Betänkande LaUB 15/2016 rd─ RP 234/2016 rd

Lagutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 193 och 197 § 2 mom. i utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 193 och 197 § 2 mom. i utlänningslagen (RP 234/2016 rd): Ärendet har remitterats till lagutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- överinspektör Anu Koivuluoma, justitieministeriet
- projektdirektör Petri Saukko, justitieministeriet
- överinspektör Katri Kurppa, inrikesministeriet
- förvaltningsråd, juris doktor Matti Pellonpää, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Taina Hakkarainen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- överdomare Ritva Isomoisio, Åbo förvaltningsdomstol
- direktör Esko Repo, Migrationsverket
- chefsjurist Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- advokat Marko Marsala, Finlands Advokatförbund
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- finansministeriet
- Östra Finlands förvaltningsdomstol
- Norra Finlands förvaltningsdomstol
- Östra Finlands rättshjälps- och intressebevakningsdistrikt.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen. Behandlingen av besvärsärenden om internationellt skydd som har koncentrerats till Helsingfors förvaltningsdomstol decentraliseras till tre andra förvaltningsdomstolar utöver Helsingfors förvaltningsdomstol. Dessa domstolar är Östra Finlands förvaltningsdomstol, Norra Finlands förvaltningsdomstol och Åbo förvaltningsdomstol.

Den behöriga förvaltningsdomstolen bestäms enligt vilket av Migrationsverkets asylenhets ansvarsområde saken hänför sig till.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017 eller så snart som möjligt efter ingången av 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Propositionen gäller decentralisering av besvärsärenden som gäller asyl och annat internationellt skydd till fyra förvaltningsdomstolar. För närvarande är besvärsärenden som gäller internationellt skydd koncentrerade till Helsingfors förvaltningsdomstol. Enligt propositionen ska ärendena i fortsättningen behandlas av Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstol utöver Helsingfors förvaltningsdomstol. Enligt förslaget ska den behöriga förvaltningsdomstolen fastställas utifrån det ansvarsområde inom Migrationsverkets asylenhet som fattat beslutet. De nämnda förvaltningsdomstolarna kan under vissa förutsättningar överta också ärenden som redan är anhängiga vid Helsingfors förvaltningsdomstol när lagen träder i kraft .

Antalet asylsökande i Finland och annanstans i Europa ökade betydligt 2015. Det ökade antalet asylsökande har orsakat problem för Migrationsverket, som är första beslutsinstans, samt för Helsingfors förvaltningsdomstol som såsom första domstolsinstans avgör besvär över verkets beslut och för högsta förvaltningsdomstolen som är högsta besvärsinstans i dessa ärenden. Arbetsmängden i Helsingfors förvaltningsdomstol har ökat betydligt jämfört med tidigare år och i förhållande till de andra förvaltningsdomstolarna. Ärendena har hopats i Helsingfors förvaltningsdomstol trots anställning av extra resurser. Personalmängden vid Helsingfors förvaltningsdomstol kan i praktiken inte ökas mycket mer.

Lagutskottet noterar en sak som också tas upp i propositionen, nämligen att en snabb domstolsbehandling som sker inom skälig tid är en viktig del av rättssäkerheten särskilt när det gäller ärenden som är känsliga med tanke på de mänskliga rättigheterna. Genom att decentralisera behandlingen av besvärsärenden som gäller internationellt skydd vill man i synnerhet göra behandlingstiderna skäliga. Enligt utskottets mening är förslaget därför motiverat. Men det är svårt att uppskatta hur antalet asylsökande kommer att utvecklas i framtiden. Trots det anser utskottet att decentraliseringen är befogad, eftersom det är viktigt att i lagstiftningen vara förberedd på olika prognoser och alternativ. Utifrån prognoser som gäller antalet besvär håller utlänningsärendena på att bli den största ärendegruppen i Helsingfors förvaltningsdomstol. Det är inte ändamålsenligt, menar utskottet, och även därför kan decentraliseringen stödas.

