

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det ändringar i utlänningslagen. Behandlingen av besvärssärenden 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 hänförs till.

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

MOTIVERING

1 Nuläge och föreslagna ändringar

Enligt 190 § 1 mom. i utlänningslagen (301/2004) får ändring i beslut av Migrationsverket sökas genom besvär i enlighet med vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen. De allmänna regionala förvaltningsdomstolarna är Helsingfors, Norra Finlands, Tavastehus, Vasa, Åbo och Östra Finlands förvaltningsdomstolar. I landskapet Åland är Ålands förvaltningsdomstol den allmänna regionala förvaltningsdomstolen. Behandlingen av besvärssärenden som gäller internationellt skydd har centraliserats till Helsingfors förvaltningsdomstol. I 193 § i utlänningslagen föreskrivs om Migrationsverkets beslut över vilka besvär anförs hos Helsingfors förvaltningsdomstol.

Tidigare har besvär som gäller asylansökningar behandlats i asylnämnden. Nämnden var verksam under perioden 1991—1997. Till asylnämnden anfördes besvär över beslut av Utlänningsverket om asyl och om upphörande av flyktingstatus. År 1993 utvidgades asylnämndens behörighet så att till dess behörighet fogades behandling av besvär som anförts över beslut om uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd. Administrativt fanns asylnämnden i anslutning till justitieministeriet och var en oavhängig besvärsinstans av domstolstyp. Efter att asylnämnden lades ned överfördes de ärenden som nämnden behandlat från ingången av 1998 till dåvarande Nylands länsrätt (nuvarande Helsingfors förvaltningsdomstol) för behandling.

Antalet asylsökande i Finland och annanstans i Europa ökade betydligt 2015. Enligt Migrationsverkets statistik kom det då över 32 000 asylsökande till Finland, vilket är nästan tio gånger så många som under de tio föregående åren. 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.

Helsingfors förvaltningsdomstol är en allmän förvaltningsdomstol till vilken det under de senaste åren inkommit ca 8 000 besvär per år. Av dessa har antalet besvär som gällt internationellt skydd uppgått till ca 1 100—1 200. Under 2016 har det till Helsingfors förvaltningsdomstol redan inkommit ca 7 800 besvär som gäller internationellt skydd. Antalet besvär uppskattas uppgå till 10 000 under 2016. Arbetsmängden i Helsingfors förvaltningsdomstol har därmed ökat betydligt jämfört med tidigare år och i förhållande till de andra förvaltningsdomstolarna.

Det är svårt att uppskatta hur antalet asylsökande kommer att utvecklas i framtiden. Det är därför viktigt att i lagstiftningen förbereda sig för olika prognoser och alternativ. I varje fall måste asylsökande tryggas en rättvis rättegång också i framtiden. Man bör sträva efter att motarbeta förlängda behandlingstider med tanke på rättsskyddet hos de asylsökande och smidigheten i avgörandeverksamheten. En snabb domstolsbehandling är en viktig del av rättsskyddet i synnerhet i frågor som är känsliga med tanke på de mänskliga rättigheterna. När ärendevolymer ökat har det blivit aktuellt att bedöma om det är ändamålsenligt eller möjligt att behandla besvärssärenden som gäller internationellt skydd endast vid en förvaltningsdomstol.

Utifrån prognoser som gäller antalet besvär håller utlänningsärendena på att bli den största ärendegruppen i Helsingfors förvaltningsdomstol. Detta är inte ändamålsenligt. Helsingfors förvaltningsdomstol har anvisats tilläggsresurser för att ärenden som gäller internationellt skydd ska kunna behandlas så smidigt och snabbt som möjligt. Med tanke på en effektiv och smidig verksamhet är det inte möjligt att ytterligare avsevärt öka personalantalet i Helsingfors förvaltningsdomstol. Av dessa orsaker är det motiverat att decentralisera de ärenden som i ut-

länningslagen koncentrerats till Helsingfors förvaltningsdomstol till flera förvaltningsdomstolar. Enligt förslaget möjliggör en decentralisering att ärenden också i framtiden kan behandlas smidigt oberoende av hur stora volymerna blir och stöder på lång sikt ett jämnstarkt utvecklande av förvaltningsdomstolarna såsom allmänna förvaltningsdomstolar i första instans.

