

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 13/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 april 2000 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 15/2000 rd) till förvaltningsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och lagutskottet lämnat utlåtanden i ärendet (GrUU 16/2000 rd, LaUU 8/2000 rd). Utlåtandena ingår som bilagor till detta betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho och överinspektör Jorma Kantola, inrikesministeriet
- ordförande Ville Itälä och utskottsrådet Jarmo Vuorinen, grundlagsutskottet
- direktör Mervi Virtanen, arbetsministeriet
- specialrådgivaren Eija Siitari-Vanne, justitje-ministeriet

- lagstiftningsrådet Johanna Suurpää och utrikessekreterare Pekka Shemeikka, utrikesministeriet
- utlänningsombudsmannen Antti Seppälä
- förvaltningsrådet Timo Silenti, Högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Juha Rautiainen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- enhetschefen Anita Honkanen, utlänningsverket
- kommissarie Harri Palmu, polisinspektionen i Helsingfors härad
- vice ordförande Daryl Taylor, Delegationen för etniska relationer ETNO, samtidigt som representant för Suomen Ulkomaalaisyhdistys rf
- juristen Marjaana Laine, Flyktingrådgivningen rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har Poliisin lääninjohdon viranhaltijat ry och Poliisi-, ulosotto-, syyttäjä- ja maistraattilakimiesten edunvalvontajärjestö PUSH ry lämnat skriftliga utlåtanden.

REGERINGENS PROPOSITION

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att bestämmelserna om asylförfarande i utlänningslagen skall ändras för att göra asylförfarandet snabbare. Ansökningar

inlämnade av asylsökande från trygga ursprungsländer och trygga asylländer skall behandlas snabbare, vilket innebär att utlänningsverket fattar beslut om ansökningarna inom sju dagar efter förhöret. Beslutet underställs Hel-

singfors förvaltningsdomstol, som skall avgöra ärendet inom sju dagar efter det att beslutet inlämnats till domstolen.

Beslut om utvisning av asylsökande från stater som tillträtt Dublinkonventionen skall kunna verkställas omedelbart efter utlänningsverkets beslut, och besvär uppskjuter inte verkställigheten. En ny ansökan som gjorts efter ett negativt asylbeslut eller beslut om uppehållstillstånd och som inte innehåller några väsentliga nya grunder för att den sökande skall få stanna i landet skall kunna behandlas snabbt och ett beslut om avlägsnande från landet verkställas omedelbart trots besvär.

Utöver de föreslagna lagändringarna vidtas åtgärder inom förvaltningen för att effektivisera myndighetsförfarandena i syfte att göra asyلفör-

farandet snabbare. Förhören av de asylsökande överförs successivt från polisen till utlänningsverket. Detta förutsätter större personalresurser vid utlänningsverket.

Det snabbare förfarandet minskar antalet asylsökande från länder, från vilka det anländer sökande som med stor sannolikhet lämnar in ogrundade ansökningar. Detta minskar trycket på asylbeslutsprocessen och möjliggör för sin del en smidigare behandling av ansökningar gjorda av asylsökande som verkligen behöver skydd. Möjligheten att behandla asylansökningar snabbare medför inbesparingar för staten i form av minskade utgifter för mottagande av asylsökande.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Utskottet tog i sitt betänkande om proposition RP 50/1998 rd upp problem i anknytning till asyلفörfarandet, särskilt långsamheten och kostnaderna, och påpekade att den nuvarande situationen inte ligger i de asylsökandes eller samhällets intresse (FvUB 29/1998 rd). Utskottet förut-satte i sitt betänkande att regeringen med det snaraste tar itu med en proposition med förslag till totalrevidering av utlänningslagen. Siktet bör vara inställt på en så klar, konsekvent och entydig lag som möjligt, där hänsyn tas till utlänningslagarnas rättsskydd och till ett snabbare asyلفörfarande såväl i ett så kallat normalt förfarande som ett snabbförfarande. Därtill bör enligt uttalandet lagen förhindra missbruk i samband med asyلفörfarandet. Verkställighetsåtgärderna bör givetvis vara tillräckligt effektiva. Inrikesministeriet tillsatte den 14 mars 2000 en tväradministrativ tjänstemannarbetsgrupp för att bereda en totalrevidering av lagen. Utskottet noterar att den föreliggande partiella reformen bidrar till att uppfylla målen i uttalandet. Samtidigt skyndar utskottet på en totalrevidering.

Av de orsaker som framgår av propositionsmotiveringen och med stöd av erhållen utredning finner utskottet propositionen behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslagen men med anmärkningarna och ändringsförslagen nedan. Utskottets förslag går särskilt ut på att förbättra de asylsökandes rättssäkerhet jämfört med propositionen.

Lagförslagets mål och sätten att uppnå dem

Jämfört med flera andra europeiska länder är tiden för behandling av asylansökningar lång i Finland. Behandlingen har tagit 5—16 månader i anspråk även om det handlat om så kallat snabbförfarande. Det långsamma förfarandet kan tänkas bero på att myndighetsinsatserna inte fungerar som de skall och att resurserna inte är adekvata men också på de processuella bestämmelserna i utlänningslagen. Det gäller att se sanningen i vitögat och konstatera att den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft 1998 inte uppfyllt kraven på ett smidigt asyلفörfarande.

Syftet med propositionen är att effektivisera behandlingen av asylansökningar så att en asylansökan som lämnats in av en person från ett säkert asyl- eller ursprungsland kan behandlas la-

gom snabbt och att en sökande som fått avslag på sin asylansökan kan sändas tillbaka utan onödigt dröjsmål. En ny asylansökan eller en ny ansökan om uppehållstillstånd som inte innehåller några väsentligt nya grunder skall enligt propositionen kunna behandlas snabbt och avvisningsbeslutet verkställas omedelbart oavsett besvär.

Meningen är att tiderna för behandling av asylansökningar i så kallat normalt förfarande skall bli kortare. Förfarandet påskyndas genom att myndighetsrutinerna ses över och vissa bestämmelser om asylförfarandet i utlänningslagen ändras.

Utöver målsättningen i propositionen vill utskottet understryka garantierna för de asylsökandes rättssäkerhet. De som faktiskt behöver skydd bör också få det. Utskottet anser det också viktigt att lagstiftningen inte leder till negativa attityder gentemot de asylsökande och utlännningar över lag.

När det gäller myndighetsåtgärder föreslår regeringen två betydelsefulla nyordningar. För det första skall mottagningen av asylsökande vars ansökningar behandlas i ett snabbförfarande i regel koncentreras till mottagningscentralen i Helsingfors och för det andra skall förhören med de asylsökande handhas av utlänningsverket i stället för polisen. Utlänningslagen behöver inte ändras för att mottagningen koncentreras.

Enligt planerna skall myndighetsåtgärderna effektiviseras omedelbart, bl.a. genom förbättrad tillgång till de tolktjänster som krävs vid mottagandet och prövningen av ansökningar samt vid delgivningen av beslut. Informationsutbytet mellan polisen, gränsbevakningsväsendet, utlänningsverket och mottagningscentralerna skall förbättras och göras smidigare med hjälp av elektronisk kommunikation. I takt med att informationssystemen och lagstiftningen utvecklas är det också skäl för myndigheterna att ta i bruk en gemensam elektronisk asylblankett. Därtill gäller det att komma på andra utvecklingsåtgärder som kan sättas in utan ändringar av lagstiftningen.

Speciellt viktigt är det att utlänningsverket förbättrar sina arbetsmetoder och blir mer serviceinriktat samt att verket får adekvata personel-

la resurser (*Utskottets förslag till uttalande*). Utskottet har kritiserat utlänningsverket för att ha allför långa handläggningstider i sina utlåtan (FvUU 3/1998 rd och FvUU 10/1998 rd) om regeringens berättelser för 1996 och 1997. I sitt utlåtande om berättelsen om regeringens åtgärder 1998 upprepade utskottet sina tidigare slutsatser och påpekade att regeringen måste ta sitt ansvar för att utlänningsverket skall kunna handlägga ärenden inom en rimlig tid (FvUU 3/1999 rd).

Samhället åsamkas stora kostnader om en sökande långt om länge får avslag på sin ansökan efter att ha vistats länge i landet. Regeringen konstaterar i propositionen att det funnits tecken på att sökande tyr sig till asylsystemet i Finland just för att vi har en lång behandlingstid och goda sociala förmåner. Helt klara fall bör kunna upptäckas och ett brådskande förfarande inledas.

Kostnaderna för mottagning av asylsökande samt de organisatoriska och personella konsekvenserna

Mottagningen av en enda asylsökande kostar staten cirka 5 000 mark per månad. Utgifterna består av mottagningscentralernas omkostnader, utkomststöd för den asylsökande, utgifter för nödvändig social- och hälsovård, utgifter för tolkning och andra utgifter för stöd för att klara av det dagliga livet. Under arbetsministeriets huvudtitel i budgeten för 2000 ingår två förslagsanslag för mottagande av flyktingar och asylsökande. För mottagande av flyktingar och asylsökande har reserverats ett anslag på 279 miljoner mark. I budgeten har också reserverats 36,3 miljoner mark för statens åtgärder för mottagande av flyktingar och asylsökande. Av denna summa får högst 1,5 miljoner mark användas för rätts-hjälptjänster för asylsökande och flyktingar. Därtill används anslaget för polisens omkostnader till att finansiera bl.a. kostnaderna för tolkning och avlägsnande ur landet.

Propositionen får direkta organisatoriska och personella konsekvenser främst för utlänningsverket. För att behandlingen av asylansökningar skall kunna snabbas upp behövs det enligt propositionen ny personal för tioårsverken under den första etappen. I och med att förhören över-

förs på utlänningsverket krävs där extra personal.

Internationella fördrag och förpliktelser

Ett flertal multi- och bilaterala avtal som reglerar utlänningsars inresa och vistelse i landet medför förpliktelser för Finland. I de internationella fördragen om mänskliga rättigheter återkommer principen att en person har rätt att utanför sitt hemland få skydd mot förföljelse och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna och att han eller hon inte får sändas tillbaka till ett land där han eller hon kan utsättas för omänskliga förhållande. Enligt artikel 14 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har varje människa som blivit föremål för förföljelse rätt att söka och åtnjuta asyl i andra länder.

Intrationellt är det en allmänt godtagen princip som bygger på statens suveränitet att en utlänning inte har villkorlös rätt att resa in i en främmande stat och vistas och arbeta där. Stater- nas invandringspolitik kan som regel utformas utifrån deras egna behov och nationella intres- sen. Men när det gäller flyktingar och asylsökande har staterna genom fördrag förbundet sig att begränsa sin rätt att reglera invandring och ut- vandring.

Här bör också nämnas att Europeiska konven- tionen om mänskliga rättigheter (FördS 19/1990), Europeiska konventionen om förhin- drande av tortyr och omänsklig eller förnedran- de behandling eller bestraffning (FördrS 17/1991) och konventionen mot tortyr och an- nan grym, omänsklig eller förnedrande behan- dling eller bestraffning (FördrS 60/1989) innefat- tar bestämmelser om förbud mot att sända tillba- ka någon, när han eller hon löper risk att utsättas för tortyr eller någon annan omänsklig behan- dling vid återkomsten.

Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) och det anknytan- de protokollet (FördrS 78/1968) föreskriver på vil- ka villkor en person kan få flyktingstatus. I arti- kel 33 finns ett förbud mot utvisning och avv- isning. En flykting får inte utvisas eller avvisas till ett område där han eller hon kan bli förföljd av

de orsaker som räknas upp i definitionen på flyk- ting i konventionen.

Utskottet påpekar att EU-staterna har mycket stora skillnader i sin lagstiftning om asylförfar- ande. Att döma av slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 arbetar EU för att införa ett gemensamt europe- isk asylförfarande. Förfarandet skall bygga på att flyktingkonventionen tillämpas fullt ut och över hela linjen. Därmed kan länderna säkerstäl- la att ingen avvisas eller utvisas till ett land där han eller hon löper risk att bli förföljd. Därmed lever länderna också upp till förbudet mot utvis- ning och avvisning. Amsterdamfördraget förut- sätter att rådet inom fem år efter Amsterdamför- dragets ikraftträdande bl.a. antar miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus.

Grundlagsutskottets utlåtande

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna. I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avstod Fin- land i överensstämmelse med linjen i internatio- nella konventioner om de mänskliga rättigheter- na från att koppla ihop de grundläggande fri- och rättigheterna med finskt medborgarskap på någ- ra få undantag när. Undantagen gäller valrättig- heterna och rätten att vistas i landet. De övriga grundläggande fri- och rättigheterna begränsas inte längre på grundval av medborgarskap. En- ligt grundlagsutskottet är 9 § 4 mom. och 21 § grundlagen av betydelse med avseende på pro- positionen.

9 § grundlagen. Bestämmelsen om utlänningsars rätt att vistas i Finland finns i 9 § 4 mom. grund- lagen. Lagrummet lyder som följer: "Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr el- ler någon annan behandling som kränker män- niskovärdet."

