

U 96/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (omarbetning)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 12 september 2018 till europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (omarbetning) samt en promemoria över förslaget.

Helsingfors den 25 oktober 2018

Inrikesminister Kai Mykkänen

Specialsakkunnig Berit Kiuru

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
12.10.2018

EU/2018/1527

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM GEMENSAMMA NORMER OCH FÖRFARANDEN FÖR ÅTERVÄNDANDE AV TREDJELANDSMEDBORGARE SOM VISTAS OLAGLIGT I MEDLEMSSTATERNA (OMARBETNING)

1 Förslagets bakgrund och syfte

Förslaget är en del av ett åtgärds paket som kommissionen har föreslagit för att följa upp Europeiska rådets slutsatser av den 28 juni 2018. Vid mötet framhölls det att det är nödvändigt att avsevärt skynda på irreguljära migranternas faktiska återvändande. Europarådet välkomnade kommissionens avsikt att lägga fram lagstiftningsförslag för en mer verkningsfull och konsekvent europeisk återvändandepolitik.

Migrationstrycket på medlemsstaterna och unionen som helhet har ökat sedan återvändandedirektivet som reglerar återvändandepolitiken på EU-nivå (2008/115/EG) trädde i kraft 2010. Till följd av detta är det viktigare än någonsin att komma till rätta med utmaningarna i samband med irreguljära migranternas faktiska återvändande. Det har under de senaste åren varit en prioriterad fråga att effektivisera återvändandena. Trots ansträngningar har en minskning av återvändandetakten noterats i hela EU, från 45,8 % år 2016 till endast 36,6 % år 2017. En riktad översyn av återvändandedirektivet krävs för att uppnå effektivare och mer konsekvent återvändandepolitik i unionen.

Kommissionens förslag till direktiv (COM (2018) 634 final) försöker svara på utmaningarna genom att införa ett nytt gränsförfarande för snabbt återvändande av personer som söker internationellt skydd men vars ansökan har avslagits efter ett asylgränsförfarande, och genom att fastställa effektivare regler om utfärdande av beslut om återvändande och om överklaganden av sådana beslut. Förslaget omfattar en ram för samarbete mellan irreguljära migranter och behöriga nationella myndigheter, enhetliggör reglerna om beviljande av en tidsfrist för frivillig avresa och fastställer en ram för beviljande av bistånd till dem som är villiga att återvända frivilligt. Kommissionen föreslår effektivare instrument för förvaltning av den administrativa behandlingen av återvändanden och informationsutbytet mellan myndigheter. Syftet med förslaget är även att säkerställa samstämmighet och synergier med asylförfaranden och säkerställa en effektivare användning av förvar för att stödja verkställandet av återvändanden.

2 Huvudsakligt innehåll

Förslaget grundar sig på det nuvarande återvändandedirektivet. Syftet med de riktade ändringarna är att effektivisera återvändandeförfarandet och stärka dess koppling till avslutandet av asylförfaranden. De riktade ändringarna påverkar inte skyddsåtgärderna och tredjelandsmedborgares rättigheter, utan respekterar deras grundläggande rättigheter, i synnerhet principen om "non-refoulement".

2.1 Risk för avvikande

Förslaget förtydligar fastställandet av risken för avvikande genom mer detaljerade bestämmelser om omständigheter som indikerar att risk föreligger. Risk för avvikande måste till exempel bedömas när förutsättningarna för att ta personer i förvar och bevilja tidsfrist för frivillig avresa övervägs. Kommissionen föreslår en icke uttömmande förteckning över objektiva kriterier för att fastställa om det finns en risk för avvikande, som en del av en övergripande be-

dömning av de specifika omständigheterna i det enskilda fallet. Dessa skulle bland annat vara att en person har rest in till medlemsstaternas territorium på ett olagligt sätt, en otillåten förflyttning till en annan medlemsstats territorium, ett beslut om återvändande som utfärdats av en annan medlemsstat, en straffdom och en pågående straffprocess. Om inget annat kan bevisas föreligger risk för avvikande bland annat om personen använder falska eller förfälskade identitetshandlingar, förstör befintliga handlingar eller vägrar att lämna fingeravtryck.