När man beaktar personalantal och ärendevolymer i förvaltningsdomstolarna är det i detta skede ändamålsenligt att decentralisera ärenden som gäller internationellt skydd till tre andra förvaltningsdomstolar utöver Helsingfors förvaltningsdomstol. Då skulle förvaltningsdomstolarna vara tillräckligt stora med tanke på arbetseffektivitet och specialisering, och ärendena skulle inte genast anhopa sig vid eventuell ändring av ärendevolymer eller personalantalet.

I Sverige har man kommit fram till en liknande lösning och där anförs besvär över beslut av Migrationsverket till migrationsdomstolar som finns i fyra av Sveriges förvaltningsrätter. Migrationsdomstolarna i Stockholm, Malmö och Göteborg inledde sin verksamhet den 1 januari 2006 då utlänningsnämnden lades ned. År 2013 inrättades ytterligare en migrationsdomstol i samband med förvaltningsrätten i Luleå för att verkställa en jämnare fördelning av ärendevolymer.

Domstolarnas behörighet ska grunda sig på lag. Enligt 12 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen (586/1996), som är den allmänna lag som gäller förvaltningsdomstolar, ska besvär över beslut av en sådan myndighet vars verksamhetsområde omfattar hela landet anföras hos den förvaltningsdomstol vars domkrets beslutet huvudsakligen hänför sig till på grund av att största delen av ett område eller en fastighet som avses i beslutet ligger inom domkretsen eller att den person eller sammanslutning som beslutet huvudsakligen gäller har hemkommun respektive hemort där. Enligt 192 § i utlänningslagen är behörig förvaltningsdomstol, om verksamhetsområdet för den myndighet som fattat beslutet omfattar hela landet, den inom vars domkrets parten är bosatt.

En asylsökande har ingen hemkommun i Finland, varför domstolens behörighet inte kan grunda sig på hemkommunen när ändringssökanden är en asylsökande. Asylsökande inkvarteras under den första fasen i beslutsförfarandet och under förfarandet för sökande av ändring antingen i en mottagningscentral eller i privat boende. Ändringssökandes plats i ett privat boende eller i en mottagningscentral kan ändras t.o.m. flera gånger under processens lopp. En uppdelning baserad på var ändringssökanden bor eller var mottagningscentralen finns garanterar inte att ärendena fördelas jämt mellan de olika förvaltningsdomstolarna, varför det inte är ändamålsenligt att basera domstolens behörighet dessa omständigheter.

Det föreslås att ärendena decentraliseras till Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstol utöver Helsingfors förvaltningsdomstol. Den behöriga förvaltningsdomstolen ska fastställas utifrån Migrationsverkets asylenhets ansvarsområde. Utöver Migrationsverket får besvären lämnas till den behöriga förvaltningsdomstolen.

Enligt Migrationsverkets arbetsordning är asylenheten en av ämbetsverkets resultatenheter. I en resultatenhet kan det finnas resultatområden, ansvarsområden och andra grupper. Migrationsverkets asylenhet har nuförtiden fyra ansvarsområden och från och med den 1 januari 2017 har enheten verksamhetsställen i Helsingfors, Villmanstrand, Uleåborg och Åbo. Det skulle vara ändamålsenligt att styra besvär som anförs över beslut av södra ansvarsområdet till Helsingfors förvaltningsdomstol, besvär som anförs över beslut av östra ansvarsområdet till Östra Finlands förvaltningsdomstol, besvär som anförs över beslut av norra ansvarsområdet till Norra Finlands förvaltningsdomstol och besvär som anförs över beslut av västra ansvarsområdet till Åbo förvaltningsdomstol.

I lagen om Migrationsverket (156/1995) eller i statsrådets förordning om Migrationsverket (193/2002) ingår inga bestämmelser om ansvarsområden eller verksamhetsställen, utan det är överdirektören eller chefen för asylenheten som i enlighet med Migrationsverkets arbetsordning bestämmer om dem. Därför är samarbetet mellan Migrationsverket och justitieministeriet av största vikt när Migrationsverket beslutar om ansvarsområden och andra saker som har samband med förfarandet för ändringssökande och domstolars verksamhet.