Enligt förarbetena till reformen av de grund- läggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56, första spalten) bygger bestämmelserna på

den gällande huvudregeln i internationell rätt att en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ned i ett annat land. Då utlänningars rätt att komma till Finland eller att fortsätta att vistas här avgörs skall förfarandet skyddas i överensstämmelse med konventionerna om mänskliga rättigheter. Ur kravet på bestämmelser i lag kan man härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar, dels ett krav på att kriterierna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till Finland och vistelse här måste regleras med hänsyn till att utlänningarnas rättssäkerhet garanteras.

21 § grundlagen. Paragrafen gäller rättsskyddet. I 1 mom. garanteras för det första vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig domstol eller någon annan myndighet. För det andra garanterar momentet den enskildes rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Enligt 2 mom. skall rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Sammanfattning av behandlingsordningen. Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning av de nedan anförda orsakerna. De hänger samman med dels behandlingen av asylansökningar som lämnas in av utlänningar från trygga asyl- eller ursprungsländer (33 d §), dels behandlingen av uppenbart ogrundade asylansökningar (34 a §) och är följande:

— 33 d § 1 mom. och 34 a § 2 mom. strider mot rätten till en rättvis rättegång, eftersom de binder den förvaltningsrättsliga beslutsprocessen vid material som förvaltningsmyndigheten redan har tillgång till,

— 33 d § 3 mom. strider mot rätten att bli hörd, eftersom rätten i praktiken fråntas den sökande på grund av sjudagarsfristen för handläggningen i förvaltningsdomstolen och

— 34 a § 2 mom. strider dessutom mot rätten att bli hörd i fråga om den punkt som inskränker möjligheterna att höra sökanden.

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 33 d § 1 och 3 mom. och till 34 a § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Enligt grundlagsutskottet kan lagförslaget emellertid behandlas i vanlig lagstiftningsordning om bestämmelserna ovan stryks. Ett sätt att ändra lagförslaget med avseende på vanlig lagstiftningsordning är att verkställighets- och besvärsmålsbestämmelserna när det gäller utlänningsverkets beslut angående en ansökan av en utlänning från ett tryggt asyl- eller ursprungsland och angående uppenbart ogrundade asylansökningar ändras i överensstämmelse med det som utifrån 62 § 2 mom. och 57 § 2 mom. är föreskrivet om beslut som fattas med stöd av 34 b eller 34 c §. Förvaltningsutskottet har valt det senare alternativet att åtgärda de konstitutionella problemen. Beträffande tillvägagångssättet och detaljerna där hänvisar utskottet till detaljmotiveringen, särskilt till kommentarerna till 33 c §.

Lagutskottets utlåtande.

I mån av möjlighet har förvaltningsutskottet tagit hänsyn till lagutskottets utlåtande i den allmänna motiveringen, i detaljmotiveringen och i lagtexterna. Utifrån lagutskottets utlåtande lyfter förvaltningsutskottet särskilt fram asylsökandenas rättssäkerhet. Utskottet har också gått in för samma lösning som lagutskottet föreslår, att underställningsförfarandet slopas i alla procedurbestämmelser och att ett besvär förfarande i stället införs. Vidare har förvaltningsutskottet beaktat lagutskottets förslag till ytterligare garantier för rättssäkerheten i relation till propositionen på följande sätt:

— en besvärsskrift kan lämnas in direkt till förvaltningsdomstolen,

— förvaltningsdomstolen kan avgöra en ansökan angående förbud mot verkställighet utan yttrande från utlänningsverket,

— ansökningar och också besvär angående förbud mot verkställighet kan avgöras i en samsättning med en domare,

— möjlighet att få rättshjälp för att inlämna besvär.

I sitt mycket grundliga utlåtande föreslår lagutskottet också preciseringar av vissa begrepp. Förvaltningsutskottet har inte haft möjlighet att i tillräckligt stor omfattning analysera begreppen, eftersom lagutskottet lämnade sitt utlåtande den 12 juni 2000. Definitionerna kan ses över i samband med en totalrevidering av utlänningslagen.

Detaljmotivering

32 a (32 b) §. *Asylutredning*. Utskottet föreslår en teknisk ändring av paragrafnumreringen. Propositionens 32 b § skall vara 32 a § utlänningslagen.

I asylutredningen utreder myndigheterna de upplysningar som sökanden anger för att han eller hon i sitt hemland eller det land där han eller hon är stadigvarande bosatt är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar. Med hänvisning till 3 mom. i paragrafen understryker utskottet vikten av att en asylsökande förhörs grundligt också i de fall när det bedöms att ett snabbförfarande kan tillämpas. Förfarandet kommer i fråga när asylansökan är uppenbart ogrundad och när en asylsökande kommer från ett tryggt ursprungs- eller asylland. Asylsökanden skall särskilt tillfrågas om hur han eller hon förhåller sig till att eventuellt bli avlägsnad ur landet och sänd till ett tryggt asyl- eller ursprungsland samt till ett inreseförbud. Dessutom skall det utredas om sökanden har andra grunder för att stanna i landet. Exempel på sådana omständigheter är hälsotillstånd eller band med Finland. Med avseende på rättssäkerheten är det angeläget att protokollet läses upp och tolkas för asylsökanden efter förhöret och att sökanden godkänner protokollet med sin underskrift.

Grundlagsutskottet kommenterar 32 a (32 b) § 2 mom. som föreskriver att det är utlänningsverket eller polisen som verkställer förhöret med

asylsökanden. Grundlagsutskottet menar att bestämmelsen är fullkomligt öppen i den mening att den inte säger på vilka grunder det bestäms att den ena eller den andra myndigheten verkställer förhöret. Men påpekandet är ingen direkt konstitutionell anmärkning.

Gällande praxis är att polisen verkställer förhöret utan att det finns någon direkt bestämmelse om detta i lagen, påpekar förvaltningsutskottet. Meningen är att uppdraget skall föras över från polisen till utlänningsverket. Men övergången kan inte genomföras på en gång. Först måste personalen vid utlänningsverket få utbildning samtidigt som verket också behöver ett resurstillskott. Enligt vad utskottet har erfart håller utlänningsverket för närvarande på att förbereda sig för omställningen. Enligt de preliminära bedömningarna kan utlänningsverket först ta hand om asylförhören beträffande de ansökningar som sannolikt kommer att behandlas i det normala förfarandet. Det förslagna 32 a (32 b) § 2 mom. är relativt allmänt formulerat för att både polisen och utlänningsverket skall kunna utföra asylförhör. För närvarande kan befogenheten inte uttryckas mer exakt i lagen, menar utskottet. Målet bör dock vara att det vid en totalrevidering av utlänningslagen sägs ut att asylförhör bara hör till utlänningsverkets kompetens.

33 a §. *Tryggt asylland*. Paragrafen definierar tryggt asylland. En stat som asylsökanden har rest genom till Finland och där han eller hon hade kunnat få behörigt skydd betraktas som ett tryggt asylland. Paragrafen, 33 a §, kom till genom en ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 maj 1999 (RP 50/1998 rd). Beträffande definitionen på tryggt asylland hänvisar utskottet till sitt betänkande (FvUB 29/1998 rd) om propositionen och till motiven till det aktuella lagförslaget.

I det föreliggande lagförslaget föreslår regeringen bara en del tekniska ändringar i formuleringarna. I detta sammanhang föreslår utskottet inga ändringar i propositionen. Definitionen på tryggt asylland kan omvärderas vid en totalrevidering av utlänningslagen.

33 b §. *Tryggt ursprungsland.* Med hänvisning till utlåtandet från grundlagsutskottet påpekar förvaltningsutskottet att avsikten med begreppet tryggt ursprungsland inte är att kategoriskt klassificera vissa länder som säkra, utan bedömningen görs från fall till fall och utifrån individuell prövning. Bestämmelsen avser att uppdaga klara fall och att slussa dem vidare till snabbförfarandet. I propositionen nämner regeringen länder som kan betraktas som trygga ursprungsländer. Med detta avses att staterna sannolikt är säkra för de asylsökande som kommer därifrån och har lämnat in asylansökan, förutsatt att sökanden inte anför motiv som talar mot antagandet.

Grundlagsutskottet menar att det bör utredas om det finns sakskäl som talar för att 33 b § 2 mom. formuleras på ett annat sätt än slutet i 33 a §. Förvaltningsutskottet anser att 33 a § och 33 b § 2 mom. 3 punkten gäller till den grad olika saker att olika formuleringar är motiverade. Den gällande 33 a § gäller trygga asylländer och vid utredningen spelar det en väsentlig roll om asylsökanden kan få sin asylansökan utredd i staten och att staten lever upp till principen om förbudet att utvisa eller avvisa en asylsökande. De universella konventionerna som nämns i paragrafen föreskriver om förbud att utvisa och avvisa. I 33 b § 2 mom. ingår mera allmänna och mera omfattande motiv som måste vägas in när det bedöms om ett ursprungsland är säkert eller inte. Utskottet föreslår inga ändringar i 33 b §.

33 c §. *Behandling vid utlänningsverket vid asylansökan av en utlänningsperson som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland.* Regeringen föreslår att utlänningslagen skall kompletteras med en ny 33 c § om behandlingen av ansökningar om asyl och uppehållstillstånd vid utlänningsverket, när utlänningspersonen kommer från ett tryggt asylland enligt 33 a § eller ett tryggt ursprungsland enligt 33 b §.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att 33 d § (sökande från trygga länder) och 34 a § (uppenbart ogrundad asylansökan) i propositionen är problematiska med tanke på grundlagen och att lagförslaget därför inte kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. För det första strider 33

d § 1 mom. och 34 a § 2 mom. mot rätten till en rättvis rättegång, eftersom de binder den förvaltningsrättsliga beslutsprocessen vid material som förvaltningsmyndigheten redan har tillgång till. För det andra strider 33 d § 3 mom. mot rätten att bli hörd, eftersom rätten i praktiken fråntas den sökande på grund av sjudagarsfristen för handläggningen i förvaltningsdomstolen. För det tredje strider 34 a § 2 mom. mot rätten att bli hörd i fråga om den punkt som inskränker möjligheterna att höra sökanden.

Men grundlagsutskottet menar att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om bestämmelserna ovan stryks i de behöriga momenten. Ett sätt att ändra lagförslaget med avseende på vanlig lagstiftningsordning är att ändra verkställighets- och besvärbestämmelserna när det gäller utlänningsverkets beslut angående en ansökan av en utlänningsperson från ett tryggt asyl- eller ursprungsland och angående uppenbart ogrundade asylansökningar i överensstämmelse med det som utifrån 62 § 2 mom. och 57 § 2 mom. är föreskrivet om beslut som fattas med stöd av 34 b § (Dublinkonventionen) eller 34 c § (ny asylansökan).

Förvaltningsutskottet tillstyrker det alternativ som grundlagsutskottet anfört att bestämmelserna formuleras om så att det nedan i 62 § föreskrivs om att utlänningsverkets beslut får verkställas och överklagas på samma sätt som i de situationer som avses i 34 b och 34 c §. Vidare föreslår förvaltningsutskottet att 62 § av rättssäkerhetshänsyn ändras så att ett avvisningsbeslut i de situationer som avses i 33 c och 34 a § är verkställbart först efter åtta dagar från det att utlänningsverkets beslut har delgetts sökanden. Före verkställigheten bör det säkerställas att denna tidsfrist omfattar minst fem vardagar. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår förvaltningsutskottet samtidigt att underställseförfarandet i utlänningsärenden slopas helt och att normal besvärsmått gäller för alla asylbeslut. Därför kan endast den första meningen i förslaget stå kvar i 33 c § 3 mom.

Som grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande leder ett omedelbart verkställt avvisningsbeslut till att en utlänningsperson eventuellt måste över-

klaga beslutet utomlands, vilket kan vara en betydligt svårare procedur än att överklaga beslutet på ort och ställe. Utskottet menar dock att ordningen inte strider mot 21 § grundlagen. En viktig punkt i sammanhanget är att asylsökandenas rättssäkerhet ordnas på behörigt sätt på det praktiska planet, att de har tillgång till adekvat rättshjälp och tolkning.

Grundlagsutskottet hänvisar till 2 § utlänningslagen som föreskriver att en utlännning skall ha rätt att anlita biträde och tolk. Av motiven till propositionen framgår det att det finns planer på att förbättra rättshjälpen till asylsökande och flyktingar. Förslagsanslaget i statsbudgeten för 2001 kommer att fördubblas, vilket betyder att det tillåtna beloppet för rättshjälp uppgår till 3 miljoner mark. Utskottet menar att åtgärden är angelägen. Med hänvisning till rättssäkerhetsaspekterna påpekar grundlagsutskottet att det särskilt vid förestående omedelbar verkställighet av ett beslut är viktigt att det finns tillgång till rättshjälp för att de sökande skall kunna överklaga besluten. Enligt utlåtandet bör den omedelbara verkställigheten av ett avvisningsbeslut tidsmässigt planeras med hänsyn till att sökanden skall kunna överklaga beslutet på behörigt sätt. I detta sammanhang vill grundlagsutskottet påminna om 1 § 3 mom. utlänningslagen som föreskriver att utlänningsars rättigheter vid tillämpning av lagen inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt.