Sammantaget sett anser lagutskottet att propositionen är behövlig och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget i propositionen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Att trygga sakkunskapen

Decentraliseringen avses träda i kraft den 1 januari 2017 eller så snart som möjligt i början av 2017, alltså med en ganska så snäv tidtabell. Lagutskottet noterar att man därför bör fästa särskild

uppmärksamhet vid att trygga sakkunskapen om asylfrågor i de förvaltningsdomstolar som besvärsärendena övergår till. Särskilt viktigt är det att utöver rekryteringen av sakkunnig personal se till att utbildningen är tillräcklig och att den också tryggas i fortsättningen. Det är också angeläget att se till att det uppstår en enhetlig linje i fråga om avgörandepraxis.

De berörda domstolarna har anvisats tilläggsresurser för att handlägga asylärenden. Enligt erhållen utredning har justitieministeriet med framförhållning redan innan lagens ikraftträdande säkerställs gett de berörda förvaltningsdomstolarna tillåtelse att rekrytera extra personal för att handlägga asylärenden. Domstolarna har också erbjudits möjlighet att på viss tid skicka sina tjänstemän antingen till Helsingfors förvaltningsdomstol eller till högsta förvaltningsdomstolen för att handlägga asylärenden och på så sätt få kunskaper i området. Lagutskottet uttrycker sitt gillande över dessa förberedande åtgärder. Det är angeläget, anser utskottet, att inleda rekryteringen och utbildningen snarast möjligt.

Alla förvaltningsdomstolar handlägger redan nu utlänningsärenden som gäller annat än asyl. Förvaltningsdomstolarna har således redan en stark kompetens inte bara om förvaltningsprocessen utan också om utlänningsfrågor. Lagutskottet konstaterar likväl att besvärsärenden som gäller internationellt skydd inbegriper särdrag, och därför är det nödvändigt att ordna utbildning för att trygga kompetensen och en kvalificerad handläggning av besvären. Enligt erhållen utredning har utbildning i bland annat asylfrågor under 2016 ordnats för tjänstemän som rekryterats till Helsingfors förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen. Ett utbildningspaket om handledning i asylfrågor finns alltså redan och kan erbjudas tjänstemännen vid Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstol. Enligt erhållen utredning är det mest ändamålsenligt att utbildningen ordnas när den rättskipningspersonal som ska handlägga besvären har hunnit bekanta sig med de överförda ärendena.

Att trygga en enhetlig avgörandepraxis är som ovan konstaterats viktigt att beakta i sammanhanget. Men lagutskottet anser att det inte skulle gå att trygga en enhetlig avgörandepraxis genom att koncentrera ärendena till en förvaltningsdomstol i ett läge där mängden ärenden har ökat betydligt och där rättskipningspersonalen har utökats med tiotals nyanställda. Den föreslagna kontrollerade decentraliseringen av ärenden äventyrar därför inte enhetligheten i avgörandepraxis mer än en centralisering. Att i detta skede decentralisera ärendena kontrollerat till endast några förvaltningsdomstolar bidrar till att trygga att avgörandepraxis förblir så enhetlig som möjligt. Dessutom konstaterar lagutskottet att högsta förvaltningsdomstolens linjeval är ett viktigt element i att trygga enhetligheten i avgörandepraxis. Också förvaltningsdomstolarna kan publicera sina avgöranden så att de kan användas av andra förvaltningsdomstolar, trots att de inte har samma prejudikatvärde som högsta förvaltningsdomstolens avgöranden.

Som ovan konstaterats avses lagen träda i kraft den 1 januari 2017 eller så snart som möjligt i början av 2017. Lagutskottet noterar att även om man på olika sätt har försökt bereda sig på lagförslagets brådskande ikraftträdande, måste övervägandena av ikraftträdandetiden väga in de praktiska arrangemangen i fråga om att överföra ärendena, och att trygga den sakkunskap som behövs. Utskottet förutsätter också att konsekvenserna av decentraliseringen följs och utvärderas inte bara allmänt men också med fokus på om de berörda förvaltningsdomstolarna i och med propositionen har kunnat rekrytera tillräckligt med sakkunnig personal och att lagutskottet får en utredning i ärendet före utgången av augusti 2018. (Utskottets förslag till uttalande)

