

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att till utlänningslagen fogas bestämmelser om beviljande av tillfälligt skydd. Samtidigt föreslås att vissa paragrafer i lagen som hänför sig till rättigheterna för personer som får tillfälligt skydd ändras.

Avsikten är att tillfälligt skydd skall ges i sådana situationer där en stor grupp människor har flytt från sin hemtrakt på grund av en väpnad konflikt, någon annan våldssituation eller en miljökatastrof. Enligt förslaget föreskriver statsrådet genom förordning om införande av tillfälligt skydd. Statsrådet definerar de befolkningsgrupper som kan ges

tillfälligt skydd samt den tidsperiod under vilken uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd kan beviljas. Tillståndsmyndigheterna inom utlänningsförvaltningen beviljar uppehållstillstånd för personer som är i behov av tillfälligt skydd. Enligt förslaget kan det tillfälliga skyddet fortgå sammanlagt högst två år. Behandlingen av eventuella asylansökningar kan senareläggas för den tid under vilken en person får tillfälligt skydd.

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

MOTIVERING

1. Nuläge och föreslagna ändringar

I utlänningslagen (378/1991) finns inte några egentliga bestämmelser om givandet av tillfälligt skydd. I och för sig är det enligt utlänningslagen möjligt att bevilja tillfälliga uppehållstillstånd på olika grunder. I bestämmelserna om asyl och behov av skydd nämns ingenting om huruvida de uppehållstillstånd som beviljas är av permanent eller tillfällig karaktär, liksom inte heller i grunderna för andra uppehållstillstånd. Den statusklassificering som utgör bilaga 1 till utlänningsförordningen (142/1994) stöder dock den uppfattningen att på grund av behov av skydd endast uppehållstillstånd av permanent karaktär beviljas. Enligt rådande förvaltningspraxis har sådana uppehållstillstånd som beviljats asylsökande på grund av behov

av skydd gällt vistelse av permanent karaktär.

Ett exempel på en situation där det i praktiken blev aktuellt att ge tillfälligt skydd var händelserna i Kosovo åren 1998-1999. Massflykten från Kosovo resulterade i att den internationella gemenskapen erbjöd tillfälligt skydd för mer än 100 000 invånare från Kosovo. Genom ett beslut av regeringen tog Finland i april-maj 1999 emot ca 1 000 personer som evakuerats från Kosovos närområden i Makedonien för tillfällig vistelse. Utgångspunkten var att de personer som Finland tagit emot återvänder till sitt hemland när situationen tillåter det. I Finland beviljades de evakuerade med stöd av 31 § utlänningslagen på grund av behov av skydd uppehållstillstånd av tillfällig karaktär för 11 månader. Den bokstavs- och sifferkombination (status) som betecknar vistelsens natur var B.3. enligt bilaga 1 till utlänningsförord-

ningen (personen vistas eller arbetar tillfälligt i landet).

Det föreslås att till utlänningslagen fogas tre nya paragrafer om beviljande av tillfälligt skydd. De nya bestämmelserna möjliggör beviljandet av tillfälligt uppehållstillstånd för personer som är i behov av skydd i situationer där det kan antas att behovet av skydd är kortvarigt. Strävan är att uppehållstillstånden i dylika fall skall kunna beviljas snabbare än vad som är brukligt i samband med avgörandet av ansökningar om asyl och uppehållstillstånd.

Enligt den föreslagna 34 d § föreskriver statsrådet genom förordning om införande av tillfälligt skydd. Avsikten är att förordningen skall kunna utfärdas i sådana situationer av massflykt från ett land eller ett geografiskt område där verkningarna sträcker sig till Finland. Utlänningar kan t.ex. självmant anlända till Finland från ett sådant område eller också kan Europeiska unionen (EU) fatta ett beslut om beviljande av skydd i ansvarsfördelningens namn. Orsaken till massflykt kan vara en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation till följd av vilken befolkningen av säkerhetsskäl blir tvungen att fly. Avsikten är att tillfälligt skydd även skall kunna beviljas människor som varit tvungna att fly såsom offer för en miljökatastrof.