En decentralisering utifrån ansvarsområden innebär att ärenden inte styrs till Tavastehus och Vasa förvaltningsdomstolar. Till Tavastehus förvaltningsdomstol har dock redan koncentrerats ärenden som gäller stöd till landsbygdsnäringsarna och till Vasa förvaltningsdomstol har ärenden som gäller vattenlagen och miljöskyddslagen koncentrerats. Den föreslagna decentraliseringen strider sålunda inte mot ett jämnt utvecklande av förvaltningsdomstolarna och ställer inte Tavastehus och Vasa förvaltningsdomstolar i en ogynnsammare ställning jämfört med de andra förvaltningsdomstolarna.

Alla förvaltningsdomstolar till vilka besvärärenden som gäller internationellt skydd enligt förslaget ska decentraliseras har uppgett att de har beredskap att behandla dessa ärenden. Asylärenden är till sin natur ärenden som är sensitiva med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och i dem betonas rättsskyddsaspekter såsom en enhetlig avgörandepraxis och skäliga behandlingstider.

Att koncentrera behandlingen av ärenden till en enda förvaltningsdomstol tryggar inte i sig en enhetlig avgörandepraxis då ärendevolymen är stor och de även i samma domstol avgörs i flera olika avgörandesammansättningar. En enhetlig avgörandepraxis kan främjas genom utbildning av personal, genom specialisering och genom utbyte av information om avgöranden. Dessa är möjliga också i en decentraliserad modell. Enhetligheten i avgörandeverksamheten stöds också av högsta förvaltningsdomstolens principavgöranden och publiceringen av dem.

Utlänningsärenden behandlas även i nuläget i alla förvaltningsdomstolar, varför det i förvaltningsdomstolarna redan nu finns den sakkunskap som behövs för avgörande av utlänningsärenden. I ärenden som gäller internationellt skydd är det dock nödvändigt att sörja för god rekrytering och tillräcklig kompletterande utbildning.

Migrationsverket avgör majoriteten av ansökningarna från de asylsökande som kom till Finland 2015 före utgången av 2016. Detta innebär att en stor del av besvären över Migrationsverkets beslut i enlighet med gällande lag styrs till Helsingfors förvaltningsdomstol. För att kunna trygga en smidig och snabb behandling av besvärärenden som gäller internationellt skydd är det viktigt att inte bara nya besvär som anhängiggörs decentraliseras, utan att också de ärenden som är anhängiga i Helsingfors förvaltningsdomstol när lagen träder i kraft kan överföras för behandling till förvaltningsdomstolar som fastställs enligt det aktuella förslaget.

I slutet av 2016 fanns det i Helsingfors förvaltningsdomstol ca 7 000 anhängiga besvär som gällde internationellt skydd. Av dessa ska uppskattningsvis 40 procent överföras från Helsingfors förvaltningsdomstol till en annan förvaltningsdomstol. De ärenden som överförs ska behandlas i den behöriga domstol som fastställs enligt de nya bestämmelserna. I praktiken är denna domstol ofta närmare parten än Helsingfors förvaltningsdomstol. Överföringen till en annan förvaltningsdomstol sker direkt med stöd av lag och gäller alla de besvär som avses i 193 § i utlänningslagen där den behöriga domstolen enligt de nya bestämmelserna är Åbo, Östra Finlands eller Norra Finlands förvaltningsdomstol. Med avvikelse från denna huvudregel är Helsingfors förvaltningsdomstol dock behörig att behandla till slut och avgöra de ärenden där den har hållit muntlig förhandling eller där ärendet redan avgjorts vid sammanträdet. I dessa specialfall tillämpas de bestämmelser som var i kraft när lagen träder i kraft. Helsingfors förvaltningsdomstol är alltså fortfarande den behöriga domstolen, trots att beslutet hade fattats

vid Migrationsverkets västra, östra eller norra ansvarsområde. I situationer där det i ärendet hållits en muntlig förhandling eller ärendet redan avgjorts vid sammanträdet, är det inte meningsfullt att överföra ärendet och på nytt inleda dess behandling i en annan förvaltningsdomstol.

