

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det ändringar i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och utlänningslagen. Bakgrunden till ändringsförslagen är behovet att uppmuntra personer som återtagit sin ansökan om internationellt skydd eller som fått avslag på en sådan ansökan att återvända frivilligt genom att ta in ett klart, välfungerande och kostnadseffektivt system för frivillig återresa i lagstiftningen. Ändringarna gör det möjligt att minska kostnaderna för mottagande och avlägsnande av utlänningar.

Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd föreslås bli ändrad så att en utlänning som sökt internationellt skydd kan få ersättning för skäligen flyttkostnader samt betalas bidrag, om han eller hon frivilligt avlägsnar sig ur landet i permanent syfte efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen. Enligt förslaget ska ersättning och bidrag beviljas enligt behovsprövning. En förutsättning för beviljande av bidrag ska vara att utlänningen har en plan för hur han eller hon tänker använda bidraget. Enligt förslaget ska närmare bestämmelser om bidraget och bidragsbeloppet samt om förfarandena i samband med beviljandet av bidrag utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

Dessutom föreslås det i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd en ändring som gör det möjligt att sluta tillhandahålla mottagningstjänster för en utlänning som inom ramen för systemet för frivillig återresa skulle kunna få stöd för att återvända till sitt hemland.

Utlänningslagen föreslås bli ändrad så att möjligheten till frivillig återresa ska beaktas när myndigheten överväger ett bevilja tillfälligt uppehållstillstånd på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet. Ett tillfälligt uppehållstillstånd ska inte beviljas, om det faktiskt är möjligt för utlänningen att återvända frivilligt. Tillfälligt uppehållstillstånd ska inte beviljas tredjelandetsmedborgare som inte samtycker till att återvända frivilligt eller som försvårar arrangemangen för återresan.

Verkställigheten av utvisning blir enligt förslaget lättare i situationer där en utlänning har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av att han eller hon varit förhindrad att lämna landet, och detta tillfälliga hinder undanröjs.

Lagen om ändring av utlänningslagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Lagen om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd avses träda i kraft senast den 1 juli 2015.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	4
1 INLEDNING	4
2 NULÄGE	5
2.1 Lagstiftning	5
Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd	5
Utlänningslagen	5
2.2 Praxis	7
Frivillig återresa från Finland 1997-2009	7
Frivillig återresa från Finland sedan år 2010	8
Hinder för att lämna landet	13
2.3 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands och i EU	15
EU-lagstiftningen	15
Flyktingkommisariatets policydokument om återvändande	16
Frivillig återresa i vissa länder	17
Hinder för att lämna landet	22
2.4 Bedömning av nuläget	24
Frivillig återresa	24
Hinder för att lämna landet	24
Vistelse på en förläggning och begränsad till gång till mottagningstjänster	25
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	26
3.1 Allmänt syfte	26
3.2 Systemet för frivillig återresa	26
3.3 Hinder för att lämna landet	27
3.4 Begränsning av rätten till mottagningstjänster	28
3.5 Förfarandet för assisterad frivillig återresa i praktiken	29
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	30
4.1 Ekonomiska konsekvenser	30
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	33
4.3 Samhälleliga konsekvenser	33
4.4 Konsekvenser för barn	35
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	36
DETALJMOTIVERING	38
1 LAGFÖRSLAG	38
1.1 Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd	38
1.2 Utlänningslagen	42
2 NÄRMARE BESTÄMMELSER OCH FÖRESKRIFTER	44
3 IKRAFTTRÄDANDE	44
4 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	44
LAGFÖRSLAG	47
Lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd	47
Lag om ändring av utlänningslagen	49

BILAGA	50
PARALLELLTEXT	50
Lag om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd	50
Lag om ändring av utlänningslagen	54

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Europeiska rådet och parlamentet utfärdade den 16 december 2008 direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, nedan *återvändandedirektivet*. Genom återvändandedirektivet har Europeiska unionen skapat gemensamma principer och förfaranden för hur tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat ska återsändas till sitt hemland. Vid sidan av avtalen om återtagande mellan Europeiska unionen och tredjeländer och bilaterala avtal om återtagande betonas i återvändandedirektivet vikten av internationellt samarbete och att systemen för frivilligt återvändande ska ses som det första alternativet. Enligt direktivet är frivilligt återvändande att föredra framom återsändande. I direktivet åläggs medlemsstaterna att utveckla förfaranden för att främja frivilligt återvändande.

I lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011), nedan *mottagandelagen*, föreskrivs det om stöd för återresa. En person som sökt internationellt skydd kan få ersättning för skäligena resekostnader för återresan till hemlandet eller till något annat land där personens inresa är garanterad, om han eller hon frivilligt avlägsnar sig ur landet efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen. Till en person som fått tillfälligt skydd eller som är offer för människohandel och som enligt lagen om hemkommun (201/1994) inte har någon hemort i Finland kan utöver skäligena rese- och flyttkostnader dessutom betalas bidrag.

I praktiken har återresor under perioden 2010-2013 understötts inom ramen för de projekt för frivilligt återvändande som administrerats av Internationella migrationsorganisationens (International Organization for Migration, IOM) kontor i Helsingfors och av Migrationsverket. Inom ramen för projekten har man kunnat betala såväl resekostnader som bidrag även till personer som har sökt internationellt skydd.

Tack vare projekten för frivilligt återvändande har andelen personer som sökt internationellt skydd och som återvänt frivilligt ökat betydligt. Därför har man beslutat att det system för frivillig återresa som hittills drivits på projektbasis ska permanentas och bli en reglerad verksamhet som styrs av myndigheterna och som finansieras med medel ur statsbudgeten.

I utlänningslagens 51 § bestäms det om beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet. Migrationsverket har tolkat bestämmelsen så att tillfälligt uppehållstillstånd inte ska beviljas om utlänningsen har möjlighet att frivilligt återvända till sitt hemland. Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid i sitt avgörande i april 2013 ansett att tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av bestämmelsens ordalydelse ska beviljas även om utlänningsen skulle ha möjlighet att frivilligt återvända till sitt hemland. Till följd av högsta förvaltningsdomstolens tolkning har Migrationsverket ändrat sin tillämpningspraxis. Antalet tillfälliga uppehållstillstånd har ökat och fortsätter att öka i betydlig grad. På förläggningarna vistas dessutom allt fler utlänningsar som skulle kunna återvända frivilligt till sina hemländer om de så önskade.

Regeringens proposition stöder och främjar frivillig återresa genom att ersätta projektverksamheten med ett permanent system. Samtidigt föreslås det att missförhållandena i anslutning till beviljandet av tillfälligt uppehållstillstånd rättas till. Genom ändringarna vill man uppmuntra utlänningsar att återvända frivilligt, och genom att öka användningen av systemet för frivillig återresa minskar man kostnaderna för mottagande och avlägsnande av utlänningsar.

I statsrådets principbeslut om strategin Migrationens framtid 2020 ges följande riktlinjer: "Genom klara bestämmelser och ett fungerande system för återvändande ska säkerställas att det inte uppstår en grupp människor som vistas i landet utan uppehållsrätt. Frivilligt återvändande ska betraktas som det första alternativet." Genom de föreslagna ändringarna genomförs riktlinjerna i strategin. I förslaget betonas förfarandet för frivil-

lig återresa som det första alternativet för återvändande. Förslaget syftar även till att minska antalet människor som vistas i landet utan uppehållsrätt. När förfarandet för frivillig återresa blir effektivare kommer det inte längre att på förläggningarna vistas utlänningar som saknar uppehållsrätt och som skulle kunna återvända till sitt hemland om de så önskade. För att göra frivillig återresa mer attraktivt är det emellertid nödvändigt att även ställa begränsningar, om målet ska nås. En sådan begränsning är förslaget om att mottagningstjänster inte längre ska tillhandahållas om det är möjligt för utlänningen att återvända till sitt hemland. Det är meningen att utlänningen allvarligt ska överväga möjligheten till assisterad frivillig återresa, om alternativet är att klara sig på egen hand utan uppehållsrätt.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning

Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd

I mottagningslagens 14 § finns bestämmelser om mottagare av mottagningstjänster och om hur länge tjänsterna tillhandahålls. Mottagningstjänster tillhandahålls personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. I 3 mom. föreskrivs det om tillhandahållande av mottagningstjänster efter att uppehållstillstånd förvägrats eller det tillfälliga skyddet upphört. Huvudregeln är att tjänster tillhandahålls tills utlänningen har avlägsnat sig ur landet. Den regeln gäller emellertid inte medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz. Dessa personer tillhandahålls mottagningstjänster endast tills de har fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd. Bestämmelser om innehållet i mottagningstjänsterna finns i lagens 13 §. Till mottagningstjänsterna hör bl.a. inkvartering, mottagnings- och brukspenning, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster samt arbets- och studieverksamhet.

I 31 § i mottagningslagen föreskrivs om stöd för återresa. Enligt 1 mom. kan en per-

son som sökt internationellt skydd få ersättning för skäligena resekostnader för återresan till hemlandet eller till något annat land där personens inresa är garanterad, om han eller hon frivilligt avlägsnar sig ur landet efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen. Till personer som fått tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och som enligt lagen om hemkommun inte har någon hemort i Finland kan skäligena rese- och flyttkostnader betalas för återresan till hemlandet eller till något annat land där deras inresa är garanterad. Till en enskild person kan därutöver betalas ett bidragsbelopp som motsvarar utkomststödets grunddel för högst två månader, och till en familj ett bidragsbelopp som motsvarar utkomststödets grunddel för högst fyra månader. Enligt 2 mom. beviljas ersättningen och bidraget på återvändarens ansökan av den förläggning där han eller hon är registrerad som klient. Enligt 3 mom. kan den beviljande förläggningen återkräva ersättningen eller bidraget, om det visar sig att ersättningen eller bidraget har betalats ut på felaktiga grunder eller utan grund. Ansökan om återkrav ska lämnas till den förvaltningsdomstol inom vars domkrets förläggningen är belägen.

Utlänningslagen

I utlänningslagens 51 § föreskrivs det om beviljande av uppehållstillstånd till en utlänning i Finland i situationer där det egentligen inte finns grunder för beviljande av uppehållstillstånd, men där personen trots allt tillfälligt inte kan avlägsnas ur landet, antingen av faktiska skäl som hänför sig till avlägsnande ur landet eller av mänskliga skäl som hänför sig till omständigheter kring själva personen. Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 28/2003 rd) är ett sådant skäl t.ex. att trafikförbindelser till ifrågavarande stat saknas, att personen inte kan få tag på de resedokument som behövs eller att statens myndigheter i övrigt förhåller sig negativt till att ta emot personen.

I de situationer som avses i paragrafens 1 mom. finns det ett tillfälligt hälsomässigt skäl, eller ett s.k. tekniskt hinder, till att personen inte kan återsändas till sitt hemland.

Bristen på trafikförbindelser från Finland till hemlandet, bristen på behövligt resedokument eller någon annan motsvarande faktor kan leda till att utlänningen inte med tvångsmedel kan avlägsnas från Finland. Också i en sådan situation kan det eventuellt vara möjligt för den berörda personen att frivilligt resa till sitt hemland, men om han eller hon inte går med på det är det inte möjligt att med tvång återsända personen med poliseskort.

En utlänning beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd tills det tillfälliga hindret är undanröjt. Den tillfälliga situationen kan vara i högst två år, varefter ett kontinuerligt uppehållstillstånd ska beviljas med stöd av 54 § 5 mom. i utlänningslagen om det fortfarande inte är möjligt att avlägsna personen ur landet.

I utlänningslagens 9 kap. finns bestämmelser om avlägsnande ur landet. I lagens 148 § föreskrivs det om avvisning och i 149 § om utvisning av utlänningar. Enligt 151 § 1 mom. ska polisen eller gränskontrollmyndigheten vidta åtgärder för att avvisa eller utvisa en utlänning, om utlänningen inte uppfyller villkoren för vistelse i landet.

En tredjelandsmedborgare avlägsnas ur landet genom utvisning om han eller hon har vistats i landet med ett uppehållstillstånd eller om hans eller hennes upphållsrätt grundar sig på utövande av fri rörlighet i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare (uppehållskort). I övriga fall avlägsnas personen ur landet genom avvisning. Exempelvis en person som vistas olagligt i landet för att viseringens giltighetstid har löpt ut avvisas. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan fatta beslut om avvisning inom tre månader från utlänningens inresa. Efter denna tid ska polisen eller gränskontrollmyndigheten göra en framställning till Migrationsverket om avvisning eller utvisning av utlänningen, om Migrationsverket inte redan har vidtagit åtgärder för att avlägsna utlänningen ur landet. Oberoende av tremånadersfristen kan polisen eller gränskontrollmyndigheten besluta om avvisning också när en tredjelandsmedborgare inte har iakttagit kravet enligt utlänningslagens 149 b § att bege sig till en annan medlemsstat i Europeiska unionen. I fråga om verkställigheten av ett avvisnings-

eller utvisningsbeslut fattas inget separat beslut.

I utlänningslagens 146 a § definieras med utgångspunkt i återvändandedirektivet begreppet återvändande. Med återvändande avses ett förfarande för avlägsnande som innebär att en tredjelandsmedborgare som har fått ett beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning antingen frivilligt avlägsnar sig eller avlägsnas ur landet.

I 147 § i utlänningslagen föreskrivs om förbud mot tillbakasändning. Ingen får avvisas eller utvisas till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område. Bestämmelsen överensstämmer med grundlagens 9 § 4 mom. och är också i samklang med internationella avtal som är bindande för Finland. Förbudet mot tillbakasändning ska beaktas i alla skeden av förfarandet för avlägsnande ur landet.

I 147 a § i utlänningslagen föreskrivs det om frivillig återresa. Enligt paragrafens 1 mom. ska det i avvisnings- eller utvisningsbeslutet fastställas en tidsfrist på minst sju och högst trettio dagar inom vilken utlänningen frivilligt kan avlägsna sig ur landet. Tidsfristen för frivillig återresa räknas från den tidpunkt då beslutet blir verkställbart. Tidsfristen kan av särskilda skäl förlängas. Ingen tidsfrist fastställs om en utlänning avvisas omedelbart i samband med gränsövergången eller avvisas eller utvisas med anledning av en straffrättslig påföljd.

Enligt 2 mom. fastställs inte heller någon tidsfrist för frivillig återresa om det finns risk för avvikande, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd förkastats på grund av kringgående av bestämmelserna om inresa i landet eller om ansökan om internationellt skydd avvisas och påskyndat förfarande tillämpas i enlighet med 103 §. Enligt 3 mom. tillämpas denna paragraf inte när avvisnings- eller utvisningsbeslutet fattas med stöd av utlänningslagens 10 kap. (Vistelse i fråga om medborgare i Europeiska unionen och därmed jämförbara personer).

Enligt 200 § 1 mom. i utlänningslagen får ett i den lagen avsett beslut om avlägsnande

ur landet, som får överklagas genom besvär, inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i den lagen. Besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen i ärendet hindrar inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt paragrafens 3 mom. får ett beslut om avlägsnande ur landet som får överklagas genom besvär inte verkställas om det för den berörda personen har fastställts en tidsfrist för frivillig återresa enligt 147 a §. Beslutet får emellertid verkställas om det finns risk för avvikande eller om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet. Bestämelsen grundar sig på artikel 8.2 i återvändandedirektivet.

Enligt 201 § 1 mom. i utlänningslagen får ett avvisningsbeslut verkställas även om det överklagats, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Migrationsverkets beslut om avvisning när en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd får dock inte verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft, om inte något annat föreskrivs i 2 eller 3 mom. i samma paragraf. Bestämelsen i 1 mom. gäller sådana beslut om avvisning som Migrationsverket fattar inom ramen för ett normalt asylförfarande. Enligt paragrafens 2 mom. kan en sökande i en situation där han eller hon har återtagit sin asylansökan sändas till en annan stat som enligt rådets förordning (EG) nr 343/2003 om bestämmandet av den ansvariga staten är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan. Om en sökande har lämnat in en ny ansökan får avvisningsbeslutet verkställas efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Enligt 3 mom. kan ett beslut om avvisning av en utlänning som kommit från ett säkert asyl-land eller ett säkert ursprungsland eller ett beslut om avvisning av en sådan utlänning vars ansökan har ansetts som uppenbart ogrundad verkställas tidigast den åttonde dagen efter det att beslutet har delgetts sökanden, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Före verkställigheten ska det säkerställas att tidsfristen har omfattat minst fem vardagar.

2.2 Praxis

Frivillig återresa från Finland 1997-2009

År 1997 fattade inrikesministeriet och IOM ett principbeslut om samarbete vid organiseringen av ett system för frivillig återresa i fråga om utläningar som tvingas lämna landet. Efter principbeslutet utarbetade inrikesministeriet och IOM ett dokument om frivillig återresa i fråga om asylsökande, där man skrev in principerna för frivillig återresa. Enligt dokumentet kunde en asylsökande utnyttja IOM:s tjänster om han eller hon hade fått avslag på sin ansökan om asyl och meddelats ett beslut om avlägsnande ur landet eller om han eller hon hade återtagit sin asylansökan och meddelats beslut om förfallande och beslut om avvisning. Ett ytterligare villkor för återresa i IOM:s regi var att personen själv skulle vilja återvända och anlita IOM:s tjänster för att ordna återresan. Utgångspunkten var att återvändaren själv skulle betala resekostnaderna, men om han eller hon var medlös skulle antingen polisen eller förläggningen stå för kostnaderna. Praxis i fråga om frivillig återresa varierade beroende på återvändarens vistelseort och tidpunkten då han eller hon ansökte om att omfattas av systemet. Den information som gavs om möjligheten till frivillig återresa baserade sig på de broschyrer om IOM:s tjänster för frivillig återresa som fanns vid förläggningarna. Dessutom informerade polisen i samband med delgivandet av ett beslut om avslag på asylansökan utläningen om möjligheten att återvända frivilligt med bistånd av IOM, om polisen bedömde att personen var villig att återvända själv. Återvändare som fått avslag på asylansökan och meddelats beslut om avlägsnande ur landet eller som återtagit sin asylansökan och meddelats beslut om förfallande och beslut om avvisning kunde inte beviljas bidrag.