Genom att verkställigheten av ett avvisningsbeslut skjuts fram med minst åtta dagar från delgivningen säkerställs att sökanden har adekvata möjligheter att överklaga beslutet innan han eller hon kan avlägsnas ur landet. Begäran om verkställighetsförbud hindrar inte att avvisningen verkställs.

Enligt vissa internationella handlingar som närmast bör ses som rekommendationer (UNHCR, EU) bör ett annat, från första instans fristående organ kunna pröva saken innan sökanden avlägsnas ur landet, om sökanden återsänds till ursprungslandet. Enligt vad utskottet har erfarit är det föreslagna förfarandet beträffande uppenbart ogrundade asylansökningar och snabbförfa-

randet beträffande trygga ursprungsländer inte helt i linje med dessa rekommendationer.

Utom att utskottet har behandlat lagstiftningsordningen i ett bredare perspektiv i samband med 33 c § föreslår det att rubriken för 33 c § ändras som följer: "Avgörande vid utlänningsverket av asylansökan av en utlännning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland."

33 d §. Behandling vid Helsingfors förvaltningsdomstol av asylansökan av en utlännning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland. Eftersom underställeförfarandet slopas föreslår utskottet att 33 d § stryks i lagförslaget.

34 §. Uppenbart ogrundad asylansökan. Enligt föreslagna 34 § 3 punkten kan en asylansökan anses vara uppenbart ogrundad på vissa ytterligare villkor, bland annat om utlänningsverket av vägande skäl inte har kunnat avgöra asylansökan inom föreskriven tid. Inte nog med att bestämmelsen har en konstig språklig formulering, enligt grundlagsutskottets utlåtande. Den är också problematisk, om till exempel en anhopning av ärenden kan betraktas som ett vägande skäl. Det bör övervägas om bestämmelsen över huvud taget behövs; åtminstone krävs det en precisering.

Förvaltningsutskottet påpekar att anmärkningen inte inverkar på lagstiftningsordningen. Syftet är att om det i ett enskilt fall kommer fram sådan utredning eller sådant material som utlänningsverket inte klarar av att pröva eller kontrollera inom den föreskrivna sjudagarsfristen, skall det dock av vägande skäl vara möjligt att anlita ett snabbare förfarande än det normala. En anhopning av ärenden är dock inte ett sådant vägande skäl som avses i lagen. Utskottet finner den föreslagna 34 § 3 punkten behövlig och tillstyrker även i övrigt 34 § utan ändringar.

34 a §. Avgörande av uppenbart ogrundad ansökan. Utskottet föreslår med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att sista meningen i gällande 34 a § 1 mom. stryks, där det sägs att besvär inte får anföras. Eftersom 34 a § 2—4 mom. gäller underställeförfarande, föreslår utskottet att också de stryks.

57 §. *Överklagande av utlänningsverkets beslut.* Utskottet föreslår att besvärsförbudet som gäller underställelseförfarandet stryks i paragrafen, eftersom underställelseförfarandet slopas.

61 §. *Besvärsförfarandet (Ny).* Lagutskottet anser i sitt utlåtande att i lagen bör tas in bestämmelser om 1) att besvärsskriften i asylärenden skall kunna lämnas direkt till Helsingfors förvaltningsdomstol, 2) att förvaltningsdomstolen kan avgöra en ansökan om förbud mot verkställighet utan utlåtande från utlänningsverket och att 3) ärenden som gäller förbud mot verkställighet och besvär enligt förvaltningsdomstolens prövning också kan behandlas i sammansättning med en domare. Också en bestämmelse om att 4) förvaltningsdomstolen skall avgöra ärendena i brådskande ordning behövs menar lagutskottet. Förvaltningsutskottet omfattar lagutskottets utlåtande och föreslår att gällande 61 § i utlänningslagen kompletteras med nya 3 och 4 mom. i den form lagutskottet föreslår.

62 §. *Möjligheterna att verkställa vissa beslut.* Utskottet föreslår att första meningen i 2 mom. om underställelseförfarandet skall strykas och föreslår vidare med hänvisning till motiveringen till 33 c § att momentet kompletteras med att avvisningsbeslut enligt 33 c och 34 a § blir verkställbara efter åtta dagar efter det att sökanden har delgetts beslutet. Innan beslutet verkställs måste det ses till att det ingår minst fem vardagar i denna tidsfrist. Samtidigt som beslutet delges skall sökanden ges en besväransvisning på ett språk som han eller hon förstår eller också skall besväransvisningen tolkas för sökanden till ett språk som han eller hon förstår.

I 31 § förvaltningsprocesslagen (586/1996) finns en allmän bestämmelse om verkställbarheten för förvaltningsbeslut och beslut enligt förvaltningsprocesslagen. Enligt 1 mom. får ett beslut, som det är tillåtet att söka ändring i genom besvär, inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft. I speciallagstiftningen finns otaliga avvikelser från denna huvudregel.

I 62 § 2 mom. anges de situationer där det är möjligt att verkställa ett beslut om att avvisa en

asylsökande utan hinder av eventuella besvär. I bestämmelsen ingår uttrycket "om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat". Utskottet understryker att detta inte betyder att en begäran som framställts för domstolen om förbud mot eller avbrytande av verkställigheten i sig skulle förhindra verkställigheten.

66 §. *Delgivning (Ny).* Enligt 66 § 1 mom. utlänningslagen iaktas i tillämpliga delar lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966), om ett beslut enligt denna lag skall delges en utlänning. Enligt 68 § 3 mom. utlänningslagen har en utlänning rätt att på ett främmande språk få del av ett beslut som gäller honom, enligt vad som närmare stadgas genom förordning. I 31 § utlänningsförordningen (142/1994) föreskrivs att såsom sådan delgivning av beslut som avses i 68 § utlänningslagen anses tolkning av beslut till utlänningsens modersmål eller till ett språk som utlänningsen skäligen kan antas förstå. Enligt 32 § i samma förordning skall polisen på utlänningsens vistelseort eller passkontrollören på utreseorten verkställa delgivning och sköta verkställigheten av beslut som har fattats med stöd av utlänningslagen.

För delgivningens vidkommande föreslår utskottet en bestämmelse i 66 § 1 mom. i den gällande lagen, trots att den inte ingår i propositionen, där det uttryckligen konstateras att en asylsökande samtidigt skall underrättas om hur han eller hon har möjlighet att få rättslig hjälp för att anföra besvär. I praktiken kunde underrättelsen om möjligheterna att få rättslig hjälp ges genom ett meddelande som bifogas beslutet precis som i fråga om besväransvisningen. Också meddelandet skall ges på ett språk som sökanden förstår eller tolkas till ett språk som han eller hon förstår.

Lagstiftningsordningen

Förvaltningsutskottet har beaktat de konstitutionella anmärkningar som grundlagsutskottet anför i sitt utlåtande och därmed kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Förslag till beslut

På grundval av det ovan sagda föreslår förvaltningsutskottet värdsamt

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

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

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) 33 a, 34 och 34 a §, 57 § 2 mom., 62 § och 66 § 1 mom.,

dessas lagrum sådana de lyder, 33 a § och 57 § 2 mom. i lag 537/1999, 34 § i lag 1269/1997 och i nämnda lag 537/1999, 34 a § i nämnda lag 1269/1997 samt 62 § i lag 154/1995 och i nämnda lag 537/1999, samt

fogas till lagen nya 32 a, 33 b, 33 c, (utesl.) 34 b och 34 c § samt till 61 § nya 3 och 4 mom. som följer:

32 a (32 b) §

Asylutredning

(Som 32 b § i RP)

33 a och 33 b §

(Som i RP)

33 c §

Avgörande av asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland

(1 och 2 mom. som i RP)

Utlänningsverket skall besluta om ansökan inom sju dagar efter det att förhörprotokollet har färdigställts och registrerats hos utlänningsverket. (Utesl.)

(4 mom. som i RP)

33 d §

(Utesl.)

34 §

(Som i RP)

34 a §

Avgörande av uppenbart ogrundad ansökan

När utlänningsverket med stöd av 34 § avslår en asylansökan som uppenbart ogrundad och en därtill ansluten ansökan om uppehållstillstånd, beslutar utlänningsverket samtidigt om avvisning. (Utesl.)

(2—4 mom. utesl.)

34 b §

(Som i RP)

34 c §

Avgörande av ny asylansökan eller ny ansökan om uppehållstillstånd

(1 mom. som i RP)

Det förhör som avses i 32 a § verkställs inte, om det av asylansökan inte framgår några nya grunder som påverkar ärendet.

57 §

Överklagande av utlänningsverkets beslut

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om asyl eller om uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd eller med utlänningsverkets därtill anslutna beslut om avvísning (*utesl.*) eller med ett beslut om när flyktingskap upphör, får på den grunden att beslutet strider mot lag anföra besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol enligt förvaltningsprocesslagen.

61 § (Ny)

Besvärsförfarandet

I asylärenden får besvärsskriften också ges in till Helsingfors förvaltningsdomstol. Utlänningsverket skall då, efter att ha fått underrättelse om besvären av Helsingfors förvaltningsdomstol, ställa de handlingar som ligger till grund för avgörandet till förvaltningsdomstolens förfogande omedelbart sedan besvären inkommit. (Nytt 3 mom.)

Förvaltningsdomstolen kan avgöra en ansökan om förbud mot verkställighet av ett beslut, som utlänningsverket fattat med stöd av 33 c eller 34 a—34 c §, utan att utlåtande enligt 1 mom. inhämtats av utlänningsverket. I dessa ärenden får förvaltningsdomstolen avgöra en ansökan om förbud mot verkställighet och besvär i en sammansättning med en domare. Förvaltnings-

domstolen skall avgöra i detta moment avsedda ärenden i brådskande ordning. (Nytt 4 mom.)

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

(1 mom. som i RP)

(*Utesl.*) Utlänningsverkets beslut om avvísning som har fattats med stöd av 34 b eller 34 c § kan verkställas omedelbart *efter det att sökanden har delgetts beslutet*, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. *Utlänningsverkets beslut om avvísning, som har fattats med stöd av 33 c eller 34 a §, kan verkställas tidigast åtta dagar efter det att sökanden har delgetts beslutet, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. Innan verkställigheten inleds skall det säkerställas att minst fem vardagar har ingått i tidsfristen.* Utlänningsverkets beslut om utvisning får inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut.

(3 och 4 mom. som i RP)

66 § (Ny)

Delgivning

När ett beslut enligt denna lag skall delges en utlänning, iaktas i tillämpliga delar lagen om delgivning i förvaltningsärenden (232/1966). Vid delgivning av beslutet i ett asylärende skall sökanden samtidigt underrättas om hur han eller hon har möjlighet att få rättslig hjälp för att anföra besvär.

Ikraftträdelsebestämmelsen

(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att utlänningsverkets arbetsrutiner

utvecklas, service förbättras och att verket har tillgång till adekvata personella resurser för att bland annat be-

*handlingstiderna över lag skall kunna
förkortas.*

Helsingfors den 13 juni 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Pertti Turtiainen /vänst
medl. Nils-Anders Granvik /sv
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /fkf (delvis)
Paula Lehtomäki /cent
Hannes Manninen /cent
Kirsi Ojansuu /gröna

Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /cent (delvis)
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Kari Urpilainen /sd
Jari Vilén /saml
ers. Toimi Kankaanniemi /fkf (delvis)
Pekka Nousiainen /cent (delvis).

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Ossi Lantto.

RESERVATION

Motivering

Krig och förtryck är vardag i många områden. Kränkningar av de mänskliga rättigheterna äger rum på alla världens kontinenter — också vår egen. En individ som utsätts för förtryck från statsmaktens eller befolkningens sida har ofta inget annat val än att fly och hitta sig en omgivning, där han eller hon kan utnyttja sina egna talanger. Det är omöjligt för myndigheterna att på förhand veta vilka bevekelsegrunderna bakom flykten är, och därför är det viktigt att individen alltid får sin sak prövad i rimlig juridisk ordning.

Enligt propositionen skall behandlingen av asylansökningar inlämnade av personer från trygga asyl- eller ursprungsländer snabbas upp. Också vårt önskemål är att behandlingen av asylansökningar skall bli snabbare, precis som regeringen föreslår i propositionen. Den påtagligaste ändringen i den godkända propositionen är att sökanden också i ett brådskande förfarande på behörigt sätt skall kunna överklaga beslutet i enlighet med de normer som gäller i en rättsstat.

Redan när regeringen behandlade propositionen kunde det konstateras att förslaget var problematiskt ur grundlagens synvinkel. Detta var en av orsakerna till att statsrådet inte enhälligt kunde godkänna propositionen. Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att bestämmelser som är av betydelse för propositionen är 9 § 4 mom. grundlagen, som förbjuder att en utlänning återsänds till ett land där han eller hon riskerar tortyr, samt 21 § grundlagen om garantier för en rättvis rättegång. Grundlagsutskottet framhöll också att propositionen inte uppfyller kraven på en rättvis rättegång, eftersom utlänningsverkets beslut inte delges sökanden på föreskrivet sätt, den förvaltningsrättsliga beslutsprocessen binds vid material som förvaltningsmyndigheten redan har tillgång till, ändringsökandens rätt att bli hörd inte tillgodoses i praktiken på grund av sjudagarsfristen för handläggningen i förvaltningsdomstolen och det finns en

punkt i bestämmelsen som inskränker möjligheterna att höra sökanden.

