

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 30/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 208/2010 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

- polisinspektör Per Ehrstén, Polisstyrelsen
- direktör Jaana Vuorio, Migrationsverket
- överinspektör Päivi Keskitalo, Minoritetsombudsmannens byrå
- kommissarie Juha Holopainen, polisinrättningen i Helsingfors.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Harri Sivula, polisinspektör Joni Länsivuori och överinspektör Martti Ant-Wuorinen, inrikesministeriet

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- Helsingfors tingsrätt
- Helsingfors stad
- Flyktingrådgivningen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i utlänningslagen. Propositionen grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. En ny paragraf om frivillig återresa föreslås. Den innebär att man i anslutning till ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna fastställa en tidsfrist inom vilken utlän-

ningen frivilligt kan lämna landet. Regeringen föreslår också ändringar i bestämmelserna om inreseförbud och tagande i förvar. Grunderna för meddelande av inreseförbud ska preciseras och en maximitid ska föreskrivas för hållande i förvar. I propositionen föreslås det dessutom att bestämmelserna om verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet ska preciseras.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Propositionen bygger på Europaparlamentets

och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandedirektivet). Det

centrala i propositionen är en ny bestämmelse om frivillig återresa som föreslås i utlänningslagen. Regeringen föreslår också ändringar i bestämmelserna om inreseförbud och om tagande i förvar. Samtidigt föreslås klarare bestämmelser om verkställighet av beslut om avlägsnande ur landet.

Med hänvisning till propositionen och inkomsten utredning anser utskottet att propositionen behövs och fyller sin funktion. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkning- ar och ändringsförslag.

Frivillig återresa

Den gällande utlänningslagen (301/2004) har inga uttryckliga bestämmelser om frivillig återresa. Nu föreslår regeringen en ny 147 a §, som innebär att en utlänning som avvisas eller utvisas samtidigt ska ges en tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar inom vilken han eller hon frivilligt kan avlägsna sig ur landet. Denna tidsfrist följer av återvändandedirektivet.

Förvaltningsutskottet stöder detta förslag. Genom att en möjlighet till frivillig återresa införs sätts de grundläggande och mänskliga rättigheterna mer i fokus i behandlingen av personer som meddelats beslut om avvisning eller utvisning. Det nuvarande systemet, som saknar bestämmelser om att lämna landet frivilligt, kan ha gett intrycket att en utlänning som vistas i landet utan rätt att uppehålla sig här inte skulle ha någon skyldighet att lämna landet innan myndigheterna använder tvångsmedel för att avlägsna personen från landet.

Sakkunniga har påpekat att förslaget är relativt kortfattat när det gäller behörighetsfördelningen mellan polisen och Migrationsverket och att Migrationsverket, polisen och gränsbevakningen gemensamt måste komma överens om många detaljer i fråga om förfarandena.

Enligt uppgift var detta ett medvetet val av dem som beredde lagen, eftersom syftet var att skapa ett så flexibelt system som möjligt och det är ändamålsenligt att största delen av de rutiner som följs när man verkställer beslut om återsändande bygger på polisens anvisningar. De kräver då inte regler på lagnivå. Syftet med propo-

sitionen var inte att ändra på behörighetsfördelningen mellan myndigheterna.

Förvaltningsutskottet förutsätter att man följer upp hur myndighetssamarbetet fungerar och vid behov vidtar åtgärder på författnings- och anvisningsnivå för att skapa klarhet i samarbetet.

Meddelande och återkallande av inreseförbud

Återvändandedirektivet innebär utvidgad användning av inreseförbud. Regeringen föreslår därför att 150 § i utlänningslagen ska ändras så att inreseförbud i princip meddelas när någon tidsfrist för frivillig återresa inte har beviljats eftersom villkoren för detta inte är uppfyllda eller när åläggandet att återvända inte har hörtsammats inom utsatt tid.

Utskottet tror att färre utlännningar kommer att stanna i landet utan rätt i hopp om att kunna få stanna kvar längre, när man inför inreseförbud som sanktion vid uppmaning att lämna landet. Samtidigt bör man komma ihåg bestämmelserna i lagens 146 §, dvs. att när avvisning, utvisning, meddelande av inreseförbud och inreseförbudets längd prövas ska hänsyn tas till de omständigheter som beslutet grundar sig på och till sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken. Vid prövningen ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet.

Hur länge någon får hållas i förvar

Utlänningslagens 121 § innehåller bestämmelser om villkor för tagande i förvar. Enligt den artikeln kan det bestämmas att en utlänning ska tas i förvar, om det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon genom att hålla sig undan eller på annat sätt förhindrar eller avsevärt försvårar beslutsfattande som gäller honom eller henne själv eller verkställigheten av beslut som gäller avlägsnande ur landet, om det är nödvändigt att ta utlänningen i förvar för att utreda hans eller hennes identitet då den är oklar eller om det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon gör sig skyl-

dig till brott i Finland. Den gällande lagen anger ingen längsta tid som någon får vara i förvar.