2.2 Skyldighet att samarbeta

En uttrycklig skyldighet för tredjelandsmedborgare att samarbeta med de nationella myndigheterna i alla skeden av återvändandeförfarandena ska införas, i synnerhet när det gäller att fastställa och kontrollera deras identitet i syfte att få en giltig resehandling och säkerställa att beslutet om återvändande verkställs på ett framgångsrikt sätt. En liknande skyldighet att samarbeta finns redan och tillämpas i samband med asylförfaranden.

2.3 Utfärdande av ett beslut om återvändande i samband med att den lagliga vistelsen avslutas

Medlemsstaterna utfärdar inte systematiskt beslut om återvändande i samband med att en laglig vistelse avslutas, därför klargörs det i kommissionens förslag att ett beslut om återvändande bör utfärdas omedelbart efter det att ett beslut fattas om att avslå eller avsluta en laglig vistelse. Ett sådant beslut kan till exempel vara ett avslag på asylansökan eller ett negativt beslut om uppehållstillstånd. Förslaget ska göra det möjligt att även i fortsättningen avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande inom ramen för ett enda administrativt eller rättsligt beslut i enlighet med nationell lagstiftning.

2.4 Frivillig avresa

Enligt kommissionens beslut skulle tidsfristen på sju dagar för frivillig avresa slopas, medan den längsta tiden 30 dagar skulle motsvara bestämmelserna i det gällande direktivet. Längden på den tidsfrist som beviljas för frivillig avresa ska fastställas på grundval av en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det ska inte vara tillåtet att bevilja en tidsfrist om det bedömts att tredjelandsmedborgaren riskerar att avvika, har gjort en tidigare ansökan om laglig vistelse som avvisats såsom bedräglig eller uppenbart ogrundad eller utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Enligt den gällande bestämmelsen har medlemsstaten om den så önskar kunnat föreskriva att tidsfrist för frivillig avresa inte beviljas i ovan nämnda fall.

2.5 Inreseförbud under utresekontroller

När en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna upptäcks för första gången vid utresa ur unionen kan det under vissa omständigheter vara lämpligt att utfärda inreseförbud i syfte att förhindra framtida återinresor och minska risken för olaglig invandring. Samtidigt bör detta inte fördröja avresan, med tanke på att personen redan är på väg att lämna medlemsstaternas territorium. I förslaget införs en möjlighet för medlemsstaterna att utfärda inreseförbud utan att utfärda ett beslut om återvändande, efter en bedömning från fall till fall och med beaktande av proportionalitetsprincipen.

2.6 Återvändandehantering

I förslaget fastställs en skyldighet för varje medlemsstat att inrätta ett nationellt system för återvändandehantering, som ska hantera all information som krävs för att genomföra direktivet, i synnerhet vad gäller hantering av enskilda fall samt återvändanderelaterade förfaranden.

Systemet ska kopplas till ett centralt system som inrättas av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån i enlighet med den nya förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning som kommissionen föreslår. Medlemsstaterna ska också ha en skyldighet att inrätta program för frivilligt återvändande för medborgare från visumpliktiga länder som vistas olagligt i medlemsstaterna. Programmen också kan omfatta stöd för återanpassning. Medlemsstaterna ska ha möjlighet att få stöd av unionen för att utveckla system för återvändandehantering och program för frivilligt återvändande.

2.7 Rättsmedel och överklagande

Enligt förslaget ska den berörda tredjelandsmedborgaren ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att kunna överklaga eller begära omprövning av beslut om återvändande. Förslaget är att denna möjlighet ska begränsas så att tredjelandsmedborgaren ska beviljas rätt att överklaga beslutet om återvändande i en enda instans om detta beslut grundar sig på ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd som varit föremål för en rättslig prövning i enlighet med förordningen om asylförfaranden som är under beredning.