Förvaltningsutskottet har försökt rätta till förslaget utifrån utlåtandena från grundlagsutskottet och lagutskottet. Samtidigt har nya element införts som inte har prövats av grundlagsutskottet. Detta anser vi vara problematiskt. Till de nya elementen hör bestämmelserna om att avvisning skall kunna ske trots besvär.

Vi instämmer i utskottets betänkande utom när det gäller 62 § 2 mom. Vi menar att den ändring som godkännts i 62 § inte uppfyller kravet i grundlagsutskottets utlåtande på en rimlig besvärsmått. En korrekt behandling kräver enligt vår åsikt också att besvärsmyndigheten har reella möjligheter att behandla en ansökan om förbud mot verkställighet. Förvaltningsdomstolen bör därför få en skälig tid på sig att avgöra en ansökan om avbrytande. Eftersom ändringsökanden själv ofta är det enda beviset i målet, bör han eller hon kunna höras i rätten. Detta är dock inte helt lätt i praktiken om avvisningsbeslutet redan verkställts.

Om man trots det som anförts ovan anser att ett avvisningsbeslut oavsett en förbudsansökan kan verkställas åtta dagar efter att beslutet delgivits, står man inför situationen att en del av denna tid bör reserveras för förvaltningsdomstolen. Via omvägar har man då kommit tillbaka till situationen att en oavhängig domstol fått en ännu kortare tid än den som grundlagsutskottet i sitt utlåtande konstaterat vara grundlagsvidrig. Detta leder också till att de sökande särbehandlas grundlöst när ens ansökan hinner behandlas men inte en annans.

Enligt Helsingfors förvaltningsdomstols utlåtande motsvarar lagutskottets modell, alltså den modell som också vi förespråkar, nuvarande praxis och medger snabba beslut i domstolen. Modellen ger dock bättre rättsskyddsgarantier, eftersom den garanterar att den som lämnat in en ansökan kan vänta på domstolens beslut. Erfarenheter från tidigare år har visat att avvisningar

oberoende av besvärsmyn-
digheten kan leda till brott mot
bestämmelserna om förbud mot återsändande i
flyktingkonventionen eller de övriga konventio-
nerna om mänskliga rättigheter.

Dessutom delar vi definitivt inte utskottsma-
joritets ståndpunkt när det gäller innehållet i
följande mening: "Utskottet understryker att det-
ta inte innebär att en begäran hos domstolen om
förbud eller avbrytande av verkställigheten i sig
skulle förhindra verkställigheten."

Förslag

Med stöd av det ovan anförda föreslår vi

att 62 § godkänns med följande lydelse:

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

(1 mom. som i FvUB)

Helsingfors den 13 juni 2000

Pertti Turtiainen /vänst
Nils-Anders Granvik /sv

Utlänningsverkets beslut om avvísning, som
har fattats med stöd av 34 b eller 34 c § kan verk-
ställas omedelbart (*utesl.*), om inte besvärsmyn-
digheten bestämmer något annat. Utlänningsver-
kets beslut om avvísning, som har fattats med
stöd av 33 c eller 34 a §, kan verkställas (*utesl.*)
*sju dagar efter det att sökanden har delgetts be-
slutet (utesl.). Om en ansökan om förbud mot
verkställighet har getts in under denna tid, får
avvísning dock inte verkställas förrän förvalt-
ningsdomstolen har avgjort ansökan.* Utlän-
ningsverkets beslut om utvisning får inte verk-
ställas förrän ärendet har avgjorts genom ett la-
gkraftvunnet beslut.

(3 och 4 mom. som i FvUB)

Kirsi Ojansuu /gröna
Toimi Kankaanniemi /fkf

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 16/2000 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 april 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 15/2000 rd) till förvaltningsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho och överinspektör Jorma Kantola, inrikesministeriet
- forskaren Elina Isoksela och utrikessekreterare Pekka Shemeikka, utrikesministeriet

- sakkunniga Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- enhetsdirektören Anita Honkanen, Utlänningsverket
- presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Ilkka Saraviita
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Utskottet har fått ett skriftligt utlåtande från professor (emeritus) Antero Jyränki. Utlåtandet har lagts till utskottshandlingarna.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att bestämmelserna om asyلفörfarande i utlänningslagen ändras i syfte att påskynda förfarandet. Ansökningar av asylsökande från trygga ursprungsländer och trygga asylländer skall behandlas snabbare, vilket betyder att utlänningsverket skall fatta beslut om ansökningarna inom sju dagar efter förhöret. Beslutet skall underställas Helsingfors förvaltningsdomstol. Domstolen skall avgöra ärendet inom sju dagar efter att beslutet lämnats in där.

Beslut om utvisning av asylsökande från stater som tillträtt Dublinkonventionen skall kunna

verkställas omedelbart efter utlänningsverkets beslut. Besvär uppskjuter inte verkställigheten. En ny ansökan som lämnas in efter ett negativt asylobeslut eller beslut om uppehållstillstånd skall kunna behandlas snabbt, om den inte innehåller några väsentligt nya grunder för att sökanden skall få stanna i landet. I sådana fall skall ett beslut om avlägsnande ur landet verkställas omedelbart trots besvär.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

I den mycket detaljerade motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslaget utifrån 9 § 4 mom. och 21 § grundlagen. Enligt propositionen kan lagförslaget be-

handlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen föreslår att utlåtande om lagstiftningsordningen inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avstod Finland i överensstämmelse med linjen i internationella konventioner om de mänskliga rättigheterna från att koppla ihop de grundläggande fri- och rättigheterna med finskt medborgarskap på några få undantag när. Undantagen gäller valrättigheterna och rätten att vistas i landet. De övriga grundläggande fri- och rättigheterna kommer inte längre att begränsas på grundval av medborgarskap. Med avseende på propositionen är 9 § 4 mom. och 21 § grundlagen av betydelse.

9 § grundlagen. Bestämmelser om utlänningsars rätt att vistas i Finland finns i 9 § 4 mom. grundlagen. Lagrummet lyder som följer: "Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet".

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56, första spalten) bygger bestämmelserna på den gällande huvudregeln i internationell rätt att en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ned i ett annat land. Då utlänningsars rätt att komma till Finland eller att fortsätta att vistas här av görs skall förfarandet skyddas i överensstämmelse med konventionerna om mänskliga rättigheter. Ur kravet på bestämmelser i lag kan man härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar, dels ett krav på att kriterierna för och beslutsför-

farande vid ankomsten till Finland och vistelse här måste regleras med hänsyn till att utlänningsarnas rättssäkerhet garanteras.

Bland procedurkraven i konventionerna om mänskliga rättigheter märks en utlännings rätt att företrädas inför en myndighet, rätten att lägga fram skäl som talar emot en utvisning och rätten att få sin sak omprövad av en oberoende myndighet i relation till den första beslutsinstansen (artikel 1 i protokoll nr 7 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, artikel 13 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter). Dessa bestämmelser gäller enligt konventionstexterna utlänningar som lagligen vistas på en stats territorium. FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, som övervakar konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna, har i sin allmänna ståndpunkt 15 (27) om utlännings villkor slagit fast att ett beslut om en utlänning lagligen vistas på en stats territorium eller inte måste fattas med hänsyn till rättssäkerhetsgarantierna i artikel 13 i konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna. Förbudet mot kollektiv utvisning av utlänningar (artikel 4 i tilläggsprotokoll nr 4 till Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter) betyder att varje fall måste utredas individuellt.

21 § grundlagen. Paragrafen gäller rättsskyddet. I 1 mom. garanteras för det första vars och ens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig domstol eller någon annan myndighet. För det andra garanterar momentet den enskildes rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. skall rätten att bli hörd, rätten att

få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggs genom lag.

Reformförslag med konstitutionell räckvidd

Sedan reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna har grundlagsutskottet haft tillfälle att göra en bedömning av bestämmelserna om asyl och uppehållstillstånd i utlänningslagen utifrån en utlännings behov av skydd (GrUU 23/1998 rd). Den föreliggande propositionen föreslår inga ändringar i bestämmelserna om beviljande av asyl (30 §), uppehållstillstånd på grund av behov av skydd (31 §), grunderna för avvising (37 §) eller utvisningsgrunderna (40 §). De föreslagna ändringarna gäller asylförfarandet som regeringen allmänt taget vill snabba upp.

I propositionen delas snabbförfarandet enligt den gällande lagen, alltså reglerna för uppenbart ogrundad asylansökan i 34 och 34 a §, i tre olika behandlingskategorier:

— beslut om asylansökan med tillämpning av Dublinkonventionen eller nordiska passkontrollöverenskommelsen (34 b §) och avgörande av ny asylansökan eller ny ansökan om uppehållstillstånd (34 c §),

— tryggt asylland (33 a §) och tryggt ursprungsland (33 b §) och

— uppenbart ogrundad asylansökan (34 och 34 a §).

Dublinkonventionen — nordiska passkontrollöverenskommelsen — ny asylansökan. I 57 § 2 mom. begränsas inte rätten att överklaga avvisionsbeslut från utlänningsverket hos Helsingfors förvaltningsdomstol, när Dublinkonventionen eller nordiska passkontrollöverenskommelsen kan tillämpas på asylansökan eller när det gäller nya asylsökningar. På grundval av 62 § 2 mom. är ett överklagande inget hinder för verkställighet av beslutet, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Tryggt asylland — tryggt ursprungsland. Om en utlännings har rest in till Finland från ett säkert asyl- eller ursprungsland kan utlänningsver-

ket med stöd av 33 c § på vissa villkor avslå en asylansökan och besluta avvisa utlänningsansökan. Enligt 3 mom. i samma artikel skall utlänningsverket besluta om en asylansökan inom sju dagar efter att förhörprotokollet har blivit klart. Utlänningsverkets beslut får inte överklagas genom besvär.

Med stöd av 33 d § 1 mom. underställs ett avslag från utlänningsverket i sin helhet Helsingfors förvaltningsdomstol. Sökanden får ett skriftligt meddelande om detta till den adress som han eller hon har uppgett. Däremot delges sökanden inte beslutet på det sätt som 66 § föreskriver. Förvaltningsdomstolen skall avgöra ärendet inom sju dagar efter att det har anlänt och utifrån det material och den utredning som inkommit vid asylutredningen och behandlingen av ärendet vid utlänningsverket. Frågan skall återförvisas till utlänningsverket, om det inte är uppenbart att det land dit sökanden skall sändas är säkert eller om det underställda beslutet i övrigt strider mot lag. I annat fall måste förvaltningsdomstolen fastställa utlänningsverkets beslut. Beslutet av förvaltningsdomstolen kan inte överklagas genom besvär. Ett avvisionsbeslut av utlänningsverket som har underställts förvaltningsdomstolen kan enligt 62 § 2 mom. verkställas sedan det har fastställts av förvaltningsdomstolen.

Uppenbart ogrundad asylansökan. I 34 § definieras uppenbart ogrundad asylansökan. Om utlänningsverket avslår en asylansökan på denna grund måste beslutet med stöd av 34 a § 1 mom. underställas Helsingfors förvaltningsdomstol. Skillnaden jämfört med förfarandet i fråga om asylsökande från säkra asyl- och ursprungsländer är att det inte finns någon tidsfrist för beslutet från förvaltningsdomstolen. Dessutom skall förvaltningsdomstolen höra asylsökanden, om det efter asylförhöret har tillkommit ny information som kan påverka beslutet och som asylsökanden inte har haft tillfälle att lägga fram. Detta förfarande är inte heller förknippat med någon särbestämelse som åsidosätter den generella delgivningsbestämmelsen (66 §).

Konstitutionell bedömning

Tryggt ursprungsland. Propositionen inför ett nytt begrepp, tryggt ursprungsland (33 b §). En del länder har infört begreppet i sin lagstiftning. På så sätt har länderna försökt bemästra problemet med att det från vissa länder kommer många asylsökande, som vanligen inte uppfyller kravet på behov av internationellt skydd. Det har höjts en del kritiska röster mot begreppet tryggt ursprungsland med hänvisning till att det strider åtminstone mot andan i Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning. Begreppet tryggt ursprungsland kan ge sken av att Finland inom sin statsinterna rätt försöker få till stånd en så kallad geografisk reservation, som strider mot flyktingkonventionen.

Begreppet kan enligt utskottets uppfattning ingå i lagen, om varje ansökan utreds tillräckligt individuellt (se GrUU 23/1998 rd, s. 4, andra spalten). Mot bakgrunden av lagtexten i 33 c § 2 mom. och motiven i propositionen anser utskottet att begreppet kan införlivas i lagen. Med avseende på en individuell tolkning är det av betydelse att intentionen enligt motiven till propositionen (s. 22, första spalten) inte är att upprätta en förteckning över trygga länder som kan ligga till grund för att sökandena automatiskt sänds tillbaka till dessa stater. Å andra sidan talar regeringen i propositionen om att "utgångspunkten är att ... skall kunna betraktas som trygga ursprungsländer" (s. 21, andra spalten). Av de stater som räknas upp har två fortfarande dödsstraff. Dessutom har asylsökande kommit från flera av de länder som nu är kandidatländer för EU och Finland har i vissa fall gett dem asyl.

