

RP 25/2010 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 3 och 19 c § i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I propositionen föreslås det att lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande ska ändras. Enligt förslaget ska det föreskrivas i lagen att asylsökande som är medborgare i Europeiska unionen, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz inte längre ska omfattas av mottagandet av asylsökande efter det att de har fått

del av ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd. I vissa specialfall kan de dock omfattas av mottagandet av asylsökande under en kort tid efter delfåendet av ett negativt beslut.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING.....	3
1 NULÄGE.....	3
1.1 Lagstiftning och praxis	3
1.2 Lagstiftningen i EU	4
1.3 Internationell jämförelse.....	5
1.4 Bedömning av nuläget.....	7
2 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	7
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	8
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN.....	9
DETALJMOTIVERING	11
1 LAGFÖRSLAG	11
2 IKRAFTTRÄDANDE.....	11
LAGFÖRSLAG.....	12
Lag om ändring av 3 och 19 c § i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande	12
BILAGA.....	13
PARALLELLTEXT.....	13
Lag om ändring av 3 och 19 c § i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande	13

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Mottagandet av asylsökande omfattar enligt 3 §, som gäller tillämpningsområdet, i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999, nedan *integrationslagen*) asylsökande till dess att de har beviljats uppehållstillstånd eller lämnat landet. Bestämmelsen gäller alla asylsökande och enligt den har asylsökande rätt till inkvartering på förläggningar och till utkomststöd för asylsökande till dess att de har beviljats uppehållstillstånd eller lämnat landet.

Till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionsätt har fogats ett protokoll om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater (nedan *protokollet om asyl för EU-medborgare*). Enligt protokollets enda artikel ska medlemsstaterna betraktas som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra för alla rättsliga och praktiska syften som har samband med asylärenden. När en ansökan avgörs vid ett asylförfarande kan enligt 100 § i utlänningslagen (301/2004) en stat där sökanden inte löper risk att utsättas för förföljelse eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna betraktas som ett säkert ursprungsland för honom eller henne. Enligt regeringens proposition (28/2003 rd) är utgångspunkten att åtminstone EU:s medlemsstater och staterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt Schweiz, Amerikas Förenta Stater, Australien, Kanada, Japan och Nya Zeeland skall kunna betraktas som trygga ursprungsländer. Enligt 103 § i utlänningslagen kan en ansökan som gäller internationellt skydd för en person som kommit från ett säkert ursprungsland behandlas vid påskyndat förfarande. I 104 § i lagen förutsätts det att en ansökan från en sökande som kommit från ett säkert ursprungsland ska avgöras inom sju dagar efter det att samtalsprotokollet har färdigställts och uppgiften om färdigställandet har införts i utlänningsregistret. Har Migrationsverket inte av vägande skäl kunnat avgöra ansökan

inom den tid som bestäms i 104 § kan ansökan avslås som uppenbart ogrundad med stöd av 101 §, om sökanden har kommit från ett säkert ursprungsland dit han eller hon kan sändas tillbaka.

I 10 kap. i utlänningslagen finns bestämmelser om vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen (nedan *unionsmedborgare*) och därmed jämförbara personer. Med stöd av kapitlets 153 § tillämpas ovan nämnda kapitel på både unionsmedborgare och därmed jämförbara personer. Enligt 3 § i utlänningslagen avses med unionsmedborgare och därmed jämförbara personer i utlänningslagen medborgare i Europeiska unionens (EU) medlemsstater samt medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz. Vad som konstateras nedan om avvissning av unionsmedborgare gäller förutom för unionsmedborgare också för medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

Enligt 167 § 2 punkten i utlänningslagen kan en unionsmedborgare eller en familjemedlem till en unionsmedborgare avvisas, om hans eller hennes uppehållsrätt inte har registrerats eller något uppehållskort inte har utfärdats för honom eller henne, samt om han eller hon under sin kortvariga vistelse oskäligt belastat Finlands socialvårdssystem genom att upprepat ty sig till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd eller därmed jämförbara förmåner eller på annat motsvarande sätt. I Finland har det ansetts att också en unionsmedborgare som fått avslag på sin ansökan vid asylförfarandet och som under behandlingen av asylansökan har varit inkvarterad vid en förläggning och lyft utkomststöd ska kunna avvisas med stöd av 167 § i utlänningslagen. Avvisningsbeslutet grundar sig i sådana fall på att sökanden oskäligt har belastat Finlands socialvårdssystem.

Enligt 201 § i utlänningslagen kan ett beslut om avvissning av en utlänning som kommit från ett säkert ursprungsland verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgivits sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Ett beslut om avvissning av en unionsmedborgare med stöd av 167 § 2 punkten i lagen kan dock enligt 172 § 2 mom. verkställas tidigast

30 dagar efter det att beslutet har delgivits den som ska avvisas.