Frivillig återresa ordnades 1999–2003 även inom ramen för kortvariga program som riktades till vissa målgrupper. Programmen genomfördes av IOM och finansierades med stöd från finska staten och Europeiska flyktingfonden. År 1999 genomfördes ett återvändande- och återintegrationsprogram i fråga om asylsökande som meddelats beslut om

avslag på asylansökan, där 306 personer återvände till sitt hemland. Också år 2000 genomfördes ett återvändande- och återintegrationsprogram i fråga om asylsökande som meddelats beslut om avslag på asylansökan. Inom ramen för det programmet återvände 1 063 personer till sitt hemland. Merparten av återvändarna var polska medborgare som hörde till landets romska minoritet. Åren 2000-2001 genomfördes ett återvändande- och återintegrationsprogram där målgruppen omfattade kosovoalbaner. Inom ramen för programmet återvände 253 personer till sitt hemland. Åren 2000-2001 genomfördes även ett återvändande- och återintegrationsprogram i fråga om asylsökande där 143 personer återvände till sitt hemland. Åren 2001-2002 genomfördes ett återvändande- och återintegrationsprogram som riktades till albanska flyktingar från Kosovo. Inom ramen för det programmet återvände 24 personer till sitt hemland. Åren 2002-2003 genomfördes ett återvändandeprogram som riktades till utbildade afghaner. Inom ramen för programmet gavs 30 personer möjlighet att arbeta i krävande uppgifter i Afghanistan eller att få bidrag för att grunda ett småföretag. De som deltog i programmet hade möjlighet att återvända till Finland efter att ha arbetat i Afghanistan.

Åren 2003-2009 hjälpte IOM sammanlagt 561 personer att frivilligt återvända till sitt hemland. År 2003 återvände sammanlagt 122, år 2004 sammanlagt 75, år 2005 sammanlagt 41, år 2006 sammanlagt 35, år 2007 sammanlagt 38, år 2008 sammanlagt 22 och år 2009 sammanlagt 228 personer frivilligt.

Vid inrikesministeriet arbetade 2002-2003 en arbetsgrupp som utredde självmant återvändande asylsökande (Inrikesministeriets publikation 27, 2003). Arbetsgruppens uppgift var att utreda organiseringen av det frivilliga återvändandet inom den nationella asylpolitiken, att klargöra de olika myndigheternas roller samt att lägga fram förslag till behövligt nationell lagstiftning. Arbetsgruppen föreslog ändringar i bestämmelser i utlänningslagen och i bestämmelser på lägre nivå. Den föreslog också att frågan skulle tas in i Utlänningsverkets beslut om avvisning och att det skulle ges mera information om möjligheten till frivillig återresa. Vid den

tidpunkten föranledde förslagen ännu inga författningsändringar.

Frivillig återresa från Finland sedan år 2010

Projektet "Utveckling av frivilligt återvändande i Finland". IOM Helsingfors startade den 1 januari 2010 Projektet "Utveckling av frivilligt återvändande i Finland". Avsikten var att utveckla förfarandena för frivillig återresa, att stödja ett humant och jämlikt återvändande på frivillig basis samt att främja etableringen av ett system för frivillig återresa i Finland. Projektet finansierades av Europeiska återvändandefonden och Migrationsverket. Projektansvarig var IOM Helsingfors, men projektverksamheten bedrevs i form av ett nära samarbete mellan Migrationsverket, förläggningarna, polisen och gränsbevakningsväsendet. Bland de centrala intressentgrupperna fanns även organisationer och olika länders ambassader. Projektet avslutades den 31 december 2012.

Projektet riktades till personer som sökt internationellt skydd som hade fått beslut om avslag på ansökan om uppehållstillstånd eller som återtagit sin ansökan om internationellt skydd, till personer som beviljats uppehållstillstånd i Finland på grund av internationellt skydd, till offer för människohandel och i vissa fall även till personer som beviljats uppehållstillstånd i Finland på andra grunder eller personer vars uppehållstillstånd hade löpt ut eller som inte hade uppehållstillstånd i Finland. Målgruppen omfattade inte finska medborgare eller medborgare i andra EU-länder och inte heller sådana utlänningar som inte var villiga att återvända frivilligt.

Inom ramen för projektet hade IOM Helsingfors möjlighet att ersätta resekostnaderna för och betala bidrag till återvändare som hörde till någon av ovan nämnda grupper av stödberättigade återvändare. IOM Helsingfors bistod återvändaren genom att sköta researrangemangen och hjälpte vid behov med att skaffa resedokument och andra behövliga handlingar. Som en del av arrangemangen för återresan bistod IOM även återvändaren på Helsingfors-Vanda flygfält och, där det var möjligt, även på flygfälten i transit- och återvändandeländerna.

Stöd inom ramen för IOM:s projekt ”Utveckling av frivilligt återvändande i Finland” beviljades på basis av återvändarens status i Finland, återvändandelandet och återvändarens sårbara ställning.

Flyktingar och personer som fått alternativt eller tillfälligt skydd samt sårbara återvändare beviljades stöd till ett belopp av 1500 euro för en vuxen och 1000 euro för en minderårig person. Som sårbara återvändare betraktades i projektet bl.a. ensamkommande minderåriga, ensamförsörjarfamiljer, personer med funktionsnedsättning, allvarligt sjuka personer och personer med mentala problem, äldre personer, gravida kvinnor och personer som fallit offer för allvarligt psykiskt eller fysiskt våld samt offer för människohandel.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD:s biståndskommitté DAC (Development Assistance Committee) fastställer genom de s.k. ODA-kriterierna (Official Development Assistance) vilka kostnader som kan räknas in i biståndet. DAC för en förteckning över de länder i fråga om vilka hjälpen kan definieras som bistånd. Dessa kriterier användes vid fastställandet av stödet.

Asylsökande beviljades stöd som differentierades utifrån landets utvecklingsgrad i enlighet med DAC:s förteckning över ODA-länder. För återresa till de minst utvecklade länderna, exempelvis Afghanistan och Angola, som ansågs vara svåra att återvända till, beviljades stöd till ett belopp av 1 300 euro för en vuxen och 800 euro för en minderårig person. Ett bidrag av motsvarande storlek beviljades personer som återvände till Irak. För återresa till låginkomstländer som exempelvis Ghana, Nigeria och Pakistan beviljades stöd till ett belopp av 1000 euro för en vuxen och 600 euro för en minderårig person. För återresa till länder med låg medelinkomst, såsom Algeriet och Iran, beviljades stöd till ett belopp av 800 euro för en vuxen och 500 euro för ett barn, och för återresa till länder med högre medelinkomst såsom Vitryssland, Libyen och Turkiet var stödet 500 euro för en vuxen och 300 euro för ett barn.

Stöd inom ramen för projektet beviljades i regel i form av kontanter. Under den andra projektperioden beviljades försöksvis stöd i form av förnödenheter till personer som åter-

vände till Irak, Afghanistan, Bangladesh och Kina.

Till asylsökande som hade för avsikt att återvända till länder som inte fanns upptagna bland ODA-länderna samt till personer som hade meddelats beslut om avvisning med stöd av rådets förordning (EG) nr 343/2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat, nedan Dublinförordningen, beviljades återvändandestöd i regel till ett belopp av 200 euro för en vuxen och 100 euro för ett barn. IOM kunde efter prövning och utifrån en individuell bedömning bevilja förhöjt återvändandestöd också till personer som återvände till länder utanför ODA-förteckningen och med stöd av Dublinförordningen till personer som meddelats beslut om avvisning, om de ansågs vara särskilt sårbara.

För rådgivning om frivillig återresa svarade i huvudsak förläggningarna, polisen och IOM Helsingfors. Syftet med rådgivningen var att ge dem som var intresserade av frivillig återresa den information de behövde om förfarandet och om alternativen till det, så att de skulle ha möjlighet att fatta ett självständigt beslut om återresan. Ett villkor för frivillig återresa i IOM Helsingfors regi var att återvändaren själv efter noggrant övervägande hade fattat beslutet om att återvända.

En utlännings som med bistånd av IOM Helsingfors ville återvända till sitt hemland eller något annat land där hans eller hennes resa var garanterad skulle lämna in en ansökan om frivillig återresa hos IOM Helsingfors. I ansökan begärdes personuppgifter samt uppgifter om språkkunskaper och rättslig status i Finland i fråga om utlännings och sådana familjemedlemmar som återvände tillsammans med denne. I ansökan begärdes också uppgifter om personens resedokument, visering och andra handlingar samt uppgifter om de praktiska arrangemangen för återresan. I fråga om en familj som önskade återvända tillsammans förutsattes det att också gemålen och alla 18 år fyllda barn samtyckte till att återvända frivilligt och lämnade in separata ansökningar. I många fall sände en socialarbetare på förläggningen ansökan om frivillig återresa till IOM Helsingfors på

den sökandes vägnar. Om en utlänning hade lämnat en ansökan om frivillig återresa direkt till IOM Helsingfors tog kontoret reda på vid vilken förläggning personen var klient, så att förläggningen skulle vara medveten om att personen hade för avsikt att återvända och kunna bistå honom eller henne med förberedelserna. Beslut om huruvida en person som ansökt om frivillig återresa var stödberättigad fattades av IOM Helsingfors, men vid behov deltog också förläggningen och polisen i bedömningen av rätten till stöd. Ett villkor för frivillig återresa i IOM Helsingfors regi var att utlänningen som sökt internationellt skydd i Finland hade återtagit sin ansökan om internationellt skydd eller sitt besvär med anledning av ett beslut i ärendet.

Om personen ansågs vara stödberättigad inledde IOM Helsingfors de praktiska arrangemangen kring återresan. Cirka 50 % av dem som återvänder frivilligt hade inget giltigt resedokument. Vid behov hjälpte IOM Helsingfors därför den återvändande personen att skaffa ett sådant. Som resedokument kunde godkännas antingen ett av polisen utfärdat EU Laissez-Passer, som tillåter inresa i vissa länder, eller ett resedokument som utfärdats av ambassaden för återvändarens hemland. IOM Helsingfors ersatte kostnaderna för anskaffningen av resedokumentet. I vissa fall var anskaffningen av resedokument en långvarig process eftersom olika länders ambassader har olika praxis vid utfärdande av resedokument. IOM Helsingfors arrangerade den frivilligt återvändande personens resa till hemlandet eller något annat land där hans eller hennes inresa var garanterad med det billigaste tillgängliga färd sättet. Resor inom Finland ordnades i allmänhet med kollektivtrafik. I specialfall kunde resan ordnas med flyg, om det rörde sig om en barnfamilj eller en person vars hälsotillstånd var svagt. Vid utlandsresor var flygplan det vanligaste transportmedlet.

När IOM Helsingfors hade genomfört researrangemangen för en frivilligt återvändande person informerade kontoret återvändaren och/eller dennes kontaktperson, exempelvis en anställd vid förläggningen, om den planerade dagen för avresan och om resrutten, tillåtna bagagemängder och andra praktiska arrangemang i anslutning till resan. På flygfäl-

tet åtföljdes återvändaren av en representant för IOM Helsingfors till dess att flyget avgick. På så sätt kunde representanten snabbt reagera på eventuella förseningar eller inställningar av flyg. Innan flyget avgick gav IOM Helsingfors representant återvändaren dennes resedokument och eventuella andra personliga dokument samt flygbiljetter och andra eventuella resebiljetter. Om en frivilligt återvändande person beviljades mer än 200 euro i bidrag gav IOM:s representant personen 200 euro på flygfältet. Resten av bidraget betalades i återvändarens målland. Hur och när resten av bidraget skulle betalas kom man överens om i samband med ankomsten till mållandet. När flyget hade avgått informerade IOM Helsingfors representant polisen om att återvändaren hade avlägsnat sig ur landet, så att polisen kunde göra de nödvändiga anteckningarna om avresan i registren.

En representant för IOM Helsingfors följde med återvändaren till mållandet endast i specialfall, exempelvis om återvändaren hade allvarliga hälsoproblem eller annars var sårbar. Beroende på återvändarens resrutten och målland bistod IOM emellertid i de flesta fall återvändaren också på flygfälten i transitländerna och målländerna. På flygfälten i transitländerna tog IOM:s representant emot återvändaren vid utgången och styrde honom eller henne till anknätningsflyget. På flygfältet i mållandet tog IOM:s representant emot återvändaren, och bistod även vid behov denne med formaliteterna vid ankomsten. Om det behövdes hjälpte IOM:s representant dessutom återvändaren med arrangemang för anknätningsflyg. IOM:s möjligheter att ta emot återvändaren och bistå honom eller henne på flygfältet i mållandet berodde emellertid på återvändarens önskemål och på om IOM hade ett kontor i mållandet. Om återvändaren hade önskat att IOM:s representant inte skulle ta emot honom eller henne gjorde IOM det inte. I sådana fall kunde inte IOM bekräfta personens ankomst. Därför ombads den IOM-representant som bistått personen på flygfältet i det senaste transitlandet bekräfta att personen hade gått ombord flyget. När det senaste bytet av flyg eller ankomsten till mållandet hade bekräftats informerade

IOM Helsingfors förläggningen eller polisen om att personen anlät till mållandet.

Inom ramen för projektet ”Utveckling av frivilligt återvändande i Finland” var tidsförloppet från inlämnandet av ansökan om frivillig återresa till genomförandet av återresan i genomsnitt 41 dygn. Av frivilliga återresor genomfördes 58 % inom 30 dygn och 84 % inom två månader från ansökan om frivillig återresa. Den största fördröjande faktorn i processen för frivillig återresa var den tid som gick åt till att skaffa resedokument.

Att informera om möjligheten till frivillig återresa var ett centralt delområde i IOM Helsingfors och Migrationsverkets projekt ”Utveckling av frivilligt återvändande i Finland”, eftersom en första förutsättning för att en person ska söka sig till förfarandet för frivillig återresa är att han eller hon känner till det. För projektet inrättades en webbplats där det bl.a. fanns information om stödskriterierna samt ansökningsblanketter. Information om projektet gavs till potentiella återvändare och till de myndigheter och andra aktörer, exempelvis organisationer, som arbetade med dem. Till de potentiella återvändarna delade man ut flerspråkigt material både i tryckt och elektronisk form, och man ordnade informationsmöten för dem. Informationsmaterial delades också ut till myndigheter och andra aktörer, och även för dem ordnades informationsmöten och seminarier. Under den tid som projektet pågick genomfördes också allmänna informationskampanjer, bl.a. i gratistidningar och på busshållplatser. Genom en heltäckande informationsverksamhet ville man ge så många potentiella återvändare och myndigheter och andra aktörer som möjligt åtminstone allmän information om projektet och de tjänster som erbjöds inom det. Också de olika ländernas ambassader gavs information om projektet så att de skulle vara medvetna om hur förfarandet för frivillig återresa fungerar i Finland.

Vid de informationsmöten som arrangerades för potentiella återvändare på deras hemspråk var antalet deltagare dock lågt. Möjligen berodde detta på att en del av dem som sökt internationellt skydd inte ville delta i informationsmöten om frivillig återresa så länge deras asylprocess pågick. De informationsmöten och seminarier som riktade sig

till myndigheterna, exempelvis förläggningarna och polisen, visade sig emellertid vara effektiva sätt att sprida information om tjänsterna inom projektet. Bland seminariedeltagarna fanns också representanter för olika länders ambassader, vilket kan anses ha bidragit till att stärka samarbetet mellan ambassaderna, de finska myndigheterna och IOM Helsingfors och på så sätt främja anskaffningen av resedokument för personer som återvände frivilligt.

Under den tid som projektet ”Utveckling av frivilligt återvändande i Finland” pågick, dvs. från den 1 januari 2010 till den 31 december 2012, organiserade IOM Helsingfors sammanlagt 858 personers frivilliga återresa. Av dem hade 494 personer (58 %) fått avslag på och 310 personer (36 %) återtagit sin ansökan om internationellt skydd. Av återvändarna hade 13 personer (1,5 %) beviljats flyktingstatus i Finland.

Antalet personer som återvände frivilligt inom ramen för projektet ökade varje år på så sätt att år 2010 sammanlagt 234 personer, år 2011 sammanlagt 304 personer och år 2012 sammanlagt 320 personer återvände. Merparten av återresorna gick till Irak (158 personer), Ryska federationen (127 personer), Serbien (101 personer), Kosovo (74 personer) och Afghanistan (45 personer). Av de 858 personer som återvände frivilligt var 604 män (70 %) och 254 kvinnor (30 %). Av återvändarna var 661 vuxna (77 %) och 197 barn (23 %). Av de återvändande personerna återvände 442 med sina familjemedlemmar (52 %) medan 416 återvände ensamma (48 %).

Totalkostnaderna för projektet under den första projektperioden (1.1.2010–28.2.2011) var 664 339,82 euro, varav 438 763,73 euro finansierades med stöd från Migrationsverket och 225 576,09 euro med stöd från Europeiska återvändandefonden. Totalkostnaderna för den andra projektperioden (1.3.2011–29.2.2012) var 671 331,44 euro, varav 330 760,34 euro finansierades med stöd från Migrationsverket och 340 571,10 euro med stöd från Europeiska återvändandefonden. Totalkostnaderna under den tredje projektperioden (1.3.–31.12.2012) var 620 607,88 euro, varav 231 524,56 euro finansierades med stöd från Migrationsverket och

389 083,32 euro med stöd från Europeiska återvändandefonden. Migrationsverkets finansieringsandel har betalats ur statsbudgeten med medel under moment 26.40.63 Mottagande av flyktingar och asylsökande.

Projektet "Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland". IOM Helsingfors startade den 1 januari 2013 projektet "Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland". Projektet utgör en fortsättning på projektet "Utveckling av frivilligt återvändande i Finland". Projektet syftar till att permanenta de aktiviteter och den praxis som hade utvecklats under den tid som projektet "Utveckling av frivilligt återvändande i Finland" pågick. Dessutom har man i projektet fäst särskild vikt vid en hållbar återintegration och vid uppföljningen av den samt vid omfattande informationsinsatser. Också detta projekt finansieras av Europeiska återvändandefonden och Migrationsverket. Det är fortfarande IOM Helsingfors som genomför projektet, men projektverksamheten bedrivs i form av ett nära samarbete mellan Migrationsverket, förläggningarna, polisen och gränsbevakningsväsendet.

Stödskriterierna, verksamheten samt praxis i fråga om projektet "Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland" är i huvudsak desamma som i fråga om projektet "Utveckling av frivilligt återvändande i Finland".

I projektet har man minskat beloppet av det stöd som betalas ut kontant jämfört med det föregående återvändandeprojektet, medan man i motsvarande mån har höjt storleken på det stöd som betalas i form av förnödenheter. Orsaken till att man har velat höja det återvändandestöd som ges i form av förnödenheter är att man har ansett att stöd i form av förnödenheter ger en frivilligt återvändande person bättre förutsättningar för hållbar återintegration.