Syftet med övergångsbestämmelsen är att säkerställa att de besvär som gäller internationellt skydd och som är anhängiga när lagen träder i kraft kan avgöras i enlighet med 21 § i grundlagen utan ogrundat dröjsmål i en domstol som är behörig enligt lag. Enligt regeringens uppfattning är övergångsbestämmelsen inte problematisk med tanke på grundlagen. Detta betyder att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

2 Propositionens konsekvenser

Det är nödvändigt att trygga en rättvis rättegång för alla ändringssökande också i framtiden. För dem som ansöker om internationellt skydd är det viktigt att beslut i det egna ärendet fås så snabbt som möjligt. Behandlingstiderna har sålunda en direkt inverkan på rättskyddet hos de asylsökande.

Genom decentralisering minskar antalet ärenden som gäller internationellt skydd och ärenden som inleds i Helsingfors förvaltningsdomstol, vilket med tanke på undvikande av anhopning av ärenden är önskvärt och motsvarar syftet med decentraliseringen. Mängden ärenden ökar på motsvarande sätt i Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstolar. Förvaltningsdomstolarna har anmält att de har beredskap att ta emot de ärenden som decentraliseras genom att ty sig till de tilläggsresurser som behövs.

Genom decentraliseringen strävar man efter att trygga rättskyddet för ändringssökandena också i det hänseende att tillräckligt erfarna domare med gedigen erfarenhet av förvaltningsprocessen och utlänningsärenden ska delta i behandlingen av ärenden. Samtidigt underlättas rekryteringssvårigheterna för Helsingfors förvaltningsdomstol genom att göra rekryteringarna riksomfattande. Bl.a. för att trygga specialsakkunskapen och enhetligheten i praxis är det dock inte motiverat att utvidga decentraliseringen till alla förvaltningsdomstolar. En begränsad decentralisering gör det också lättare att inrikta utbildningsbehoven. Decentraliseringen har ingen direkt inverkan på Migrationsverkets eller andra förvaltningsmyndigheters än rättshjälpsbyråernas verksamhet.

Decentralisering på det föreslagna sättet påverkar sändande av begäran om avgörande enligt rättshjälpslagen till förvaltningsdomstolen. I 24 § i rättshjälpslagen (257/2002) föreskrivs om förande av beslut som rättshjälpsbyrån har fattat till domstol för prövning. Enligt 2 mom. ska rättshjälpsbyrån utan dröjsmål sända begäran om avgörande för prövning till den domstol där huvudsaken behandlas eller till vars behörighet det hör att pröva huvudsaken. Den domstol till vilken rättshjälpsbyrån har riktat begäran om avgörande är behörig att pröva saken. Med stöd av bestämmelsen i fråga sänds begäran om avgörande till Helsingfors förvaltningsdomstol, som även efter att lagen träder i kraft ska vara behörig att pröva begäran om avgörande. Efter att lagändringen trätt i kraft ska begäran om avgörande sändas till den domstol för prövning där huvudsaken behandlas. Om huvudsaken inte har inletts i domstolen, skickas begäran om avgörande för prövning till den förvaltningsdomstol som fastställs utifrån Migrationsverkets asylenhets ansvarsområde. Den rättshjälpsbyrå till vilken begäran om avgörande sänts ska i Migrationsverkets elektroniska ärendehanteringssystem (UMA) kontrollera vilket ansvarsområde huvudsaken behandlas i eller vilket ansvarsområde som avgjort huvudsaken och på basen av detta sända begäran om avgörande för prövning av den behöriga förvaltningsdomstolen. Med stöd av 24 § 2 mom. ska den förvaltningsdomstol till vilken rättshjälpsbyrån ställt begäran om avgörande vara behörig att pröva ärendet, fastän det ansvarsområde som behandlar ärendet sedermera skulle ändras.

Det förmodas alltså inkomma upp till cirka 10 000 antal besvär som gäller internationellt skydd till Helsingfors förvaltningsdomstol 2016. Under de senaste åren har det till Helsingfors förvaltningsdomstol årligen inkommit sammanlagt 8 000 ärenden av alla slag. I ärenden som gäller internationellt skydd har den genomsnittliga behandlingstiden i Helsingfors förvaltningsdomstol varierat mellan tre och sex månader under 2016. I år ökade antalet besvär kraftigt under våren och sommaren. Det riktas ett tryck mot en ökning av behandlingstiden under den närmaste framtiden på grund av ökningen i antalet besvär, trots att man utöver lagändringar och ändringar i domstolarnas interna arbetsprocesser har strävat efter att stävja ökningen genom att anställa nya medarbetare.