Beslut som gäller den enskildes rättigheter och skyldigheter. Grundlagsutskottet har i tidigare sammanhang (GrUU 12/1997 rd) ansett att uttrycket "ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter" i 21 § 1 mom. grundlagen hänger samman med omständigheter som enligt finsk rätt betraktas som rättigheter och skyldigheter. Vilken som helst för den enskilde positiv myndighetsåtgärd är inte ett beslut som gäller den enskildes rätt i den mening som grundlagen avser. Grundlagen utgår från att lagstiftningen

innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det uppkommer en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Det tydligaste av dessa kriterier är den så kallade subjektiva rätten, som innebär att en myndighet är skyldig att medge eller tillgodose en rättighet när villkoren i lagstiftningen uppfylls. Också vissa i detta avseende mer behovsprövade rättigheter och förmåner kan anses uppfylla kriteriet i grundlagen att grunden för att bevilja rättigheten eller förmånen är tillräckligt exakt. Om en förmån eller en tjänst däremot är helt och hållet beroende av myndighetens prövning, till buds stående anslag eller till exempel planer kan det normalt inte vara fråga om en rättighet av så permanent karaktär eller med ett så starkt behov av rättssäkerhet att den skulle omfattas av 21 § 1 mom. grundlagen.

Enligt 30 § 1 mom. grundlagen beviljas en utlänning asyl och uppehållstillstånd, om han eller hon uppfyller de i och för sig tvetydiga kriterierna i lagrummet. Denna bestämmelse i kombination med den senare meningen i 9 § 4 mom. grundlagen bildar en tillräckligt exakt grund i den mening som 21 § 1 mom. grundlagen avser för uppkomsten av en relation som kan betraktas som en rättighet mellan utlänningen och det allmänna. Därför leder 21 § 1 mom. grundlagen till kravet att ett asylbeslut skall kunna behandlas vid domstol eller vid något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Rätt till domstolsbehandling. Besvärsförbudet i 33 c § 3 mom. och 34 a § gäller de beslut av utlänningsverket som verket på tjänstens vägnar måste underställa Helsingfors förvaltningsdomstol. Att besluten på detta sätt genom underställande hänskjuts till en domstol är enligt utskottet i och för sig inte något problem i relation till rätten i 21 § 1 mom. grundlagen för var och en att få sin sak behandlad vid domstol. I ett system av det här slaget blir det i konstitutionellt hänseende viktigt att förfarandet vid utlänningsverket och förvaltningsdomstolen uppfyller de krav på god förvaltning och rättvis rättegång som följer av 21 § 2 mom. grundlagen.

Begränsningar i domstolsbehandlingen. Helsingfors förvaltningsdomstol skall avgöra ett ärende utifrån det material och den utredning som inkommit vid asylutredningen och behandlingen av ärendet vid utlänningsverket (33 d § 1 mom. och 34 a § 2 mom.). Förvaltningsdomstolen skall således bara göra en juridisk bedömning av det faktamaterial som lades fram redan i behandlingen vid utlänningsverket. Enligt grundlagsutskottets uppfattning hindrar förslaget förvaltningsdomstolen att bygga sitt beslut på nytt material som uppkommit vid behandlingen av det underställda ärendet. Om det underställda beslutet gäller en ansökan av en utlänningsfrån ett tryggt asyl- eller ursprungsland måste förvaltningsdomstolen avgöra frågan inom sju dagar (33 d § 3 mom.). Bestämmelsen om tidsfristen är i motsats till motiven i propositionen (s. 23, första spalten) formulerad som ett ovillkorligt krav och kunde till exempel motivera ett tjänsteåtal mot en föredragande eller en domare vid förvaltningsdomstolen.

Att på detta sätt i sak koppla ihop domstolens beslutsprocess med ett bestämt material som redan lagts fram för förvaltningsmyndigheten rimmar illa med kravet på en rättvis rättegång, menar grundlagsutskottet. Därför kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt utskottet medför förslaget problem med avseende på garantierna i 3 § 3 mom. grundlagen att den dömande makten utövas av oberoende domstolar. Med avseende på den dömande makten i enlighet med grundlagen vore det exceptionellt att en förvaltningsdomstol i ett mål som omfattas av 21 § 1 mom. grundlagen bara anvisas ett administrativt underställningsuppdrag och att domstolen dessutom vore förhindrad att efterleva vissa viktiga grundläggande förvaltningsprocessuella bestämmelser.

Delgivning av beslut. Utlänningsverkets beslut angående en ansökan av en utlänningsfrån ett tryggt asyl- eller ursprungsland delgivs inte sökanden på det sätt som 66 § utlänningslagen föreskriver (33 d § 1 mom.), utan han eller hon meddelas bara att ärendet har underställts Helsingfors förvaltningsdomstol (33 c § 3 mom.).

Rätten att få information om ett beslut som gäller den enskilde själv är ett minimikrav vad gäller rättssäkerheten. Underställningsförfarandet i kombination med besvärsförbudet är visserligen ett rimligt försök att få ett mycket snabbt förfarande. Att utlänningsverket i detta fall inte behöver hålla sig till en formell delgivning kan i denna situation i och för sig inte betraktas som ett brott mot 21 § 2 mom. grundlagen, förutsatt att sökanden får kännedom om beslutet och bereds tillfälle att på behörigt sätt lägga fram sin egen uppfattning när underställningsärendet behandlas. Sett i ett konstitutionellt perspektiv är det således en viktig fråga på vilket sätt rätten att bli hörd fullföljs när underställningsärendet behandlas av förvaltningsdomstolen.

Rätten att bli hörd. Det faktum att beslutet inte delges sökanden i kombination med den korta tiden för behandling i förvaltningsdomstolen leder till att asylsökanden inte på behörigt sätt får tillfälle att på eget initiativ lägga fram sin syn på utlänningsverkets beslut för domstolen. Att förvaltningsdomstolen binds av en så här kort tidsfrist hindrar också domstolen att på eget initiativ höra asylsökanden. Detta framhåller även regeringen i motiven till propositionen (s. 22, andra spalten). Att förvaltningsdomstolen i vilket fall som helst är beroende av samma material som beslutet i första instansen byggt på förefaller ytterligare att urholka utfrågningen av asylsökande.

Den sökandes rätt att bli hörd är en mycket viktig garanti för en rättvis rättegång. Detta framgår enligt utskottet på ett väl avvägt sätt i och med att garantier för en rättvis rättegång nämns i 21 § 2 mom. grundlagen. Det spelar ingen roll för en rättvis rättegång att asylsökanden har hörts grundligt vid asylförhöret. För en rättvis rättegång krävs det att den berörde har rätt att bli hörd i den fråga som domstolen handlägger, i detta fall det beslut av utlänningsverket som har underställts förvaltningsdomstolen. Tidsfristen på sju dagar strider mot 21 § 2 mom. i grundlagen, eftersom en så kort frist i praktiken hindrar att sökanden blir hörd.

Vid uppenbart ogrundade asylansökningar behöver förvaltningsdomstolen vid underställningsförfarandet höra asylsökanden bara om det efter asylförhöret har framkommit ny information som är väsentlig för beslutet och som asylsökanden inte har haft tillfälle att yttra sig om (34 a § 2 mom.). Rätten att bli hörd måste i ljuset av 21 § 2 mom. grundlagen granskas som en självständig rättighet kopplad till en rättvis rättegång. I och med att en utlänning i det föreslagna förfarandet på grund av frånvaron av besvär rätt inte har någon riktig möjlighet att yttra sig inför domstolen med anledning av beslutet från utlänningsverket, harmonierar inte begränsningen av ändamålet i bestämmelsen om hörande av asylsökande med de krav på rättssäkerhet som grundlagen ställer, anser utskottet. Därför kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Omedelbar verkställighet av beslut. Beslut om ansökningar vid tillämpning av Dublinkonventionen eller nordiska passkontrollöverenskomsten och vid ny ansökan kan verkställas omedelbart, om inte besvärmyndigheten beslutar någonting annat (62 § 2 mom.). Rätten att överklaga denna typ av beslut grundar sig på 57 § 2 mom.

När ett avvisningsbeslut verkställs utan dröjsmål kan en utlänning eventuellt överklaga beslutet utomlands. Detta kan dock vara en betydligt svårare procedur än att överklaga beslutet på ort och ställe. Utskottet menar att ordningen dock inte strider mot 21 § grundlagen. En viktig punkt i sammanhanget är att asylsökandenas rättssäkerhet ordnas på behörigt sätt på det praktiska planet, att de har tillgång till adekvat rättshjälp och tolkning.

Här hänvisar utskottet till 2 § utlänningslagen som föreskriver att en utlänning skall ha rätt att anlita biträde och tolk. Av motiven till propositionen (s. 16, andra spalten) framgår det att det finns planer på att förbättra rättshjälpen till asylsökande och flyktingar. Förslagsanslaget i statsbudgeten för 2001 kommer att fördubblas, vilket betyder att det tillåtna beloppet för rättshjälp uppgår till 3 miljoner mark. Utskottet menar att

åtgärden är angelägen. Med hänvisning till rättssäkerhetsaspekterna påpekar utskottet att det särskilt vid förestående omedelbar verkställighet av ett beslut är viktigt att det finns tillgång till rättshjälp för att de sökande skall kunna överklaga beslutet. Tidsmässigt bör verkställigheten av ett avvisningsbeslut planeras med hänsyn till att sökanden skall kunna överklaga beslutet på behörigt sätt. I detta sammanhang vill grundlagsutskottet påminna om 1 § 3 mom. utlänningslagen som föreskriver att utlännings rättigheter vid tillämpning av lagen inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt.

Sammanfattning av behandlingsordningen för lagförslaget. Lagförslaget kan inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning av de nedan anförda orsakerna. De hänger samman med dels behandlingen av asylansökningar som lämnas in av utlänningar från trygga asyl- eller ursprungs länder (33 d §), dels behandlingen av uppenbart ogrundade asylansökningar (34 a §) och är följande:

— 33 d § 1 mom. och 34 a § 2 mom. strider mot rätten till en rättvis rättegång, eftersom de binder den förvaltningsrättsliga beslutsprocessen vid material som förvaltningsmyndigheten redan har tillgång till,

— 33 d § 3 mom. strider mot rätten att bli hörd, eftersom rätten i praktiken fräntas den sökande på grund av sjudagarsfristen för handläggningen i förvaltningsdomstolen och

— 34 a § 2 mom. strider dessutom mot rätten att bli hörd i fråga om den punkt som inskränker möjligheterna att höra sökanden.

Lagförslaget kan däremot behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om bestämmelserna ovan stryks. Ett sätt att ändra lagförslaget med avseende på vanlig lagstiftningsordning är att verkställighets- och besvärbestämmelserna när det gäller utlänningsverkets beslut angående en ansökan av en utlänning från ett tryggt asyl- eller ursprungsland och angående uppenbart ogrundade asylansökningar ändras i överensstämmelse med det som utifrån 62 § 2 mom. och 57 § 2 mom. är föreskrivet om beslut som fattas med stöd av 34 b eller 34 c §.

Övriga anmärkningar

Enligt 32 b § 2 mom. är det utlänningsverket eller polisen som verkställer förhöret med asylsökanden. Bestämmelsen är fullkomligt öppen i den meningen att den inte säger på vilka grunder det bestäms att den ena eller den andra myndigheten verkställer förhöret. Öppenheten kan leda till otydlighet, eftersom sjudagarsfristen för handläggningen vid utlänningsverket i 33 c § 3 mom. kopplas ihop med att förhørsprotokollet skall vara klart och ha registrerats hos utlänningsverket. Om förhöret utförs av utlänningsverket kan verket sannolikt själv i betydande grad påverka uppfattningen av när fristen anses ha börjat. Asylförhöret genererar information av väsentlig betydelse för beslutsfattandet. På grund av kopplingarna till de grundläggande fri- och rättigheterna är det angeläget att bemyndigandet formuleras exaktare i lagen.

Vidare menar utskottet att det bör utredas om det finns sakskalet som talar för att 33 b § 2 mom. 3 punkten formuleras på ett annat sätt än slutet i 33 a §.

Enligt 34 § 3 punkten kan en asylsökande betraktas som uppenbart ogrundad under vissa andra omständigheter, till exempel att utlänningsverket av vägande skäl inte har kunnat avgöra asylsökandes inom den utsatta tiden. Inte nog med att bestämmelsen har en konstig språklig formulering. Den är också otydlig, om till exem-

pel en anhopning av ärenden kan betraktas som ett vägande skäl. Det bör övervägas om bestämmelsen över huvud taget behövs; åtminstone krävs det en precisering.

Vidare påpekar utskottet att 3 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen kan medföra praktiska problem under övergångsperioden om flera asylansökningar av den typ som avses är anhängiga samtidigt. Den nya lagen kan nämligen ha den effekten att utlänningsverket står inför en anhopning av asylansökningar som måste avgöras inom sju dagar.