Om risken för en överträdelse av principen om "non-refoulement" inte redan har bedömts av en rättslig myndighet vid asylförfaranden måste överklagandet av ett beslut om återvändande ges automatisk suspensiv verkan. Detta är det enda fall där det är obligatoriskt att bevilja automatisk suspensiv verkan enligt förslaget, utan att det påverkar skyldigheten att ge medlemsstaternas behöriga nationella myndigheter eller organ möjlighet att tillfälligt avbryta verkställigheten av ett beslut om återvändande i enskilda fall när det anses nödvändigt av andra skäl. Ett sådant beslut om tillfälligt avbrytande ska fattas snabbt, i regel inom 48 timmar.

Medlemsstaterna ska fastställa rimliga tidsfrister och andra nödvändiga regler för att säkerställa utövandet av rätten till ett effektivt rättsmedel. Kommissionen föreslår dock att medlemsstaterna ska bevilja en frist på högst fem dagar för att överklaga ett beslut om återvändande om detta beslut är följden av ett slutligt beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd.

2.8 Förvar

Nya risker har uppstått under de senaste åren, vilket gör det nödvändigt att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som utgör ett hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller nationella säkerheten vid behov kan tas i förvar. Denna nya grund för förvar i samband med återvändandeförfaranden som kommissionen föreslår föreskrivs redan i asylregelverket.

Kommissionen föreslår även att medlemsstaterna ska föreskriva en längsta förvarsperiod som är minst tre månader och högst sex månader. Den längsta tillåtna förvarsperioden på sex månader och möjligheten att förlänga den under särskilda omständigheter motsvarar bestämmelserna i det gällande direktivet. Förslaget att minimiförvarsperioden ska vara tre månader anses bättre återspegla hur lång tid som behövs för att slutföra förfaranden för återvändande och återtagande med tredjeländer. Förvar ska dock vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och verkställs med tillbörlig skyndsamhet. Inga förändringar föreslås i specialbestämmelserna om förvar av underåriga och familjer.

2.9 Gränsförfarande

Genom förslaget skapas ett särskilt gränsförfarande som är tillämpligt på tredjelandsmedborgare som är skyldiga att återvända och vars ansökan om internationellt skydd har behandlats

vid ett gränsförfarande som motsvarar förordningen om asylförfaranden som är under beredning.

När ett gränsförfarande tillämpas ska beslut om återvändande meddelas genom ett standardformulär och i regel ska ingen tidsfrist för frivillig avresa beviljas (utom om den som ska återvända innehar en giltig resehandling och samarbetar med de nationella myndigheterna). Fristen för att överklaga beslut skulle vara kortare, högst 48 timmar, om beslutet om återvändande bygger på ett slutligt beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd vid ett gränsförfarande. Överklagan skulle i vissa situationer där det är fråga om den första graden av överklagande och det fanns en risk för att principen om ”non-refoulement” överträds automatiskt avbryta verkställigheten av ett beslut om återvändande. I övriga fall kan man ansöka om att verkställigheten ska avbrytas eller att ärendet ska avgöras av myndigheten med beaktande av de specifika omständigheterna i det enskilda fallet. Medlemsstaterna ska fastställa en tidsfrist på 48 timmar för en domstol att avgöra ett ärende som gäller verkställighetsförbud. I enskilda fall ska det dock vara möjligt att förlänga tidsfristen. Det ska finnas en särskild grund för att ta någon i förvar.

För att underlätta återvändande föreslås det att man säkerställer att en tredjelandsmedborgare som redan har hållits i förvar under granskningen av dennas ansökan om internationellt skydd som en del av asylgränsförfarandet får kvarhållas i förvar högst fyra månader inom ramen för gränsförfarandet för återvändande. Om beslutet om återvändande inte verkställs under den perioden, får tredjelandsmedborgaren kvarhållas i förvar om något av de villkor som fastställs i bestämmelserna avseende allmänna regler om förvar uppfylls och under den förvarsperiod som fastställs i direktivet.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen föreslår att direktivets rättsliga grund bör vara artikel 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), som ger unionen befogenhet att vidta åtgärder i fråga om olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avvisning, utvisning och återvändande av personer som vistas olagligt.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är korrekt. Förslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning och rådet fattar beslut om antagandet med kvalificerad majoritet.