Asylsökande och återvändare som beviljats alternativt skydd eller humanitärt skydd men som fått avslag på sin ansökan om fortsatt tillstånd har fått återvändandestöd i kontanter i enlighet med DAC:s förteckning över ODA-länder eller stöd i form av förnödenheter, utom i det fall att återvändandelandet hör till de länder för vilka det i regel inte beviljas stöd i form av förnödenheter. Inom ramen för

projektet har återvändandestöd även beviljats personer vars återresa gällt länder som inte finns upptagna på DAC:s förteckning över ODA-länder, som exempelvis Ryssland. Sökanden har själv fått välja om han eller hon vill ha stödet i kontanter eller i form av förnödenheter. När det gäller länder som det är svårt att återvända till som exempelvis Irak, och de minst utvecklade länderna och andra låginkomstländer som exempelvis Afghanistan och Kenya, har återvändarna beviljats återvändandestöd i kontanter till ett belopp av 1000 euro för en vuxen och 600 för en minderårig person. Till Kosovo och Vietnam har det i kontant återvändandestöd betalats 800 euro för en vuxen och 500 euro för en minderårig person, medan motsvarande återvändandestöd till Algeriet och Vitryssland har varit 500 euro för en vuxen och 300 euro för en minderårig person. Återvändandestödet i kontanter till Balkanländer såsom Serbien har varit 200 euro för en vuxen och 100 euro för ett barn.

Det återvändandestöd som beviljas i form av förnödenheter är i fråga om alla de länder där sådant stöd kan fås 1500 euro för en vuxen och 750 euro för ett barn. Stöd i form av förnödenheter har principiellt inte givits i fråga om vissa länder, exempelvis Balkanländerna eller Ryssland, eftersom man har velat minska stödmängden när det gäller dessa länder för att stödet inte ska fungera som en pullfaktor för invandring. I andra länder har stöd i form av förnödenheter inte varit ett alternativ eftersom det lokala IOM-kontoret i återvändandelandet inte har kunnat erbjuda sådana stödtjänster.

Asylsökande som har meddelats ett beslut om avvisning med stöd av Dublinförordningen eller personer som har haft uppehållstillstånd i Finland på någon annan grund än internationellt skydd, exempelvis studier eller arbete, men som inte har beviljats fortsatt tillstånd, har i regel inte beviljats stöd i form av förnödenheter utan endast ett kontant återvändandestöd som graderats i enlighet med DAC:s förteckning över ODA-länder. IOM har i enskilda fall efter eget övervägande beviljat stöd i form av förnödenheter också till återvändare som meddelats beslut om avvisning med stöd av Dublinförordningen eller som fått avslag på en ansökan om fort-

satt tillstånd samt till personer som återvänder till länder för vilka det i regel inte beviljas stöd i form av förnödenheter. I sin prövning har IOM beaktat återvändandelandet och huruvida det har rört sig om en sårbar person. I de fall där stöd i form av förnödenheter i regel inte skulle ha beviljats personer som återvänder till det berörda landet har IOM begärt att myndigheterna bekräftar att stödet får beviljas.

I vissa specialfall där polisen har rekommenderat att man betalar ett minimistöd till sökandena har återvändandestöd betalats till ett belopp av 50 euro för såväl en vuxen som för en minderårig person. I fråga om återvändare som är särskilt sårbara, exempelvis offer för människohandel eller ensamförsörjare, har man inom projektet ”Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland” budgeterat för beviljande av förhöjt stöd för cirka tio personer per år.

Samtliga grupper av återvändare har kunnat få ett ekonomiskt incitament på 200 euro i återvändandelandet om de har deltagit i uppföljningen av återvändandet genom att tidigast en månad efter återresan fylla i en uppföljningsblankett tillsammans med en anställd vid det lokala IOM-kontoret. IOM har i regel beviljat ett ekonomiskt incitament till återvändare som har fått återvändandestöd i form av förnödenheter eller som har fått mer än 200 euro i kontant stöd.

Under den tid som projektet ”Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland”, pågick, dvs. från den 1 januari till den 28 februari 2014, organiserade IOM Helsingfors sammanlagt 399 personers frivilliga återresa. Av dem hade 208 personer (52 %) fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd och 133 (33 %) hade återtagit sin ansökan om internationellt skydd. Av återvändarna hade 4 personer (1 %) beviljats flyktingstatus i Finland.

Merparten av återresorna gick till Irak (92 personer), Serbien (50 personer), Ryska federationen (46 personer), Kosovo (27 personer) och Bosnien-Hercegovina (26 personer). Av de 399 personer som återvände frivilligt var 276 män (69 %) och 123 kvinnor (31 %). Av återvändarna var 326 vuxna (82 %) och 73 barn (18 %). Av de återvändande personerna återvände 182 med sina familjemedlemmar

(46 %) medan 217 återvände ensamma (54 %).

Totalkostnaderna för projektet ”Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland” under den första projektperioden (1.1–28.2.2014) beräknas vara 1 002 319,39 euro, varav Migrationsverkets finansieringsandel uppskattas till 389 650,98 euro och Europeiska återvändandefondens finansieringsandel uppskattas till 612 668,41 euro. De slutliga totalkostnaderna och finansieringsandelarna för den första projektperioden fastställs i samband med granskningen av slutrapporten. Migrationsverkets finansieringsandel har betalats ur statsbudgeten med medel under moment 26.40.63 Mottagande av flyktingar och asylsökande.

Hinder för att lämna landet

I sitt beslut den 25 april 2013 (HFD 2013:78) tog högsta förvaltningsdomstolen ställning till tillämpningen av utlänningslagens 51 § i förhållande till återvändandedirektivet. Migrationsverket har efter återvändandedirektivets ikraftträdande tolkat 51 § så, att en person som ska avlägsnas ur landet inte har rätt till tillfälligt uppehållstillstånd enligt utlänningslagens 51 § om personen har möjlighet att återvända frivilligt, även i det fall att personen inte kan avlägsnas med tvång. Högsta förvaltningsdomstolen intog i sitt avgörande en annan ståndpunkt.

Enligt högsta förvaltningsdomstolen fogades genom den ändring av utlänningslagen (195/2011) genom vilken återvändandedirektivet genomfördes i Finland till lagens 9 kap. som gäller återvändande endast en ny 147 a § där det föreskrivs om frivillig återresa. Utlänningslagens 51 § ändrades inte i samband med genomförandet av återvändandedirektivet, och inte heller granskade man i motiveringen till lagändringen särskilt den bestämmelsen eller hur den ska tolkas. Återvändandedirektivet ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder och skapa behövliga förfaranden för återsändande i syfte att avlägsna tredjelandsmedborgare som vistas i landet utan uppehållstillstånd. Det är emellertid inte möjligt att enbart genom tolkning av begreppet avlägsnande sådant det används i direktivet härleda skyldigheter för en tredjelandsmedbor-

gare som olagligt vistas i landet, till exempelvis en skyldighet att för återresa till hemlandet använda sig av de arrangemang som medlemsstaten skapat för frivillig återresa.

Enligt HFD har direktivet införlivats med den nationella lagstiftningen utan att det hade klarlagts vilken betydelse möjligheten till frivillig återresa har i en situation som avses i 51 § i utlänningslagen. I sin nuvarande form förpliktar ordalydelsen i utlänningslagen myndigheten att bevilja tillfälligt uppehållstillstånd i ett läge där det inte är faktiskt möjligt att med tvång avvisa en person. Direktivets syfte att främja frivillig återresa som det primära förfarandet vid avlägsnande av en person kan inte tillmätas betydelse när man bedömer huruvida det är faktiskt möjligt att avlägsna en person ur landet på det sätt som avses i utlänningslagens 51 § 1 mom. Om det inte är faktiskt möjligt att inom en rimlig tid med tvång avvisa en person ska han eller hon således hon beviljas tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av nämnda lagrum och en ordagrann tolkning av detsamma, trots att det sannolikt är möjligt för personen i fråga att frivilligt återvända till sitt hemland.

Efter HFD:s avgörande har Migrationsverket ändrat sin beslutspraxis. Enligt tidigare praxis beviljades inte tillfälligt uppehållstillstånd om det sannolikt var möjligt för personen att återvända frivilligt.

Migrationsverket fattar ett beslut om avvisning där den berörda personen ges högst 30 dagar att avlägsna sig ur landet på egen hand. Bestämmelser om tidsfristen för frivillig återresa finns i 147 a § i utlänningslagen. Polisen delger beslutet och informerar om möjligheten till assisterad frivillig återresa. Delgivandet sker i regel senast inom två veckor från beslutet. Åtgärder för att verkställa beslutet om avlägsnande vidtas så snart beslutet blivit verkställbart, efter förvaltningsdomstolens beslut. Samtidigt bedöms det också huruvida avlägsnandet är möjligt och personen behöver resedokument. I ett s.k. utvisningssamtal utreds det huruvida utläningen har för avsikt att lämna landet frivilligt, och vid behov vidtar man åtgärder för att avlägsna personen ur landet med följeslagare. Avlägsnande ur landet genom myndighetsåtgärder går till så att två polismän följer personen ända till dennes hemland. I regel in-

formerar polisen i förväg myndigheterna i transitlandet och mållandet via internationella kriminalpolisorganisationen Interpol eller centralkriminalpolisens Sirenekontor som sköter informationsutbyte mellan Schengenländerna. Om utläningen ansöker om att omfattas av IOM:s arrangemang för frivillig återresa fortsätter polisen inte förberedelserna för avlägsnandet. IOM skickar ett meddelande till polisens tjänste-e-post när personen har lämnat landet.

Polisen strävar efter att fortsätta försöka verkställa avvisningsbeslutet under minst ett halvt års tid. Hur länge det tar att skaffa de dokument som behövs för resan beror på mållandet. I fråga om länder där det är möjligt att få ett dokument för en person som återsänds med tvång kan det ta mellan ett dygn och nio månader innan dokumentet fås. Om myndigheten i mållandet meddelar att personen inte beviljas resedokument överväger den finska myndigheten ännu om personen kan återsändas med tvång utan ett dokument som utfärdats av mållandet. Huruvida myndigheterna i mållandet bistår med att utreda identiteten på den person som ska avlägsnas beror uteslutande på deras goda vilja och attityd till tvångsåtersända personer, såvida inte landet hör till de länder med vilka Finland har ingått avtal om återtagande. Ambassaderna kan exempelvis konstatera att ett resedokument inte beviljas om medborgarskapsbevis saknas. Det finns också situationer där en person inte kan återvända ens frivilligt med hjälp av IOM om personen inte kan förete bevisning om sitt medborgarskap.

När det gäller personer som sökt internationellt skydd överväger Migrationsverket i allmänhet beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd på grund av hinder för avlägsnande ur landet först när avvisningsbeslutet är verkställbart. Före detta är det i praktiken svårt att bedöma om det faktiskt finns hinder för avlägsnandet ur landet, dvs. om det är möjligt att verkställa avvisningen. Bedömningen av eventuella hinder för avlägsnande ur landet görs individuellt i fråga om varje utläning som avvisas. Då beaktas bl.a. särskilda omständigheter som gäller personen, ärendet, dokumenten och sökandens hemland. För att beviljas uppehållstillstånd måste utläningen göra en ny ansökan hos Migrationsverket.

Undantag gäller de fall där förvaltningsdomstolen återförvisar behandlingen av ärendet till Migrationsverket. När ett tillstånd enligt 51 § kommer upp till prövning begär Migrationsverket polisens uppfattning om möjligheten att verkställa avvísingsbeslutet.

Tillfälligt uppehållstillstånd har i allmänhet beviljats personer som fått avslag på ansökan om internationellt skydd. Utlänningslagens 51 § tillämpas även på utlänningar som inte sökt internationellt skydd. De som söker internationellt skydd kommer ofta från länder som det saknas goda trafikförbindelser till eller som förhåller sig negativt eller undvikande till försök att återsända deras egna medborgare. Länderna kan försvåra de egna medborgarnas återresa exempelvis genom att låta bli att svara på en ansökan om resedokument eller på något annat motsvarande sätt. Det kan också hända att tillståndet i staten är så kaotiskt att det inte är möjligt att få dokument. Det förekommer även att hemstatens beskickning endast utfärdar resedokument i det fall att den berörda personen själv begär det. Om utlänningen inte gör det kan han eller hon inte avlägsnas ur landet eftersom ett resedokument eller en provisorisk rehandling saknas.

Myndigheterna i t.ex. Afghanistan, Irak och Somalia beviljar resedokument endast för personer som återvänder frivilligt. Dessa länder tar emot egna medborgare som tvångsåtersänds om dessa har pass, oberoende av om det är giltigt eller ogiltigt. I vissa fall har personer kunnat återsändas också med andra dokument.

År 2011 beviljades 20, år 2012 28 och år 2013 222 tillfälliga uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen. I slutet av augusti 2014 hade 160 tillfälliga uppehållstillstånd beviljats. Efter HFD:s beslut i april 2013 har antalet beviljade uppehållstillstånd ökat i betydande utsträckning. De flesta tillfälliga uppehållstillstånd har beviljats medborgare i Irak och Somalia. Det har varit svårt att återsända utlänningar till dessa länder med myndighetsåtgärder. Enligt uppgifter från polisen i mars 2014 var antalet utlänningar som väntade på att avlägsnas ur landet cirka 950 i början av år 2014. I fråga om cirka 700 av dem hade ett verkställbart beslut om avlägsnande utfärdats. Siffran omfattar

samtliga personer som väntade på att avlägsnas ur landet, såväl personer som sökt internationellt skydd som andra personer som meddelats beslut om avlägsnande.

Enligt uppgifter från polisen i mars 2014 var antalet utlänningar som väntade på att bli avlägsnade ur landet ca 950 i början av 2014, och antalet verkställbara beslut var ca 700. Siffran inkluderar alla personer som ska avlägsnas ur landet, såväl personer som ansökt om internationellt skydd som andra som fått ett beslut om återvändande.

2.3 Den internationella utvecklingen och lagstiftningen utomlands och i EU

EU-lagstiftningen

Genom återvändandedirektivet har Europeiska unionen skapat gemensamma principer och förfarande för hur tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en medlemsstat ska återsändas till sitt hemland. Vid sidan av avtalen om återtagande mellan Europeiska unionen och tredjeländer och bilaterala avtal om återtagande betonas i återvändandedirektivet vikten av internationellt samarbete och att systemen för frivilligt återvändande ska ses som det första alternativet. Enligt återvändandedirektivet är frivilligt återvändande att föredra framom återsändande och en tidsfrist för frivillig avresa bör beviljas om det inte finns anledning att tro att det skulle underminera syftet med ett återvändandeförfarande. I direktivet åläggs medlemsstaterna att utveckla förfaranden för att främja frivilligt återvändande.

Enligt artikel 6.1 i återvändandedirektivet ska medlemsstaterna utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända. Enligt artikel 6.2 ska tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium och som innehar ett giltigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt till vistelse utfärdad av en annan medlemsstat ofördröjligen bege sig till den medlemsstatens territorium. Om den tredjelandsmedborgare som berörs av detta krav inte följer det samma eller om dennes omedelbara avresa

krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet, ska punkt 1 tillämpas. Enligt artikel 6.3 får medlemsstaterna avstå från att utfärda ett beslut om återvändande till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium om den berörda tredjelandsmedborgaren återtas av en annan medlemsstat enligt bilaterala avtal eller arrangemang som gäller den dag detta direktiv träder i kraft. Den medlemsstat som har återtagit den berörda tredjelandsmedborgaren ska i så fall tillämpa punkt 1. Enligt artikel 6.4 får medlemsstaterna när som helst, av ömmande skäl eller av humanitära eller andra skäl, bevilja ett självständigt uppehållstillstånd eller någon annan form av tillstånd som ger rätt att stanna i landet till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium. I sådana fall ska inget beslut om återvändande utfärdas. Om ett sådant beslut redan har utfärdats ska det återkallas eller tillfälligt skjutas upp under giltighetstiden för uppehållstillståndet eller någon annan beviljad rätt att stanna. I artikel 6.5. föreskrivs det att om en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium är föremål för ett förfarande för förlängning av hans eller hennes uppehållstillstånd eller något annat tillstånd som ger rätt att stanna i landet, ska den berörda medlemsstaten överväga att avstå ifrån att utfärda ett beslut om återvändande till dess att förfarandet har avslutats, utan att detta påverkar tillämpningen av punkt 6. Enligt artikel 6.6 ska återvändandedirektivet inte hindra medlemsstaterna från att anta ett beslut om att avsluta en laglig vistelse tillsammans med ett beslut om återvändande och/eller ett beslut om avlägsnande och/eller inreseförbud inom ramen för ett enda administrativt eller rättsligt beslut i enlighet med deras nationella lagstiftning, utan att det påverkar tillämpningen av rättssäkerhetsgarantierna enligt kapitel III och andra relevanta bestämmelser i gemenskapslagstiftningen och nationell lagstiftning.

Enligt artikel 7.1 i återvändandedirektivet ska det i återvändandebeslutet utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2 och 4 fastställas en lämplig tidsfrist på mellan sju och trettio dagar för frivillig avresa. Medlemsstaterna får i sin nationella lagstiftning föreskriva att en sådan

tidsfrist får beviljas först efter ansökan från den berörda tredjelandsmedborgaren. Medlemsstaterna ska i så fall informera de berörda tredjelandsmedborgarna om möjligheten att ge in en sådan ansökan. Den tidsfrist som föreskrivs i första stycket innebär inte att den berörda tredjelandsmedborgaren inte kan avresa tidigare. Enligt artikel 7.2 ska medlemsstaterna, när så är nödvändigt, förlänga fristen för frivillig avresa med en lämplig tid, med beaktande av de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. vistelsens längd, förekomsten av skolbarn eller av andra familjeband och sociala band. Enligt artikel 7.3 får vissa förpliktelser som syftar till att förhindra att den berörda personen avviker, till exempel att regelbundet anmäla sig hos myndigheterna, deponering av tillräcklig garantisumma, inlämnande av handlingar eller skyldighet att stanna på en viss plats, åläggas under tidsfristen i fråga. I artikel 7.4 föreskrivs det att om det finns risk för avvikande eller om en ansökan om laglig vistelse avvisats såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig eller om den berörda personen utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, får medlemsstaterna avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa eller bevilja en kortare tidsfrist än sju dagar.

I Finland genomfördes återvändandedirektivet nationellt genom en ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 april 2011. Den största principiella betydelsen av ändringen var betoningen på att återvändande i första hand skulle ske som frivillig återresa. Genomförandet av direktivet preciserades genom den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 januari 2014 (1214/2013). Till utlänningslagen, lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter samt till lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden fogades ett antal bestämmelser som gällde återresa och återsändande, i syfte att säkerställa det nationella genomförandet av återvändandedirektivet.

Flyktingkommissariatets policydokument om återvändande

I sitt policydokument om internationellt skydd från år 2010 tog FN:s flyktingkommisariat (UNHCR) ställning till frågan om återresa när det gäller personer som konstaterats inte vara i behov av internationellt skydd. I dokumentet konstateras det att det är viktigt att tillämpa en effektiv återvändandepolitik och effektiva förfaranden för återresa i fråga om personer som inte är flyktingar bl.a. för att upprätthålla tillförlitliga asylsystem och förhindra att dessa personer flyttar från land till land. I dokumentet konstateras det vidare att det att man visar att missbruk av asylsystemet inte kan utgöra ett alternativ till laglig invandring också fungerar som en strategi som förhindrar illegal invandring och gör det mindre lockande att bedriva människohandel och människosmuggling.