I början av 2016 trädde en lagändring (1454/2015) i kraft, enligt vilken högsta förvaltningsdomstolen är behörig att avgöra besvärstillståndsärenden som gäller internationellt skydd utöver i en sammansättning med tre ledamöter också i en sammansättning med två ledamöter. I början av september 2016 trädde lagändringar (646—651/2016) i kraft, genom vilka man strävar efter att påskynda behandlingen av besvär i förvaltningsdomstolarna och att effektivisera rättshjälpen.

Det är viktigt att den finansiering som behövs för behandlingen av besvär också tryggas under de kommande åren.

Helsingfors förvaltningsdomstols omkostnader finansieras genom omkostnadsmomentet för övriga domstolar, vilket för behandling av asylbesvär anvisats ett tilläggsanslag på 7,8 miljoner euro för 2016. Med hjälp av ett tilläggsanslag har 82 arbetstagare anställts vid förvaltningsdomstolen. Det har varit svårt för förvaltningsdomstolen att hitta tillräckligt med kunnig rättskipningspersonal, i synnerhet domare. Anslaget för 2016 har därför inte använts i sin helhet, och ca 3 miljoner euro överförs till nästa år.

I budgetpropositionen 2017 föreslås också ett tilläggsanslag för behandling av besvär i asylärenden. Ett tilläggsanslag på 8,7 miljoner euro har föreslagits under omkostnadsmomentet för domstolarna för behandling av besvär som gäller internationellt skydd och familjeåterförening. Efter att det tillägg på 1,5 miljoner euro som riktas till familjeåterföreningsärenden subtraheras från tilläggsanslaget finns det, när man beaktar detta tilläggsanslag och de anslag som överförs från år 2016, sammanlagt ca 10 miljoner euro att anvisa för behandling av besvär som gäller internationellt skydd år 2017. Utgifterna för de tilläggsresurser som för närvarande finns i Helsingfors förvaltningsdomstol uppgår till ca 6 miljoner euro på årsbasis.

Förvaltningsdomstolen förväntas avgöra ca 3 000 asylbesvär i år, varvid ca 7 000 besvär överförs till nästa år. Det bedöms dessutom att ca 7 000 asylbesvär inleds nästa år. Justitieministeriet har bedömt att förvaltningsdomstolen avgör ca 600 besvärärenden i månaden. Detta är en betydande ökning jämfört med den nuvarande behandlingstakten, som för närvarande belastas bl.a. av att besluten allt oftare fattas utifrån en individuell prövning och det tar sin tid för nya anställda att lära sig ärendegruppen. Trots att Helsingfors förvaltningsdomstol eventuellt uppnått en snabbare behandlingstakt kommer den genomsnittliga behandlingstiden i besvärärenden som gäller internationellt skydd att fördubblas 2017 och uppgå till över 12 månader under 2018. År 2018 påverkas förlängningen av behandlingstiden betydligt av att största delen av de ärenden som inkommer 2017 överförs för avgörande 2018.

I synnerhet när man beaktar de problem som Helsingfors förvaltningsdomstol observerat i praktiken i fråga om rekrytering av ytterligare nya domare med tillräckliga färdigheter samt de regionala förvaltningsdomstolarnas beredskap att behandla besvär, är det ändamålsenligt att decentralisera besvärärenden som gäller internationellt skydd. Det är möjligt att utöka antalet handläggare så att det motsvarar den ökade arbetsvolymen på basis av de anslag som anvisats för detta ändamål. På basis av mängden avgöranden ansvarsområdena inom Migrationsverkets

asylenhet hade 2016 fördelas mängden besvärssärenden efter decentraliseringen så att ca 60 procent av besvären styrs till Helsingfors förvaltningsdomstol och sammanlagt ca 40 procent av besvären till de övriga tre förvaltningsdomstolarna.