Under de senaste åren har det anlänt många bulgariska och rumänska asylsökande till Finland. År 2003 ansökte 287 bulgariska medborgare om asyl och år 2004 uppgick deras antal till 238, medan antalet år 2005 hade stigit till 570 och år 2006 uppgick till 463. Antalet rumänska medborgare som ansökte om asyl uppgick år 2003 till 109, år 2004 till 132, år 2005 till 56 och år 2006 till 20. När Bulgarien och Rumänien anslöt sig till Europeiska unionen vid ingången av 2007, minskade antalet asylsökande från dessa länder. År 2007 uppgick antalet bulgariska medborgare som ansökte om asyl till 13 och antalet rumänska medborgare till 9. Därefter har antalet sökande åter börjat stiga. Av de 114 unionsmedborgare som ansökte om asyl år 2008 var 82 bulgarer och 18 rumäner.

Under 2009 kom 800 asylsökande som var unionsmedborgare till Finland. Av dem var 739 bulgarer och 54 rumäner. Medborgare i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz ansökte inte om asyl i Finland år 2009.

För att man skulle kunna reda ut den upplevda förföljelsen eller andra kränkningar av deras rättigheter och grunderna för dessa hot fördes samtal med alla unionsmedborgare som ansökte om asyl år 2009. Samtliga ansökningar behandlades enligt påskyndat förfarande på grund av ankomsten från ett säkert ursprungsland, med stöd av antingen 104 § eller 101 § 3 punkten i utlänningslagen. De sökande fick beslutet om avslag inom ca tre veckor efter att ansökan hade lämnats in. I sex av fallen anfördes besvär över avslagen hos Helsingfors förvaltningsdomstol. De gällde alla bulgariska medborgare. Besvären är fortfarande anhängiga. De sökande var under den tid behandlingen pågick inkvarterade på förläggningar och fick utkomststöd till dess att de avvisades eller frivilligt lämnade Finland med myndigheternas och Internationella migrationsorganisationen IOM:s bistånd.

1.2 Lagstiftningen i EU

Enligt den enda artikeln i protokollet om asyl för EU-medborgare ska medlemsstaterna, med beaktande av den skyddsnivå som

Europeiska unionens medlemsstater erbjuder såvitt avser de grundläggande rättigheterna och friheterna, betraktas som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra för alla rättsliga och praktiska syften som har samband med asylärenden. Enligt punkt d i artikeln kan en medlemsstat ensidigt fatta beslut om att beakta eller tillåta behandlingen av ansökningar om asyl som ges in av medborgare i en annan medlemsstat. I så fall ska rådet omedelbart underrättas och ansökan ska behandlas med utgångspunkt i att den är uppenbart ogrundad utan att detta, oberoende av omständigheterna, på något sätt påverkar den aktuella medlemsstatens befogenhet att fatta beslut.

Unionsmedborgarna är i enlighet med gemenskapslagstiftningen garanterade många rättigheter. Bland de viktigaste av dem är, med vissa begränsningar, rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, rösträtten och valbarheten i Europaparlamentsvalet, rätten till diplomatisk och konsulär hjälp och rätten att vända sig till EU:s parlament och EU:s ombudsman.

Unionsmedborgarnas fria rörlighet inom EU:s område regleras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (nedan *direktivet om fri rörlighet*). En unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig tre månader på en annan medlemsstats territorium. Ett villkor för inresa och uppehåll i en annan medlemsstat är att personen har ett giltigt identitetsbevis eller pass. Ett ytterligare villkor är att unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar inte anses störa allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Rätten att uppehålla sig i en annan medlemsstat består så länge unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar inte oskäligt belastar den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Med stöd av artikel 30.3 i direktivet ska ett avvisningsbeslut innehålla uppgift om hur lång tid som står till den avvisades förfogande för att lämna medlemsstatens territorium. Utom i vederbörligen motiverade brådskande fall ska tidsfristen för att lämna territoriet vara minst en månad från datum för delgivningen.