För att tillfälligt skydd skall kunna ges krävs nödvändigtvis inte att antalet personer som reser in i Finland är stort. Massflykten kan ju huvudsakligen ha riktat sig t.ex. till något annat område inom EU, till följd av vilket även Finland, med anledning av EU-samarbetet, kan vara tvunget att ta emot personer som är i behov av skydd. Det väsentliga i detta sammanhang är att det är fråga om massflykt och att människor till följd härav anländer även till Finland samt att behovet av skydd kan anses vara endast tillfälligt. Därför är även det uppehållstillstånd som beviljas av tillfällig karaktär. Med tanke på likställdheten i fråga om dem som tvingats att fly är det viktigt att de uppehållstillstånd som beviljas i de olika länderna är likadana. Om ett stort antal människor till följd av en viss konflikt anländer t.ex. till något annat område inom EU och där beviljas tillfälligt skydd, och antalet människor som anländer till Finland till följd av samma konflikt är mindre, är det

motiverat att grunden för vistelsen i Finland är densamma. Om de som är i behov av tillfälligt skydd placeras i den normala kön för asylsökande, försätts de i en olikvärdig situation. Asylsökande har t.ex. inte möjlighet att få sina familjemedlemmar till Finland, medan personer som får tillfälligt skydd däremot föreslås ha rätt till detta. Avsikten är inte att automatiskt utesluta tillämpningen av konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), nedan *flyktingkonventionen*.

Avsikten är att statsrådet skall kunna fatta beslut om tillämpningen av tillfälligt skydd enligt behov redan innan en enda skyddsbehövande har anlänt till Finland. Ett exempel på en sådan situation är det beslut som Finland fattade 1999 om beviljande av tillfälligt skydd för personer som evakuerats från Kosovo.

Det föreslås att statsrådet genom förordning skall fastställa målgruppen för det tillfälliga skyddet, dvs. den befolkningsgrupp som ges tillfälligt skydd. En målgrupp kan beroende på situationen bestå t.ex. av personer som tillhör en viss nationalitet, personer som har bott på ett visst område, en viss etnisk grupp eller en viss samhällsgrupp. Dessutom skall genom förordning fastställas den tidsperiod under vilken uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd kan beviljas. Det föreslås att det tillfälliga skyddet skall kunna pågå i sammanlagt högst två år. Detta innebär att statsrådet genom förordning kan föreskriva att den tidsperiod då en viss målgrupp ges tillfälligt skydd är högst två år. Analogt kunde en enskild utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd för sammanlagt högst två år.

Efter att statsrådet genom förordning föreskrivit om införandet av förfarandet med tillfälligt skydd, skall utlänningsverket med stöd av 34 e § bevilja enskilda uppehållstillstånd med iakttagande av ett förfarande som är enklare än det normala beslutsfattandet i asylärenden. Polisen eller gränsbevakningsväsendet registrerar de inresande omedelbart efter ankomsten. I samband med registreringen hörs den som ansöker om uppehållstillstånd, varefter person- och bakgrundsuppgifterna samt uppgifterna om inresan och resrutten antecknas i uppehållstillståndsblanket-

ten eller någon annan för detta ändamål utarbetad blankett. Samtidigt utreds de grunder som sökanden åberopar för erhållande av uppehållsrätt och om sökanden vid sidan om tillfälligt skydd även ansöker om asyl eller om denna endast ansöker om uppehållstillstånd. Med tanke på valmöjligheterna skall skillnaderna mellan de alternativa systemen förklaras för sökanden. Dessutom skall det redas ut om omständigheter som talar för att sökanden inte skall ges tillfälligt skydd föreligger. På sökanden upptas även signalement enligt utlänningslagens 53 a § 1 mom. som föreslås bli ändrat.

Om behovet av tillfälligt skydd fortgår, fattas beslut om ett nytt uppehållstillstånd som beviljats på grund av tillfälligt skydd av den lokala polisen. En utlänningsansökan som får tillfälligt skydd skall lämna in en skriftlig ansökan hos polisen.

Möjligheten att ge tillfälligt skydd innebär inte att utlänningsverket skall bevilja alla enskilda personer som tillhör en särskilt definierad grupp uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Utlänningsverket kan enligt prövning i enskilda fall även fatta beslut med annan utgång, t.ex. bevilja sökanden asyl eller uppehållstillstånd av permanent karaktär.

Enligt det föreslagna 34 e § 3 mom. skall uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd inte behöva beviljas en utlänningsansökan som anses äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten eller om det finns grundad anledning att anta att han har gjort sig skyldig till en gärning som avses i artikel 1 stycke F i flyktingkonventionen. I sådana situationer skall de faktorer som talar för och de som talar mot att tillstånd beviljas vägas mot varandra. Artikel 1 punkt F i flyktingkonventionen innehåller en bestämmelse om s.k. utslutningsgrunder. Bestämmelserna i flyktingkonventionen tillämpas inte på en person beträffande vilken det föreligger allvarliga skäl att anta att han eller hon förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten på det sätt som dessa definieras i internationella överenskommelser, förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet före inresan, eller gjort sig skyldig till gärningar som strider mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.