Frivillig återresa i vissa länder

Sverige

Självmant återvändande i fråga om personer som sökt internationellt skydd. Migrationsverket i Sverige kan ersätta resekostnaderna för en utlänning som återtagit sin ansökan om internationellt skydd eller som fått avslag på en sådan ansökan, när denne självmant återvänder till sitt hemland eller till något annat land där det är sannolikt att han eller hon kommer att tas emot. Utlänningen kan beviljas ersättning om han eller hon inte kan täcka resekostnaderna med egna medel. Migrationsverket kan också reservera färdbiljetterna på utlänningens vägnar.

Migrationsverket kan även bevilja återetableringstöd för utlänningar som återtagit sin ansökan om internationellt skydd eller som fått avslag på en sådan ansökan och som självmant vill återvända till Afghanistan, Burundi, Eritrea, Sydsudan, Irak, Jemen, Centralafrikanska republiken, Demokratiska republiken Kongo, Liberia, Libyen, Mali, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Syrien eller Tchad. Bidrag kan också beviljas statslösa utlänningar som självmant vill återvända till Gaza eller Västbanken. För att bidrag ska beviljas krävs det att utlänningen är i behov av bidrag och att det är sannolikt att han eller hon kommer att tas emot i det berörda landet. Bidrag kan också ges till en självmant åter-

vändande utlännings familjemedlem, exempelvis en make eller sambo eller ett barn som inte har fyllt 18 år, som vistas i Sverige. Dessutom kan bidrag beviljas familjemedlemmar som lever i hushållsgemenskap med utlänningen.

Bidraget får återkrävas helt eller delvis om utlänningen inte återvänder självmant, efter återvändandet reser in olagligt till Sverige, har lämnat oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har förorsakat att återetableringstöd felaktigt har lämnats eller lämnats med för högt belopp.

Särskilt stöd till afghanska eller irakiska medborgare som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd och som självmant återvänder till Afghanistan eller norra Irak. Inom ramen för IOM:s europeiska samarbetsprojekt kan särskilt stöd beviljas afghanska eller irakiska medborgare som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd och som självmant återvänder till Afghanistan eller norra Irak. IOM:s kontor i Afghanistan ger återvändarna rådgivning i återintegrationen och utarbetar i samarbete med återvändaren en återintegrationsplan där man beaktar återvändarens behov och de möjligheter som står till buds.

Särskilt stöd till afghanska eller irakiska medborgare som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd och som återvänder till Afghanistan eller norra Irak. Inom ramen för det ovannämnda IOM-samarbetsprojektet kan särskilt stöd beviljas afghanska eller irakiska medborgare som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd och som polisen avlägsnar ur landet. Stödet omfattar i övrigt detsamma som i fråga om en person som återvänder självmant, men IOM tar inte emot återvändaren på flygfältet i mållandet och bistår inte denne med att förflytta sig till slutdestinationen i Afghanistan.

Danmark

Den temporära förordningen om frivillig återresa och återintegration. Utlänningsverket (Udlændingestyrelsen) kan ersätta rese- och flyttkostnaderna för en utlänning som återtagit sin ansökan om internationellt skydd eller som fått avslag på en sådan ansökan, när denne frivilligt återvänder till sitt hem-

land, samt betala bidrag till utlänningen. Ett villkor när det gäller en utlänning som sökt internationellt skydd är att denne har kommit till Danmark före den 18 december 2012 och registrerats som asylsökande i Danmark före den 31 december 2013. Registreringen som asylsökande innebär att Danmark ansvarar för behandlingen av utlänningens ansökan om internationellt skydd.

Ersättning och bidrag kan inte beviljas medborgare i en EU-medlemsstat eller medborgare i Albanien, Australien, Bosnien-Hercegovina, Island, Japan, Kanada, Kosovo, Liechtenstein, Makedonien, Moldavien, Mongoliet, Montenegro, Norge, Serbien, Schweiz, Nya Zeeland eller Förenta staterna. Ersättning och bidrag kan inte heller beviljas utlänningar som meddelats inreseförbud på grund av att de gjort sig skyldiga till brott.

Norge

Programmet för assisterad frivillig återresa för personer som sökt internationellt skydd och som vistas i Norge utan uppehållsrätt. IOM:s kontor i Oslo kan ersätta resekostnaderna för en person som sökt internationellt skydd, som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd och som vistas i Norge utan uppehållsrätt och som frivilligt återvänder till sitt hemland, samt betala bidrag till personen. IOM Oslo kan även vid behov ge återvändaren rådgivning och bistå denne med att skaffa resedokument och transitvisum samt med researrangemangen. Om det behövs kan IOM bistå återvändaren också på flygfältets transitområde och vid ankomsten till Afghanistan.

Informations-, återvändande- och återintegrationsprogram för afghanska medborgare som återvänder till Afghanistan och irakiska medborgare som återvänder till Irak. IOM Oslo kan ersätta resekostnaderna för en afghansk eller irakisk medborgare som sökt internationellt skydd, som fått avslag på en ansökan om internationellt skydd eller som vistas i Norge utan uppehållsrätt eller med stöd av uppehållsrätt och som frivilligt återvänder till Afghanistan eller Irak, samt betala bidrag till personen. IOM Oslo kan även vid behov ge återvändaren individuell rådgivning och bistå denne med att skaffa resedokument

och transitvisum samt med researrangemangen. Om det behövs kan IOM bistå återvändaren också på flygfältets transitområde och vid ankomsten till Afghanistan eller Irak.

Program för frivillig återresa och återintegration för sårbara personer. IOM Oslo kan ersätta resekostnaderna för 1) en minderårig utan vårdnadshavare, 2) en 18-23-åring som kommit till landet som minderårig och som sökt internationellt skydd, 3) ett misstänkt offer för människohandel, 4) ett offer för våld, tvång eller utnyttjande, 5) en person som behöver särskild medicinsk vård eller 6) en äldre person utan familj, när dessa frivilligt återvänder till sitt hemland. Dessutom kan IOM Oslo betala sådana personer bidrag eller ge dem stöd i form av förnödenheter.

IOM Oslo kan hjälpa återvändaren att skaffa resedokument, transitvisum och flygbiljetter och bistå denne på flygplatsens transitområde och vid ankomsten till hemlandet. Vid behov kan IOM Oslo ordna med en följeslagare för återvändaren.

Programmet för beledsagad frivillig återresa för personer som återvänder till Gaza. Norska polisens utlänningsenhet kan ersätta resekostnaderna för och betala bidrag till en utlänning som 1) sökt internationellt skydd, 2) fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd eller som 3) vistas i Norge utan uppehållsrätt, när utlänningen frivilligt återvänder till Gaza. Vid behov kan utlänningsenheten även ge återvändaren individuell rådgivning och bistå denne med att skaffa resedokument och transitvisum samt med researrangemangen. Återresan genomförs med reguljärflyg från flygplatsen Oslo Gardermoen till Kairo i Egypten. Från Kairo flygfält reser återvändaren med buss till gränskontrollen mellan Egypten och Gaza.

Programmet för assisterad frivillig återresa för personer som återvänder till Etiopien. IOM Oslo kan ersätta resekostnaderna för och betala bidrag till en utlänning som 1) sökt internationellt skydd, 2) fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd och 3) som vistas i Norge utan uppehållsrätt, när utlänningen frivilligt återvänder till Etiopien. IOM Oslo kan även vid behov ge återvändaren individuell rådgivning och bistå denne med att skaffa resedokument och transitvisum samt bistå med researrangemangen, på

flygplatsens transitområde och vid ankomsten till Etiopien. Programmet genomförs i samarbete med det ministerium i Etiopien som ansvarar för flykting- och återvändandearbendet.

Program för assisterad frivillig återresa och återintegration för barnfamiljer. IOM Oslo kan ersätta resekostnaderna för och betala bidrag till barnfamiljer som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd, när familjen frivilligt återvänder till sitt hemland. Villkor för att ersättning och bidrag ska betalas är att ansökan om ersättning och bidrag görs innan barnet har fyllt 18 år. IOM Oslo kan även vid behov ge återvändarna individuell rådgivning och bistå dem med att skaffa resedokument och transitvisum samt bistå med researrangemangen, på flygplatsens transitområde och vid ankomsten till mållandet.

Nederländerna

Återvändande- och återintegrationsprogram för utlänningar som återvänder från Nederländerna. IOM:s kontor i Den Haag kan ersätta resekostnaderna för och betala bidrag till en utlänning som ansökt om uppehållstillstånd och vars tidsfrist för avlägsnande ur landet inte har löpt ut eller till en utlänning som vistas i Nederländerna med stöd av uppehållsrätt, när denne frivilligt återvänder till sitt hemland. Villkor för att ersättning eller bidrag ska beviljas är att utlänningen 1) inte har fått ersättning eller bidrag och inte har avlägsnats ur landet under de senaste fem åren, 2) har kommit till Nederländerna i avsikt att stanna där, 3) samtycker till att eventuella pågående uppehållstillstånds-förfaranden avbryts och ett eventuellt uppehållstillstånd återkallas, 4) inte kan täcka kostnaderna för återresan med egna medel, 5) har för avsikt att återvända till hemlandet permanent och 6) har möjlighet att få eller redan har ett giltigt resedokument, antingen pass eller EU Laissez-Passer.

Ersättning eller bidrag kan inte beviljas medborgare i en EU-medlemsstat eller medborgare i Andorra, Australien, Island, Japan, Kanada, Liechtenstein, Monaco, Norge, San Marino, Singapore, Schweiz, Nya Zeeland, Vatikanstaten eller Förenta staterna. Ersätt-

ning eller bidrag kan emellertid beviljas offer för människohandel som är medborgare i Bulgarien, Kroatien, Cypern, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Ungern eller Estland.

Förordningen om återresa och integration 2012. IOM Den Haag kan betala tilläggsbidrag till en utlänning som sökt internationellt skydd i Nederländerna och som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd eller vars uppehållstillstånd har återkallats före den 1 oktober 2012. En sådan utlänning kan få tilläggsbidrag till och med den 1 oktober 2014. Tilläggsbidrag kan även betalas till en utlänning som sökt internationellt skydd och som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd den 1 oktober 2012 eller därefter, eller vars uppehållstillstånd har återkallats den 1 oktober 2012 eller därefter. Tilläggsbidrag kan också betalas till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd för att han eller hon hör till en viss grupp, eller till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd som minderårig utan vårdnadshavare. Villkoret är att utlänningen samtycker till att uppehållstillståndet återkallas innan han eller hon återvänder. Också en utlänning som sökt internationellt skydd och som väntar på beslut om ansökan kan beviljas tilläggsbidrag.

Tilläggsbidrag kan beviljas under förutsättning att utlänningen 1) inte omfattas av ett allmänt asylförfarande vid tidpunkten för ansökan om tilläggsbidrag, 2) inte har förklarats icke önskvärd, 3) har sökt internationellt skydd och inte fått avslag på ansökan med stöd av artikel 1 F i Genevekonventionen om flyktingars rättsliga ställning, 4) inte har dömts för människosmuggling, människohandel eller sexualbrott, 5) inte har tagits i förvar i en mottagningscentral för utlänningar under den tid som ansökan om internationellt skydd behandlades, 6) inte har meddelats ett mer än fem år långt inreseförbud eller 7) inte har lämnat Nederländerna efter att ha sökt internationellt skydd och återsänts till Nederländerna med stöd av Dublinförordningen.

Särskilt stöd till minderåriga utan vårdnadshavare och unga vuxna som återvänder frivilligt. Utöver den ersättning för resekostnader och det bidrag som ingår i programmet

för assisterad frivillig återresa kan IOM Den Haag bevilja särskilt stöd till minderåriga personer utan vårdnadshavare eller unga vuxna som sökt internationellt skydd i Nederländerna som minderåriga och som inte har beviljats uppehållstillstånd i Nederländerna, när dessa personer frivilligt återvänder till sitt hemland. Vid behov kan IOM Den Haag ge återvändarna rådgivning om återetableringsstöd.

Program för assisterad frivillig återresa för barnfamiljer. IOM Den Haag kan betala bidrag till en familj med minderåriga barn som sökt internationellt skydd, när familjen frivilligt återvänder till sitt hemland. Före återresan utarbetar familjen i samarbete med IOM en plan avseende bidragets användning. Efter återkomsten till hemlandet genomför familjen planen med eventuella ändringar i samarbete med IOM:s lokala kontor.

Program för mottagning och återintegration av medborgare i Sierra Leone som återvänder till Sierra Leone. IOM Den Haag kan ersätta resekostnaderna för medborgare i Sierra Leone som vistas i Nederländerna och som vill återvända till Sierra Leone. IOM Den Haag kan hjälpa till med att skaffa resedokument och ge rådgivning i anslutning till återresan bl.a. när det gäller boende, utbildning och hälso- och sjukvårdstjänster i Sierra Leone. Vid behov kan IOM Den Haag bistå återvändaren på flygfältet i avgångslandet samt ersätta tillfälliga boendekostnader som återvändaren har haft efter återresan.

Särskilt stöd till personer med medicinska behov. Utöver den ersättning för resekostnader och det bidrag som ingår i programmet för assisterad frivillig återresa kan IOM Den Haag bevilja särskilt stöd till personer med medicinska behov som frivilligt återvänder till sitt hemland. Stödet är behovsprövat och består av kontantstöd och stöd i form av förnödenheter. De stödbehövande kan vara exempelvis personer som behöver kontinuerlig eller långvarig medicinsk vård, personer med svår funktionsnedsättning, personer med psykiska eller fysiska problem eller drogproblem.

Beroende på återvändarens behov kan det särskilda stödet bestå av en utredning av tillgången till och kostnaderna för medicinsk vård i mållandet, begränsad ersättning av

kostnader för medicinsk vård, återetableringsstöd som betalas till långtidssjuka, specialhjälpmedel vid transporten till mållandet, exempelvis en bår, och anordnande av en följeslagare samt hjälp för återvändaren på flygfälten i avgångslandet, transitlandet och mållandet.

Belgien

Återvändande- och återintegrationsprogram för utlänningar som sökt internationellt skydd och som saknar uppehållsrätt. IOM:s kontor i Bryssel kan ersätta resekostnaderna för och bevilja stöd i form av förnödenheter till en utlänning som 1) sökt internationellt skydd, 2) fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd, eller som 3) vistas olagligt i Belgien och inte har sökt internationellt skydd eller som saknar uppehållstillstånd eller får ekonomiskt stöd av den belgiska regeringen, när utlänningen frivilligt återvänder till sitt hemland.

Vid behov kan IOM ge den återvändande personen rådgivning om återresan i avgångslandet och i mållandet, hjälpa denne att skaffa resedokument, ordna personens återresa, bistå personen på flygfälten i avgångs-, transit- och mållandet samt se till att personen får en följeslagare på återresan.

Det stöd i form av förnödenheter som IOM Bryssel beviljar är avsett för kostnader för transport av extra bagage, arbetsförmedlingstjänster, juridiska tjänster, anskaffning av nödvändiga basvaror såsom möbler, husgeråd och kläder, hälsovårdstjänster, startande av ett småföretag, anskaffning av verktyg, för utbildning samt för tillfälliga boendekostnader i det inledande skedet efter återresan.

Utlänningar i sårbar ställning, t.ex. personer med hälsoproblem, offer för människohandel, gravida kvinnor, ensamförsörjare, minderåriga eller personer som fyllt 50 år kan beviljas särskilt, riktat stöd.

Villkor för att ersättning eller bidrag ska beviljas är att utlänningen återvänder till hemlandet i permanent syfte och inte kan täcka kostnaderna för sin återresa med egna medel. Ersättning eller bidrag kan inte beviljas utlänningar som får internationellt skydd och inte heller medborgare i en EU-

medlemsstat eller en stat inom Schengenområdet.

Storbritannien

Program för assisterad frivillig återresa och återintegration för personer som sökt internationellt skydd. Den oberoende välgörenhetsorganisationen Refugee Action (RA) kan ersätta resekostnaderna för och betala bidrag till en person som sökt internationellt skydd, en person som fått avslag på ansökan om internationellt skydd, en person som fått avslag på ansökan om internationellt skydd men som beviljats behovsprövad uppehållsrätt i Storbritannien eller till en familjemedlem till en sådan person, när personen återvänder frivilligt. Reseersättning och bidrag kan även beviljas en person som hör till någon av de ovan nämnda grupperna och som vistas vid en mottagningscentral, när personen tagits i förvar enbart på grund av en utlänningsförseelse. Ett ytterligare villkor är att personen enligt en bedömning av personalen vid mottagningscentralen inte är våldsam och/eller utgör ett hot för personalen.

Bidraget består i huvudsak av stöd för startande av ett småföretag, av utbildning eller av sysselsättningsstöd. Utöver detta kan särskilt stöd beviljas. Bidragets innehåll planeras individuellt och behovsanpassat i samarbete mellan återvändaren, RA och Storbritanniens gränsmyndighet (UK Border Agency). Vid behov kan RA ge återvändaren råd vid ifyllandet av ansökan om att omfattas av programmet för assisterad frivillig återresa och återintegration, ge rådgivning om återresan, hjälpa till med att skaffa resedokument och bistå återvändaren på flygfälten i avgångs-, transit- och mållandet.

RA tar emot och sorterar alla ansökningar som avser programmet för assisterad frivillig återresa och återintegration. Det slutliga beslutet om enskild sökandes rätt till stöd fattas av gränsmyndigheten. Programmet för assisterad frivillig återresa och återintegration för personer som sökt internationellt skydd finansieras av gränsmyndigheten och av Europeiska återvändandefonden.

Reseersättning och bidrag beviljas inte en person 1) som inte har sökt internationellt skydd i Storbritannien, 2) som har beviljats

asyl och/eller permanent uppehållstillstånd eller humanitärt skydd, 3) som har inrese- och uppehållsrätt i Storbritannien på andra grunder än internationellt skydd, exempelvis en studerande, make eller turist, 4) som har tagits i förvar med stöd av utlänningslagstiftningen och i fråga om vilken man inlett arrangemang för avlägsnande, 5) som har dömts till fängelsestraff och meddelats beslut om avlägsnande eller 6) som med återresan avser att få sin ofördelaktiga rättsliga status enligt utlänningslagstiftningen upphävd för att på nytt kunna resa in till Storbritannien. Reseersättning och bidrag beviljas inte heller brittiska medborgare eller medborgare i andra EU-länder eller Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz.

Huvudregeln är att reseersättning och bidrag inte beviljas på nytt. Vid bedömningen beaktas exempelvis eventuella betydande förändringar i förhållandena i personens hemland, en ansökan om internationellt skydd som innehåller nya skyddsgrunder eller att den berörda personen tidigare har beviljats reseersättning och bidrag på grundval av att han eller hon har stått under en annan återvändares vårdnad, exempelvis i egenskap av minderårig familjemedlem.