DETALJMOTIVERING

Lag om ändring av 193 och 197 § 2 mom. i utlänningslagen

193 §. Behörig förvaltningsdomstol i ärenden som gäller internationellt skydd. Paragrafen innehåller bestämmelser om behörig förvaltningsdomstol i ärenden som gäller internationellt skydd. I propositionen föreslås det (2 mom.) att den behöriga förvaltningsdomstolen ska bestämmas utifrån det ansvarsområdet för Migrationsverkets asylenhet som fattat beslutet. Enligt erhållen utredning ska Migrationsverkets arbetsordning ändras så att Migrationsverkets asylenhet har fyra områden i stället för fyra ansvarsområden. Därför anser lagutskottet att 2 mom. bör ändras så att begreppet ”ansvarsområde” ersätts med begreppet ”område”.

Som sagt föreslår regeringen att den behöriga förvaltningsdomstolen ska fastställas utifrån ansvarsområdet för asylenheten inom Migrationsverket. Som framgår av propositionsmotiven (s. 4 i RP) är det överdirektören eller chefen för asylenheten som i enlighet med Migrationsverkets arbetsordning bestämmer om ansvarsområdena. Ansvarsområdena fastställs således inte genom Migrationsverkets arbetsordning, utan genom tjänstemannabeslut efter prövning. Lagutskottet anser att den föreslagna modellen där ett tjänstemannabeslut i sista hand också kan fastställa den behöriga förvaltningsdomstolen inte kan anses vara lämplig med avseende på utövande av dömande makt och dess oberoende. Regleringen bör preciseras så att asylenhetens områden fastställs i Migrationsverkets arbetsordning. Därför föreslår utskottet att paragrafen kompletteras med en ny bestämmelse enligt vilken närmare bestämmelser om asylenhetens områden utfärdas i Migrationsverkets arbetsordning (Nytt 4 mom.).

Lagutskottet noterar att den behöriga förvaltningsdomstolen enligt propositionen fastställs på grundval av indelningen i områden enligt 2 mom. beroende på om beslutet har fattats av Migrationsverkets södra, östra, norra eller västra område. Detta innebär att Migrationsverket ska ha de områden som nämns i lagen, och det kan inte ändras genom en bestämmelse eller föreskrift på lägre nivå.

Ikraftträdandebestämmelsen. Ikraftträdandebestämmelsens 2 mom. innehåller en övergångsbestämmelse. Den säger att ärenden som avses i lagen och som är anhängiga vid Helsingfors förvaltningsdomstol när lagen träder i kraft behandlas i den förvaltningsdomstol som bestäms i enlighet med lagen. Om det har förrättats muntlig förhandling i saken eller saken redan har avgjorts vid sammanträde, slutförs behandlingen av ärendet ändå vid Helsingfors förvaltningsdomstol. Vid lagutskottets utfrågning av sakkunniga har det i fråga om övergångsbestämmelsen påpekats att det inte är ändamålsenligt att överföra sådana ärenden till andra förvaltningsdomstolar som är anhängiga vid Helsingfors förvaltningsdomstol och där det redan har vidtagits åtgärder som krävt betydande arbetsinsatser. Det håller lagutskottet med om, med tanke på både en smidig ärendebehandling och en ändamålsenlig resursanvändning. Strävan har också varit att i övergångsbestämmelsen beakta denna aspekt. Men lagutskottet anser ändå att den föreslagna övergångsbestämmelsen bör preciseras så att bestämmelsen ännu bättre beaktar strävan att undvika eventuellt onödigt arbete vid överföringen av besvärsärenden som är anhängiga i Helsingfors förvaltningsdomstol till en annan förvaltningsdomstol. Lagutskottet betonar att den tidpunkt som ligger som grund för överföringen av ärenden ändå måste vara tydligt angiven, och vid behov ska den gå att verifiera i efterskott ur dokumentanteckningarna. Därför föreslår lagutskottet att övergångsbe-

stämmelsen kompletteras så att man utöver det som föreslås i propositionen inte heller ska överföra ärenden där interimistiskt beslut har fattats innan lagen träder i kraft till en annan förvaltningsdomstol. Interimistiska beslut är avgöranden som gäller handläggningen av ärendet och för vilka det upprättas ett protokoll och görs en anteckning i dokumenthanteringen. Interimistiska beslut i fråga om asylärenden är beslut som gäller verkställighet, beslut om att ordna muntlig förhandling och uppskovsbeslut vid sessionen, om det behövs ytterligare utredning före det slutliga avgörandet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 234/2016 rd med ändringar. ***(Utskottets ändringsförslag)***