Genom en decentralisering som genomförs på det föreslagna sättet strävar man efter att motarbeta förlängda behandlingstider. Detta förutsätter att det anställs mer personal också till de förvaltningsdomstolar till vilka ärenden decentraliseras. För behandling av asylärenden föreslås i budgetpropositionen 2017 under omkostnadsmomentet för övriga domstolar 8,7 miljoner euro och under omkostnadsmomentet för högsta förvaltningsdomstolen ca 2 miljoner euro. Genom att till Helsingfors förvaltningsdomstol styra 6 miljoner euro som motsvarar de tilläggsresurser som för närvarande finns där och genom att till andra förvaltningsdomstolar styra tilläggsresurser till ett belopp som motsvarar mängden decentraliserade ärenden kan man motverka den uppskattade ökningen i behandlingstiden.

Genom decentralisering möjliggörs en höjning av domstolarnas avgörandekapacitet så att den bättre motsvarar ökningen i arbetsmängden, vilket hindrar att behandlingstiden avsevärt ökar. Den genomsnittliga behandlingstiden förväntas då stanna vid cirka sex månader, vilket är hälften mindre än vad som bedömts som genomsnittlig behandlingstid för ärenden utan decentralisering. Det kostar cirka 65 euro per dag att inkvartera en asylsökande i en mottagningscentral. På basis av mottagningscentralernas realiserade dygnspris kostar inkvarteringen av 6 000 personer som söker internationellt skydd ca 140 miljoner euro. Om den genomsnittliga behandlingstiden i förvaltningsdomstolen var sex månader, skulle kostnaden för inkvartering av 6 000 personer som sökt internationellt skydd vara ca 70 miljoner euro räknat på basis av mottagningscentralernas realiserade dygnspris. Den kalkylmässiga inbesparingen enbart i de kostnader som orsakas av inkvartering av asylsökande kan sålunda uppgå till tiotals miljoner euro.

Det är möjligt att genomföra decentraliseringen också på det sättet att besvären utöver Helsingfors förvaltningsdomstol styrs till alla regionala förvaltningsdomstolar. Antalet besvärssärenden som överförs till 2017 är således ca 7 000. Om ärendena fördelades mellan fem förvaltningsdomstolar utöver Helsingfors förvaltningsdomstol, skulle en jämn fördelning av detta antal styra ca 560 ärenden till var och en av de fem domstolarna. Detta skulle leda till en jämnare ökning av antalet besvär i förvaltningsdomstolarna. Det är också möjligt att motarbeta förlängda behandlingstider genom denna modell. Vid en decentralisering av ärendena till alla förvaltningsdomstolar kan man inte fastställa den behöriga förvaltningsdomstolen på basis av Migrationsverkets ansvarsområden. Fastställande av den behöriga förvaltningsdomstolen på något annat sätt skulle sannolikt leda till minskad förutsebarhet av fördelningen av besvärsvolymerna. Detta skulle sannolikt leda till skillnader i genomsnittliga behandlingstider mellan de olika förvaltningsdomstolarna. Med tanke på den asylsökandes rättsskydd är det viktigt att behandlingstiderna inte i betydande grad är olika på olika håll i Finland.

De personalresurser som behövs vid behandlingen av besvären och de kostnader som föranleds av utbildningen är lika stora när besvären decentraliseras till en del av förvaltningsdomstolarna och när de decentraliseras till alla förvaltningsdomstolar. För att motverka en ökning av administrativa kostnader riktas personalresurserna i huvudsak till lagskipningspersonal. Behovet av extra personal för 2017 uppskattas uppgå till trettio (30) årsverken, vilket innebär en kostnad på ca 2,05 miljoner euro. Dessa personalresurser kommer att täckas genom anslag i enlighet med budgetpropositionen för 2017. Behovet av personalresurser är detsamma både i den nuvarande centraliserade modellen och när ärendena decentraliseras till en del eller alla förvaltningsdomstolar. Problemet med den centraliserade modellen är dock tillgången på behörig personal. I den centraliserade modellen stannar resurserna på en betydligt lägre nivå än vad arbetsmängden förutsätter, vilket innebär att behandlingstiderna förlängs betydligt. De kostnader som orsakas av utbildningen är lika stora i den centraliserade modellen och när

ärendena decentraliseras till en del av förvaltningsdomstolarna eller alla förvaltningsdomstolar. Utbildningskostnader i anknytning till asylärenden uppgår till ca 10 000 euro 2017.