Enligt kommissionen är målet med förslaget att åtgärda de mest centrala brister och hinder som medlemsstaterna stöter på när de genomför återvändanden, samtidigt som de berörda tredjelandsmedborgarnas grundläggande rättigheter respekteras. Samtliga medlemsstater har ett gemensamt intresse av att förebygga och förhindra olaglig invandring samt att se till att personer som inte har någon laglig rätt att stanna i landet återvänder, men de kan inte uppnå detta på egen hand. Ytterligare EU-åtgärder behövs därför för att effektivisera unionens återvändandepolitik, med full respekt för subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anser att direktivförslaget, som enbart är en riktad omarbetning av bestämmelser i det gällande direktivet, även respekterar proportionalitetsprincipen utan att gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen.

Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen som fastställs i artikel 5.3 och 5.4 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget).

4 Förslagets förhållande till förpliktelserna om grundläggande rättigheter och mänskliga rättigheter samt grundlagen

4.1 Dataskydd

Enligt direktivförslaget ska varje medlemsstat inrätta ett nationellt system för återvändandehantering. Med beaktande av formuleringen i artikel 14 kan datainnehållet i det nationella systemet utformas väldigt fritt, vilket på nationell nivå innebär att systemet kan innehålla all information som behövs för återvändandehantering. Det framgår inte av förslaget om användningen av systemet omfattar behandling eller lagring av personuppgifter. Därmed kan förslaget innebära ingrepp i skyddet för privatliv och personuppgifter, som särskilt tryggs genom artikel 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i 10 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Det bör påpekas att uppgifter om en person som ska återvända redan nu behandlas i nationella datasystem i Finland inom ramen för den gällande lagen, och skyldigheten att inrätta ett nationellt datasystem innebär ingen förändring i den behandling av uppgifter som redan genomförs.

Det nationella systemet ska inrättas på ett sätt som säkerställer teknisk kompatibilitet för att möjliggöra kommunikation med det centrala system för återvändandehantering som inrättas i enlighet med förordningen om en europeisk gräns- och kustbevakning (COM(2018) 631 final). Ovan nämnda förslag till förordning ska innehålla bestämmelser om att det nationella systemet ska överlåta sådan information till det centrala systemet som är nödvändig för gräns- och kustbevakningsbyrån när den ger medlemsstater tekniskt och operationellt stöd i återvändandeförfaranden. Det här kan eventuellt också innebära utlämning av personuppgifter.

I synnerhet artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som tryggar allas rätt till skydd för personuppgifter, samt 10 § 1 mom. i grundlagen enligt vilket närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag, är av betydelse för bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis begränsas lagstiftarens spelrum även av att skydd för personuppgifter delvis ingår i skydd för privatlivet som tryggs i samma moment. Lagstiftaren ska trygga dessa rättigheter på ett sätt som kan anses godtagbart med hänsyn till de grundläggande rättigheterna som helhet. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet i sin vedertagna praxis ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registreringen av uppgifterna, uppgifternas innehåll, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättsskydd. Föreskrifterna om hanteringen av personuppgifter ska dessutom vara heltäckande, exakta och noggrant specificerade (GrUU 14/2018 rd s. 2, GrUU 25/1998 rd s. 2).

Grundlagsutskottet har dock nyligen reviderat sin praxis i fråga om reglering av skydd för personuppgifter. I sin nyare praxis har grundlagsutskottet ansett att kraven på att bestämmelserna om skydd för personuppgifter ska vara heltäckande, exakta och noggrant specificerade till vissa delar även kan uppfyllas genom en allmän EU-förordning eller en allmän nationell lag. I princip räcker det att regleringen av skydd för och behandling av personuppgifter är förenlig med dataskyddsförordningen. Grundlagsutskottet ser det dock som klart att behovet av speciallagstiftning i enlighet med det riskbaserade synsätt som krävs i dataskyddsförordningen måste bedömas utifrån de hot och risker som behandlingen av personuppgifter orsakar. Ju större risk fysiska personers rättigheter och friheter utsätts för på grund av behandlingen, desto mer motiverat är det med mer detaljerade bestämmelser. Denna omständighet är av särskild betydelse när det gäller behandling av känsliga uppgifter. (GrUU 14/2018 rd). Förutom att datainnehållet i det föreslagna nya systemet för återvändandehantering förblir öppet i förslaget, framgår det inte om känsliga personuppgifter kommer att sparas i systemet, vilket åtminstone är de uppgifter som avses i artikel 9 och 10 i dataskyddsförordningen. Behandlingen av känsl-