I 8 § utlänningslagens föreskrivs om de all-

männa förutsättningarna för inresa. I 1 mom. 5 punkten bestäms att för inresa krävs att utlänningsansökan inte anses äventyra allmän ordning, säkerhet, folkhälsa eller Finlands internationella förbindelser. I motiveringen till den regeringsproposition (RP 50/1998 rd) som ledde till ändring av nämnda bestämmelse konstateras att "till allmän ordning och säkerhet hänförs all sådan verksamhet som eftersträvar att garantera samhällsmedborgarna en trygg och trivsamt livsmiljö, bekämpa och utreda brott och rättskränkningar samt förebygga och eliminera störningar". Vid prövningen gällande uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd skall hotet mot allmän ordning eller säkerhet dock vara större än vid prövningen av huruvida allmän ordning eller säkerhet äventyras då det gäller de allmänna förutsättningarna för inresa.

Vägran att ge tillfälligt skydd innebär nödvändigtvis inte att personen i fråga avlägsnas ur landet, utan att förutsättningarna för inrese- och uppehållstillstånd i övrigt prövas enligt utlänningslagens bestämmelser. Även i fråga om brottslingar skall behovet av skydd prövas individuellt innan beslutet om avlägsnande ur landet fattas, med iakttagande av de förbud mot tillbakasändning om vilka bestäms i grundlagen, utlänningslagens bestämmelser och de internationella fördrag som är bindande för Finland.

Avsikten är att tillfälligt skydd skall upphöra när den giltighetstid om vilken föreskrivs i förordningen löper ut. Utlänningsverket eller polisen kan då inte längre bevilja uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Avsikten är att ett uppehållstillstånd från första början skall kunna beviljas högst för den giltighetstid som anges i förordning. I fråga om enskilda personer upphör det tillfälliga skyddet när det uppehållstillstånd som beviljats på grund av tillfälligt skydd löper ut. Tillstånd som beviljats olika personer skall i regel upphöra samtidigt fastän tillstånden har beviljats vid olika tidpunkter. I praktiken kan längden av de beviljade tillstånden variera något.

Utgångspunkten är den att när det tillfälliga skyddet upphör skall personen i fråga frivilligt återvända till sitt hemland, om en trygg och människovärdig återresa är möjlig. Om det inte är möjligt för personen att återvända

när det tillfälliga skyddet upphör, skall tillståndsprövningen i enskilda fall göras i vanlig ordning enligt utlänningslagen. Om de finska myndigheterna anser att personen skall kunna återvända, men denna inte frivilligt vill återvända till sitt hemland, kan personen med iakttagande av förfarandena enligt utlänningslagen även avlägsnas ur landet mot sin vilja. Förutsättningarna för att en person tryggt skall kunna återvända undersöks individuellt med iakttagande av gällande lag och de internationella fördrag som är bindande för Finland.

Det föreslås att till utlänningslagen fogas en ny 34 f § i vilken bestäms om möjligheterna att avbryta behandlingen av en asylansökan som inlämnats av en utlänning som får tillfälligt skydd för den tid under vilken ett uppehållstillstånd som beviljats utlänningsen på grund av tillfälligt skydd är i kraft. Statsrådet kan genom förordning utfärda närmare bestämmelser om avbrytandet av behandlingen av asylansökningar. En senareläggning av behandlingen av en asylansökan är inte alltid motiverad. Om det antal människor som reser in i landet är litet kan asylansökningarna avgöras i vanlig ordning, fastän utlänningsen har beviljats uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. En senareläggning av behandlingen av asylansökningar kan vara motiverad i syfte att spara myndigheternas resurser. Antalet personer som får tillfälligt skydd kan vara så stort att resurserna i det första skedet inte är tillräckliga för avgörande av ansökningarna. Ett vägande skäl till att behandlingen av en asylansökan senareläggs kan däremot vara att det är ändamålsenligare att bedöma grunderna för asylansökan först i det skede då situationen i det område därifrån den sökande har utrest stabiliserats något. När avbrytande av behandlingen av asylansökningar övervägs skall hänsyn tas bl.a. till EU:s eventuella åtgärder som syftar till att lösa konflikten.

Avsikten är att det tillfälliga skyddet inte i sig skall tränga undan asylförfarandet. Det skulle dock inte alltid vara nödvändigt att pröva asylansökningarna. En sådan situation kan uppstå t.ex. då sökanden frivilligt avlägsnar sig ur landet eller beviljas uppehållstillstånd på andra grunder. När det tillfälliga skyddet upphör skall utlänningsverket skrift-

ligen fråga sökanden om han eller hon önskar få sin ansökan prövad. Om sökanden inte meddelar sin önskan vara att få ansökan prövad, fattar utlänningsverket beslut om att ansökan förfaller.

Om myndigheterna vidtar åtgärder för att avlägsna en person ur landet, skall utlänningsverket avgöra asylansökan innan beslutet om avlägsnande ur landet fattas.