Utskottet påpekade 1998 att utlänningslagen har ändrats i många omgångar och att lagsystematiken har grumlats av de återkommande ändringarna, och att lagen därför är svårförståelig (GrUU 23/1998 rd, s. 5, andra spalten). Utskottet upprepar sin uppfattning från 1998 att det snabbt behövs en förtydligande totalrevidering av utlänningslagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför värdsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 33 d § 1 och 3 mom. och till 34 a § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 24 maj 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Hannes Manninen /cent
Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
ers. Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.

LAGUTSKOTTETS UTLÅTANDE 8/2000 rd**Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen***Till förvaltningsutskottet***INLEDNING****Remiss**

Riksdagen remitterade den 4 april 2000 en proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 15/2000 rd) till förvaltningsutskottet för bredning och bestämde samtidigt att lagutskottet skall lämna utlåtande i frågan till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Annikki Vanamo-Alho och överinspektör Jorma Kantola, inrikesministeriet
- riksdagens justitieombudsman Lauri Lehtimaja
- specialrådgivaren Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- överinspektör Outi Salminen, arbetsministeriet, utlänningsombudsmannens byrå
- extraordinarie förvaltningsrådet Ilkka Pere, högsta förvaltningsdomstolen

- förvaltningsrättsdomare Juha Rautiainen, Helsingfors förvaltningsdomstol
- enhetsdirektör Anita Honkanen, Utlänningsverket
- advokaten Kirsi Tarvainen, Finlands Advokatförbund
- ombudsmannen, juristen Kristina Stenman, Flyktingrådgivningen rf
- professor Olli Mäenpää
- professor Martin Scheinin.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från ordföranden för Jurister för de mänskliga rättigheterna rf, advokat Matti Wuori och FN:s flyktingbyrå.

Samband med andra handlingar

Lagutskottet har haft tillgång till grundlagsutskottets utlåtande till förvaltningsutskottet (GrUU 16/2000 rd).

PROPOSITIONEN

I syfte att påskynda asylförfarandet föreslår regeringen att bestämmelserna om asylförfarande i utlänningslagen ändras. Ansökningar av asylsökande från trygga ursprungsländer och trygga asylländer skall behandlas snabbare, vilket betyder att utlänningsverket skall fatta beslut om ansökningarna inom sju dagar efter förhöret. Besluten skall underställas Helsingfors förvalt-

ningsdomstol. Domstolen skall avgöra ärendet inom sju dagar efter att beslutet lämnats in där.

Beslut om utvisning av asylsökande från stater som tillträtt Dublinkonventionen skall kunna verkställas omedelbart efter utlänningsverkets beslut. Besvär uppskjuter inte verkställigheten. En ny ansökan som lämnas in efter ett negativt asylbeslut eller beslut om uppehållstillstånd

skall kunna behandlas snabbt, om den inte innehåller några väsentligt nya grunder för att sökanden skall få stanna i landet. I sådana fall skall ett beslut om avlägsnande ur landet verkställas omedelbart trots besvär.

Utöver de föreslagna lagändringarna skall myndighetsförfarandena inom förvaltningen effektiviseras för att påskynda asylförfarandet. Förhören med de asylsökande överförs stegvis från polisen till utlänningsverket. Detta kräver större personalresurser vid utlänningsverket.

Det snabbare förfarandet minskar antalet asylsökande från länder därifrån det anländer sö-

kande som med stor sannolikhet lämnar in ogrundade ansökningar. Detta minskar det tryck som ogrundade ansökningar utsätter asylbeslutsprocessen för samtidigt som det bidrar till en smidigare behandling av ansökningar från asylsökande som verkligen behöver skydd. Genom att asylansökningarna kan behandlas snabbare sparar staten kostnader i form av minskade utgifter för mottagande av asylsökande.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Allmän motivering

Lagutskottets utgångspunkter

Lagutskottet har i enlighet med sitt behörighetsområde tagit fasta på rättssäkerhetsfrågor i allmänhet samt bestämmelserna om en rättvis rätttegång i synnerhet. Lagutskottet har också varit tvunget att befatta sig med vissa lagtekniska frågor.

Utskottet tillstyrker för sitt eget behörighetsområdes vidkommande lagförslaget i propositionen men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Syftet med propositionen

Syftet med propositionen är att snabba upp asylförfarandet. Regeringen föreslår att detta skall ske genom att utlänningslagen ändras och myndighetsförfarandet inom förvaltningen effektiviseras och resurser skjuts till.

Lagutskottet anser att propositionens syfte är gott och eftersträvansvärt. Den allsidiga effektivisering av verksamheten vid utlänningsverket som föreslås i propositionen är den absolut viktigaste bland insatserna för att snabba upp asylförfarandet, menar utskottet. Det behövs en ändring av utlänningslagen för att vissa felaktiga tolkningar skall kunna rättas till genom exaktare bestämmelser. Samtidigt skapas premisser för en

ny vedertagen uppfattning om ett hurtant asylförfarande vi har i Finland.

Behandlingstiderna för asylansökningar

Enligt propositionsmotiveringen tar behandlingen av asylansökningar i underställningsförfarande för närvarande 5—16 månader i anspråk. Av denna tid åtgår 2—6 veckor till att delge sökanden utlänningsverkets beslut och att höra sökanden. Helsingfors förvaltningsdomstol har använt allt från 2 veckor till 2 månader till att behandla ärenden i underställningsförfarande.

Av detta följer att det tar 3—13 månader att behandla ett ärende vid utlänningsverket, med andra ord t.o.m. över ett år. Merparten av denna tid går åt till att höra den asylsökande. Avsikten är att asylutredningen skall kunna förkortas till 1—2 veckor och därtill får utlänningsverket bara sju dagar på sig att avgöra frågan. Syftet är i och för sig gott men kan knappast uppnås alldeles snabbt. Det förutsätts att alla i propositionen uppräknade uppsnabbningsåtgärder har vidtagits och att utlänningsverket fått ett adekvat resurstillskott. Det tar också tid att skola in och utbilda den nya personalen. Trots allt är detta nödvändigt, eftersom en effektivisering av förvaltningsprocesserna genererar de största statsfinansiella besparingarna.

Verkställighets- och besvärsvärfarandet i fråga om asylbeslut

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att Finland i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avstod från att koppla ihop de grundläggande fri- och rättigheterna med finskt medborgarskap på två undantag när. Det betyder att tillämpningen av de grundläggande fri- och rättigheterna inte längre är beroende av medborgarskap. Av detta följer att de relevanta bestämmelserna med tanke på den föreliggande propositionen är

- 9 § 4 mom. grundlagen, som förbjuder att en person återsänds till ett land där han eller hon riskerar tortyr, samt
- 21 § grundlagen, som garanterar en rättvis rättegång.

Grundlagsutskottet slår fast i sitt utlåtande att propositionen inte uppfyller kraven på en rättvis rättegång, eftersom

- utlänningsverkets beslut inte delges sökanden på föreskrivet sätt,
- den förvaltningsrättsliga beslutsprocessen binds vid material som förvaltningsmyndigheten redan har tillgång till,
- ändringssökandens rätt att bli hörd inte tillgodoses i praktiken på grund av sjudagarsfristen för handläggningen i förvaltningsdomstolen och därtill på grund av att det finns en punkt i bestämmelsen som inskränker möjligheterna att höra sökanden.

Samtidigt som lagutskottet instämmer i grundlagsutskottets ståndpunkt, vill det erinra om det som grundlagsutskottet i klara ordalag framhåller i sitt betänkande med anledning av propositionen om revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd — GrUU 25/1994 rd), nämligen att bestämmelserna om tryggnad av en rättvis rättegång handlar om *skyldigheter* som grundlagen ålägger det allmänna, primärt *lagstiftaren* för att säkra att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. En paragraf som därmed också är relevant för behandlingen av ett ärende är 22 § grundlagen, som stadgar att det allmänna skall se till att de grundläggande fri-

och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt utlåtandet från grundlagsutskottet kan lagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om de bestämmelser som kränker en rättvis rättegång stryks i lagförslaget. Som ett andra alternativ kommer grundlagsutskottet med förslaget att bestämmelserna om verkställighet och besvär när det gäller det uppsnabbade asylförfarandet omformuleras så att utlänningsverkets beslut kan verkställas direkt, om besvärmyndigheten inte bestämmer något annat.

Med grundlagsutskottets utlåtande som utgångspunkt har lagutskottet försökt finna en lösning som tillåter att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Ett av syftena med den nya grundlagen var nämligen att minska antalet undantagslagar.

Lagutskottet föreslår en baslösning där

- man i samtliga processuella bestämmelser frångår ett underställningsförfarande, vid vilket en domstol endast kan godkänna utlänningsverkets beslut eller återförvisa ärendet till utlänningsverket,
- man inom alla förfaranden övergår till ett besvärsvärfarande, som är bättre för sökandens rättssäkerhet då domstolen själv kan ändra beslutet, och
- trots dessa ändringar håller fast vid grundstrukturen i propositionen, nämligen att det uppsnabbade asylförfarandet är indelat i fyra kategorier.

Grundlagsutskottet granskar i sitt utlåtande hur en omedelbar verkställighet av utlänningsverkets beslut går till om 1) Dublinkonventionen eller nordiska passkontrollöverenskommelsen tillämpas eller 2) en ny asylansökan lämnas in. I utlåtandet konstateras att om ett avvisningsbeslut verkställs omedelbart kan detta eventuellt leda till att beslutet måste överklagas utomlands. Detta kan dock vara en betydligt besvärligare procedur än att överklaga beslutet på ort och ställe. Grundlagsutskottet menar att ordningen dock inte strider mot 21 § grundlagen. Därefter övergår grundlagsutskottet till att 3) diskutera den i 33 § reglerade behandlingen av ansökningar från utlänningslag från trygga asyl-

eller ursprungsländer. I det sammanhanget understryker grundlagsutskottet att de asylsökande bör ha tillgång till adekvat rättshjälp och tolkning och därmed ha sin rättssäkerhet ordnad på behörigt sätt också på det praktiska planet. Därtill bör verkställigheten av ett avvisningsbeslut tidsmässigt planeras med hänsyn till att sökanden skall kunna överklaga beslutet på behörigt sätt. Efter detta vill grundlagsutskottet dessutom påminna om proportionalitetsprincipen i 1 § 3 mom. utlänningslagen. I paragrafen förskrivs nämligen att utlänningsgärs rättigheter vid tillämpning av lagen inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt.

Grundlagsutskottets ställningstagande motsvarar i rättsvetenskapen så väl hos oss som i Europa i övrigt den rådande uppfattningen om det materiella innehållet i förvaltningsrättens rättssäkerhetssystem. Inom förvaltningsjuridiken poängterar man att det inte räcker med en formell rättssäkerhet utan att det också bör finnas reella möjligheter att tillgodogöra sig rättigheterna. Också inom EU har reglerna för behandlingsprocedurerna gällande utlännings- och asylfrågor utvecklats i samma riktning. Detta har senast manifesterats i slutsatserna från Europeiska unionens toppmöte i Tammerfors.

Lagutskottet menar att de fyra kategorierna för snabbare asyloffarande i propositionen alla har olika karaktär när det gäller hur de konkreta bestämmelserna skall se ut. I de fall då Dublinkonventionen eller nordiska passkontrollöverenskommelsen tillämpas ges garantier för att sökanden får en korrekt behandling i det land dit han eller hon återsänds. När det gäller en ny asylansökan har en behörig utredning redan skett en gång i Finland. I dessa fall kan utlänningsverkets beslut verkställas omedelbart så snart beslutet delgivits, vilket innebär att det eventuellt överklagas utomlands.

Men när det gäller fall där sökanden kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland eller där ansökan avgörs på grundval av bestämmelsen om uppenbart ogrundad asylansökan, är det angeläget att sökanden bereds tillfälle att på ett sakligt sätt överklaga beslutet i Finland. Grundlagsutskottet har inte tagit ställning till inom vil-

ken tid en sökande de facto har möjlighet att klara av saken. Med tanke på den vedertagna kompetensfördelningen mellan utskotten faller det sig helt naturligt att en närmare bedömning av frågan hör till lagutskottet, som behandlar lagstiftningen om rättegångsförfaranden.

Lagutskottet har diskuterat olika alternativ till en lämplig lösning och konstaterat följande:

— Enligt en utredning till utskottet tar det åtminstone några dagar att få fram dokument och utreda frågan så långt att besvaren kan formuleras. Bakom detta ligger många orsaker, bl.a. att diskussioner förs med människor som oftast inte har ett gemensamt språk med medhjälparen.

— Ett beslut som lyfts fram i debatten kring frågan är att ett avvisningsbeslut skulle kunna verkställas fem dagar efter att beslutet delgivits. Utskottet har klart och koncist konstaterat att denna tidsfrist är alltför kort. I fem dagar kan ingå såväl söcken- som helgdagar och då räcker tiden definitivt inte till, om en veckända upptar en del av dagarna eller om det i värsta fall under julen kommer en fem dagars period utan en enda arbetsdag.

— Däremot är förslaget att avvisning skall kunna ske sju dagar efter delgivningen en helt annan sak. Då kan lagen om beräkning av laga tid tillämpas.