En decentralisering till alla förvaltningsdomstolar kan dock under en övergångsperiod i någon mån medföra större kostnader jämfört med det föreslagna alternativet, t.ex. kostnader för lokaler samt kostnader orsakade av systemändringar till följd av överföringen samt andra överföringskostnader utan att effektiviteten avseende avgöranden skulle öka i takt med kostnaderna. I den centraliserade modellen är lokalkostnaderna ca 80 000 euro större än när ärendena decentraliseras på det föreslagna sättet. De systemkostnader som orsakas av överföringen av ärendena uppgår i den föreslagna modellen till ca 20 000 euro och kostnaderna för att fysiskt överföra ärendena uppgår till ca 1 800 euro.

Vid valet av det föreslagna alternativet har man också beaktat synpunkter som avser tryggheten av ett klart besvärsförfarande och av enhetliga beslut samt det att målet är att utveckla förvaltningsdomstolarna så att de blir så jämnstarka första instansens domstolar som möjligt. Utifrån en uppföljning av antalet besvär som gäller internationellt skydd kan man i framtiden också överväga en decentralisering av dessa besvär till alla förvaltningsdomstolar.

3 Beredningen av propositionen

Justitieministeriet tillsatte den 23 november 2015 en arbetsgrupp för att utvärdera en decentralisering av behandlingen av besvärssärenden som enligt utlänningslagen centraliserats till Helsingfors förvaltningsdomstol. Arbetsgruppen bedömde behandlingen enligt den nuvarande modellen, dvs. behandling av ärendena i Helsingfors förvaltningsdomstol samt decentralisering av ärenden till alla förvaltningsdomstolar, eller decentralisering till en del av förvaltningsdomstolarna. Som utgångspunkt för sin granskning höll arbetsgruppen det att besvärssärendena även när volymerna växer ska ordnas effektivt och snabbt och på ett sätt som respekterar rättskyddet hos de asylsökande. Arbetsgruppen hörde representanter från allmänna regionala förvaltningsdomstolar, högsta förvaltningsdomstolen samt från andra instanser såsom inrikesministeriet, Migrationsverket, Rättsregistercentralen, rättshjälpen och Flyktingrådgivningen rf. Arbetsgruppen kom fram till att behandlingen av besvärssärenden bör decentraliseras till två eller tre andra förvaltningsdomstolar utöver Helsingfors förvaltningsdomstol. En avvikande mening lämnades till arbetsgruppens bedömningspromemoria (Behandling av asylbesvär. Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 16/2016) i vilken decentralisering av ärendena förordades, men enligt vilken de redan i detta skede borde decentraliseras till alla förvaltningsdomstolar.

Utlåtanden begärdes om arbetsgruppens bedömningspromemoria. Följande instanser gav sitt utlåtande om bedömningspromemorian: inrikesministeriets migrationsavdelning, finansministeriet, Helsingfors, Tavastehus, Östra Finlands, Norra Finlands, Åbo och Vasa förvaltningsdomstol samt Ålands förvaltningsdomstol, högsta förvaltningsdomstolen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Finlands Advokatförbund, Finlands domareförbund rf, Helsingfors, Uleåborgs och Päijänne-Tavastlands rättshjälpsbyråer samt Finlands översättar- och tolkförbund ry. Remissinstanserna understödde decentralisering av ärendena. Enligt inrikesministeriet är det väsentliga i situationen att behandlingen av ärendena kan skötas effektivt, så att behandlingstiden för besvären kan göras så kort som möjligt. Inte heller Migrationsverket såg några hinder för en decentralisering. Bland domstolarna understödde högsta förvaltningsdomstolen och Östra Finlands förvaltningsdomstol en decentralisering av ärendena till en del av förvaltningsdomstolarna medan Tavastehus, Norra Finlands, Åbo och Vasa förvaltningsdomstol understödde en decentralisering av ärendena till alla förvaltningsdomstolar. Enligt Helsingfors förvaltningsdomstol beror tidpunkten för en eventuell decentralisering liksom det hur många förvaltningsdomstolar ärendena ska decentraliseras till på hur ärendemängden utvecklas.