Riksdagen godkänner ett uttalande. ***(Utskottets förslag till uttalande)***

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av 193 och 197 § 2 mom. i utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i utlänningslagen (301/2004) 193 § och 197 § 2 mom., sådana de lyder, 193 § i lagarna 323/2009, 332/2016 och 646/2016 samt 197 § 2 mom. i lag 501/2016, som följer:

193 §

Behörig förvaltningsdomstol i ärenden som gäller internationellt skydd

Med avvikelse från vad som föreskrivs i 192 § bestäms den behöriga förvaltningsdomstolen på det sätt som föreskrivs i 2 mom., om Migrationsverkets beslut gäller

1) ansökan om asyl eller ansökan om uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd,

2) avslag på ansökan om erhållande av tillfälligt skydd,

3) avlägsnande ur landet, meddelande av inreseförbud eller återkallande av resedokument som utfärdats i Finland, och beslutet anknyter till beslut om avslag som fattats vid asylförfarande eller förfarande som gäller tillfälligt skydd,

4) upphörande av flyktingstatus och därtill hörande återkallande av resedokument för flykting, eller upphörande av status som alternativt skyddsbehövande och därtill hörande återkallande av främlingspass,

5) återkallande av flyktingstatus och därtill hörande återkallande av resedokument för flykting eller återkallande av status som alternativt skyddsbehövande och därtill hörande återkallande av främlingspass.

Om beslutet fattats vid Migrationsverkets asylenhets

1) södra område, är Helsingfors förvaltningsdomstol den behöriga förvaltningsdomstolen,

2) östra område, är Östra Finlands förvaltningsdomstol den behöriga förvaltningsdomstolen,

3) norra område, är Norra Finlands förvaltningsdomstol den behöriga förvaltningsdomstolen,

4) västra område, är Åbo förvaltningsdomstol den behöriga förvaltningsdomstolen.

Förvaltningsdomstolen ska behandla besvär i ärenden som avses i 1 mom. 1—3 punkten skyndsamt.

Närmare bestämmelser om områdena för Migrationsverkets asylenhet utfärdas i Migrationsverkets arbetsordning. (Nytt)

197 §

Ingivande av besvärsskrift

— —

I asylärenden får besvärsskriften ges in även till den behöriga förvaltningsdomstolen. Migrationsverket ska omedelbart efter att ha underrättats om besvären lämna förvaltningsdomstolen de handlingar som verkets beslut baserat sig på.

— —

———

Denna lag träder i kraft den 20 .

I denna lag avsedda ärenden som är anhängiga vid Helsingfors förvaltningsdomstol när denna lag träder i kraft behandlas i den förvaltningsdomstol som bestäms i enlighet med denna lag. Om det innan lagen träder i kraft har fattats ett interimistiskt beslut eller förrättats muntlig förhandling i saken eller saken redan har avgjorts vid sammanträde, slutförs behandlingen av ärendet vid Helsingfors förvaltningsdomstol.

———

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att konsekvenserna av decentraliseringen av besvärsärenden som gäller asyl och annat internationellt skydd följs och utvärderas inte bara allmänt utan också med fokus på om de berörda förvaltningsdomstolarna i och med propositionen har kunnat rekrytera tillräckligt med sakkunnig personal och att lagutskottet får en utredning i ärendet före utgången av augusti 2018.

Helsingfors 8.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Emma Kari gröna
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Mika Niikko saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Juha Pylväs cent
medlem Mari-Leena Talvitie saml
medlem Ville Tavio saf.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.