En korrekt behandling kräver också att besvärmyndigheten de facto har möjlighet att behandla en ansökan om förbud mot verkställighet menar utskottet. Förvaltningsdomstolen bör därför få en skälig tid på sig att avgöra en ansökan om avbrytande. Eftersom ändringssökanden själv ofta är det enda beviset i ärenden bör han eller hon kunna höras i rätten. Detta är dock besvärligt i praktiken om avvisningsbeslutet redan verkställts.

Om man trots det som anförts ovan anser att ett avvisningsbeslut kan verkställas sju dagar efter att beslutet delgivits oavsett en förbudsansökan, står man inför situationen att en del av denna tid bör reserveras för förvaltningsdomstolen. Via omvägar har man då kommit tillbaka till situationen att en oavhängig domstol fått en ännu kortare tid än den som grundlagsutskottet i sitt utlåtande konstaterat vara grundlagsvidrig. Det-

ta leder också till att de sökande särbehandlas grundlöst när ens ansökan hinner behandlas men en annans inte.

Med hänvisning till det som sägs ovan om behandlingstiderna för asylsökningar konstaterar utskottet att det där klart framgår att det långa asylförfarandet inte har berott på besvärspeduren eller förvaltningsdomstolarnas förfarande enligt förvaltningsprocesslagen, utan på förvaltningsmyndigheternas förfarande. Den tid som bör reserveras för behandling i förvaltningsdomstolen har därmed i själva verket ingen nämnvärd betydelse för den totala tid som åtgår för en asylbehandling.

När bestämmelserna ändras är det högst sannolikt att det åtminstone i början kommer att flyta in en mängd ansökningar om avbrytande av verkställigheten. Därför bör också förvaltningsdomstolen få resursförstärkningar för behandlingen av asylsökningar så att ärendena i enlighet med den grundläggande principen i utlänningslagen kan behandlas individuellt men snabbt trots det. Förbud mot verkställighet för säkerhets skull kan inte komma på fråga och får inte gälla som huvudregel. Det behöver man inte ens räkna med, menar utskottet, när man ser till förvaltningsdomstolens insatser i underställningsförfarandet hittills. Även om så är fallet bör i lagen tas in en bestämmelse om att förvaltningsdomstolen skall avgöra frågorna utan dröjsmål.

Extra garantier för rättssäkerheten

Enligt propositionen är det meningen att det skall finnas vissa särbestämmelser också för behandlingen i förvaltningsdomstolen. Detta i syfte att snabba upp behandlingen av ärenden. Eftersom bestämmelserna ingår i en paragraf som gäller underställelse och denna paragraf avses bli struken, bör bestämmelserna flyttas in i ett annat sammanhang. Utskottet anser att 61 och 66 § bör öppnas för följande bestämmelser:

- besvärsskrivelsen kan lämnas in direkt till förvaltningsdomstolen,
- förvaltningsdomstolen kan avgöra en ansökan om förbud mot verkställighet utan yttrande från utlänningsverket,

- en ansökan om förbud mot verkställighet och även besvär kan avgöras i en sammanfattning med en domare,
- skyldighet att berätta för sökanden hur denne kan få juridisk hjälp för avfattande av besvären och
- skyldighet att lämna sökande en översättning av beslutet på ett språk som sökanden förstår.

Sju dagars handläggningstid vid utlänningsverket

Regeringen föreslår i propositionen att utlänningsverket skall få en lagstadgad handläggningstid på sju dagar när ett ärende behandlas med stöd av 33 c § och gäller en asylsökande från ett tryggt asyl- eller ursprungsland.

Utskottet anser att en frist på sju dagar för utlänningsverket i och för sig är befogad, men att den medför problem i flera hänseenden i den utformning den nu har. Fristen gäller den besvärsligaste gruppen inom snabbbehandlingen, asylsökande från trygga ursprungsländer. Däremot föreslår regeringen ingen frist när det gäller nya ansökningar, ansökningar inom ramen för Dublinkonventionen och nordiska passkontrollöverenskommelsen och inte heller för uppenbart ogrundade ansökningar. Detta har motiverats med att det är omöjligt att slå fast en sträng frist för alla mål på en gång för om myndigheten inte kan hålla sig till fristen handläggs ansökningarna enligt normala förfaranden.

Utskottet framhåller att det enligt de allmänna förvaltningsrättsliga principerna är klart att handläggningen av ett ärende inte kan förfalla eller avbrytas med hänvisning till att tidsfristen för handläggningen har överskridits. I allmänhet kan en myndighet inte avbryta handläggningen av ansökningar annat än med stöd av lag och av grundad anledning eller om den behöriga personen tar tillbaka sin ansökan. Om tidsfristen går ut fortsätter utlänningsverket ändå att behandla ärendet i enlighet med 33 c §. Utan en betydlig bemyndigandebestämmelse kan ärendet inte lyftas över till ett annat förfarande. När tidfristen går ut finns det inga möjligheter att föra över ärendet till ett förfarande enligt 34 a §, som bara

gäller uppenbart ogrundade ansökningar. Det finns dessutom inga vettiga orsaker att genom lagstiftning föra över ett ärende till ett förfarande enligt 34 a § eftersom förfarandena i övrigt är lika utom när det gäller tidsfristen.

Det finns inga lagfästa påföljder när behandlingen går över tiden. Att överskrida en tidsfrist är i sig inget procedurfel som kan ge anledning att upphäva ämbetsverkets beslut. Tvärtom är rätten till en rättvis behandling en grundläggande rättighet och det kan i stället vara så att asylsökanden i vissa fall kan ha rätt att förutsätta att hans ansökan trots tidsfristerna behandlas med hänsyn till rätten till en rättvis behandling. Å andra sidan strider det mot en lagfäst tjänsteförpliktelse att myndigheten inte kan hålla sig till tidsfristen och under vissa förutsättningar kan tjänsteansvaret realiseras.

Under utskottsbehandlingen gång har det visat sig att en del av de sakkunniga tolkar bestämmelserna direkt med stöd förvaltningsrätten allmänna principer, medan andra tolkar dem genom att läsa motiven till paragraferna.

Dessa två tolkningssätt leder till ett oförutsägbart slutresultat. Därför kan lagskrivningen inte anses vara godtagbar. I frågor gällande utlänningsverkets förvaltningsförfarande hänvisas det allmänt till att utlänningsverket som regel handlägger ansökningarna i den ordning som de kommer in, eftersom skrivningen i 6 § grundlagen att alla är lika inför lagen kräver detta. Utskottet påpekar att denna allmänna princip bara kan gälla likvärdiga saker. Därför kan asylansökningar delas in i olika grupper. Utskottet föreslår att den föreslagna fristen på sju dagar stryks i 33 c § och att lagen i stället får en ny paragraf om att asylansökningar som berörs av snabbförfarandet skall behandlas före andra asylansökningar.

Totalrevidering av utlänningslagen

En länge emotsedd totalrevidering av utlänningslagen har kommit i gång. Utskottet finner det nödvändigt att det i samband med reformen utreds om definitionerna å ena sidan och bestämmelserna om ett snabbförfarande för asylansökningar å andra sidan kan samlas på ett och sam-

ma ställe igen. Då kan den som läser lagen bättre få reda på, vilka snabbförfaranden det finns och när de får tillämpas. Dessutom bör också Finland överväga att införa samma metod för att göra förfarandet snabbare som i ett flertal andra länder, nämligen att förkorta besvärstiden till exempelvis 14 dagar. En viktig punkt är också att asylsökande med brottslig bakgrund snabbt kan avvisas från Finland.

Detaljmotivering

32 b §. Asylutredning. I lagen föreslås en ny 32 b §. Men eftersom det inte finns en 32 a § i lagen bör den nya paragrafen vara 32 a §. Därför föreslår utskottet

att numret på paragrafen korrigeras.

33 a §. Tryggt asylland. Enligt paragrafmotiveringen definieras begreppet tryggt asylland i paragrafen. Ett tryggt asylland är alltså en stat genom vilken den asylsökande har kommit till Finland och där han kunnat ha fått tillbörligt skydd. I lagförslaget föreslås vissa tekniska ändringar i lydelsen.

Lagutskottet påpekar att paragrafen i sin föreslagna form inte innehåller någon definition på begreppet tryggt asylland. God lagstiftningssed förutsätter dock att begrepp i lagen som är främmande för allmänt språkbruk definieras i lagtexten. Därför föreslår utskottet att en egentlig definierande bestämmelse tas in i paragrafen som följer:

Med ett tryggt asylland avses en stat genom vilken den asylsökande har kommit till Finland och där han hade kunnat få tillbörligt skydd. (Nytt mom.)

Som ett tryggt asylland enligt 1 mom. för asylsökanden kan betraktas en sådan stat som utan geografiska förbehåll har tillträtt och iakttagit konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsk-

lig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989).

33 b §. *Tryggt ursprungsland.* I lagen föreslås en ny paragraf som anger grunderna för bedömning av ett tryggt ursprungsland. Enligt motiveringen avses med ett tryggt ursprungsland en stat som kan anses trygg för dess medborgare och andra som är stadigvarande bosatta i landet. God lagstiftningssed förutsätter att begreppen i lagen definieras i lagtexten. Därför föreslår utskottet att paragrafen godkänns ändrad på följande sätt:

Med tryggt ursprungsland avses en asylsökandes hemstat, som han har lämnat, men som ändå kan anses tryggt för dess medborgare och andra som är stadigvarande bosatta i landet. (Nytt mom.)

Som ett tryggt ursprungsland enligt 1 mom. för asylsökanden kan betraktas en sådan stat där han eller hon inte löper risk för förföljelse eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

33 c §. *Behandling vid utlänningsverket av asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland och 33 d §. Behandling vid Helsingfors förvaltningsdomstol av asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland.* I linje med sin grundläggande lösning i den allmänna motiveringen föreslår utskottet att alla bestämmelser om underställelse stryks i lagförslaget. Av detta följer att senare delen av 33 c § 3 mom. och hela 33 d § måste strykas. Härefter kan rubriken för 33 c § ändras i överensstämmelse med motsvarande paragrafer så att där talas om *avgörande* av asylansökningar.

Utskottet anser ovan i den allmänna motiveringen att 33 c § 3 mom. om att utlänningsverket skall behandla vissa frågor inom sju dagar som lagtekniskt misslyckat. Därför föreslår utskottet att också början av 33 c § 3 mom. stryks.

Sammanfattningsvis föreslår utskottet att

33 d § stryks och 33 c § godkänns med följande ändring:

“33 c §. Avgörande vid utlänningsverket av asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland

(1 och 2 mom. som i RP)

(3 mom. *utesl.*)

(3 mom. som 4 mom. i RP)”

34 §. *Uppenbart ogrundad asylansökan.* I 3 mom. föreslås en sådan ändring att det av vägnade skäl skall vara möjligt att tillämpa förfarandet i 34 och 34 a § vid avgörande av en sådan asylansökandes ansökan som har kommit från ett tryggt asyl- eller ursprungsland. Bestämmelsen föreslås bli tillämpad i undantagsfall, om utlänningsverket inte har lyckats avgöra saken inom den tid som föreskrivs i 33 c § 3 mom.

Hänvisande till sitt uttalande i den allmänna motiveringen och om 33 c § anser utskottet paragrafens 3 punkt olämplig. Utskottet föreslår att bestämmelsen stryks och att paragrafen godkänns med följande ändring:

En asylansökan kan anses vara uppenbart ogrundad, om

1) den inte motiveras med allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller andra grunder som har anknytning till förbudet mot tillbakasändning eller till fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning, eller

2) sökanden har för avsikt att missbruka asylförfarandet (*utesl.*)

(3 punkten *utesl.*).

34 a §. *Avgörande av uppenbart ogrundad ansökan.* I bestämmelserna om underställelsesförfarande föreslås vissa ändringar. Med hänsyn till att lagutskottet ovan har beslutat föreslå att hela underställelsesförfarandet slopas, får paragrafen följande lydelse:

När utlänningsverket med stöd av 34 § avslår en asylansökan som uppenbart ogrundad och en därtill ansluten ansökan om uppehållstillstånd, beslutar utlänningsverket samtidigt om avvisning. (*Utesl.*)

(2—4 mom. *utesl.*)

34 c §. Avgörande av ny asylansökan eller ny ansökan om uppehållstillstånd. I paragrafen hänvisas till 32 b §. Utskottet har föreslagit att numret på sagda paragraf ändras. Därför måste paragrafens 2 mom. ändras på följande sätt:

Det förhör som avses i 32 a § verkställs inte, om det av asylansökan inte framgår några nya grunder som påverkar ärendet.

34 d §. *Behandlingsordningen för asylansökningar (Ny)*. Lagutskottet påpekar i den allmänna motiveringen att den föreslagna bestämmelsen om att utlänningsverket skall besluta om ansökan inom sju dagar i sig är behövlig, men lagtekniskt misslyckad. Utskottet föreslår att en ny paragraf tas in i lagförslaget med bestämmelser om behandlingsordningen för asylansökningar. Enligt 1 mom. skall alla ansökningar som avgörs i snabbförfarande behandlas före andra asylansökningar. I 2 mom. föreslås en bestämmelse om att alla ärenden som gäller snabbförfarande vid asylansökningar skall avgöras inom sju dagar från det att asyلفörhørsprotokollet har färdigställts och registrerats på utlänningsverket eller ärendet annars blivit klart för avgörande. För den händelse att utlänningsverket inte lyckas avgöra ärendena, inom utsatt tid t.ex. på grund av att det samtidigt finns ett stort antal asylsökande, kompletteras paragrafen med en bestämmelse om att avvikelser från den utsatta tiden på sju dygn kan ske av synnerligen vägande skäl.