Program för assisterad frivillig återresa för personer som vistas olagligt i landet RA kan ersätta resekostnader för och betala bidrag till en person 1) som Storbritanniens inrikesministerium (Home Office) har konstaterat vara offer för människohandel, 2) som kommit till Storbritannien olagligt genom människosmuggling eller på något annat sätt eller 3) som beviljats provisorisk inrese- eller uppehållsrätt men som överträtt den rätten vid ett eller flera tillfällen. Reseersättning och bidrag kan även beviljas en person som hör till någon av de ovan nämnda grupperna och som vistas vid en mottagningscentral, när personen tagits i förvar enbart på grund av en utlänningsförseelse. Ett ytterligare villkor är att personen enligt en bedömning av personalen vid mottagningscentralen inte är våldsam och/eller utgör ett hot för personalen.

Reseersättning eller bidrag beviljas inte en person 1) som har beviljats asyl och/eller permanent uppehållstillstånd eller humanitärt skydd, 2) som har sökt internationellt skydd

eller humanitärt skydd i Storbritannien och som inte har återtagit sin ansökan eller lämnat Storbritannien efter att ha gjort ansökan, 3) som har inrese- och uppehållsrätt i Storbritannien på andra grunder än internationellt skydd, exempelvis en studerande, make eller turist, 4) som meddelats beslut om avvísning, 5) som har tagits i förvar med stöd av utlänningslagstiftningen och i fråga om vilken man inlett arrangemang för avlägsnande, 6) som är part i ett pågående straffrättsligt mål, 7) som innan han eller hon sökte sig till programmet för assisterad frivillig återresa har dömts till sammanlagt över 12 månaders fängelsestraff, 8) som dömts till fängelsestraff och meddelats beslut om avlägsnande, 9) som dömts för allvarligt utlänningsbrott eller 10) som med återresan avser att få sin ofördelaktiga rättsliga status enligt utlänningslagstiftningen upphävd för att på nytt kunna resa in till Storbritannien. Resersättning eller bidrag beviljas inte heller brittiska medborgare eller medborgare i Liechtenstein, Norge eller Schweiz.

Programmet för assisterad frivillig återresa för familjer och minderåriga utan vårdnadshavare. RA kan ersätta resekostnaderna för och betala bidrag till familjer med minst ett barn under 18 år samt till minderåriga utan vårdnadshavare som vistas i Storbritannien utan uppehållsrätt och som inte sökt internationellt skydd, när dessa personer frivilligt återvänder till hemlandet. Vid behov kan RA ge rådgivning om återresan och hjälpa till med att skaffa resedokument. RA kan också bistå återvändarna på flygfälten i avgångs-, transit- och mållandet.

Ersättning för resekostnader och bidrag beviljas inte brittiska medborgare eller medborgare i andra EU-länder eller Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz.

Tyskland

Återvändande- och återintegrationsprogram för personer som sökt internationellt skydd och andra utlänningar. IOM:s kontor i Berlin kan helt eller delvis ersätta resekostnaderna för samt betala bidrag till personer som sökt internationellt skydd, personer som fått avslag på ansökan om internationellt skydd, flyktingar, offer för påtvingad prosti-

tution eller människohandel eller andra utlänningar som av humanitära eller politiska skäl eller med stöd av internationell rätt har uppehållsrätt i Tyskland. Ett villkor är att återvändaren inte kan täcka kostnaderna för återresan med egna medel eller med medel som den person eller aktör som ansvarar för återvändarens omvårdnad har. För kostnader som hänförs till förberedelserna inför återresan, exempelvis utgifter för anskaffningen av resedokument eller visering eller kostnader för resan till flygfältet i Tyskland ansvarar socialbyrån, en annan ansvarig myndighet eller en frivilligorganisation.

Bidrag beviljas dock inte en medborgare i Makedonien, Montenegro eller Serbien som kommit till Tyskland efter den 19 december 2009 och inte heller en medborgare i Albanien eller Bosnien-Hercegovina som kommit till Tyskland efter den 15 december 2010. Den ovan nämnda begränsningen gäller emellertid inte offer för påtvingad prostitution eller människohandel.

Hinder för att lämna landet

Europeiska kommissionen publicerade i mars 2013 en undersökning om situationen för tredjelandsmedborgare i fråga om vilka avlägsnandet eller återresan har fördröjts (Study on the situation of third country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries, HOME/2010/RFX/PR/101). Undersökningen gäller sammanlagt 31 medlemsstater i Europeiska unionen eller Schengenländer. Undersökningen utarbetades av kommissionen men baserar sig på nationella rapporter av forskare i de olika staterna. Målgruppen för undersökningen var tredjelandsmedborgare som, trots att de ålagts att avlägsna sig, av olika orsaker hade stannat kvar på vistelsemedlemsstatens territorium för en kortare eller längre tid.

Den viktigaste iakttagelsen i undersökningen var att staterna saknar särskild och konsekvent lagstiftning på området. Det finns inte heller någon allmän terminologi för att definiera och särskilja olika målgrupper eller olika situationer där tredjelandsmedborgare väntar på att återvända eller återsändas till sitt hemland. Däremot hänvisar man till an-

nan lagstiftning som gäller asylsökande och illegala invandrare. De rättigheter som de personer har som väntar på att återvända baserar sig ofta på gällande EU-lagstiftning eller andra verktyg, exempelvis förbud mot tillbakasändning, personens status som offer för människohandel eller humanitära hänsyn.

Målgruppen för undersökningen var inte enhetlig varken i fråga om terminologin, lagstiftningen eller bemötandet i de stater som undersökningen omfattade. Inom ramen för undersökningen kunde man med hänsyn till de olika staterna och förhållandena i dem observera fyra olika situationer. Dessa var att 1) ett uppskov med återresan/återsändandet på tekniska grunder ger utlänningen rätt till tillfälligt uppehållstillstånd, 2) fördröjningar av återresan ger utlänningen särskild status eller särskilda rättigheter, 2) tredjelandsmedborgaren tillåts stanna men får ingen särskild status eller nya rättigheter, men förlorar inte heller tidigare beviljade rättigheter eller 4) återresan/återsändandet kan över huvud taget inte officiellt skjutas upp, varvid tredjelandsmedborgaren blir illegal invandrare.

I en del av de stater som omfattades av undersökningen får tredjelandsmedborgaren officiell status om hans eller hennes återresa eller återsändande skjuts upp. Staterna tillämpar följande rättsliga angreppssätt: 1) de beviljar tillfälligt uppehållstillstånd, 2) de skapar en särskild status som tillåter tillfällig vistelse,) de förlänger officiellt tidsfristen för avresan ur landet utan att utlänningen ges ytterligare rättigheter.

Den andra grundläggande iakttagelsen i undersökningen var att tredjelandsmedborgare ofta blir tvungna att vänta flera år på en eventuell återresa utan att detta påverkar hans eller hennes status eller rättigheter. Vilka rättigheter den berörda personen har i avvaktande av återresan beror dels på huruvida han eller hon samarbetar med myndigheterna i fråga om återresan, dels på den status han eller hon hade innan beslutet om avlägsnande meddelades. Ju mera personen samarbetar med myndigheterna desto bättre status kan han eller hon förvänta sig.

I undersökningen drog man även den slutsatsen att ett officiellt uppskov med återresan i allmänhet bara ges i situationer där tredjelandsmedborgaren själv medverkar i det egna

ärendet eller återresan skjuts upp av orsaker som personen inte själv kan påverka. De tredjelandsmedborgare som inte samarbetar eller medverkar, stannar kvar i väntan på att återresa eller betraktas som illegala invandrare.

I undersökningen observerades det vidare att de stater som beviljar tredjelandsmedborgare officiell status när återresan skjuts upp inte nödvändigtvis ger dem större rättigheter. I vissa stater har man i stället skapat en statuskategori där tredjelandsmedborgares vistelse i praktiken endast tolereras och deras rättigheter dras ner till ett minimum.

Enligt undersökningen leder ett uppskov i över hälften av staterna under inga omständigheter till en senare legalisering av vistelsen. I ytterst få av de stater som ingick i undersökningen kan vistelsen senare göras permanent, och i bara ett fåtal stater baserar sig denna status uteslutande på hur länge personen har vistats i landet. Beroende på staten kan vistelsen legaliseras efter ett till tio år.

I tolv stater kan tredjelandsmedborgaren få en särskild status som omfattar rättigheter utöver dem som andra utlänningar som väntar på att avlägsnas har. Det rör sig om s.k. toleransstatus ("tolerated stay", "Duldung") som ges vid tillfällig vistelse. Rättigheterna är olika i olika stater. I vissa stater motsvarar rättigheterna dem som ges personer som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd. I dessa stater kan det också hända att tredjelandsmedborgaren inte får uppskov. Det kan exempelvis bero på att den som ska avlägsnas själv har försvårat avlägsnandet eller inte i tillräcklig utsträckning har samarbetat med myndigheten, att en återresa eventuellt är möjlig inom en nära framtid eller att det rör sig om en brottsling som stör den allmänna ordningen eller äventyrar säkerheten.

I tjugonio stater kan man inte bevilja officiellt uppskov för återsändande. I fyra av dessa länder (Island, Malta, Sverige, Finland) kan en tredjelandsmedborgare emellertid i stället för uppskov beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, om återresan inte går att genomföra av s.k. tekniska skäl (exempelvis för att resedokument saknas eller den mottagande staten vägrar ta emot personen). Om hindren för återresan undanröjs kan uppehållstillståndet återkallas.

I tjugotre stater finns det situationer där uppskov överlag inte ges, och där tredjelandsmedborgare inte har någon som helst särställning i lagstiftningen eller i praktiken utan jämförelse med övriga utlänningar som vistas olagligt i landet.

Rekommendationen i kommissionens undersökning är att staterna bör sträva efter tillämpa ett enhetligt angreppssätt och en enhetlig terminologi i fråga om tredjelandsmedborgare som blir kvar i landet och som inte kan återsändas. På basis av praxis från olika länder föreslås det i undersökningen att målgruppen ska delas in i tre kategorier: 1) tredjelandsmedborgare i fråga om vilka hindren för återresan beror på något annat än personen själv och som alltså själva har försökt medverka i sitt eget ärende, 2) tredjelandsmedborgare som själva har orsakat eller bidragit till att återresan förhindrades och 3) s.k. icke önskvärda tredjelandsmedborgare som exempelvis har gjort sig skyldiga till allvarliga brott men som inte kan återsändas. Enligt rekommendationen i undersökningen ska personer som hör till den första kategorin beviljas officiellt uppskov i fråga om sin status, jämte sådana ytterligare rättigheter detta medför, och de ska på vissa villkor senare få legalisera sin vistelse. För personer i den andra kategorin ska vistelsen enbart tolereras, och de ska inte ha rätt att senare legalisera sin vistelse. I fråga om den tredje målgruppen ska vistelsen tolereras och en senare legalisering vara möjlig på ytterst stränga villkor. En central fråga är hur man ska bedöma eller fastställa om en person har medverkat i sitt ärende eller i tillräcklig utsträckning samarbetat med myndigheterna. Detta är avgörande för huruvida en person ska hänföras till den första eller den andra gruppen.

2.4 Bedömning av nuläget

Frivillig återresa

Erfarenheterna av assisterad frivillig återresa har varit positiva. Den frivilliga återresans betydelse har ökat, och allt fler tredjelandsmedborgare har med hjälp av stöd frivilligt återvänt till sitt hemland. Eftersom verksamheten hittills har baserat sig på projekt och projektfinansiering har det uppstått ett behov

av att permanenta verksamheten så att den på ett tydligare sätt styrs av myndigheterna och finansieras med medel ur statsbudgeten. Dessutom ålägger återvändandedirektivet medlemsstaterna att utveckla förfaranden för att främja frivillig återresa.

Hinder för att lämna landet

Med hänvisning till den undersökning av kommissionen som nämns i det föregående avsnittet tillämpar Finland ingen sådan process eller sådant beslut som innebär att en tredjelandsmedborgares återresa skjuts upp eller att det t.ex. fastställs en ny tidsfrist för återresan. Polisen strävar efter att så effektivt som möjligt verkställa beslut om avlägsnande ur landet. Om avlägsnandet inte går att genomföra i praktiken blir det aktuellt att överväga beviljande av ett tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen.

Utifrån en internationell jämförelse är det finska systemet exceptionellt jämfört med de övriga EU-medlemsstaterna och Schengenländerna. En person som inte kan avlägsnas ur landet ska med stöd av utlänningslagens 51 § beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. Tillståndet beviljas först för ett år, och det kan sedan förnyas med ytterligare ett år, varefter ett kontinuerligt uppehållstillstånd ska beviljas om personen fortfarande inte kan avlägsnas ur landet med myndighetsåtgärder. Möjligheten till frivillig återresa påverkar inte utifrån den gällande lagstiftningen tillståndsprövningen. En utlänning som myndigheten har beslutat ska avlägsnas ur landet kan genom att vänta i två år få permanent uppehållstillstånd också i det fallet att han eller hon skulle ha möjlighet att frivilligt återvända till sitt hemland. I praktiken händer det sällan att en utlänning som beviljats tillstånd enligt 51 § utvisas ur landet.

Den praktiska tillämpningen har efter högsta förvaltningsdomstolens avgörande förändrats också såtillvida att man i större utsträckning än tidigare har börjat bevilja tillfälligt uppehållstillstånd, i den mån inte möjligheten till frivillig återresa hindrar att tillfälligt uppehållstillstånd beviljas.

I prövningen av uppehållstillstånd enligt utlänningslagen har man inte på något sätt

beaktat hur utlänningens egen verksamhet påverkar återresan till hemlandet. Också när det skulle vara möjligt för utlänningen att återvända frivilligt är den avgörande frågan enbart huruvida personen kan återsändas genom myndighetsåtgärder eller inte. Enligt kommissionens undersökning är i Schengenländerna i regel utlänningens medverkan avgörande på många sätt, och beaktas när man fattar beslut om utlänningens framtida status och rättigheter. Som en slutsats föreslås det i undersökningen att man skiljer mellan sådana tredjelandsmedborgare som medverkat i sitt ärende och sådana som inte har gjort det. Om utlänningen inte har medverkat i sitt eget ärende rekommenderas det att han eller hon inte beviljas uppskov med återsändandet och att personens status inte senare ska kunna legaliseras.

Den lösning som ges i den gällande utlänningslagen kan leda till att utlänningen är ovillig att återvända. Oviljan att återvända beror sannolikt ofta på att utlänningen hoppas på att genom att stanna i Finland kunna försäkra sig om att senare få uppehållstillstånd trots att han eller hon just nu inte uppfyller tillståndsvillkoren.

Utlänningar som inte kan återsändas och som inte återvänder frivilligt är ofta klienter vid förläggningarna en lång tid framöver. Det att en person med stöd av utlänningslagens 51 § beviljas ett ettårigt uppehållstillstånd av tillfällig karaktär medför inte nödvändigtvis någon snabb förändring av läget. Personer som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd har i vissa fall varit klienter vid förläggningen upp till ett år efter beviljandet av tillståndet.

År 2011 och 2012 beviljades 20 respektive 28 tillfälliga uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen. Efter HFD:s beslut i april 2013 ökade antalet beviljade uppehållstillstånd i sådan utsträckning att det totala antalet beviljade tillfälliga uppehållstillstånd år 2013 var 222. Vid utgången av augusti 2014 var antalet beviljade tillfälliga uppehållstillstånd 160. De flesta tillfälliga uppehållstillstånd har beviljats medborgare i Irak och Somalia. Det har varit svårt att återsända utlänningar till dessa länder med myndighetsåtgärder. Enligt den information som finns att få är det allmänt taget möjligt att återvända frivilligt till vilket land som helst.

Antalet uppehållstillstånd som beviljats med stöd av utlänningslagens 51 § ökade år 2013 betydligt jämfört med tidigare år. Som en följd av högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut i april 2013 beviljar Migrationsverket tillstånd enligt 51 § till alla dem som inte vill återvända frivilligt till sitt hemland och som det har visat sig var omöjligt att avlägsna ur landet genom myndighetsåtgärder. Tillstånd beviljas på en ny ansökan som har gjorts efter att ett tidigare beslut om avvisning har blivit verkställbart.

Vistelse på en förläggning och begränsad tillgång till mottagningstjänster

En tredjelandsmedborgare som förvägrats uppehållstillstånd får vistas på förläggningen tills han eller hon avlägsnar sig ur landet. Personen har fortfarande rätt till mottagningstjänster såvida han eller hon inte avlägsnar sig frivilligt eller återsänds genom myndighetsåtgärder. En tredjelandsmedborgare kan således bo på förläggningen trots att han eller hon inte har lagliga grunder att fortsätta att vistas i landet. Om en tredjelandsmedborgare beviljas tillfälligt uppehållstillstånd på grund av att han eller hon är förhindrad att lämna landet kommer han eller hon likaså mycket sannolikt att fortsätta att vistas på förläggningen. I praktiken vistas en person som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på förläggningen tills han eller hon får någon annan bostad.

Enligt 4 § i lagen om hemkommun kan en person få hemkommun i Finland bl.a. om han eller hon har ett i utlänningslagen avsett giltigt uppehållstillstånd som ger rätt till minst ett års tillfällig vistelse och dessutom med beaktande av förhållandena som helhet har för avsikt att stadigvarande bosätta sig i Finland. Som faktorer som visar att personen är stadigvarande bosatt beaktas bland annat att han eller hon har haft tillfällig bostad i Finland i minst ett års tid utan avbrott efter inflyttningen.

Magistraten beslutar om hemkommunen. Olika magistrater har något olika tolkningspraxis i fråga om tillämpningen av bestämmelsen. I en stor del av magistraterna kan en klient åtminstone för närvarande beviljas hemkommun i Finland om han eller hon har

ett av förläggningen utfärdat intyg över att han eller hon bor på förläggningen. Med andra ord inkluderas den tid som personen har bott på förläggningen i bedömningen av om han eller hon har bott i Finland utan avbrott. Tolkningen varierar något beroende på magistraten, men överallt i Finland får man hemkommun senast efter ett år. Kommunerna har också olika praxis i fråga om de tjänster som tillhandahålls personer som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd. Vissa kommuner förutsätter att kommuninvånaren har en stadigvarande adress som syns i befolkningsdatasystemet. Andra kommuner tillhandahåller tjänster enligt de villkor som bestäms i lagen om utkomststöd. Personen flyttar inte från förläggningen till kommunen förrän det står klart att han eller hon har rätt till kommunal service.

Efter att utlännningen har vistats i landet två år med stöd av ett tillfälligt uppehållstillstånd kan han eller hon beviljas permanent uppehållstillstånd. Senast i det skedet anvisas han eller hon en hemkommun och kan placeras där.