Det föreslås att till utlänningslagens bestämmelser om ändringssökande fogas ett förbud mot anförande av besvär gällande sådana beslut genom vilka utlänningsverket eller polisen har beviljat uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Då ett beslut om uppehållstillstånd av tillfällig karaktär är positivt, är besvär rätt inte nödvändig med tanke på rättsskyddet. På detta sätt kan delgivningsförfarandet i fråga om positiva beslut om uppehållstillstånd göras smidigare samtidigt som man sparar myndighetsresurser.

Om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd och får avslag på sin ansökan hos utlänningsverket kan han söka ändring i beslutet hos Helsingfors förvaltningsdomstol. Att behandlingen av ärenden koncentreras till Helsingfors förvaltningsdomstol är motiverat på den grunden att en person ofta i samband med tillfälligt skydd även ansöker om asyl, varvid det vore besvärligt om ändringssökandet skedde vid olika domstolar.

I 21 § utlänningslagen ingår allmänna bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd. Lagrummet tillämpas även på uppehållstillstånd som har beviljats på grund av tillfälligt skydd.

Personer som har beviljats uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd föreslås ha rätt att få sina familjemedlemmar till Finland i enlighet med 18 c § 1 mom. utlänningslagen. Till momentet skulle fogas ett omnämnande om beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband i fråga om familjemedlemmar till personer som får tillfälligt skydd.

I 25 § utlänningslagen bestäms om personer som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd. Det föreslås att till 1 mom. 2 c-punkten fogas en bestämmelse om att arbetstillstånd inte krävs av en person som fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. En person som får tillfälligt skydd fö-

reslås vara befriad från skyldigheten att ha arbetstillstånd på motsvarande sätt som en flykting enligt 35 § utlänningslagen eller en person som beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd enligt 31 § utlänningslagen.

I 53 a § utlänningslagen föreskrivs om upptagande av signalement. Det föreslås att till 1 mom. 1 punkten fogas ett omnämnande om personer som ansökt om uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller på grund av tillfälligt skydd. Med stöd av bestämmelsen kan signalement upptas av alla som har ansökt om tillfälligt skydd. Ändringen behövs eftersom paragrafen i sin nuvarande lydelse inte täcker alla dem som söker om eller beviljas skydd, fastän dessa grupper i hög grad kan jämföras med varandra.

I 5 § utlänningslagen föreskrivs om beviljande av främlingspass. Utlänningsverket kan med stöd av 5 § 1 mom. bevilja en person som har fått uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd främlingspass.

2. Propositionens verkningar

Propositionen bedöms inte direkt öka kostnaderna för staten eller kommunerna. Propositionen har inte heller några direkta verkningar i fråga om organisation eller personal. Det föreslås att till utlänningslagen fogas en ny form av uppehållstillstånd. Avsikten är att tillståndsansökningarna behandlas inom ramen för den redan fungerande myndighetsorganisationen.

3. Beredningen av propositionen

Kommissionen för invandrar- och flyktingpolitik har i sitt betänkande (kommittébetänkande 1997:5) föreslagit att en bestämmelse om tillfälligt skydd tas in i utlänningslagen. Statsrådets principbeslut om regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program av den 16 november 1997 innehåller riktlinjer för bestämmelserna om tillfälligt skydd.

Regeringens proposition har beretts vid inrikesministeriet. Utlåtanden om propositionen har inbegärts hos statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, undervisningsministeriet, social- och

hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet, miljöministeriet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, högsta förvaltningsdomstolen, länsrätten i Nylands län (numera Helsingfors förvaltningsdomstol), utlänningsverket, utlänningsombudsmannen, Finlands Kommunförbund och Flyktingrådgivningen rf.

4. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

Beviljandet av tillfälligt skydd förutsätter också arrangemang för försörjning för och omsorg om dem som får skydd. Avsikten är att samtidigt med denna proposition avlåta en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om främjande av invandras integration samt mottagande av asylsökande (493/1999). Det föreslås i propositionen att till lagen fogas bestämmelser om arrangerandet av mottagande av utläningar som får tillfälligt skydd i Finland. Mottagandet föreslås i regel bli ordnat enligt samma villkor som det nuvarande mottagandet av asylsökande. Utläningar som får tillfälligt skydd föreslås dock ha rätt till mer omfattande hälsovårdstjänster. Avsikten är att förläggningen skall tillhandahålla inkvartering, utkomststöd, hälsovårdstjänster, socialtjänster, tolktjänster och annan nödvändig verksamhet för att dessa personer skall kunna bibehålla sin handlingskraft.

Europeiska gemenskapernas kommission har sommaren 2000 lagt fram ett förslag till rådets direktiv om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (KOM (2000) 303, slutlig).

Kommissionen har presenterat sitt förslag vid rådets möte den 29 maj 2000. Förslaget har från ingången av juli 2000 behandlats av en arbetsgrupp som lyder under rådet.