Om en unionsmedborgare blir sjuk eller råkar ut för en olycka under sin vistelse i en annan medlemsstat, har han eller hon rätt till akut vård på vistelseorten. Rätten till hälsovård grundar sig på lagstiftningen om samordning av den sociala tryggheten (rådets förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen). För detta ändamål behöver unionsmedborgare ett europeiskt sjukförsäkringskort. Närmare bestämmelser om europeiska sjukförsäkringskort ingår i besluten nr 189, 190 och 191 från administrativa kommissionen för social trygghet för migrerande arbetstagare. Besluten har publicerats i Europeiska unionens officiella tidning av den 27 oktober 2003, nr L 276/1. Ett europeiskt sjukförsäkringskort berättigar till vård av en person som tillfälligt vistas i en annan EU- eller EES-stat eller i Schweiz till samma vårdkostnader som i fråga om landets egna medborgare. Alla läkare och sjukhus har emellertid inte anslutit sig till ersättningssystemet, och i sådana fall ersätts kostnaderna alltså inte, utan ska betalas av klienten. I allmänhet omfattas offentlig hälsovård av ersättningarna. I Finland har en medborgare från en annan medlemsstat också möjlighet att få ersättning för sina kostnader för besök hos privatläkare från Folkpensionsanstalten på samma sätt som den som omfattas av finländskt socialskydd. Rätten till vård med stöd av ett europeiskt sjukförsäkringskort är begränsade närmast till plötsliga sjukdomsfall och olycksfall och annan medicinskt oundgänglig sjukvård. Man kan få vård också om en redan konstaterad kronisk sjukdom kräver omedelbar vård i utlandet.

Förutom EU:s medlemsstater har Island, Liechtenstein och Norge anslutit sig till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Bestämmelser om den fria rörligheten för personer tillämpas också i de stater som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. EG och dess medlemsstater ingick ett avtal med Schweiziska edsförbundet om den fria rörligheten för personer (FördrS 28/2002). Genom avtalet genomfördes den fria rörligheten för personer mellan EU och Schweiz i enlighet med bestämmelser som motsvarar

gemenskapsrätten. Medborgare i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz har rätt till fri rörlighet och vistelse enligt fördraget om Europeiska unionens funktionsätt och deras ställning jämställs med unionsmedborgarnas ställning.

1.3 Internationell jämförelse

En internationell jämförelse visar att med undantag för Belgien har vare sig de andra medlemsstaterna eller Norge haft så många asylsökande unionsmedborgare under 2009 som Finland. I de flesta av länderna behandlas unionsmedborgarnas ansökningar om asyl enligt påskyndat förfarande, men det finns skillnader mellan staterna när det gäller unionsmedborgarnas rätt till service i samband med mottagandet.

I *Nederländerna* hade endast ett fåtal unionsmedborgare ansökt om asyl fram till utgången av augusti 2009. Ansökningar från unionsmedborgare behandlas i allmänhet vid ett påskyndat förfarande som tar 48 timmar. Vid detta förfarande har sökande som får beslut om avslag inte rätt att bo på en förläggning. Om en ansökan från en unionsmedborgare inte behandlas vid ett påskyndat förfarande, har den sökande rätt att omfattas av mottagandet för asylsökande också efter delandet av ett beslut om avslag under den tid besvären behandlas.

I *Belgien* uppgick antalet asylsökande unionsmedborgare år 2009 till sammanlagt 625 fram till utgången av november. Av dem var 241 slovakier, 141 ungrare, 89 bulgarer, 89 rumäner och 44 tjecker. Belgien har som enda medlemsstat gjort en reservation i protokollet om asyl för EU-medborgare, och fram till mitten av år 2007 prövades unionsmedborgares asylansökningar på samma sätt som övriga asylansökningar. Enligt de bestämmelser som trädde i kraft från och med juni 2007 kan unionsmedborgares asylansökningar lämnas utan prövning, om det på grundval av samtal med den asylsökande framgår att det inte föreligger någon risk för förföljelse eller allvarliga kränkningar i hemlandet. Under 2008 togs endast 3 procent av unionsmedborgarnas asylansökningar upp till behandling i sak. Ett asylbeslut som gäller en unionsmedborgare måste fattas inom fem da-

gar, och den som fått del av beslutet har inte samma rätt att överklaga beslutet som en asylsökande från ett land utanför unionen. En unionsmedborgare kan yrka på att ett asylbeslut upphävs, men yrkandet hindrar inte att beslutet verkställs. Unionsmedborgare har rätt att få inkvartering och andra förmåner avsedda för asylsökande under den tid asylansökan behandlas. De ska lämna förläggningen inom fem dagar från det att de fått del av ett beslut om avslag.

Irland anser med stöd av protokollet om asyl för EU-medborgare att unionsmedborgare inte överhuvudtaget kan ansöka om asyl i landet. Unionsmedborgare har inte ens tillträde till asyلفörfarandet eller mottagandet av asylsökande.

I *Österrike* hade 14 unionsmedborgare ansökt om asyl år 2009 enligt de uppgifter som fanns tillgängliga i medlet av december samma år. De flesta av dem kom från Rumänien. Unionsmedborgare som ansöker om asyl i Österrike hörs, och deras ansökan avgörs i allmänhet redan vid prövningsförfarandet. Processen är snabb, eftersom något egentligt asylsamtal eller någon utredning i sak inte genomförs.