I mottagningslagen har rätten till mottagnings tjänster i fråga om unionsmedborgare och därmed jämförbara personer som söker internationellt skydd begränsats tidsmässigt. Enligt mottagningslagens 14 § 3 mom. tillhandahålls en person som söker internationellt skydd och är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz mottagnings tjänster endast tills han eller hon fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd. Begränsningen infördes på grund av det stora antalet asylansökningar från EU-medlemsstater. Efter ändringen har antalet ansökningar minskat och i praktiken avtagit helt.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Allmänt syfte

Propositionen syftar till att uppmuntra personer som återtagit sin ansökan om internationellt skydd eller som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd att återvända frivilligt genom att ta in ett klart, välfungerande

och kostnadseffektivt system för frivillig återresa i lagstiftningen. Samtidigt vill man rätta till det missförhållande vid tillämpningen av utlänningslagen som har lett till att tillfälligt uppehållstillstånd har beviljats utlännningar som skulle ha möjlighet att återvända frivilligt till sitt hemland. För att effektivera förfarandet med frivillig återresa föreslås som yttersta alternativ att rätten till mottagnings tjänster ska begränsas i fråga om utlännningar som skulle ha möjlighet att återvända till sitt hemland.

3.2 Systemet för frivillig återresa

Mottagningslagen föreslås bli ändrad så att också en person som återkallat sin ansökan om internationellt skydd eller fått avslag på en sådan ansökan ska ha möjlighet att få bidrag och vid sidan av ersättning för resekostnader även få ersättning för rimliga flyttkostnader. För närvarande betalas bidrag endast till personer som fått tillfälligt skydd och till offer för människohandel som enligt lagen om hemkommun inte har någon hemort i Finland. Villkor för att ersättning och bidrag ska betalas är enligt förslaget att utlännningen frivilligt avlägsnar sig ur landet i permanent syfte. Bidragsbeloppet ska fastställas utifrån återvändarens personliga omständigheter och förhållandena i återvändandelandet. I lagen föreslås en bestämmelse om ett villkor för beviljandet av bidrag är att utlännningen har en plan för dess användning.

Avsikten är att närmare bestämmelser om bidraget och bidragsbeloppet samt om förfarandena i samband med beviljandet av bidrag ska utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. I den gällande lagen har för bidraget fastställts ett maximibelopp som är bundet till utkomststödet grunddel. För närvarande har bidraget endast ett kalkylmässigt samband med utkomststödet, som är en del av den kommunala socialvården. Därför är det inte längre motiverat att bidraget binds till utkomststödet. Mottagningsverksamheten är inte längre bunden till utkomststödet. I stället föreskrivs det i mottagningslagen om en särskild mottagningspenning utan anknytning till utkomststödet. Ett alternativ skulle vara att alltjämt föreskriva om ett maximibelopp för bidraget i lagen. I propositionen har man

emellertid stannat för att bestämmelser om detta ska utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

Avsikten är att bidraget ska kunna vara av olika storlek beroende på återvändarens rättsliga status och återvändandelandet eller de förhållanden som råder där. Vid fastställandet av storleken på bidraget kommer man att sträva efter att följa liknande kriterier som inom ramen för projekten för frivilligt återvändande. Vid fastställandet av bidragsbeloppet kan hänsyn tas till OECD:s biståndskommittés ODA-kriterier. I bidragsbeloppet ska mållandets utvecklingsgrad beaktas. En sårbar person ska eventuellt kunna betalas förhöjt bidrag.

Propositionen syftar till att permanenta förfarandet med frivillig återresa i fråga om personer som sökt internationellt skydd. Utlänningar som inte sökt internationellt skydd omfattas med några få undantag inte av propositionen. Mottagningslagen och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den tillämpas på mottagning av utlänningar som söker internationellt skydd eller som får tillfälligt skydd samt på hjälp till offer för människohandel. Därför kan inte andra invandrare tas in i tillämpningsområdet för mottagningslagen och finansieringen av mottagningen. De har inte registrerats som klienter vid en förläggning. Därför är det inte för deras del motiverat att återvändandebidraget beviljas av en förläggning. I den utsträckning som det i detta skede ännu finns behov av assisterad frivillig återresa utanför den nu föreslagna målgruppen bör dessa behov utredas separat. Någon sådan utredning har inte gjorts i samband med beredningen av denna proposition. Innan frågan utreds kan frivillig återresa som avser andra målgrupper fortfarande genomföras på projektbasis.

Denna proposition omfattar inte heller sådana personer som fått internationellt skydd eller som sökt internationellt skydd som har uppehållstillstånd. Personer som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd enligt 51 § i utlänningslagen på grund av att de är förhindrade att lämna landet utgör undantag. I 85 § i lagen om främjande av integration (1386/2010) bestäms det om stödjande av återflyttning i fråga om personer som har uppehållstillstånd.

EU-medborgare omfattas inte av systemet för frivillig återresa enligt propositionen. Vid sidan av finska medborgare har EU-medborgare inte hört till målgruppen för de projekt för frivilligt återvändande som genomförts av IOM och Migrationsverket. Enligt Europeiska återvändandefondens regler kan EU-medborgares frivilliga återvändande inte stödjas med medel ur fonden. EU-medborgare hör inte heller till tillämpningsområdet för den kommande förordning som gäller Asyl- och migrationsfonden och integrationsfonden (2014–2020).

3.3 Hinder för att lämna landet

HFD konstaterar i sitt avgörande att återvändandedirektivet har införlivats med den nationella lagstiftningen utan att det hade klarlagts vilken betydelse möjligheten till frivillig återresa har i relation till ett tillfälligt uppehållstillstånd som beviljas med stöd av 51 § i utlänningslagen. I sin nuvarande form förpliktar ordalydelsen i utlänningslagen myndigheten att bevilja tillfälligt uppehållstillstånd i ett läge där det inte är faktiskt möjligt att med tvång avvisa en person, även om personen skulle ha möjlighet att återvända frivilligt.

Utlänningslagen innehåller inga bestämmelser som gör det möjligt att i fall av hinder för återsändande skjuta upp verkställigheten av återsändandet genom ett separat beslut eller genom att fastställa en ny tidsfrist för verkställigheten. För närvarande är alternativet att antingen skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet ur landet och vänta tills återsändande är möjligt, eller att bevilja tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av utlänningslagens 51 §. En annan lösning skulle vara att utveckla en ny slags process genom vilken verkställigheten av avlägsnandet ur landet skjuts upp genom ett separat beslut. I stället för att bevilja uppehållstillstånd skulle man alltså formalisera personens vistelse genom ett beslut om uppskov. Detta skulle innebära ett nytt beslutsförfarande inklusive rätt att söka ändring, och ytterligare arbete för myndigheterna. Jämfört med beviljande av uppehållstillstånd skulle återsändande vara ett mer flexibelt förfarande, förutsatt att hindret för avlägsnande ur landet undanröjs, och man

skulle slippa tillämpa ett utvisningsförfarande. Om ett beslut om uppskov inte innebär att utlänningen får nya rättigheter eller tjänster blir skillnaden obetydlig i förhållande till nuläget. Utlänningen skulle fortsätta att vistas på förläggningen och föranleda samma kostnader som tidigare, såvida han eller hon inte bor i enskild inkvartering. Att skapa en helt ny process har inte ansetts ge några fördelar jämfört med de nuvarande förfarandena. I stället föreslås det att utvisningsförfarandet i fråga om dem som beviljats tillfälligt uppehållstillstånd med stöd av 51 § ska göras enklare.

Ett nytt alternativ vore att på det sätt som föreslås i kommissionens undersökning börja göra en åtskillnad mellan tredjelandsmedborgare som samarbetar med myndigheterna och strävar efter att medverka till sin återresa, och tredjelandsmedborgare som inte gör det. Ett alternativ till den nuvarande lagstiftningen och gällande praxis skulle vara att försöka påverka den berörda personens beteende i anslutning till återsändandet. De som medverkar i arrangemangen för sin återresa kunde även om återresan inte kan genomföras få sin status legaliserad snabbare än vad som är fallet i dag, och de som inte vill medverka till återresan ska inte såsom hittills ges möjlighet till uppehållstillstånd. Genom regleringen skulle man uppmuntra utlänningarna att samarbeta med myndigheterna, medan de som missbrukar systemet inte skulle vinna några fördelar på det.

Utlänningslagens 51 § föreslås bli ändrad så att tillfälligt uppehållstillstånd inte beviljas om det är möjligt för utlänningen att återvända frivilligt. Beviljande av uppehållstillstånd ska dessutom förutsätta att sökanden inte själv förhindrar återsändandet. Genom reformen sänder man en signal om att även om en person utnyttjar alla tillgängliga medel för att stanna i landet kommer detta inte att leda till att personen beviljas uppehållstillstånd. Förhoppningen är att förändringen tillsammans med de ekonomiska och andra incitament som utvecklats inom ramen för programmet för frivillig återvändande ska öka viljan att frivilligt återvända till ursprungsstaten.

Genom ändringen av utlänningslagens 51 § vill man samordna det finska systemet med

praxis i de övriga medlemsstaterna i EU i de situationer där en person inte omedelbart kan återsändas genom myndighetsåtgärder. Betydelsen av utlänningens eget aktiva medverkande betonas. Genom ändringen strävar man också efter att minimera eventuella pullfaktorer som bidrar till onödigt asylsökande.

3.4 Begränsning av rätten till mottagningstjänster.

En av det finska mottagningssystemets grundtankar är att staten betalar kostnaderna för asylsökande under den tid som de omfattas av mottagandet. Denna grundtanke vill man inte ändra. Däremot ska det inte vara möjligt för en utlänning att omfattas av mottagningstjänster under en obegränsad tid efter det att dennes ansökan om internationellt skydd har avgjorts. Eftersom det i allt flera fall är omöjligt att avlägsna tredjelandsmedborgare som fått avslag på ansökan ur landet med tvång bör rätten till mottagningstjänster begränsas i fråga om personer vars ansökan redan har avgjorts. Syftet med mottagningslagen är ju att trygga omsorgen om dem som sökt internationellt skydd. När ansökan har avgjorts och personen har genomgått hela processen kan omsorgsplikten anses upphöra. I förslaget har man ansett att omsorgsplikten kan upphöra när utlänningen om han eller hon så vill kan återvända till sitt hemland och beslutet om avlägsnande ur landet är verkställbart.

Ett ytterligare sätt att effektivisera tillämpningen av systemet för frivillig återresa skulle vara att begränsa rätten för en utlänning som stannar i landet att få mottagningstjänster i det fall att han eller hon faktiskt har möjlighet att återvända frivilligt till sitt hemland. Det är inte samhällsligt motiverat att en person ska ha tillgång till mottagningstjänster, exempelvis inkvartering vid en förläggning, när det inte längre finns några grunder för att tillhandahålla personen sådana tjänster.

Mottagningslagens 14 § föreslås bli ändrad så att rätten till mottagningstjänster begränsas i fråga om tredjelandsmedborgare vars ansökan om internationellt skydd har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut och som har möjlighet att frivilligt återvända till sitt hemland och få stöd för detta. En tredje-

landsmedborgare som inte i det fall att assisterad återresa är möjlig inom utsatt tid söker sig till systemet för frivillig återresa ska inte erbjudas inkvarteringstjänster och andra tjänster. Tidsfristen ska börja löpa från det datum då beslutet om avlägsnande ur landet har blivit verkställbart och polisen har konstaterat och informerat förläggningen om att personen inte kan återsändas med tvång.

I det fallet har både Migrationsverket och eventuellt också en förvaltningsdomstol redan klarlagt att det är möjligt och tryggt för den berörda personen att återvända till sitt hemland. Antagandet är att utlännningen kommer att utnyttja systemet med frivillig återresa om rätten till inkvarteringstjänster upphör. Om personen trots detta stannar i landet hamnar han eller hon i praktiken utanför samhällets grundläggande tjänster. Ur samhällets synvinkel är det emellertid inte rimligt att utlännningen själv ska få avgöra hurvida han eller hon stannar i landet och vistas där på det finska samhällets bekostnad. De finska myndigheterna har konstaterat att det inte finns någon laglig grund för personen att vistas i landet, och personen har fått information om att det finns en möjlighet och en väg att återvända till hemlandet. Dessutom ersätts kostnaderna för återresan och personen beviljas bidrag för att underlätta återvändandet.

Den föreslagna ändringen syftar till att ett ökat antal personer ska anlita systemet för frivillig återresa. Om alternativet för återresa är att utlännningen vistas i Finland i gratis inkvartering och får mottagningspenning och brukspenning samt social- och hälsovårdstjänster kan utlännningen lockas att stanna kvar i Finland och ta del av de tjänster som erbjuds utan att någonsin seriöst överväga att återvända hem.

3.5 Förfarandet för assisterad frivillig återresa i praktiken

Migrationsverket fattar ett beslut om avvisning där den berörda personen ges högst 30 dagar att avlägsna sig ur landet på egen hand. Polisen delger beslutet och informerar om alternativen för att lämna landet. Ett alternativ är att ansöka om att omfattas av systemet för assisterad frivillig återresa. I det

fallet ersätts sökandens resekostnader om han eller hon saknar tillräckliga egna medel, och sökanden betalas ett bidrag för återresan till hemlandet. Det andra alternativet är att utlännningen avlägsnas ur landet med myndighetskort. I det fallet betalas inget bidrag. Utlännningen förs bort med poliseskort, och man kommer överens om detta med myndigheterna i hemlandet. Utlännningen informeras också om att hans eller hennes rätt till inkvartering på förläggningen och mottagnings-tjänster upphör om han eller hon inte kan återsändas till hemlandet. Dessutom informeras utlännningen om att han eller hon kan åläggas inreseförbud om han eller hon inte återvänder frivilligt. Avlägsnandet kan också ske utan följeslagare på statens bekostnad. Det rör sig då om avlägsnande under övervakning. Att förordna en följeslagare är alltid en sista utväg. Förfarandet tillgrips i allmänhet endast när det anses vara nödvändigt t.ex. av säkerhetsskäl.

Vid det s.k. utvisningssamtalet utreder polisen alternativet till avlägsnande. Om utlännningen meddelar att han eller hon ansöker om att omfattas av systemet för assisterad frivillig återresa styr polisen utlännningen till systemet och bistår själv vid processen. Om utlännningen meddelar att han eller hon inte vill återvända till sitt hemland och inte har för avsikt att återvända frivilligt vidtar polisen åtgärder för att avlägsna utlännningen ur landet. Om man redan t.ex. på grund av sökandens nationalitet vet att man inte kan återsända sökanden med tvång kan polisen omedelbart underrätta förläggningen om detta. Ett annat alternativ är att polisen informerar förläggningen om att det är omöjligt att återsända utlännningen sedan man har konstaterat att personen inte kan återsändas med tvång trots försök. Om utlännningen har möjlighet att återvända frivilligt börjar en tidsfrist på 30 dagar löpa från polisens anmälan. Inom den tidsfristen ska utlännningen ansöka om att få omfattas av systemet för frivillig återresa. I annat fall upphör rätten till mottagningstjänster och utlännningen ska lämna förläggningen. Förläggningen informerar utlännningen om den tidsfrist inom vilken han eller hon ska besluta om han eller hon vill lämna landet och få stöd i detta eller stanna kvar i landet olagligt.

När beslutet om avlägsnande är verkställbart och polisen har informerat förläggningen om att utlänningen inte kan avlägsnas med tvång ska förläggningen omedelbart informera klienten om situationen. Utlänningen har därefter en tidsfrist på 30 dagar för att göra en ansökan om att omfattas av systemet för assisterad frivillig återresa. I annat fall tvingas han eller hon lämna förläggningen. Om utlänningen inte frivilligt lämnar förläggningen kan förläggningen be polisen om handräckning.

När utlänningen har gjort en ansökan som gäller assisterad frivillig återresa ska förläggningen och den tjänsteleverantör som står för researrangemangen vidta de åtgärder som krävs för återresan. Tjänsteleverantören rapporterar genomförda och icke genomförda återresor till förläggningen. Av rapporten ska det framgå varför en återresa trots försök inte har kunnat genomföras. Tjänsteleverantörens utredning kommer framöver att vara av avgörande betydelse i det fall att utlänningen ansöker om tillfälligt uppehållstillstånd hos Migrationsverket och Migrationsverket prövar sökandens förutsättningar att beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. Avsikten är att rätten till mottagningstjänster ska upphöra om en assisterad återresa trots försök inte har genomförts. Detsamma gäller om sökanden återtar sin ansökan. Rätten till mottagningstjänster upphör när tjänsteleverantören har underrättat förläggningen om att återresan inte har genomförts. Enligt förslaget ska dock tillhandahållandet av mottagningstjänster upphöra senast 90 dagar efter ansökan, om inte sökanden har beviljats uppehållstillstånd. Föreståndaren för förläggningen kan emellertid besluta att mottagningstjänster fortfarande ska tillhandahållas av särskilda personliga orsaker.

För att bidrag ska beviljas ska det förutsättas att sökanden har en plan för användningen av bidraget. Den som återvänder frivilligt ska exempelvis i ansökan ange hur han eller hon tänker använda ett eventuellt bidrag. Avsikten är att förläggningens personal vid bidragsprövningen vid behov tillsammans med den tjänsteleverantör som svarar för rese-, flytt- och bidragsarrangemangen ska bedöma huruvida planen för användning av bidraget går att genomföra i återvändarens hemland

eller något annat land där hans eller hennes inresa är garanterad. Vid behov kan återvändaren, förläggningens personal och tjänsteleverantören tillsammans bearbeta planen innan förläggningen beviljar bidraget.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Syftet med propositionen är att uppmuntra personer som återkallat sin ansökan om internationellt skydd eller fått avslag på en sådan ansökan att återvända frivilligt genom att i lagstiftningen befästa ett system för frivillig återresa. Kostnaderna för mottagandet, som ersätts av statens medel till fullt belopp, kommer att sjunka när systemet med frivillig återresa effektiviseras. Kostnaderna för systemet ska finansieras av anslaget för mottagande av flyktingar och asylsökande under moment 26.40.63 i statsbudgeten.

Frivillig återresa, som inbegriper ersättningar för skäligena flyttkostnader och betalning av bidrag, förkortar den tid som en utlänning som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd eller återkallat sin ansökan vistas på en förläggning och minskar därmed kostnaderna för mottagandet. Enligt bokslutsuppgifterna för 2013 uppgick förläggningarnas genomsnittliga enhetskostnader per boende till 17 048 euro per år, dvs. ca 1 421 euro per månad och ca 47 euro per dag. Den genomsnittliga enhetskostnaden för en utlänning som tagits i förvar var ca 5 322 euro per månad och ca 175 euro per dag.