Kommissionens förslag innehåller vissa miniminormer, från vilka medlemsstaterna kan avvika i en mer gynnsam riktning. Maximitiden för tillfälligt skydd föreslås vara högst två år. Avsikten är att kommissionen

lägger fram ett förslag om införande av tillfälligt skydd, varefter rådet godkänner beslutet med kvalificerad majoritet. I direktivförslaget fastställs medlemsstaternas skyldigheter gentemot personer som får tillfälligt skydd (inkvartering, utkomststöd, utbildning, arbete, familjeåterförening) och i det ingår bestämmelser om återsändande, om förutsättningarna för att omfattas av systemet med asylförfarande samt om medlemsstaternas gemensamma ansvar.

5. Närmare bestämmelser

Avsikten är att till den tabell som utgör bilaga till utlänningsförordningen och som innehåller en bokstavs- och sifferkombination som betecknar vistelsens natur skall fogas en ny statusbeteckning för tillfälligt skydd.

6. Ikraftträdande

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

7. Lagstiftningsordning

I propositionen föreslås att till utlänningslagen fogas bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd och om vissa rättigheter och skyldigheter i fråga om den som beviljas ett sådant uppehållstillstånd. Avsikten är att statsrådet genom förordning fastställer de befolkningsgrupper som ges tillfälligt skydd samt den tidsperiod under vilken uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd beviljas.

I 80 § 1 mom. grundlagen ingår en bestämmelse som begränsar det innehållsmässiga området för de ärenden som kan regleras genom förordning. Enligt bestämmelsen skall genom lag utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. I 9 § 4 mom. grundlagen finns en bestämmelse enligt vilken rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. I 21 § grundlagen bestäms om rättsskydd.

Utifrån 80 § 1 mom. grundlagen kan den

befogenhet att utfärda förordning som avses i den föreslagna 34 d § betraktas åtminstone med hänsyn till om de grundläggande bestämmelser som gäller området för befogenheten ingår i lag och om frågorna innehållsmässigt är sådana att om dem skall föreskrivas genom förordning.

I den föreslagna 34 d § föreskrivs om grunderna för beviljande av tillfälligt skydd. I 1 mom. anges de situationer där beviljande av tillfälligt skydd kommer i fråga. Dessutom bestäms enligt förslaget att maximitiden för det tillfälliga skyddet är sammanlagt högst två år. I 2 mom. ges statsrådet befogenhet att närmare bedöma huruvida en sådan situation som avses i 1 mom. föreligger samt närmare definiera hurdana befolkningsgrupper som befinner sig i en sådan situation som uppfyller de krav som uppställts i lagen. Bakgrunden utgörs bl.a. av tanken att uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd endast skall beviljas i särskilt definierade krissituationer och att det inte inom ramen för den dagliga och på enskilda fall baserade tillståndsprövningen skall beviljas uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. I 2 mom. bestäms enligt förslaget dessutom att statsrådet genom förordning fastställer en tidsmässig ram inom vilken det tillfälliga skyddet kan ges i varje särskild situation. I fråga om det tillfälliga skyddet spelar just det faktum att behovet av skydd är tillfälligt och kortvarigt en väsentlig roll. I situationer där behovet av skydd är längre än två år bör en mer bestående lösning eftersträvas.

I den föreslagna 34 f § ges statsrådet befogenhet att genom förordning utfärda närmare bestämmelser om avbrytandet av behandlingen av asylansökningar. Saker som är av betydelse vid avbrytandet av behandlingen av asylansökningar är förutom användningen av resurser en bedömning av det internationella samfundets åtgärder för att lösa konflikten och av andra länders målsättning. Eftersom det långt är fråga om politik och ändamålsenlighet, är det lämpligast att beslut om avbrytandet av behandlingen av asylansökningar eller underlåtenheten att avbryta denna behandling fattas på politisk nivå.

De föreslagna befogenheterna att utfärda förordning torde uppfylla de krav som ställs i 80 § 1 mom. och 9 § 4 mom. grundlagen.

Om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter föreskrivs genom lag och i statsrådets förordning bestäms närmare om tillämpningen av grunderna i konkreta situationer.

I propositionen föreslås att när en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd, kan behandlingen av hans eller hennes asylansökan senareläggas för den tid som det tillfälliga skyddet varar. Utlänningen får inte söka ändring i ett positivt beslut om beviljande av uppehållstillstånd. Denna reglering skall betraktas med utgångspunkt i 21 § grundlagen som gäller rättsskydd. I paragrafens 1 mom. tryggas å ena sidan individens rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig domstol eller någon annan myndighet. Å andra sidan tryggas individens rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt paragrafens 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, vilka specificeras särskilt, tryggas genom lag.