liga personuppgifter kan enligt grundlagsutskottets uppfattning redan sedan tidigare anses beröra själva kärnan i skyddet för personuppgifter, som utgör en del av privatlivet (se t.ex. GrUU 1/2018 rd, GrUU 37/2013 rd, se 2/I). När sådana personuppgifter behandlas är det särskilt viktigt att säkerställa att åtgärder som begränsar skyddet för privatlivet är nödvändiga och proportionella (GrUU 13/2017 rd).

4.2 Rättsmedel

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna ska bevilja en frist på högst fem dagar för att överklaga ett beslut om återvändande om detta beslut är följden av ett slutligt beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd. Fristen för att överklaga vid gränsförfarande skulle vara kortare, högst 48 timmar. Enligt förslaget ska beslut om återvändande bara gå att överklaga i en enda instans om detta beslut grundar sig på ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd som varit föremål för en rättslig prövning. Direktivet fastställer en skyldighet för domstolar att fatta beslut om tillfälligt avbrytande snabbt, i regel inom 48 timmar från det att begäran framställts, men gör det dock möjligt att avvika från tidsfristen i enskilda fall.

De föreslagna bestämmelserna ska särskilt granskas med beaktande av 21 § om rättsskydd i grundlagen och artikel 6 och 13 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, som tryggar rätt till rättvis rättegång och effektiva rättsmedel. Grundlagsutskottet har ansett (GrUU 24/2016 rd) att fastställande av en tillräcklig tid för sökande av ändring hör till de garantier för rättvis rättegång som enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas i lag. En tillräcklig tid för sökande av ändring är också ett villkor för att var och en har möjlighet att genomföra rätten enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol. Enligt grundlagsutskottets uppfattning kan de kortare tidsfristerna försvåra genomförandet av en effektiv rätt att söka ändring om besvärstiden inte ger tillräckligt med tid för att bereda besvärsskrivelsen.

Förslaget att begränsa överklagande när det gäller beslut om återvändande till endast en instans är inte problematisk när det gäller bestämmelserna om rättsskydd i grundlagen, eftersom personen som återvänder redan har haft möjlighet att överklaga avslaget på beslutet om internationellt skydd i enlighet med den föreslagna förordningen om asylförfaranden.

Europeiska unionens domstol har i mål C-181/16 (Gnandi, den 19 juni 2018) konstaterat att möjligheten att inom ramen för samma administrativa åtgärd fatta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande ger medlemsstaterna möjligheten att säkerställa samtidiga eller sammanslagna administrativa förfaranden som leder till nämnda beslut och tillhörande förfaranden för omprövning. Domstolen har även konstaterat att möjligheten att använda effektiva rättsmedel inte förutsätter prövning i två rättsinstanser. Detta har betydelse endast till den del att ett ärende kan föras till domstol.

4.3 Förvar

Kommissionen föreslår att en ny grund för förvar läggs till i direktivet, enligt vilken en tredje-landsmedborgare kan tas i förvar om personen är en fara för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Motsvarande grund ingår redan i det gällande mottagningsdirektivet och i förslaget till ändring av det, och i 121 § i utlänningslagen.