Utskottet föreslår följande nya paragraf:

34 d § (*Ny*)

Behandlingsordningen för asylansökningar

Utlänningsverket skall behandla de ansökningar som avgörs med stöd av 33 c

och 34 a—34 c § före andra asylansökningar enligt denna lag.

Utlänningsverket skall avgöra ansökningar enligt 1 mom. inom sju dagar efter det att förhørsprotokollet har färdigställts och registrerats hos utlänningsverket eller saken annars har blivit klar för avgörande, om inte annat följer av att det samtidigt finns ett stort antal asylsökande eller av något annat synnerligen vägande skäl.

57 §. *Överklagande av utlänningsverkets beslut*. I 2 mom. anges över vilka beslut och på vilka grunder en missnöjd utlänning får anföra besvär över ett beslut av utlänningsverket. I momentet föreskrivs också om underställelseförfarande. Av förslaget att slopa underställelseförfarandet följer att den behöriga passusen också i denna bestämmelse måste strykas. Utskottet föreslår att paragrafen godkänns med följande ändring:

— — — — —
 En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om asyl eller om uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd eller med utlänningsverket därtill anslutna beslut om avvisning (*utesl.*) eller med ett beslut om när flyktingskap upphör, får på den grunden att beslutet strider mot lag anföra besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol enligt förvaltningsprocesslagen.
 — — — — —

61 §. *Besvär förfarandet (Ny)*. Utskottet har föreslagit att 33 d § stryks på grund av att underställelseförfarandet slopas. I den föreslagna paragrafen finns bestämmelser som förenklar och påskyndar underställelseförfarandet. Liknande bestämmelser behövs om besvär förfarandet. Lagutskottet menar att det behövs bestämmelser om 1) att besvärsskriften i asylärenden skall kunna lämnas direkt till Helsingfors förvaltnings-

domstol och 2) att förvaltningsdomstolen kan avgöra en ansökan om förbud mot verkställighet utan utlåtande från utlänningsverket och att 3) ärenden som gäller förbud mot verkställighet och besvär enligt förvaltningsdomstolens prövning kan behandlas i sammansättning med 1—3 domare. Också en bestämmelse om att 4) förvaltningsdomstolen skall avgöra ärendena i brådskande ordning behövs.

Utskottet föreslår att 61 § tas med i lagförslaget och kompletteras med nya 3 och 4 mom. som följer:

I asylärenden får besvärsskriften också ges in till Helsingfors förvaltningsdomstol. Utlänningsverket skall därvid, efter att ha fått underrättelse om besvär av Helsingfors förvaltningsdomstol, ställa de handlingar som ligger till grund för avgörandet till förvaltningsdomstolens förfogande omedelbart sedan besvären inkommit.

Förvaltningsdomstolen kan avgöra en ansökan om förbud mot verkställighet av ett beslut som utlänningsverket fattat med stöd av 33 c eller 34 a—34 c §, utan att utlåtande enligt 1 mom. inhämtats av utlänningsverket. I dessa ärenden får förvaltningsdomstolen avgöra en ansökan om förbud mot verkställighet och besvär i en sammansättning med en domare. Förvaltningsdomstolen skall avgöra här avsedda ärenden i brådskande ordning.

62 §. *Möjligheterna att verkställa vissa beslut.* I 2 mom. föreskrivs om vissa beslut av utlänningsverket som underställs Helsingfors förvaltningsdomstol. I och med att underställeseförfarandet slopas blir bestämmelserna obehövlige och därmed måste momentets första mening strykas. Momentets andra mening står kvar, eftersom avvisningsbeslut med stöd av 34 b eller 34 c § enligt utskottets ståndpunkt i den allmänna motiveringen är direkt verkställbara, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat. I momentet behövs dessutom en bestämmelse om

avvisningsbeslut som utlänningsverket fattat med stöd av 33 c eller 34 a §. Enligt lagutskottets ovan anförda ståndpunkt är ett sådant beslut verkställbart inom sju dagar efter det att det har tillkännagetts, utom om ansökan gäller förbud mot verkställighet av ett beslut. I så fall måste förvaltningsdomstolens avgörande inväntas. Bestämmelser om detta skall tas in i 2 mom.

Utskottet föreslår att 2 mom. godkänns sålydande:

(Utesl.) Utlänningsverkets beslut om avvisning, som har fattats med stöd av 34 b eller 34 c § kan verkställas omedelbart, om inte besvärmyndigheten bestämmer något annat. Utlänningsverkets beslut om avvisning, som har fattats med stöd av 33 c eller 34 a §, kan verkställas inom sju dagar efter det att sökanden har delgetts beslutet. Om en ansökan om förbud mot verkställighet har getts in under denna tid, får avvisning dock inte verkställas förrän förvaltningsdomstolen har avgjort ansökan. Utlänningsverkets beslut om utvisning får inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut.

66 §. *Delgivning (Ny).* Lagutskottet hänvisar till och omfattar grundlagsutskottets utlåtande, där det förutsätts att en asylsökande måste få tillgång till rättslig hjälp för att kunna anföra besvär. Lagutskottet menar att en bestämmelse om detta bör finnas också i lagen och föreslår därför att 66 § tas in i lagförslaget och att 1 mom. kompletteras med att sökanden underrättas om hur han eller hon kan få rättslig hjälp, när beslutet om asylärendet delges. Vidare menar utskottet att sökanden bör få ett beslut om avslag på asylansökan enligt 33 c, 34 eller 34 a § översatt till sitt eget modersmål eller till ett språk som han skäligen kan förväntas förstå.

Enligt de allmänna principerna i förvaltningsprocesslagen skall beslutets verkställbarhet nämnas i utlänningsverkets beslut.

Med stöd av det ovan anförda förslår utskottet att 66 § 1 mom. godkänns så lydande:

När ett beslut enligt denna lag skall delges en utlänning, iakttas i tillämpliga delar lagen om delgivning i förvaltningsärenden (142/1966). Vid delgivning av beslutet i ett asylärende skall sökanden samtidigt underrättas om hur han eller hon har möjlighet att få rättslig hjälp för att anföra besvär. Vid delgivning av beslut enligt 33 c, 34 eller 34 a § om avslag på asylansökan skall sökanden samtidigt ges en översättning av beslutet och besvärssanvisningen till sökandens moders-

mål eller ett språk som han eller hon skäligt kan förväntas förstå.

Ingressen. Lagutskottet uppmärksamgör förvaltningsutskottet på att också ingressen till lagförslaget måste ändras på grund av de ändringar som utskottet har föreslagit.

Utlåtande

Lagutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att förvaltningsutskottet bör beakta det som sägs ovan.

Helsingfors den 12 juni 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Jyri Häkämies /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /fkf
Annika Lapintie /vänst
Paula Lehtomäki /kesk (delvis)
Kari Myllyniemi /kesk (delvis)

Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml
Harry Wallin /sd
ers. Seppo Lahtela /cent
Reijo Laitinen /sd
Jari Leppä /kesk (delvis)
Pertti Turtiainen /vas (delvis).

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Kaisa Vuorisalo.

AVVIKANDE MENING 1

Asylförfarandet utifrån utlänningslagen är fruktansvärt långsamt och ineffektivt i Finland. Det tungrodda och ineffektiva utlänningsverket är en av bovorna i dramat men den största syndabocken är sannolikt lagstiftningen. Det är som natt och dag när man jämför vår lagstiftning med lagstiftningen i andra europeiska länder. Besluten och genomförandet av dem tar månader och år hos oss, när till exempel Sverige bara behöver några dagar på sig att avvisa asylsökande från säkra hemländer eller säkra asylländer eller andra som utan godtagbara skäl söker asyl där. Frågan behandlas av invandrarverket som snabbt avgör asylfrågorna, också när det gäller anhållan om att avbryta utvisningar. Folk som söker asyl utan orsak flyger ut innan de vet ordet av. Många andra länder har tagit en ännu strängare linje och pratar inte i onödan om konventioner om de mänskliga rättigheterna. Till exempel Tyskland utvisar asylsökande från säkra länder och utläningar med tidigare fängelsestraff på minst tre år i landet inom 24 timmar. Verkställigheten skjuts inte upp av att beslutet överklagas.

Det ursprungliga förslaget i propositionen syftar till att göra behandlingen av asylansökningar snabbare enligt internationella modeller. När det gäller asylsökande från så kallade trygga asyl- eller ursprungsländer skall utlänningsverket enligt regeringens förslag fatta ett avvisningsbeslut inom sju dagar efter att asylutredningen har blivit klar. Beslutet underställs Helsingfors förvaltningsdomstol, och också domstolen skall avgöra ärendet inom sju dagar. Den som överklagar beslutet kan också anhålla om att förvaltningsdomstolen skall avbryta verkställigheten av avvisningen. Men även om anhållan bifalls är frågan slutbehandlad inom sju dagar.

Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att Finlands grundlag ställer hinder i vägen för en sådan behandlingsgång. Grundlagsutskottet menar att det inte räcker med att beslutet underställs förvaltningsdomstolen. Dessutom måste det finnas ett besvär förfarande, för förvaltningsdomstolen måste få tid på sig att fundera utifrån ett mer omfattande material än utlänningsverket behövde göra. Grundlagsutskottet gillar inte heller fristen på sju dygn. Då har den som överklagar alltför lite tid på sig att lägga fram sin syn på saken. Över lag skall ett besvär förfarande inte kombineras med den typen av frister, tycker grundlagsutskottet.

Vad betyder det här då i praktiken? Att själva syftet med lagförslaget urholkas till största delen. När målen samlas på hög vid Helsingfors förvaltningsdomstol kommer handläggningstiderna att vara av en helt annan kaliber än de sju dagar, som det nya förfarandet gick ut på. Dessutom kommer det att vara så att förvaltningsdomstolen "för säkerhets skull" i vartenda fall går med på att verkställigheten avbryts. När sökandena kan utnyttja besvär förfarandet och dessutom anhålla om besvärstillstånd till högsta förvaltningsdomstolen blir avvisningen en evighetsfråga precis som nu.

Grundlagsutskottet menar att frågan måste behandlas i grundlagsordning, om innehållet skall vara detsamma som i den ursprungliga propositionen. Det kan inte vara så svårt att få ihop en 5/6 majoritet i riksdagen i frågan, om man tänker på hur viktig frågan har varit för många medborgare och riksdagsledamöter. När den urholkade modellen i vilket fall som helst inte leder någonvart i dagsläget, anser jag att frågan bör behandlas i enlighet med den ursprungliga propositionen och i försnabbad grundlagsordning.

Helsingfors den 12 juni 2000

Sulo Aittoniemi /alk

AVVIKANDE MENING 2

Motivering

Avsikten med propositionen är att göra handläggningen snabbare vid uppenbart ogrundade asylansökningar. Meningen är att ansökningarna som regel skall behandlas inom några veckor och att en asylsökande som fått avslag snabbt skall kunna avlägsnas ur landet. Lagen bör också ha en preventiv effekt för att uppenbart ogrundade asylsökande inte längre skall komma till Finland. Vår lagstiftning får inte tillåta att asyلفörfarandet missbrukas. Det är också bra för asylsökandenas rättssäkerhet att asylansökningarna behandlas så snabbt som möjligt.

I sitt utlåtande lägger grundlagsutskottet fram riktlinjer för hur lagbestämmelserna kan ändras. Förslaget går ut på att ikraftträdelse- och besvärsmåttbestämmelserna angående ett snabbare asyلفörfarande ändras för att utlänningsverket skall kunna verkställa beslutet direkt. Bestämmelserna uppfyller också de krav i internationella konventioner om mänskliga rättigheter som är bindande för Finland. Ändå föreslår lagutskottet i sitt utlåtande att asylsökandena vid avslag skall få sju dagar på sig att anhålla om att verkställigheten avbryts. Dessutom skall avvisning inte få verkställas innan förvaltningsdomstolen har av-

gjort frågan. I praktiken betyder förslaget att ingenting ändras och att uppenbart ogrundade asylansökningar inte kommer att behandlas snabbare.

Mening

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att 62 § i lagförslaget ändras som följer:

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

(1 mom. som i RP)

(Utesl.) Utlänningsverkets beslut om avvisning som har fattats med stöd av 33 c eller 34 a—34 c §, kan verkställas omedelbart, om inte besvärsmåttmyndigheten bestämmer något annat. *(Utesl.)* Utlänningsverkets beslut om utvisning får inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett laga kraft vunnet beslut.

Helsingfors den 12 juni 2000

Leena-Kaisa Harkimo /saml
Jyri Häkämies /saml
Kari Myllyniemi /cent

Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml
Seppo Lahtela /cent