Ett av syftena med förfarandet med tillfälligt skydd är att så snabbt som möjligt försöka befästa den rättsliga ställningen och situationen för den som ansöker om tillfälligt skydd. Om en person som flytt i en massflyktssituation behandlas enbart som en asylsökande och antalet sökande är stort, kan behandlingen av asylansökningarna ta oskäligt lång tid i anspråk. Situationen för en sökande som väntar på beslut är inte heller annars idealisk.

När en utlänning reser in i Finland till följd av massflykt kan han eller hon begära tillfälligt skydd eller också ansöka om asyl. Om uppehållstillstånd beviljas på grund av tillfälligt skydd, är beslutet positivt för sökanden. Däremot får sökanden inte genast ett heltäckande svar på sin ansökan om han eller hon även har ansökt om asyl. Fastän allmän rätt att söka ändring utgör huvudprincipen, är rät-

ten att söka ändring i ett positivt beslut i en dylik situation dock inte nödvändig med tanke på sökandens rättsskydd. Eftersom inget beslut med anledning av asylansökan har avgivits, existerar till dessa delar inte heller något beslut som kan överklagas.

En senareläggning av behandlingen av en asylansökan kan också betraktas i det ljuset att ärenden enligt grundlagen skall behandlas utan ogrundat dröjsmål. En senareläggning om två år är inte någon omättligt lång tid jämfört med tidigare erfarenheter av de allmänna behandlingstiderna för asylansökningar i Finland i situationer där antalet asylsökande är stort. Situationen för en sökande som flytt en konflikt som förväntas vara kortvarig kan dessutom jämfört med tidpunkten för ankomsten vara en alldeles annan när situationen i konfliktområdet förbättrats. Med tanke på behovet av asyl är det därför mer motiverat att en asylansökan avgörs först när situationen har stabiliserats. Det kan också anses att en senareläggning av behandlingen av en asylansökan inte således är omotiverad. Med tanke på utlänningens rättsliga ställning är det däremot till fördel att hans eller hennes ställning snabbt befästs och att han eller hon dessutom under väntetiden har rätt till sådana förmåner som han eller hon som asylsökande inte omfattas av, t.ex. rätt att omedelbart arbeta och rätten att få sin familj till landet.

På grundval av regeringens proposition om ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) förutsätts i 21 § grundlagen att en rättvis rättegång och god förvaltning genomförs som en helhet. Det bör anses att det föreslagna förfarandet som helhet betraktat uppfyller kraven enligt 21 § grundlagen.

På nämnda grunder kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § grundlagen. Regeringen föreslår dock att grundlagsutskottets utlåtande begärs om lagstiftningsordningen.

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

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
 ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) 18 c § 1 mom., 25 § 1 mom. 2 punkten underpunkt c, 53 a § 1 mom. samt 57 § 2 och 3 mom.,
 av dessa lagrum 18 c § 1 mom., 53 a § 1 mom. och 57 § 3 mom. sådana de lyder i lag 537/1999 och 57 § 2 mom. sådant det lyder i lag 648/2000, samt
 fogas till lagen nya 34 d—34 f § och till 55 §, sådan den lyder i nämnda lag 537/1999, ett nytt 2 mom. som följer:

18 c §

Förutsättningar för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband

En familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap, behov av skydd eller tillfälligt skydd eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i något annat nordiskt land beviljas uppehållstillstånd, om det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd. Beviljande av uppehållstillstånd avgörs med beaktande av alla omständigheter i sin helhet som framgår av ärendet. Vid helhetsbedömningen skall också beaktas möjligheten för en person som redan lagligen är bosatt i Finland att återvända till sitt hemland eller till ett tredje land för att återförena sig med familjen, om hans eller hennes familjeband i sin helhet kan anses vara koncentrerade dit.

25 §

Utlänningar som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd

Arbetstillstånd krävs inte av en utlänning

2) som innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som

c) är en sådan flykting som avses i 35 § eller har beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd enligt 31 § eller på grund av tillfälligt skydd enligt 34 e §.

34 d §

Tillfälligt skydd

Tillfälligt skydd kan ges en utlänning som är i behov av internationellt skydd och som inte tryggt kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland på grund av att en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation eller en miljökatastrof har lett till massflykt från landet eller dess närområden. För att tillfälligt skydd skall kunna beviljas förutsätts det att skyddsbehovet kan bedömas bli kortvarigt. Det tillfälliga skyddet varar högst två år.

Närmare bestämmelser om införandet av tillfälligt skydd utföras genom förordning av statsrådet. I förordningen definieras den befolkningsgrupp på vilken det tillfälliga skyddet kan tillämpas samt den tidsperiod under vilken uppehållstillstånd kan beviljas på grund av tillfälligt skydd.

34 e §

Beviljande av uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd

En utlänning som är i behov av tillfälligt skydd kan beviljas uppehållstillstånd av tillfällig karaktär för en tid av högst ett år åt gången.