I *Norge* ansökte knappt 30 unionsmedborgare om asyl år 2008, och fram till utgången av juli 2009 hade ett fyrtiotal ansökningar lämnats in. Norge behandlar de flesta asylansökningar från unionsmedborgare inom 48 timmar från inlämnandet enligt ett påskyndat förfarande. Samtal förs med de sökande och ansökningarna prövas i sak. Besluten kan överklagas, men det hindrar inte att besluten verkställs. En asylsökande kan yrka på att verkställandet av ett beslut ska avbrytas, om ansökan enligt avgörandet inte har ansetts vara uppenbart ogrundad. Yrkandet ska i samband med ett 48-timmarsförfarande framställas inom tre timmar från delfäendet. Unionsmedborgare har inte längre rätt att uppehålla sig på en förläggning efter att ha fått del av ett beslut om avslag på en asylansökan.

Frankrike hade fram till utgången av november 2009 tagit emot 46 asylansökningar från unionsmedborgare, av vilka de flesta kom från antingen Rumänien eller Ungern. Ansökningarna avgjordes vid påskyndat förfarande. Unionsmedborgare som ansöker om

asyl i Frankrike har inte någon möjlighet att få socialservice under processen.

Sverige hade år 2008 sammanlagt 73 och fram till utgången av oktober 2009 ett femtiotal asylsökande som var unionsmedborgare. Av dem som ansökte om asyl år 2009 var de flesta bulgariska medborgare. Ansökningarna behandlas som uppenbart ogrundade, och besluten fattas i allmänhet omedelbart efter asylsamtalet, inom ca tre månader efter att asylansökan lämnats in. En unionsmedborgare som ansöker om asyl har rätt till inkvartering på en förläggning, också efter att ha fått del av ett beslut om avslag på ansökan, fram till dess att han eller hon lämnar landet.

I *Tyskland* hade 55 unionsmedborgare ansökt om asyl fram till utgången av juni 2009. Många tar tillbaka sin ansökan då de blir upplysta om unionsmedborgarnas särställning. Asylsamtal förs med unionsmedborgare för att grunderna för ansökan om asyl ska kunna klarläggas, och ansökningarna behandlas i regel som uppenbart ogrundade. I motsats till andra sökande är unionsmedborgare inte skyldiga att bo på en förläggning, och service inom ramen för mottagandet av asylsökande erbjuds endast om sökanden inte har någon annanstans att bo.

Danmark tog emot endast ett fåtal asylansökningar från unionsmedborgare under 2009. Ansökningarna utreds i sak, men enligt ett påskyndat förfarande och som uppenbart ogrundade. Efter asylsamtalet framlägger migrationsmyndigheterna sin ståndpunkt i ärendet, varefter en medborgarorganisation som är insatt i flyktingfrågor ger sitt utlåtande. Om utlåtandet överensstämmer med migrationsmyndighetens ståndpunkt, avslås ansökan. I annat fall avgörs ärendet av en besvärnämnd för asylärenden. Det är möjligt att avgöra ansökningarna inom en vecka efter att de lämnats in. Unionsmedborgare har rätt att omfattas av mottagandet av asylsökande fram till dess att de lämnar landet.

Förenade kungariket tog under 2009 emot ytterst få asylansökningar från unionsmedborgare, och de flesta sökande återtog sin ansökan under processens gång. I ett tidigt skede av asyلفörfarandet blir medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet upplysta om sina rättigheter och de erbjuds möjligheten att ta tillbaka sin ansökan i ljuset av

den givna informationen. Om den sökande inte tar tillbaka sin ansökan, förs ett asylsamtal vid behov och ansökan prövas i sak. Asylansökningar från medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet anses vara klart ogrundade om det inte särskilt kan visas att de inte är det. De flesta ansökningar anses vara klart ogrundade. Ett ärende som avgjorts som klart ogrundat kan inte överklagas. Medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet har inte rätt till förmåner för asylsökande, såsom inkvartering eller ekonomiskt stöd, om det inte är nödvändigt med stöd av EU-lagstiftningen eller internationella förpliktelser.

1.4 Bedömning av nuläget

De förmåner som tillkommer dem som omfattas av mottagandet av asylsökande i Finland har bedömts locka unionsmedborgare att ansöka om asyl här. Under det senaste året har många unionsmedborgare ansökt om asyl i vårt land upprepade gånger efter att där emellan ha besökt sitt hemland. Det verkar som om ett av skälen till att unionsmedborgare lämnar in asylansökningar i så stort antal i Finland jämfört med de övriga medlemsstaterna är inkvarteringen och uppehållet tillsammans med det ekonomiska stödet. Till förmånens storlek bidrar delvis det faktum att beslutet om avlägsnande ur landet av en unionsmedborgare som fått del av ett beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd kan verkställas senare än motsvarande beslut som gäller utläningar från andra säkra ursprungsländer. Unionsmedborgare kan tillbringa denna tid på förläggningen och ta del av de övriga förmåner som tillkommer asylsökande, som t.ex. utkomststöd.