Den föreslagna bestämmelsen är relevant framför allt för personlig frihet och integritet som tryggas i 7 § i grundlagen och för bestämmelserna om jämlikhet och diskrimineringsförbud i 6 § i samma lag. Rätten till frihet och trygghet som tryggas i artikel 5 i Europakonventionen och artikel 6 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är också relevanta. Ett sådant admi-

nistrativt förvar ska betraktas som frihetsberövande som avses i 7 § 3 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 20/1998 rd). Kravet på att rättigheterna för den som berövats sin frihet ska tryggas genom lag täcker även rättigheterna för utlänningar som tagits i förvar (GrUU 54/2001 rd). Enligt grundlagsutskottet (GrUU 45/2014 rd) är ett hot mot den nationella säkerheten i sig en godtagbar orsak till frihetsberövande som även tillgodoser ett tungt vägande samhälleligt behov.

Europeiska unionens domstol har bland annat i mål C-601/15 (PPU, den 15 februari 2016) tagit ställning till förvarstagande på grunder som avser risk för allmän ordning och allmän säkerhet i utlänningsärenden. I sin dom motiverar domstolen i detalj att den allmänna ordningen och den nationella säkerheten som grund för förvarstagande är förenlig med principerna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Enligt statsrådet är den föreslagna regleringen inte problematisk i förhållande till 7 § 3 mom. eller 6 § i grundlagen. Ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning kan med hänsyn till kravet på nödvändighet motivera att en asylsökande tas eller hålls i förvar under förutsättning att hans eller hennes individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet.

4.4 Gränsförfarande

Finland har inte infört det gränsförfarande som föreskrivs i direktivet om asylförfaranden. I och med att förordningen om asylförfaranden antas kommer tillämpandet av gränsförfarandet enligt rådets ordförandes senaste kompromissdokument 12701/18 ADD 1 vara förpliktande i vissa situationer. Förslaget som gäller återvändandedirektivet skulle skapa ett gränsförfarande som tillämpas på tredjelandsmedborgare som är skyldiga att återvända och vars ansökan om internationellt skydd har behandlats vid gränsförfarande i enlighet med förordningen om asylförfaranden.

Den föreslagna regleringen ska ses över med beaktande av 9 § 4 mom. i grundlagen enligt vilket rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag, och en utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återvändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. När det gäller förvar är rätten till personlig frihet enligt 7 § 3 mom. i grundlagen relevant.

Enligt FN:s konvention om mänskliga rättigheter har envar rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Rätten att söka asyl grundar sig på att staten för att följa principen om ”non-refoulement” måste utreda personens behov av skydd före ett återvändande. Enligt internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna ska utlänningar garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in i eller fortsatt uppehålla sig i landet avgörs. De internationella konventionerna om de mänskliga rättigheterna ger inte utlänningar ovillkorlig rätt att vistas i den stat som behandlar asylansökan under behandlingen av ansökan.

Gränsförfarandet har nämnts som en grund för förvar i det gällande mottagningsdirektivet och i ändringsförslaget. Enligt förslaget till återvändandedirektiv ska man säkerställa att en tredjelandsmedborgare som redan har hållits i förvar under granskningen av dennas ansökan om internationellt skydd som en del av asylgränsförfarandet får kvarhållas i förvar högst fyra månader inom ramen för gränsförfarandet för återvändande.

Enligt statsrådets uppfattning är den föreslagna regleringen inte problematisk med tanke på 9 § 4 mom. eller 7 § 3 mom. i grundlagen. Förslagen om gränsförfarande som rör förfarandeförordningen och återvändandedirektivet berövar ingen rätten att söka asyl. Förslagen ingriper

inte i rättsskyddsgarantierna, som är individuell behandling av alla ansökningar, beaktande av utsatta gruppers situation, ”non-refoulement” och möjlighet att överklaga. Änderingsförslagen har heller inte att göra med de allmänna förutsättningarna för förvar eller med rättsskyddsgarantierna för dem som är tagna i förvar.