Avslag på ansökan om tillfälligt uppehållstillstånd för personer som kan återvända frivilligt samt frivillig återresa eller upphörande med tillhandahållandet av mottagningstjänster skulle märkbart minska kostnaderna för mottagandet. Som ett exempel kan nämnas att en förkortning av boendetiden med ett halvt år skulle minska kostnaderna med ca 8 500 euro per person och med 850 000 euro per hundra personer. En person som fått uppehållstillstånd med stöd av 51 § vistas i allmänhet högst ett år på förläggningen innan han eller hon flyttas till en kommun.

Om en person som sökt internationellt skydd och fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd återvänder frivilligt, minskar

också kostnaderna för avlägsnande ur landet i och med att frivillig återresa betonas framom återsändande med poliseskort.

Till kostnaderna är frivillig återresa förmanligare än återvändande med myndighetseskort. Utgångspunkten vid både återresa med följeslagare och frivillig återresa är att den återvändande personen själv betalar sin flygresa om han eller hon har pengar till den. Vanligtvis är så inte fallet, utan i praktiken är det staten som betalar flygbiljetten för nästan alla personer med följeslagare. Vid tvångs-återsändanden tillkommer det också kostnader för flygresorna för de två följeslagarna och för eventuellt logi utomlands.

Tvångsåtersändanden är mycket ofta förenade med tagande i förvar. Rättegångar som gäller tagande i förvar medför kostnader för domstolsväsendet och polisen. Inom polisen är en polisman som hör till befälet varje vardag vikt för dessa rättegångar. Dessutom krävs två polisars arbetsinsats för transporterna från förvarshuset till tingsrätterna för både huvudförhandlingen och de fortsatta handläggningarna.

Systemet med en följeslagare kräver att arbetstid används för planeringen av reserutter, anhållan om transittillstånd och organiseringen av eskorten. Dessutom tillkommer två polismäns fysiska arbetsinsats, inklusive övertid och dagtraktamenten.

År 2012 verkställde polisen sammanlagt 939 avlägsnanden av utlänningar som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd. Av dessa genomfördes 344 enligt Dublinförfarandet. År 2013 verkställde polisen sammanlagt 1 448 avlägsnanden av utlänningar som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd. Av dessa genomfördes 440 enligt Dublinförfarandet.

Polisens kostnader för följeslagare i anslutning till avlägsnande ur landet uppgick 2012 till sammanlagt 2 682 720,48 euro. Från dessa kostnader har man dragit av delfinansieringen från den europeiska gränsförvaltningsbyrån Frontex. I kostnaderna ingår polisens kostnader för alla de utlänningar som avlägsnats ur landet. Kostnaderna för avlägsnandet av personer som sökt internationellt skydd och fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd uppgick 2012 till ca 1 235 500 euro. Den genomsnittliga kostna-

den för avlägsnandet av en person som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd uppgick alltså till ca 1 287 euro.

År 2013 var kostnaderna för följeslagare för polisens del sammanlagt 2 933 744,62 euro. De belopp som Frontex betalar tillbaka för kostnaderna för följeslagare uppgick 2013 till sammanlagt 161 635,18 euro.

Kostnaderna för avlägsnande ur landet finansieras för polisens del av anslaget för utgifter för transporter i samband med avlägsnande ur landet och hämtning under moment 26.10.20 i statsbudgeten. De direkta kostnaderna för avlägsnande betalas av anslaget för avlägsnande ur landet. På basis av användningen av anslaget går det dock inte att dra några slutsatser om de totala kostnaderna för avlägsnandet ur landet. Av användningen av anslaget framgår varken myndigheternas arbetsinsats eller kostnaderna för resor inom landet eller den arbetstid som gått åt till dem.

Inom ramen för IOM:s projekt "Utveckling av frivilligt återvändande i Finland" organiserades under projektperioden från den 1 mars 2011 till den 29 februari 2012 återresor för 288 personer. Resekostnaderna för dem uppgick till sammanlagt 135 824,96 euro, dvs. i genomsnitt 471,61 euro per återvändande, och bidrag för återresorna beviljades till ett belopp av sammanlagt 172 867,38 euro, dvs. i genomsnitt 600,23 euro per återvändande. Under projektperioden från den 1 mars till den 31 december 2012 organiserades återresor för 267 personer. Resekostnaderna för dem uppgick till sammanlagt 125 160,04 euro, dvs. i genomsnitt 468,76 euro per återvändande, och bidrag för återresorna beviljades till ett belopp av 161 693,51 euro, dvs. i genomsnitt 605,59 euro per återvändande.

Under IOM:s projekt "Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland" verkställdes under tiden mellan den 1 januari 2013 och den 28 februari 2014 återresor för 399 personer. Resekostnaderna för dem uppgick uppskattningsvis till totalt 193 659,50 euro, dvs. i genomsnitt 485,45 euro per återvändande, och dessa personer beviljades bidrag för återresa till ett belopp av uppskattningsvis totalt 241 746,61 euro, dvs. i genomsnitt 605,88 euro per återvändande. Under innevarande projektperiod in-

nehåller bidraget för återresa ett ekonomiskt incitament som betalas till personer som omfattats av övervakningen. Det ekonomiska incitamentet är i genomsnitt 41,82 euro per återvändande. De sammanlagda kostnaderna för resor och bidrag för dem som frivilligt återvände inom ramen för projektet "Utveckling av frivilligt återvändande i Finland" uppgick under projektperioden från den 1 mars 2011 till den 29 februari 2012 till i genomsnitt 1 071,84 euro per återvändande och från den 1 mars till den 31 december 2012 till i genomsnitt 1 074,35 euro per återvändande. Under projektet "Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland" mellan den 1 januari 2013 och den 28 februari 2014 var de totala kostnaderna för resor och återvändandebidrag för personer som återvände frivilligt uppskattningsvis 1 091,33 euro per återvändande. Utgångspunkten är att summorna för bidrag och resekostnader i genomsnitt ska ligga på samma nivå per återvändande i det föreslagna systemet med frivillig återresa som i de genomförda projekten.

De mest betydande kostnaderna inom systemet med frivillig återresa består av bidrag, kostnader för resor till det land dit sökanden återvänder samt tjänsteleverantörens personalkostnader och andra kostnader. De slutliga kostnaderna för de köpta tjänsterna beror på vilka uppgifter som sköts av förläggningen och vilka som beställs av en tjänsteleverantör. Detta preciseras i takt med att praktiska planeringen av verksamheten framskrider.

I en exempelkalkyl beräknas de genomsnittliga resekostnaderna för 400 återvändande uppgå till 200 000 euro och tjänsteleverantörens kostnader, inklusive lönekostnader för fyra personer, kostnader för resor, översättning och tolkning samt administrativa kostnader, till ca 315 000 euro. För en återvändande blir kostnaderna då 500 euro + 788 euro, dvs. sammanlagt 1 288 euro. Inom projektet för frivilligt återvändande har bidragen i genomsnitt varit ca 600 euro. Den återvändandes och tjänsteleverantörens sammanlagda kostnader skulle enligt denna kalkyl uppgå till 1 888 euro per återvändande. Denna kostnad motsvarar kostnaden av en 40 dagars vistelse för en person på en förläggning.

Bestämmelser om bidragen ska utfärdas genom en förordning av inrikesministeriet.

Systemet med frivillig återresa ger upphov till administrativt arbete och administrativa kostnader vid förläggningarna. Sådana uppkommer även i övrigt inom mottagningsverksamheten, bl.a. vid utbetalningen av mottagningspenning till asylsökande. Här är det enligt beräkningarna närmast fråga om personalkostnader, och personaldimensioneringen är 1/2 årsverke per förläggning.

Dessa kostnader täcks av förläggningarnas omkostnader. Verksamheten inom projekten för frivilligt återvändande har redan nu gett upphov till administrativa kostnader. De administrativa kostnaderna väntas inte öka, men detta är i hög grad beroende av vilka uppgifter som utförs vid förläggningen och vilka som beställs av en utomstående tjänsteleverantör.

Det har framförts oro för att de som ställs utanför mottagandet ska orsaka kommunerna kostnader om de vänder sig till kommunernas hälso- eller socialvårdsmyndigheter. Såsom konstaterats är syftet med förslagen att en utlänning när mottagningstjänsterna upphör ska välja alternativet assisterad frivillig återresa i stället för olaglig vistelse i landet.

Det är möjligt att utlänningar som lämnat en förläggning i några enskilda fall vänder sig till kommunernas hälso- eller socialvårdsmyndigheter. På basis av det som anförts ovan kan det dock förmodas att de eventuella kostnader lagändringen förorsakar kommunerna i praktiken blir mycket små.

Institutet för hälsa och välfärd har publicerat en redogörelse om hälso- och sjukvårdstjänster för papperslösa i Finland. I rapporten ingår olika modeller för hur kostnaderna för ordnandet av hälso- och sjukvård för papperslösa ska täckas. Kostnaderna hälso- och sjukvårdstjänster för tusen personer varierar i de olika modellerna, beroende på hur täckande de är, från 427 000 euro till 1,2 miljoner euro per år, vilket betyder 427–1 203 euro per person och år. Enligt redogörelsen är kostnaderna för nödvändiga hälso- och sjukvårdstjänster för personer som för närvarande vistas olagligt i landet avsevärt mindre. Vistelse på en förläggning kostar 1 420 euro per person och månad. Detta är mer än 200 euro mera per person än vad det kostar att ordna

täckande hälso- och sjukvårdstjänster för en person under hela året.

Social- och hälsovårdsministeriet utreder hur sådana hälso- och sjukvårdstjänster som hör till de grundläggande rättigheterna kan ordnas för personer som vistas olagligt i landet på ett bättre sätt än för närvarande. Att ordna hälso- och sjukvårdstjänster för personer som vistas olagligt i landet inom ramen för mottagningssystemet blir avsevärt dyrare för samhället än att ordna dem inom ramen för de offentliga hälso- och sjukvårdstjänsterna. Syftet med mottagningssystemet är att sörja för hälso- och sjukvårdstjänsterna endast under den tid som processen för ansökan om internationellt skydd pågår.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

De föreslagna ändringarna innebär inte någon betydande ökning av myndigheternas uppgifter och arbetsmängd. Det föreslås att förläggningarnas uppgifter utökas med betalningen av skäligen flyttkostnader och bidrag också till sådana som fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd eller till sådana som återkallat sin ansökan. I propositionen föreslås det dessutom att förläggningarna ska ha i uppgift att bedöma om den som återvänder frivilligt är i behov av stöd och om han eller hon kan börja återetablera sig samt om han eller hon kan täcka rese- och flyttkostnaderna genom förvärsarbete, andra inkomster eller tillgångar eller på något annat sätt. Att fatta beslut om och bedöma bidragsbehovet ska i fortsättningen höras till förläggningens uppgifter, när det tidigare inom ramen för projekten för frivilligt återvändande hört till IOM. I övrigt har förläggningarna redan inom ramen för projekten utfört arbete som motsvarar det som det föreslås bestämmas om.

Ett ökat antal frivilliga återresor väntas minska polisens behov av att tillgripa tvångsåtersändande. Polisens arbetsmängd minskar till denna del. Processen för frivillig återresa förutsätter ett smidigt samarbete och informationsutbyte mellan de olika aktörerna. Polisen delger beslutet om avlägsnande ur landet och förklarar de olika alternativen för återsändande. Polisen informerar utläningen om de olika alternativen för assisterad frivil-

lig återresa och samarbetar med förläggningen och Migrationsverket. På motsvarande sätt ska förläggningen informera polisen om faktiska återresor. Uppgifterna fås från tjänsteleverantören.

Förslaget till ändring av 51 § i utlänningslagen väntas inte leda till några nämnvärda ändringar i myndigheternas arbetsmängd.

Enligt 2 § 2 mom. i lagen om Migrationsverket (156/1995) ska Migrationsverket svara för styrningen, planeringen och övervakningen av den praktiska verksamheten vid mottagande av personer som söker internationellt skydd och mottagande av personer som får tillfälligt skydd, för styrningen och övervakningen av förvarsenheternas praktiska verksamhet samt för styrningen av verkställigheten av hjälp till offer för människohandel. Migrationsverkets roll vid styrningen av assisterade frivilliga återresor accentueras. Migrationsverket ska med stöd av sitt styrningsansvar styra förläggningarna så att de följer ett enhetligt förfarande vid beviljandet av bidrag. I det nya förfarandet framhävs betydelsen av ett smidigt samarbete mellan myndigheterna och av att det finns informationsmaterial av hög kvalitet på sökandens modersmål.

Det praktiska verkställandet av och arrangemangen kring assisterade frivilliga återresor ska även i fortsättningen skötas med hjälp av en utomstående tjänsteleverantör. Migrationsverket ska konkurransutsätta anskaffningen i enlighet med lagen om offentlig upphandling (348/2007).

4.3 Samhälleliga konsekvenser

Frivillig återresa, som inbegriper en möjlighet att vid behov få skälig ersättning för rese- och flyttkostnader samt bidrag, är för de flesta personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd eller som återkallat sin ansökan ett bättre alternativ än avlägsnande ur landet både ur personens egen och ur myndigheternas synvinkel. Exempelvis för barnfamiljer är frivillig återresa ett mänskligare alternativ än poliseskort till hemlandet. De som återvänder frivilligt kan själva påverka sina researrangemang och få bidrag för att återetablera sig. När det gäller personer som avlägsnas ur landet finns inte denna

möjlighet, eftersom den behöriga myndigheten för att verkställa ett beslut om avlägsnande ur landet ordnar resan för personerna i fråga, i vilket fall det inte heller kan betalas något bidrag.

Målet med propositionen är att öka antalet personer som återvänder frivilligt och minska andelen personer som stannar kvar i landet när ett verkställbart beslut om återsändande har fattats. Förhoppningen är att de ekonomiska och andra incitament som utvecklats ska öka viljan att frivilligt återvända till ursprungsstaten.

I Finland finns det just nu hundratals personer som inte kan återsändas på grund av ursprungsstatens bristande samarbetsvilja, men för vilka en frivillig återresa skulle vara möjlig. Ändringen av 51 § i utlänningslagen leder till att antalet tillfälliga uppehållstillstånd minskar. Förslaget innebär att det blir mera lockande att frivilligt återvända till sådana stater som inte beviljar sina medborgare de handlingar som behövs för ett återsändande eller som annars är ovilliga att ta emot andra medborgare än sådana som återvänder frivilligt. Det att utlänningar är ovilliga att återvända självmant beror ofta på att de hoppas att de genom att stanna i Finland kan försäkra sig om att senare få uppehållstillstånd, trots att de vid den tidpunkt när de stannar i landet inte uppfyller villkoren för beviljande av uppehållstillstånd. Genom ändringen ger man en allt tydligare signal om att det inte finns någon sådan automatisk koppling mellan att stanna i landet och få uppehållstillstånd. Syftet med ändringen är att utesluta att systemet missbrukas. Med missbruk avses att en utlänning vägrar följa Migrationsverkets och förvaltningsdomstolens beslut och Finlands lag. I besluten har det kontrollerats att det är tryggt för den sökande att återvända till hemlandet och att han eller hon inte har lagliga grunder för vistelsen i Finland.

Förslaget innebär en förändring i det rådande tankesättet i Finland, dvs. att en person som vistas i landet antingen beviljas uppehållstillstånd eller avlägsnas ur landet. Ett sådant tankesätt är internationellt sett ovanligt. Antalet personer i Finland som avlägsnas ur landet har hittills inte internationellt sett varit så betydande att det har varit möjligt att utöva den gällande politiken för av-

lägsnande ur landet. Problemen accentueras när antalet ökar och det finns allt fler utläningar som inte kan avlägsnas genom myndighetsåtgärder. Ur samhällets synvinkel kan det inte betraktas som ett hållbart alternativ att en utlänning själv utan några som helst lagliga grunder beslutar att stanna kvar i landet och vistas här och att denna vistelse sker på samhällets bekostnad med utnyttjande av mottagningstjänsterna. Det är inte logiskt att Migrationsverket fattar sådana beslut om avlägsnande ur landet som inte behöver följas.

I förslaget utgår man från att en person enbart i yttersta undantagsfall ska välja att stanna kvar i Finland och vistas här olagligt. Att leva utanför samhället är inte något bra val ur individens synvinkel, om alternativet är en återresa till hemlandet och erhållande av bidrag. Det är också skäl att betona att de finländska myndigheterna har bedömt personens ansökan om internationellt skydd och konstaterat att han eller hon inte har lagliga grunder för vistelsen i Finland och att det är tryggt att återvända till hemlandet. Det spelar ingen roll om utläningen själv anser något annat. Det är migrations- och besvärsmyndigheterna som prövar grunderna för en utlännings vistelse i Finland, inte utläningen själv.

Det är svårt att uppskatta hur många som skulle välja att stanna i landet och vistas här olagligt. När denna bedömning görs måste man beakta att valsituationen för en utlänning för närvarande är en helt annan, eftersom det andra alternativet är att alltså få ta del av mottagningstjänsterna. Eftersom det enda man kan utgå från är olika bedömningar som alla företräder enbart bedömarnas eget perspektiv bör man därför fokusera på att med alla medel främja frivilliga återresor och uppmuntra sökandena att välja frivillig återresa.

I många utlåtanden om utkastet till proposition ansågs det att förslaget att sluta tillhandahålla mottagningstjänster skulle påverka de berörda personernas rättigheter och ställning i betydande utsträckning och att förslaget därför är problematiskt med tanke på de grundläggande rättigheterna. Till dessa grundläggande rättigheter hör rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning (16 § i

grundlagen) och rätten till oundgänglig försörjning och omsorg (19 § i grundlagen).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 26/2010 rd) konstaterat följande: ”Dessutom noterar utskottet att personerna inte går miste om sin rätt att enligt 19 § 1 mom. i grundlagen få oundgänglig försörjning och omsorg trots att de inte längre omfattas av mottagandet av asylsökande. Det kan hända att förslaget leder till att sådana personer i en nödsituation tar till skyndsamt utkomststöd (lagen om utkomststöd, 14 § 3 mom.) när de inte kan få oundgänglig försörjning på något annat sätt.” Det var fråga om den regeringsproposition genom vilken mottagningstjänsterna slopades för EU-medborgare (RP 25/2010 rd).

Även om en person utesluts ur mottagningssystemet, betyder det inte att de grundläggande rättigheterna förvägras. Den som olagligt stannar kvar i landet har alltjämt rätt att vid behov få brådskande sjukvård och utkomststöd. Att få mottagningstjänster och bo på en förläggning hör inte till de grundläggande rättigheterna. Det är naturligtvis svårare att tillgodose de grundläggande rättigheterna för personer som vistas olagligt i landet än för personer som omfattas av mottagningssystemet, men det är ingen motivering till att fortsätta tillhandahålla mottagningstjänster när det inte längre finns någon grund för detta. Syftet med mottagningssystemet är att ta hand om personer som söker internationellt skydd. När en person har genomgått förfarandet för internationellt skydd, måste de grundläggande rättigheterna tillgodoses på något annat sätt. När mottagningstjänsterna upphör tillgodoses de grundläggande rättigheterna för dem som lämnar förläggningen och olagligt stannar kvar i landet på samma sätt som för andra personer som olagligt vistas i landet. Institutet för hälsa och välfärd publicerade den 7 mars 2014 en redogörelse om hälsovårdstjänster för papperslösa i Finland.