Regeringen föreslår nu att 127 § i utlänningslagen ändras så att där anges en tidsgräns för när den som tagits i förvar senast ska frigges. Maximitiden föreslås vara sex månader och i undantagsfall tolv månader, dvs. de maximala förvarsperioder som direktivet tillåter.

Förvaltningsutskottet anser att de längsta tillåtna förvarsperioderna enligt direktivet är relativt långa. I praktiken bör perioderna dock inte utgöra något problem, eftersom domstolen med två veckors mellanrum ska bedöma om villkoren för att fortsatt hålla någon i förvar är uppfyll-da.

Utskottet vill särskilt ta upp barnets ställning också när det gäller hållande i förvar. Det måste alltid ske en bedömning av barnets bästa när barn tas i förvar. Även enligt gällande lag får en person som inte har fyllt 18 år placeras i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokal-er endast om också hans eller hennes vårdnadshavare eller någon annan myndig familjemedlem har tagits i förvar.

När beslut får verkställas

Det har inte varit helt entydigt när beslut om avlägsnande ur landet eller beslut om avvisning får verkställas. Regeringen föreslår nu tydligare bestämmelser i 200 och 201 § i utlänningslagen. Förtydligandena är motiverade, menar utskottet.

Detaljmotivering

147 a §. Frivillig återresa. Enligt första meningen i 1 mom. ska det i avvisnings- eller utvisningsbeslutet fastställas en tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar inom vilken utlänningen

frivilligt ska avlägsna sig ur landet. Förvaltningsutskottet föreslår en teknisk justering av meningen.

151 §. Polisen och gränskontrollmyndigheten (Ny). Regeringen föreslår en ny bestämmelse i 150 § i utlänningslagen. Den gäller meddelande av inreseförbud i fall där det inte med stöd av 147 a § 2 mom. fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller där utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. Gällande 152 § säger att det bara är Migrationsverket som kan meddela inreseförbud enligt 150 §. Därmed saknar polisen och gränskontrollmyndigheten behö- righet att bestämma om inreseförbud i situatio- ner där den tidsfrist som fastställts för frivillig återresa inte har följts, trots att dessa myndighe- ter med stöd av 151 § 2 mom. har rätt att medde- la en utlänning inreseförbud när denne avvisas på en grund som anges i 148 § 1 mom. 5—8 punkten.

Förvaltningsutskottet föreslår att 151 § 2 mom. i utlänningslagen kompletteras så att även polisen eller gränskontrollmyndigheten kan meddela en utlänning inreseförbud när ut- lännen inte har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist för frivillig återresa som fastställts för honom eller henne i enlighet med 147 a §.

Ikraftträdandebestämmelse. Utskottet föreslår tillägg av ikraftträdandebestämmelse till lagför- slaget, eftersom den saknas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

*godkänner lagförslaget med ändringar.
(Utskottets ändringsförslag).*

*Utskottets ändringsförslag***Lag****om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 127 § 1 mom., 150 §, 151 § 2 mom., 200 § och 201 § 1 mom.,
 av dem 201 § 1 mom. sådant det lyder i lag 973/2007, och
fogas till lagen en ny 147 a § som följer:

127 §
 (Som i RP)

147 a §

Frivillig återresa

I avvísings- eller utvisningsbeslutet ska det fastställas en tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar inom vilken utlänningen frivilligt *kan* avlägsna sig ur landet. Tidsfristen för frivillig återresa räknas från den tidpunkt då beslutet blir verkställbart. Tidsfristen kan av särskilda skäl förlängas. Ingen tidsfrist fastställs, om utlänningen avvisas omedelbart i samband med gränsövergången eller avvisas eller utvisas med anledning av en straffrättslig påföljd.

(2 och 3 mom. som i RP)

150 §
 (Som i RP)

151 § (Ny)

Polisen och gränskontrollmyndigheten

— — — — —
 Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan meddela en utlänning inreseförbud för högst två år när utlänningen avvisas på en grund som anges i 148 § 1 mom. 5–8 punkten *eller när utlänningen inte har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist för frivillig återresa som fastställts för honom eller henne i enlighet med 147 a §.*
 — — — — —

200 och 201 §
 (Som i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 2 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Antti Rantakangas /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Marko Asell /sd
Thomas Blomqvist /sv
Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Pietari Jääskeläinen /saf

Oiva Kaltiokumpu /cent
Timo V. Korhonen /cent
Petri Pihlajaniemi /saml
Raimo Piirainen /sd
Unto Valpas /vänst
ers. Kari Kärkkäinen /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Sivonen.