Migrationsverkets beslut i fråga om de unionsmedborgare som ansökt om internationellt skydd har utan undantag varit negativa och de har fattats vid påskyndat förfarande, eftersom det har varit fråga om sådana ursprungsländer som i princip är säkra. Det är inte ändamålsenligt att asylsystemet lockar sådana asylsökande till vårt land vilkas ansökningar är ogrundade.

Unionsmedborgarna samt medborgarna i Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz (nedan *unionsmedborgare och därmed jäm-*

förbara personer) omfattas av andra rättigheter och avvisningsgrunder än medborgare från andra stater. Ett avvisningsbeslut kan inte verkställas i fråga om dem förrän 30 dagar har gått från delgivningen av beslutet, när det i fråga om utläningar från andra säkra ursprungsländer kan verkställas redan den åttonde dagen efter delgivningen. Unionsmedborgarnas och därmed jämförbara personers rätt att omfattas av mottagandet av asylsökande kan med fog anses vara avvikande från motsvarande rätt för andra asylsökande.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

Syftet med propositionen är att minska antalet ogrundade ansökningar om asyl som lämnas in av unionsmedborgare. För att detta syfte ska kunna nås föreslås det att unionsmedborgare och därmed jämförbara personer inte längre ska omfattas av de tjänster som ingår i mottagandet av asylsökande efter att de fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på en asylansökan.

Det går inte i sig att förbjuda någon från att söka asyl i Finland. Att frångå rätten att söka asyl skulle stå i strid med de internationella skyldigheter Finland har, såsom konventionen om flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968).

Såsom ovan har konstaterats, så finns det vissa skillnader mellan de olika medlemsstaternas lagstiftning och praxis när det gäller vilket slag av service unionsmedborgarna får inom ramen för mottagandet av asylsökande. I några av medlemsstaterna har unionsmedborgarna inte alls tillträde till mottagandet av asylsökande eller annan socialservice under den tid ansökan behandlas. Att helt utestänga unionsmedborgare och därmed jämförbara personer från mottagandet av asylsökande är emellertid inte något ändamålsenligt alternativ, eftersom det redan med tanke på asylprocessens effektivitet är bättre att alla asylsökande är lätta att få tag på när polisen ska genomföra asylutredning och för delgivning av beslut.

Dessutom måste tillträdet till mottagandet av asylsökande tryggas i dess fulla utsträckning i fråga om de unionsmedborgare och därmed jämförbara personer vilkas ansökan

man undantagsvis beslutar pröva vid ett normalt asylförfarande. De ska alltså kunna bo på förläggning och ha tillgång till samma service som andra asylsökande. Sådana sökande har emellertid inte förekommit under de senaste åren.

Också ett sådant alternativ har framförts enligt vilket unionsmedborgare och därmed jämförbara personer som ansöker om asyl ska kunna bo på en förläggning fram till dess att de lämnar landet och få mat och andra nödvändighetsartiklar, men inte något ekonomiskt stöd. Detta alternativ kunde emellertid fortfarande te sig alltför lockande för sådana sökande som kommer från ett land där levnadsstandarden är uppenbart lägre än i Finland.

Syftet med detta förslag är också att minska de kostnader som de uppenbart ogrundade asylansökningarna från unionsmedborgare ger upphov till, av vilka en stor del utgörs av inkvartering och förplägnad.

Enbart en påskyndad asylprocess erbjuder inte någon lösning. Polisen och Migrationsverket har berett en effektivisering av asylprocessen som skulle göra det möjligt att höra den asylsökande, fatta beslut i ärendet och delge den sökande beslutet i en följd, så att hela processen från inlämnandet av en ogrundad ansökan fram till delfäendet kunde genomföras inom ett par dagar. En snabb behandling minskar emellertid inte asylsystemets lockelse från unionsmedborgarnas och därmed jämförbara personers synpunkt sett så länge de med stöd av de nuvarande bestämmelserna har rätt att ta del av den service som ingår i mottagandet av asylsökande fram till dess att de lämnar landet, alltså ytterligare 30 dagar efter delfäendet av ett beslut.