4.5 Övrigt

Förslaget ändrar inte artikel 5 i det gällande direktivet, enligt vilken medlemsstaterna när de genomför direktivet ska ta vederbörlig hänsyn till barnets bästa, familjeliv, hälsotillståndet för den berörda tredjelandsmedborgaren, och respektera principen om ”non-refoulement”

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i artiklarna 2 och 6 i fördraget om Europeiska unionen och återspeglas i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen anser att förslaget särskilt tar hänsyn till människans värdighet, rätten till liv, förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rätten till frihet och säkerhet, rätten till skydd av personuppgifter, rätten till asyl och skydd i händelse av avlägsnande och utvisning, principerna om ”non-refoulement” och icke-diskriminering, rätten till ett effektivt rättsmedel samt barnets rättigheter.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förslaget medför ett behov av att ändra den nationella lagstiftningen, i synnerhet bestämmelserna i utlänningslagen om avlägsnande ur landet och säkringsåtgärder.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Enligt kommissionen medför förslaget inga konsekvenser för EU:s budget.

Konsekvenser för den nationella budgeten

Enligt förslaget till återvändandedirektiv ska medlemsstaterna ansvara för inrättandet av nationella system för återvändandehantering. Enligt förslaget till förordning om europeisk gräns- och kustbevakning ska Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån inrätta ett centralt system kopplat till de nationella systemen och skapa en modell som de nationella systemen utvecklas ifrån. En uppskattning av den tekniska genomförbarheten av ett nationellt system och de verkliga kostnaderna är inte möjlig förrän det är känt hur systemet förverkligas tekniskt på central systemnivå och det finns en handling som fastställer gränssnitt och andra förutsättningar. Då framkommer det också om systemet ska integreras med något befintligt nationellt system. En eventuell integration förverkligas sannolikt med informationssystemet för utlänningsfrågor (UMA). Utifrån tidigare anslutningar av internationella datasystem till UMA kan kostnaderna uppskattas till mellan 150 000–250 000 euro, beroende på hur komplicerat det tekniska genomförandet av anslutningen är. Medlemsstater ska ha möjlighet att få ekonomiskt stöd från unionen för att stöda inrättandet av de nationella systemen för återvändandehantering genom att särskilt utnyttja tillgängliga finansieringsinstrument, program och projekt på återvändandeområdet med stöd av förordningen om inrättande av Asyl- och migrationsfonden.

Återvändandet antas effektiviseras i och med kommissionens förslag och i synnerhet det gränsförfarande som ingår i förslaget. Hur genomförandet av återvändanden lyckas med det

här direktivet och kommissionens lagförslag som syftar till en reform av asylsystemet samt i samarbete med tredje länder kommer att återspeglas direkt i kostnaderna för mottagningen i fortsättningen.

De föreslagna tidsfristerna kan medföra extra kostnader för domstolsväsendet som preciseras senare, men när processen snabbas upp kan det även ge inbesparingar på de totala kostnaderna.

Beslut om finansiering fattas i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna och statens budget, vid behov genom att anslagen höjs på nytt.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftning.

7 Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

U-skrivelsen behandlades skriftligt i EU-sektion 6 den 10–12 oktober 2018.

Direktivförslaget börjar behandlas i rådets arbetsgrupp för återvändande vid arbetsgruppens möte den 9 oktober 2018.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att trovärdig migrations- och asylpolitik kräver effektivt återvändande. Återvändandet och återvändandepolitiken måste effektiviseras.

En fungerande återvändandepolitik grundar sig på effektivt verkställande av beslut om återvändande. Det gör att man även kan förhindra att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som är skyldiga att återvända rör sig mellan medlemsstaterna.

Det är viktigt att utveckla det frivilliga återvändandet.

Statsrådet understöder de riktade ändringarna av återvändandedirektivet och förhåller sig till största delen positivt till direktivförslaget. De grundläggande rättigheterna måste respekteras, i synnerhet principen om ”non-refoulement”. Den utgångspunkten ska återspeglas i direktivets bestämmelser i sin helhet.

Medlemsstaternas varierande praxis har lett till divergerande tolkningar av risken för avvikande, och därför välkomnar statsrådet kommissionens förslag att i direktivet räkna upp sådant som indikerar en risk för avvikande. En del av de personer som ska återvända försvårar återvändandet, vilket gör att statsrådet anser det motiverat att införa en skyldighet att samarbeta med de nationella myndigheterna.

