan om verkställighetsförbud har avgjorts.

(4 och 5 mom. utesl.)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i FvUB)

Helsingfors den 22 januari 2015

Risto Kalliorinne /vänst

Satu Haapanen /gröna