En av grundtankarna bakom systemet för mottagande av asylsökande i Finland är att staten ska betala de kostnader som mottagandet ger upphov till, och det är inte meningen att avsteg ska göras från denna tanke. Asylsökande vars ansökningar utgående från att de sökande kommer från ett säkert ursprungsland prövas vid ett påskyndat förfarande har i allmänhet rätt till den service som ingår i mottagande av asylsökande fram till att avvisningsbeslutet verkställs, vilket kan ske först den åttonde dagen efter delgivningen. Sökande av ändring hindrar inte verkstäl-

ligheten, om inte förvaltningsdomstolen särskilt beslutar om förbud mot verkställigheten. Med avvikelse från andra asylsökande har unionsmedborgare och därmed jämförbara personer i sådana fall på EU-lagstiftningen grundad rätt att stanna kvar på en annan medlemsstats territorium under en längre tid än vad det påskyndade förfarandet medger. Det är emellertid inte motiverat att tänka sig att de ska omfattas av mottagandet av asylsökande när de utnyttjar denna allmänna rätt som unionsmedborgare eller därmed jämförbara personer att röra och uppehålla sig fritt på medlemsländernas territorier. Syftet med lagändringen är att få de unionsmedborgare som har ansökt om asyl att lämna landet inom sju dagar från delfäendet. Fram till dess ska de omfattas av mottagandet av asylsökande.

Unionsmedborgarnas och därmed jämförbara personers allmänna rätt att röra och uppehålla sig fritt på medlemsstaternas territorier kan ibland ge upphov till att de finländska myndigheterna åtminstone tillfälligt tvingas sörja för deras utkomst eller hälsovård. Det utkomststöd som kommunerna i sådana situationer betalar ut kan förefalla attraktivt, men detta faktum kan vi inte påverka genom att ändra asylsystemet. Obemedlade unionsmedborgares och därmed jämförbara personers vistelse i Finland och de problem som detta eventuellt för med sig är en mera vittgående fråga som i huvudsak gäller andra än dem som söker asyl i landet, och det är därmed inte möjligt att lösa denna fråga genom en ändring av integrationslagen.

3 Propositionens konsekvenser

Syftet med den föreslagna ändringen är att försöka minska antalet ogrundade asylansökningar som lämnas in av unionsmedborgare. Tanken är att den korta tid den sökande omfattas av mottagandet av asylsökande inte ska locka till att lämna in en asylansökan enbart i hopp om ekonomiska förmåner. Kostnaderna för mottagandet, som ersätts av staten till fullt belopp, kommer att sjunka på grund av såväl det minskade antalet ansökningar som den kortare vistelsetiden på förläggningen. Kostnaderna för en plats för en vuxen asyl-

sökande på en förläggning uppgick till 1 240 euro i månaden år 2008.

I och med att antalet ogrundade ansökningar minskar blir det möjligt att styra resurser till behandlingen av andra ansökningar om internationellt skydd, vilket kommer att förkorta behandlingstiderna. Samtidigt får de asylsökande som verkligen är i behov av skydd en starkare ställning. En minskning av antalet ogrundade ansökningar kommer också att öka det civila samhällets förtroende för och godkännande av lagstiftningen och myndigheternas verksamhet.

Det har rått en viss oro för att de som ställs utanför mottagandet av asylsökande ska förorsaka kommunerna kostnader genom att vända sig till kommunernas sociala myndigheter. Såsom tidigare har konstaterats, kommer det inte längre att löna sig för unionsmedborgare att komma till Finland som asylsökande om de inte har någon grund för att få internationellt skydd. Om det i undantagsfall finns grunder för sådant skydd, omfattas de sökande av mottagandet av asylsökande på samma sätt som för närvarande fram till dess att de antingen beviljas uppehållstillstånd eller lämnar landet.

Det är möjligt att de unionsmedborgare som ansökt om asyl i enskilda fall vänder sig till kommunernas sociala myndigheter. På basis av vad som anförts ovan kan det dock förmodas att de eventuella kostnader som lagändringen förorsakar kommunerna i praktiken blir mycket små. Det är svårt att beräkna eventuella kostnader eftersom det på basis av de utlåtanden som inkommit verkar att beviljande av utkomststöd till unionsmedborgare är i viss grad oklart i kommunernas förvaltningspraxis och att praxis varierar. EU:s lagstiftning om den fria rörligheten förpliktar dock inte till att ge socialt understöd åt unionsmedborgare under vistelsens första tre månader.

Även om en unionsmedborgare stannar i landet med stöd av sin rätt till fri rörlighet efter att han eller hon fått avslag på sin asylansökan ska polisen svara för eventuella kostnader som orsakas av hans eller hennes senare avresa från landet, om Migrationsverket i samband med att det fattat ett beslut om avslag på asylansökan också har fattat ett beslut om avvisning. Med stöd av 18 § 4 mom. i la-

gen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000) och 10 § 1 mom. 6 punkten i lagen om utlänningsregistret (1270/1997) får socialvårdsmyndigheter och invandrarmyndigheter utbyta sådan information som behövs för att ordna en återresa.