På basis av ovan nämnda arbetsgrupps bedömningspromemoria och de utlåtanden som inkommit om den tillsatte justitieministeriet den 29 juni 2016 en arbetsgrupp för att bereda decentraliseringen av de ärenden som i utlänningslagen (301/2004) koncentrerats till Helsingfors förvaltningsdomstol till tre andra regionala förvaltningsdomstolar utöver Helsingfors förvaltningsdomstol. I arbetsgruppen ingick representanter från justitieministeriet och Helsingfors förvaltningsdomstol.

Arbetsgruppen föreslog att besvären utöver Helsingfors förvaltningsdomstol decentraliseras till Östra Finlands, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstol, och att den behöriga förvaltningsdomstolen fastställs utifrån Migrationsverkets ansvarsområden. De ärenden som har inletts i Helsingfors förvaltningsdomstol när denna lag träder i kraft överförs för behandling i en förvaltningsdomstol som fastställs enligt de nya bestämmelserna.

I de utlåtanden som inkom om arbetsgruppens förslag motsatte sig ingen av remissinstanserna en decentralisering av ärendena. Den största delen av remissinstanserna hade inga anmärkningar till propositionen. Inrikesministeriet, Migrationsverket, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Polisstyrelsen samt Helsingfors, Päijänne-Tavastlands och Uleåborgs rättshjälpsbyråer understödde förslaget som sådant. Bland domstolarna ansåg högsta förvaltningsdomstolen samt Helsingfors, Norra Finlands och Åbo förvaltningsdomstolar att alla ärenden som inletts i Helsingfors förvaltningsdomstol innan lagen trädde i kraft inte bör decentraliseras. Detta motiverades i första hand med att det inte är ändamålsenligt att överföra sådana ärenden där beredningen är långt framskriden, utan dessa ärenden ska kunna behandlas till slut i Helsingfors förvaltningsdomstol. Tavastehus och Vasa förvaltningsdomstolar understöder en decentralisering, men på så sätt att ärendena redan i detta skede decentraliseras till alla förvaltningsdomstolar. En del av domstolarna och Flyktingrådgivningen rf ansåg att tidtabellen för ikraftträdandet av den föreslagna lagen är för snabb. Däremot önskade Östra Finlands förvaltningsdomstol att lagen träder i kraft redan vid ingången av 2017. Flera remissinstanser betonade att man i samband med decentraliseringen måste se till att domstolarna har tillräckliga resurser och att det ordnas utbildning för de domstolar som omfattas av decentraliseringen.

4 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017 eller så snart som möjligt efter ingången av 2017. Ärenden som är anhängiga i Helsingfors förvaltningsdomstol när lagen träder i kraft flyttas för behandling i en förvaltningsdomstol som bestäms enligt förslaget. Om det har för rättats muntlig förhandling i saken eller saken redan har avgjorts vid sammanträde, slutförs behandlingen av ärendet dock vid Helsingfors förvaltningsdomstol.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

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 ansvarsområde, är Helsingfors förvaltningsdomstol den behöriga förvaltningsdomstolen,
- 2) östra ansvarsområde, är Östra Finlands förvaltningsdomstol den behöriga förvaltningsdomstolen,
- 3) norra ansvarsområde, är Norra Finlands förvaltningsdomstol den behöriga förvaltningsdomstolen,
- 4) västra ansvarsområde, är Åbo förvaltningsdomstol den behöriga förvaltningsdomstolen.

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

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 har förrättats muntlig förhandling i saken eller saken redan har avgjorts vid sammanträde, slutförs behandlingen av ärendet vid Helsingfors förvaltningsdomstol.

Helsingfors den 10 november 2016

Statsministerns ställföreträdare, utrikesminister

Timo Soini

Kommunikationsminister Anne Berner

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:

Gällande lydelse

193 §

Anförande av besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol

Migrationsverkets beslut överklagas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol, om beslutet 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.

Föreslagen lydelse

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 ansvarsområde, är Helsingfors förvaltningsdomstol den behöriga förvaltningsdomstolen,*

2) *östra ansvarsområde, är Östra Finlands förvaltningsdomstol den behöriga förvalt-*

Gällande lydelse

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

197 §

Ingivande av besvärsskrift

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

Föreslagen lydelse

ningsdomstolen,

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

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

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

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 har förrättats muntlig förhandling i saken eller saken redan har avgjorts vid sammanträde, slutförs behandlingen av ärendet vid Helsingfors förvaltningsdomstol.