Utlänningsverket beviljar det första uppehållstillståndet. Om behovet av skydd fortgår beviljar polisen ett nytt uppehållstillstånd högst till dess den genom förordning av statsrådet fastställda tidsperioden för tillfälligt skydd löper ut.

Ett uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd kan vägras, om utlänningen anses äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten eller om det finns grundad anledning att anta att han har gjort sig skyldig till en gärning som avses i artikel 1 stycke F i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968).

34 f §

Behandling av asylansökan som gjorts av en utlänning som får tillfälligt skydd

Behandlingen av en asylansökan som gjorts av en utlänning kan avbrytas för den tid ett uppehållstillstånd som beviljats utlänningen på grund av tillfälligt skydd är i kraft. Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas om avbrytandet av behandlingen av asylansökningar. En asylansökan skall dock tas upp till behandling om förfarande för avlägsnande av sökanden ur landet anhängiggörs under den tid det tillfälliga skyddet varar.

När det tillfälliga skyddet har upphört förfaller behandlingen av en asylansökan, om sökanden inte på utlänningsverkets skriftliga förfrågan meddelar att han eller hon önskar få sin ansökan om uppehållstillstånd behandlad.

Behandlingen av en asylansökan förfaller om en utlänning som under den tid han eller hon har ett gällande uppehållstillstånd som beviljats på grund av tillfälligt skydd eller ef-

ter det att detta tillstånds giltighetstid löpt ut återtar sin asylansökan eller flyttar från landet.

53 a §

Upptagande av signalement

En polisman eller en passkontrollant får för identifiering och registrering ta fingeravtryck, fotografier samt andra signalement på en utlänning

1) som har ansökt om asyl eller om uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller på grund av tillfälligt skydd,

2) som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband,

3) som enligt beslut skall avvisas eller utvisas, eller

4) vars identitet är oklar.

55 §

Överklagande av beslut av passkontrollmyndighet eller polisen

I ett av polisen med stöd av 34 e § fattat beslut genom vilket uppehållstillstånd har beviljats får ändring inte sökas genom besvär.

57 §

Överklagande av utlänningsverkets beslut

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

Besvär får dock inte anföras över ett beslut av utlänningsverket

- 1) genom vilket ett visum eller ett uppehållstillstånd har återkallats innan utlänningen har rest in i landet, sökan eller att han eller hon sannolikt har flyttat från Finland.

- 2) genom vilket sökanden har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 34 e §, -----
- 3) i vilket ärendet har konstaterats förfalla enligt 34 f § 2 mom., eller Denna lag träder i kraft den 20 .
- 4) i vilket ärendet har konstaterats förfalla på grund av att sökanden har återtagit sin an-

Helsingfors den 28 mars 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Inrikesminister *Ville Itälä*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) 18 c § 1 mom., 25 § 1 mom. 2 punkten underpunkt c, 53 a § 1 mom. samt 57 § 2 och 3 mom.,
av dessa lagrum 18 c § 1 mom., 53 a § 1 mom. och 57 § 3 mom. sådana de lyder i lag 537/1999 och 57 § 2 mom. sådant det lyder i lag 648/2000, samt
fogas till lagen nya 34 d—34 f § och till 55 §, sådan den lyder i nämnda lag 537/1999, ett nytt 2 mom. som följer:

Gällande lydelse

18 c §

Förutsättningar för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband

En familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i något annat nordiskt land beviljas uppehållstillstånd, om det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd. Beviljande av uppehållstillstånd avgörs med beaktande av alla omständigheter i sin helhet som framgår av ärendet. Vid helhetsbedömningen skall också beaktas möjligheten för en person som redan lagligen är bosatt i Finland att återvända till sitt hemland eller till ett tredje land för att återföreninga sig med familjen, om familjebanden i sin helhet kan anses vara koncentrerade dit.

Föreslagen lydelse

18 c §

Förutsättningar för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband

En familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap, behov av skydd *eller tillfälligt skydd* eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i något annat nordiskt land beviljas uppehållstillstånd, om det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd. Beviljande av uppehållstillstånd avgörs med beaktande av alla omständigheter i sin helhet som framgår av ärendet. Vid helhetsbedömningen skall också beaktas möjligheten för en person som redan lagligen är bosatt i Finland att återvända till sitt hemland eller till ett tredje land för att återföreninga sig med familjen, om hans eller hennes familjeband i sin helhet kan anses vara koncentrerade dit.

25 §

Utlänningar som är befriade från skyldigheten att ha arbetsstillstånd

Arbetsstillstånd krävs inte av en utlänning

2) som innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som

c) är en sådan flykting som avses i 35 § eller *en utlänning* som har fått uppehållstillstånd på grund av behov av skydd.