Syftet med lagändringen är enbart att minska antalet ogrundade asylansökningar och dess konsekvenser ska följas upp noga. Om det uppsatta målet inte nås och kommunerna får oväntade kostnader, måste situationen undersökas på nytt. Möjlighet att undersöka situationen öppnas redan hösten 2010 då riksdagen behandlar regeringens proposition med förslag till en ny lag om mottagande av asylsökande. Avsikten är att propositionen överlämnas till riksdagen i början av hösten.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Vid beredningen har personalen vid förläggningarna i Åbo och Helsingfors hörts. Saken har också diskuterats i projektstyrgruppen för lagen om mottagande av asylsökande den 19 november 2009 och den 16 februari 2010 samt vid ett expertmöte den 15 december 2009 mellan representanter för polis- och gränsbevakningsavdelningen och Migrationsverket under ledning av inrikesministeriets migrationsavdelning. Utlåtande om lagförslaget begärdes av 21 intressegrupper, bl.a. av social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet, de högsta laglighetsövervakarna och minoritetsombudsmannen. Utlåtanden begärdes också av Migrationsverket, Finlands Kommunförbund, förläggningarna i Helsingfors och Åbo samt av vissa medborgarorganisationer och andra organisationer.

I utlåtandena understöddes förslagen till åtgärder för att minska antalet ogrundade asylansökningar från unionsmedborgare, men remissinstansernas åsikter gick isär när det gällde hur detta mål skulle nås. I några av utlåtandena konstaterades rent ut att det ekonomiska utkomststödet har lockat unionsmedborgare att söka asyl i Finland. Remissinstanserna var inte eniga om huruvida den föreslagna ändringen, om den genomförs,

kommer att minska antalet ogrundade asylansökningar eller inte.

Som alternativa lösningar för att minska antalet ogrundade asylansökningar från unionsmedborgare föreslogs effektiviserad asylprövning och verkställighet av besluten om avvisning och utvisning, fortsatta åtgärder inom mottagandet av asylsökande men utan ekonomiskt stöd, politisk påverkan på EU-nivå samt bilaterala underhandlingar mellan Finland och de asylsökandes utreseländer.

Den viktigaste källan till oro i utlåtandena var att lagändringen skulle komma att föra över ansvaret för de unionsmedborgare som är i behov av temporär inkvartering och utkomststöd från de statliga förläggningarna

till kommunernas socialväsende. Detta ansågs leda till extra kostnader för kommunerna och sannolikt till en ökning av de totala kostnaderna för det allmänna.

I några utlåtanden ansågs det att rätten att omfattas av mottagandet av asylsökande ska gälla endast i yttersta undantagsfall och att bestämmelsen ska tillämpas i mycket begränsad utsträckning i enskilda, motiverade fall. En del av remissinstanserna ansåg å sin sida att den föreslagna bestämmelsen ska kunna tillämpas i situationer där beslutet gäller minderåriga eller andra särskilt utsatta grupper, och att barnens bästa och bestämmelserna i barnskyddslagen alltid måste beaktas också vid en sådan bedömning.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

3 §. Tillämpningsområde. Det föreslås att 2 mom. i paragrafen preciseras så att mottagandet av asylsökande inte ska omfatta asylsökande som är medborgare i en medlemsstat av Europeiska unionen eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz (*unionsmedborgare och därmed jämförbara personer*) och som har fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd.

Unionsmedborgare och därmed jämförbara personer ska alltså inte längre ha rätt till in- kvartering på en förläggning efter det att de fått del av ett beslut om avslag på en ansökan om asyl, och inte heller till det utkomststöd som betalas ut till asylsökande. Om de inte går med på att lämna förläggningen, kan polisen avlägsna dom med stöd av 14 § i polislagen (493/1995), som ger en polisman befogenhet att på begäran avlägsna personer från ett område eller en plats som omfattas av hemfrid eller offentlig frid.

19 c §. Arrangemang för mottagande. Det föreslås att ett nytt 5 mom. ska fogas till paragrafen enligt vilket unionsmedborgare och därmed jämförbara personer med avvikelser från vad som bestäms i 3 § 2 mom. kan omfattas av mottagandet av asylsökande under en rimlig tid av särskilda personliga skäl på beslut av föreståndaren för förläggningen. I vissa undantagsfall kan det anses motiverat att unionsmedborgare och därmed jämförbara personer under en skälig tid ska få fortsätta att vistas på förläggningen och omfattas av mottagandet av asylsökande efter att de delgivits Migrationsverkets beslut om avslag. Denna möjlighet ska tillämpas i begränsad utsträckning. Särskilda personliga skäl kan vara t.ex. att det är fråga om en minderårig som saknar vårdnadshavare eller att den sökande är gravid och nedkomsten nära förestående.