Statsrådet stöder den möjlighet kommissionen lagt fram om att man i samband med att en person som vistas olagligt i landet lämnar landet kan utfärda inreseförbud utan att utfärda ett beslut om återvändande, efter en bedömning från fall till fall och med beaktande av proportionalitetsprincipen. På så sätt undviks onödig uppskjutning av det faktiska återvändandet och irreguljär immigration förhindras.

Statsrådet anser att det är viktigt att medlemsstaterna och Europeiska unionen har tillgång till tekniska datasystem som stöder effektiveringen av återvändandet. Om personuppgifter också ska behandlas i de föreslagna systemen, ska detta nämnas separat i bestämmelsen i fråga. Då ska man även vid förhandlingar som gäller direktivet se till att bestämmelserna om behandlingen av personuppgifter utgör en tydlig helhet som beaktar att behandlingen av personuppgifter ska definieras tydligt och precist samt följer både proportionalitets- och nödvändighetsprincipen. När förhandlingarna framskrider bör man säkerställa att eventuella bestämmelser om behandling av personuppgifter är förenliga med EU:s allmänna dataskyddsförordning.

Förändringar i verksamhetsmiljön ska besvaras enligt statsrådet. Statsrådet förhåller sig i princip positivt till den nya grund för förvar som kommissionen föreslår och som gör det möjligt att ta en person som vistas olagligt i landet i förvar på grund av att personen anses utgöra en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Förvar är en sista utväg som bara kommer på fråga om andra säkringsåtgärder anses otillräckliga utifrån en enskild bedömning.

Statsrådet anser att det är viktigt att beslut om återvändande även fortsättningsvis kan fattas i samband med beslut om att avsluta den lagliga vistelsen, och dessa beslut kan gälla ett gemensamt förfarande för sökande av ändring. På så sätt kan beslutet om återvändande gå att verkställa när sökanden inte längre har rätt att vistas på medlemsstatens territorium enligt direktivet om asylförfaranden och förordningen om asylförfaranden som eventuellt ersätter det. Det här har visat sig vara effektivt på nationell nivå. Det gäller även bestämmelserna om det föreslagna gränsförfarandet.

Säkerställandet av integritet och effektivitet mellan asyl- och återvändandeförfarandena måste stödas. Statsrådet förhåller sig positivt till att ett gränsförfarande som underlättar återvändandeförfarandet utnyttjas i situationer där beslut har fattats om personens ansökan om internationellt skydd vid ett gränsförfarande. Statsrådet anser inte att det är problematiskt att bestämmelserna om gränsförfarandet som ingår i återvändandedirektivet och förordningen om asylförfaranden skulle vara förpliktande för medlemsstaterna.

För att förhindra avvikande och sekundära förflyttningar måste förvar som inletts under asylförfarandet vid behov kunna förlängas utan avbrott när återvändande förbereds vid ett gränsförfarande. Förvar ska i varje enskilt fall vara proportionellt i förhållande till det mål man vill uppnå. För proportionaliteten är det viktigt att föreskriva om en begränsad maximal förvarsperiod som även omfattar förvar i samband med ett gränsförfarande.

De tidsfrister som fastställs för överklagande och verkställighetsförbud i direktivet ska vara sådana att de faktiskt förverkligar rättsskyddet för en person som ska återvända. Statsrådet förhåller sig reserverat till de föreslagna tidsfristerna för domstolarna. I undantagsfall är det motiverat att fastställa en tidsfrist för domstolar för att säkerställa att förfarandet vid ett verkställighetsförbud snabbas upp. Statsrådet utgår dock från att tidsfristen bör vara längre än föreslagna 48 timmar. Vad gränsförfarandet beträffar bör man beakta att förfarandet är snabbt och den som ska återvända kan hållas i förvar, vilket gör att det är motiverat med kortare tidsfrister för överklagande och för att avgöra ärenden som gäller verkställighetsförbud. Det bör dock noteras att den som återvänds även vid ett gränsförfarande ska ha en faktiskt möjlighet att utnyttja rättsmedel och domstolen ska ha möjlighet att undersöka ansökan om förbud mot verkställighet.

Beslut om resurserna fattas i planen för de offentliga finanserna (JTS) och i samband med statens budgetprocess.