25 §

Utlänningar som är befriade från skyldigheten att ha arbetsstillstånd

Arbetsstillstånd krävs inte av en utlänning

2) som innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som

c) är en sådan flykting som avses i 35 § eller har beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd *enligt 31 § eller på grund av tillfälligt skydd enligt 34 e §.*

34 d §

Tillfälligt skydd

Tillfälligt skydd kan ges en utlänning som är i behov av internationellt skydd och som inte tryggt kan återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland på grund av att en väpnad konflikt eller någon annan våldssituation eller en miljökatastrof har lett till massflykt från landet eller dess närområden. För att tillfälligt skydd skall kunna beviljas förutsätts det att skyddsbehovet kan bedömas bli kortvarigt. Det tillfälliga skyddet varar högst två år.

Närmare bestämmelser om införandet av tillfälligt skydd utföras genom förordning av statsrådet. I förordningen definieras den befolkningsgrupp på vilken det tillfälliga skyddet kan tillämpas samt den tidsperiod under vilken uppehållstillstånd kan beviljas på grund av tillfälligt skydd.

34 e §

Beviljande av uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd

En utlänning som är i behov av tillfälligt skydd kan beviljas uppehållstillstånd av tillfällig karaktär för en tid av högst ett år åt

gången.

Utlänningsverket beviljar det första uppehållstillståndet. Om behovet av skydd fortgår beviljar polisen ett nytt uppehållstillstånd högst till dess den genom förordning av statsrådet fastställda tidsperioden för tillfälligt skydd löper ut.

Ett uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd kan vägras, om utlänningen anses äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten eller om det finns grundad anledning att anta att han har gjort sig skyldig till en gärning som avses i artikel 1 stycke F i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968).

34 f §

Behandling av asylansökan som gjorts av en utlänning som får tillfälligt skydd

Behandlingen av en asylansökan som gjorts av en utlänning kan avbrytas för den tid ett uppehållstillstånd som beviljats utlänningen på grund av tillfälligt skydd är i kraft. Genom förordning av statsrådet kan närmare bestämmelser utfärdas om avbrytandet av behandlingen av asylansökningar. En asylansökan skall dock tas upp till behandling om förfarande för avlägsnande av sökanden ur landet anhängiggörs under den tid det tillfälliga skyddet varar.

När det tillfälliga skyddet har upphört förfaller behandlingen av en asylansökan, om sökanden inte på utlänningsverkets skriftliga förfrågan meddelar att han eller hon önskar få sin ansökan om uppehållstillstånd behandlad.

Behandlingen av en asylansökan förfaller om en utlänning som under den tid han eller hon har ett gällande uppehållstillstånd som beviljats på grund av tillfälligt skydd eller efter det att detta tillstånds giltighetstid löpt ut återtar sin asylansökan eller flyttar från landet.

53 a §

Upptagande av signalement

En polisman och en passkontrollant får för identifiering och registrering ta fingeravtryck, fotografier samt andra signalement på en utlänning

- 1) som har ansökt om asyl,
- 2) som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband,
- 3) som enligt beslut skall avvisas eller utvisas, eller
- 4) vars identitet är oklar.

53 a §

Upptagande av signalement

En polisman *eller* en passkontrollant får för identifiering och registrering ta fingeravtryck, fotografier samt andra signalement på en utlänning

- 1) som har ansökt om asyl *eller om uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller på grund av tillfälligt skydd*,
- 2) som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av familjeband,
- 3) som enligt beslut skall avvisas eller utvisas, eller
- 4) vars identitet är oklar.

55 §

Överklagande av beslut av passkontrollmyndighet eller polisen

I ett av polisen med stöd av 34 e § fattat beslut genom vilket uppehållstillstånd har beviljats får ändring inte sökas genom bevärr.

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 avvisning eller med ett beslut om när flyktingskap upphör, får på den grunden att beslutet strider mot lag anföra besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol enligt förvaltningsprocesslagen.

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

Gällande lydelse

Besvär får dock inte anföras över ett beslut genom vilket ett visum eller ett uppehållstillstånd har återkallats innan utläningen kommit till Finland. Besvär får inte heller anföras över ett beslut genom vilket det konstaterats att ärendet förfaller på grund av att sökanden har återtagit sin ansökan eller sannolikt lämnat Finland.

Föreslagen lydelse

Besvär får dock inte anföras över ett beslut av utlänningsverket

1) genom vilket ett visum eller ett uppehållstillstånd har återkallats innan utläningen har rest in i landet,

2) genom vilket sökanden har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 34 e §,

3) i vilket ärendet har konstaterats förfalla enligt 34 f § 2 mom., eller

4) i vilket ärendet har konstaterats förfalla på grund av att sökanden har återtagit sin ansökan eller att han eller hon sannolikt har flyttat från Finland.

Denna lag träder i kraft den 20 .