I det nya 5 mom. föreslås det dessutom att mottagandet av asylsökande ska omfatta också sådana fall där unionsmedborgare och därmed jämförbara personer går med på att

ett beslut om avlägsnande ur landet får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Om de samtycker till att lämna landet under övervakning eller att ett beslut om avvísning får verkställas innan 30 dagar har förflutit från delgivningen, ska de omfattas av mottagandet av asylsökande fram till dess att de lämnar landet, dock i högst 7 dygn. Enligt 172 § 4 mom. i utlänningslagen kan en unionsmedborgare som ska avvisas ge sitt samtycke till att avvísningsbeslutet verkställs innan beslutet vunnit laga kraft med stöd av 202 § i lagen. Återvändandet till hemlandet kan också ske så, att den avvisade frivilligt lämnar landet under övervakning. Unionsmedborgare och därmed jämförbara personer ska meddela sitt samtycke till polisen i samband med att de får del av beslutet om avslag på en asylansökan och beslutet om avvísning. De ska omedelbart bereda sig på att lämna landet i samarbete med myndigheterna.

Övergångsbestämmelse. Det föreslås att en övergångsbestämmelse tas in i lagen enligt vilken den ska tillämpas på asylsökande som får del av Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd efter det att lagen har trätt i kraft. Med tanke på den föreslagna lagändringen är tidpunkten för delfäendet avgörande för såväl den asylsökandes rättigheter som myndigheternas verksamhet. I samband med delfäendet kan den asylsökande meddela polisen att han eller hon ger sitt samtycke till att lämna landet under övervakning eller till att avvísningsbeslutet kan verkställas innan 30 dagar har förflutit från delfäendet. Det är inte motiverat att lagändringen utsträcks till att omfatta sådana asylsökande som redan har fått del av ett beslut om avslag på en ansökan om asyl.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

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

Lag**om ändring av 3 och 19 c § i lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 9 april 1999 om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) 3 § 2 mom., sådant det lyder i lag 362/2005, samt fogas till 19 c §, sådan den lyder i nämnda lag 362/2005, ett nytt 5 mom. som följer:

3 §

Tillämpningsområde

Mottagandet av asylsökande omfattar asylsökande till dess att de har beviljats uppehållstillstånd eller lämnat landet. Mottagandet av asylsökande omfattar dock inte asylsökande som är medborgare i en medlemsstat av Europeiska unionen eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz (*unionsmedborgare och därmed jämförbara personer*) och som har fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd.

Med avvikelse från vad som i 3 § 2 mom. bestäms om asylsökande som omfattas av mottagandet av asylsökande kan föreståndaren för en förläggning besluta att en asylsökande som är unionsmedborgare eller därmed jämförbar person under skälig tid ska omfattas av mottagandet av asylsökande av särskilda personliga skäl. Om en asylsökande som är unionsmedborgare eller därmed jämförbar person samtycker till att lämna landet under övervakning eller till att beslutet om avvisning får verkställas innan 30 dagar har förflutit från delgivningen, omfattas denne av mottagandet av asylsökande fram till dess att han eller hon lämnar landet, dock i högst 7 dygn.

19 c §

Arrangemang för mottagande

Denna lag träder i kraft den 20 .

Denna lag tillämpas på asylsökande som får del av Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd efter det att lagen har trätt i kraft.

Helsingfors den 30 mars 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Inrikesminister *Anne Holmlund*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 3 och 19 c § i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen av den 9 april 1999 om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (493/1999) 3 § 2 mom., sådant det lyder i lag 362/2005, samt
fogas till 19 c §, sådan den lyder i nämnda lag 362/2005, ett nytt 5 mom. som följer:

Gällande lydelse

3 §

Tillämpningsområde

Mottagandet av asylsökande omfattar asylsökande till dess att de har beviljats uppehållstillstånd eller lämnat landet.

19 c §

Arrangemang för mottagande

Föreslagen lydelse

3 §

Tillämpningsområde

Mottagandet av asylsökande omfattar asylsökande till dess att de har beviljats uppehållstillstånd eller lämnat landet. *Mottagandet av asylsökande omfattar dock inte asylsökande som är medborgare i en medlemsstat av Europeiska unionen eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz (unionsmedborgare och därmed jämförbara personer) och som har fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd.*

19 c §

Arrangemang för mottagande

Med avvikelse från vad som i 3 § 2 mom. bestäms om asylsökande som omfattas av mottagandet av asylsökande kan föreståndaren för en förläggning besluta att en asylsökande som är unionsmedborgare eller därmed jämförbar person under skälig tid ska omfattas av mottagandet av asylsökande av särskilda personliga skäl. Om en asylsökande som är unionsmedborgare eller därmed jämförbar person samtycker till att lämna landet under övervakning eller till att beslutet om avvisning får verkställas innan 30 da-

RP 25/2010 rd*Föreslagen lydelse*

gar har förflutit från delgivningen, omfattas denne av mottagandet av asylsökande fram till dess att han eller hon lämnar landet, dock i högst 7 dygn.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Denna lag tillämpas på asylsökande som får del av Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om internationellt skydd efter det att lagen har trätt i kraft.