Om en utlänning väljer att stanna i Finland och olagligt vistas här, finns det risk för att han eller hon blir utsatt för negativa företeelser av olika slag. Man har pekat t.ex. på risken för att utlänningen blir utnyttjad på den svarta arbetsmarknaden, måste försörja sig genom tiggeri eller brottslighet eller t.o.m.

faller offer för människohandel. Det är dock fråga om personens eget val. Lagstiftningen kan inte byggas upp på den grunden att en klient beslutar att inte följa myndighetsbeslut och Finlands lag trots att detta kan leda till olika problem för honom eller henne. Om personen väljer frivillig återresa finns inte några sådana problem. Om den olagliga vistelsen i landet är förenad med negativa företeelser och risker, ska de olika aktörerna tillsammans anstränga sig för att få till stånd en frivillig återresa och inte uppmuntra utlänningen att stanna kvar i landet. En utlänning som vistas olagligt i landet ska med stöd av 185 § 1 mom. i utlänningslagen dömas till böter för utlänningsförseelse.

4.4 Konsekvenser för barn

Propositionen inverkar närmast på barn som är tillsammans med sina föräldrar. Frivillig återresa är ett mänskligare alternativ för barnfamiljer än poliseskort. Barnfamiljer har i själva verket också tagit vara på möjligheten att återvända frivilligt inom ramen för projekten för frivilligt återvändande.

Vid prövningen av internationellt skydd och återsändande har Migrationsverket och förvaltningsdomstolen utrett att det inte finns grunder för att bevilja uppehållstillstånd och att det är tryggt för barnet att återvända till sitt hemland eller till sitt permanenta bosättningsland tillsammans med föräldrarna. Vid frivillig återresa är det inte fråga om de återvändandes säkerhet. Ingen särskild uppmärksamhet behöver fästas vid säkerheten förutsatt att det inte har skett väsentliga förändringar i förhållandena i hemlandet eller i de sökandes omständigheter. Om det har skett väsentliga förändringar måste en ny ansökan lämnas till Migrationsverket för att omständigheterna kring vistelsen och återsändandet ska kunna prövas på nytt.

Om en familj inte kan återsändas genom myndighetsåtgärder och föräldrarna vägrar att återvända frivilligt, upphör mottagningstjänsterna. En sådan situation kan i praktiken bedömas vara exceptionell. Om föräldrarna medvetet väljer att stanna kvar i landet och vistas här olagligt, bör det övervägas om det finns behov av barnskyddsåtgärder. Om familjen stannar kvar i landet och olagligen

vistas här kan det utgöra en risk för barnets välmående.

Om barnets föräldrar inte vill följa de finländska myndigheternas beslut och återvända till sitt hemland, utan väljer olaglig vistelse, måste man överväga om barnet fortfarande borde omfattas av mottagningstjänsterna utan sina föräldrar. Enligt artikel 9 i FN:s konvention om barnets rättigheter har barn rätt att bo med sina föräldrar och upprätthålla ett förhållande med båda föräldrarna. Ett barn får inte skiljas från sina föräldrar mot deras vilja utom när det är för barnets bästa.

När det gäller barn som saknar vårdnadshavare kommer frivillig återresa inte på fråga. I praktiken har barn utan vårdnadshavare inte återsänts annat än till en sådan annan medlemsstat inom EU som ansvarar för behandlingen av ansökan om internationellt skydd. När det gäller barn utan vårdnadshavare kan det därför i praktiken inte bli fråga om att mottagningstjänsterna skulle upphöra. Det föreslås trots detta att det i lagen föreskrivs att bestämmelsen om att mottagningstjänsterna upphör inte ska tillämpas på barn som saknar vårdnadshavare. I praktiken har barn som ansökt om internationellt skydd och som saknar vårdnadshavare beviljats uppehållstillstånd även om det inte funnits något behov av skydd. Frivillig återresa kan inte tillämpas på situationer där föräldrarna vill skicka barnet ensamt till hemlandet t.ex. av pedagogiska eller disciplinära skäl.

5 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Ett projekt för att permanenta systemet för frivillig återresa tillsattes den 30 november 2012. I beredningsgruppen ingick utöver representanter för inrikesministeriets migrationsavdelning, polisavdelning och gränsbevakningsavdelning även representanter för Polisstyrelsen, Migrationsverket och Joutseno förläggning. Under beredningen hörde beredningsgruppen representanter för Migrationsverket som inte hörde till beredningsgruppen samt representanter för IOM:s kontor i Helsingfors och i Köpenhamn.

Utlåtanden om propositionen begärdes av statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, undervis-

nings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, miljöministeriet, inrikesministeriets polisavdelning, gränsbevakningsavdelning och enhet för juridiska frågor, justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsman, barnombudsmannen, minoritetsombudsmannen, Högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, Migrationsverket, Krämertsskog förläggning, Joutseno förläggning, Amnesty International Finländska sektionen rf, Förbundet för mänskliga rättigheter rf, Internationella migrationsorganisationen (IOM), Flyktingrådgivningen rf, Finlands Kommunförbund samt Finlands Röda Kors (FRK). Utlåtanden gavs dessutom av Helsingfors stads social- och hälsovårdsverk, Finlands Flyktinghjälp rf samt nätverket Fri rörlighet.

I utlåtandena om regeringens proposition understöddes allmänt förslaget att ta in systemet för frivillig återresa i lagstiftningen. I utlåtandena från organisationerna motsatte man sig nästan genomgående ändringarna i utlänningslagen och förslaget att slopa mottagningstjänster som ett sätt att främja frivillig återresa.

I flera utlåtanden uttryckte man oro för hur de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses om en sökande väljer att stanna i landet som illegal invandrare och inte återvänder frivilligt trots att detta skulle vara möjligt.

I många utlåtanden ansågs det att förslaget att sluta tillhandahålla mottagningstjänster skulle påverka de berörda personernas rättigheter och ställning i betydande utsträckning och att förslaget därför är problematiskt med tanke på de grundläggande rättigheterna. Till dessa grundläggande rättigheter hör rätten till avgiftsfri grundläggande utbildning (16 § i grundlagen) och rätten till oundgänglig försörjning och omsorg (19 § i grundlagen).

I propositionen har man utgått från att en person enbart i yttersta undantagsfall ska välja att stanna kvar i Finland och vistas här olagligt. I en del utlåtanden ansåg man detta vara en alltför positiv eller försiktig bedömning. I utlåtandena framfördes emellertid inga sådana motiveringar som skulle föranleda någon betydande omprövning av bedömningen.

Remissinstanserna lade fram ett flertal synpunkter på konsekvensbedömningen. I synnerhet propositionens samhälleliga konsekvenser lyftes fram. En mer utförlig bedömning av konsekvenserna för barn och en precisering av de ekonomiska konsekvenserna efterlystes.

Remissinstanserna framförde att alternativet att asylsökande väljer att stanna i landet som illegala invandrare bör granskas mer ingående med tanke på konsekvenserna. Det väsentliga med tanke på konsekvenserna är hur många personer det kan tänkas handla om. Den bedömningen har redan behandlats ovan. Om antalet är litet blir också conse-

kvenserna ringa, och omvänt. I vissa utlåtanden efterlyste man en bedömning av konsekvenserna för det kommunala servicesystemet.

De viktigaste ändringsbehoven beträffande enskilda bestämmelser enligt utlåtandena gällde de föreslagna bestämmelserna i mottagningslagen.

På basis av utlåtandena har motiveringen till propositionen preciserats. Man har försökt förtydliga och precisera konsekvensbedömningen i utkastet till proposition. Också bestämmelserna i mottagningslagen har preciserats på basis av utlåtandena.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd

14 §. Mottagare av mottagningstjänster. I paragrafen föreskrivs det om mottagande av mottagningstjänster och om målgruppen. Till mottagningstjänsterna hör rätten till inkvartering på en förläggning, mottagningspenning samt andra mottagningstjänster. Mottagningstjänster tillhandahålls personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd. Mottagningstjänster kan tillhandahållas under en rimlig tid också efter det att personen beviljats uppehållstillstånd.

1 och 2 mom. föreslås förbli oförändrade. Bestämmelserna i 3 och 4 mom. föreslås bli överförda till en ny 14 a § där det föreskrivs om hur länge mottagningstjänster ska tillhandahållas.

14 a §. Hur länge mottagningstjänster tillhandahålls. I paragrafen föreslås bestämmelser om hur länge mottagningstjänster ska tillhandahållas och om begränsningar av tillgången till tjänster. Personer som söker internationellt skydd har i regel rätt till mottagningstjänster till dess att de antingen beviljas uppehållstillstånd eller får avslag på sin ansökan och lämnar landet. När det gäller asylsökande medborgare i en EU-medlemsstat eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz har rätten till mottagningstjänster begränsats så att den upphör när den berörda personen har fått del av ett beslut om avslag.

I 1 mom. föreslås en grundläggande bestämmelse, som överförs från gällande 14 § 3 mom., om att mottagningstjänster ska tillhandahållas tills utlänningsen har avlägsnat sig ur landet.

Bestämmelserna i gällande 14 § 3 och 4 mom. om att mottagningstjänster upphör i fråga om medborgare i EU- och EES-stater föreslås bli överförda till i 2 mom. Det rör sig om en teknisk omorganisering av bestämmelserna. I bestämmelsernas innehåll föreslås inga ändringar.

I 3 mom. föreslås bestämmelser om att rätten till mottagningstjänster ska begränsas när en tredjelandsmedborgare har möjlighet att

frivilligt återvända till sitt hemland. Det är inte motiverat att en utlänning tillhandahålls mottagningstjänster om han eller hon kan välja att återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland. Enligt förslaget ska en utlänning endast ha rätt till mottagningstjänster fram till dess att 30 dagar har förflutit sedan beslutet om avlägsnande ur landet blev verkställbart och polisen har informerat förläggningen om att personen inte kan avlägsnas med följeslagare. Om en utlänning lämnar in en ansökan hos förläggningen om att tas in i programmet för frivillig återresa ska mottagningstjänsterna fortsätta. Om den assisterade återresan trots allt inte kan genomföras eller om utlänningsen återtar sin ansökan upphör enligt förslaget rätten till mottagningstjänster. Tillhandahållandet av tjänsterna ska upphöra omedelbart, och förläggningen ska informera sökanden om att tjänsterna upphör och att sökanden ska lämna förläggningen.

Enligt förslaget upphör tillhandahållandet av mottagningstjänster i alla händelser senast 90 dagar efter ansökan, om inte sökanden har beviljats uppehållstillstånd. Bestämmelser om en maximigräns föreslås för att inte försöket att återvända frivilligt ska ta för lång tid. I praktiken bör det inom 90 dagar stå klart huruvida återresan kommer att genomföras eller inte.

Enligt förslaget har utlänningsen en 90 dagars tidsfrist för att försöka återvända inom ramen för assisterad återresa. Om återresan genomförs fortsätter tillhandahållandet av mottagningstjänster tills utlänningsen lämnar landet. Om återresan inte kan ske inom tidsfristen på 90 dagar får föreståndaren för förläggningen besluta att fortsätta tillhandahålla tjänster.

Om den assisterade återresan inte alls går att genomföra finns det två alternativ. Mottagningstjänster ska fortfarande tillhandahållas om Migrationsverket på ansökan beviljar utlänningsen uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen eller på andra grunder. Det väsentliga vid prövningen av uppehållstillståndet är vad som har varit orsaken till att återresan inte har lyckats. Om sökanden har samarbetat med myndigheterna och med dem

som har organiserat återresan kan han eller hon beviljas uppehållstillstånd med stöd av 51 §. Om Migrationsverket anser att återresan har gått om intet av orsaker som beror på återvändaren nekas denne uppehållstillstånd och rätten till mottagningstjänster upphör. Migrationsverket ska pröva ärendet utifrån de utredningar som står till förfogande i varje enskilt fall. Tjänsteleverantören lämnar en utredning över varför den assisterade återresan inte har kunnat genomföras. Också sökanden ges möjlighet att lämna en egen utredning.

Avsikten är att det inte ska fattas ett separat, överklagbart förvaltningsbeslut om att rätten till tjänster upphör, utan tjänsterna ska upphöra direkt med stöd av lag. En motsvarande lösning om när mottagningstjänster för unionsmedborgare upphör finns i den gällande lagen.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska polisen informera förläggningen om att utlänningen inte kan avlägsnas genom myndighetsåtgärder. Från detta datum löper enligt förslaget en tidsfrist på 30 dagar, inom vilken utlänningen ska besluta huruvida han eller hon tänker ansöka om stöd för frivillig återresa. Om utlänningen inte gör en sådan ansökan har han eller hon således, efter tidsfristen på 30 dagar efter polisens anmälan till förläggningen, inte längre rätt till inkvartering på förläggningen och kan inte heller få det utkomststöd som betalas till asylsökande. Om utlänningen vägrar lämna förläggningen får polisen avlägsna honom eller henne därifrån med stöd av 14 § i polislagen (493/1995). Den bestämmelsen ger polisen befogenheter att på begäran avlägsna en person från ett område eller en plats som omfattas av hemfrid och offentlig frid.

I momentet föreslås vidare en bestämmelse om att momentet inte ska tillämpas på barn som saknar vårdnadshavare. Bestämmelsen kommer sannolikt att tillämpas endast sällan, eftersom Migrationsverket inte i praktiken har fattat beslut om att återsända personer utan vårdnadshavare till tredjeländer. Barn har endast kunnat utvisas till en annan EU-medlemsstat som med stöd av den s.k. Dublinförordningen ansvarar för behandlingen av barnets asylansökan inom EU. Assisterad återresa tillämpas inte i de situationer som omfattas av Dublinförordningen.

I 4 mom. föreslås en bestämmelse som ger förläggningens föreståndare rätt att besluta att förläggningen ska tillhandahålla tjänster också efter att den i 2 och 3 mom. nämnda tidsfristen har löpt ut. Med avvikelse från det som i 2 och 3 mom. i övrigt bestäms om att mottagningstjänsterna upphör ska förläggningens föreståndare få besluta att en person under en rimlig tid och av särskilda personliga orsaker ska omfattas av mottagandet. I vissa undantagsfall kan det vara motiverat att låta en utlänning omfattas av mottagande under en rimlig tid efter utgången av den tidfrist inom vilken han eller hon borde ha lämnat förläggningen. För att inte bestämmelsens primära syfte ska urvattnas bör denna möjlighet emellertid tillämpas i begränsad utsträckning. Avsikten är att föreståndaren för förläggningen ska få besluta att tjänster fortfarande ska tillhandahållas om föreståndaren efter att den lagstadgade rätten till tjänsterna har upphört märker att det finns grunder att fortsätta att tillhandahålla tjänster. Det rör sig inte om ett ansökningsärende där sökanden kan ta initiativet.

En särskild personlig orsak kan vara t.ex. att sökanden är gravid och barnet snart kommer att födas, att sökanden har en funktionsnedsättning eller en sjukdom eller är ålderstigen. I praktiken ska det röra sig om en tillfällig orsak. Det bör beaktas att Migrationsverket i sin prövning av uppehållstillstånd och avlägsnande bl.a. beaktar om det finns anledning att bevilja sökanden uppehållstillstånd av individuella, mänskliga orsaker eller på grund av personens sårbara ställning.

En särskild, personlig orsak kan även gälla ett barn som kommit med sin familj. Avsikten är att ett barn genom beslut av föreståndaren för en förläggning ska kunna omfattas av mottagningstjänsterna om barnets föräldrar inte vill återvända frivilligt och om det är bäst för barnet att det omfattas av tjänsterna. Enligt artikel 9 i FN:s konvention om barnets rättigheter har barn rätt att bo med sina föräldrar och upprätthålla ett förhållande med båda föräldrarna. Ett barn får inte skiljas från sina föräldrar mot deras vilja utom när det är för barnets bästa. Enligt 5 § i mottagningslagen ska då denna lag tillämpas på den som är yngre än 18 år särskild uppmärksamhet fästas

vid faktorer som hänför sig till barnets bästa och barnets utveckling och hälsa. Vid bedömningen av barnets bästa ska bestämmelserna om bedömning av barnets bästa i barnskyddslagen (417/2007) beaktas.

En annan särskild, personlig orsak kan vara att utlänningen har anhängiggjort en ansökan om uppehållstillstånd och det är motiverat att fortsätta att tillhandahålla mottagningstjänster tills tillståndsärendet har avgjorts. I praktiken avser detta situationer där det kan tänkas vara möjligt att uppehållstillstånd beviljas. Sökanden har med andra ord klart strävat efter att medverka till återresan, men trots det har återresan inte kunnat genomföras.

31 §. Stöd för återresa. Enligt 1 mom. kan till tredjelandsmedborgare som ansökt om internationellt skydd, den som fått tillfälligt skydd eller som är offer för människohandel och som enligt lagen om hemkommun inte har någon hemort i Finland samt till den som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen som stöd för återresa betalas ett återetableringsbidrag och ersättning för skäligen rese- och flyttkostnader. Ett villkor för beviljande av stöd för återresa ska vara att den berörda personen återvänder till sitt hemland eller något annat land där hans eller hennes inresa är garanterad.

I fråga om en person som sökt internationellt skydd ställs som ytterligare villkor att han eller hon frivilligt avlägsnar sig ur landet i permanent syfte. En person ska anses avlägsna sig ur landet frivilligt när han eller hon på eget initiativ lämnar landet utan en följeslagare som utsetts av den myndighet som är behörig att verkställa beslut om avlägsnande ur landet. Återresan kan alltså anses ske frivilligt även i det fall att återvändaren exempelvis har meddelats beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och i samband med detta har meddelats beslut om avlägsnande ur landet. En person ska anses avlägsna sig ur landet i permanent syfte när han eller hon har återtagit alla sina anhängiga ansökningar om uppehållstillstånd, betänketid i fråga om ett offer för människohandel eller främlingspass, eller återtagit alla besvär som han eller hon har anfört med anledning av beslut som gäller sådana ansökningar, till den del som ändring i dessa beslut får sökas genom besvär med stöd av utlänningslagen.

När det gäller en person som har sökt internationellt skydd krävs det dessutom enligt förslaget för att stöd för återresa ska beviljas att personen återtar sin ansökan eller att han eller hon har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd. Som en person som sökt internationellt skydd ska också betraktas en person vars internationella skyddsstatus har återkallats eller upphävts.

Om en utlänning med stöd av 51 § i utlänningslagen beviljats uppehållstillstånd på grund av att han eller hon är förhindrad att lämna landet, kan han eller hon beviljas bidrag och ersättning när uppehållstillståndet slutar gälla eller om det återkallas.

Avsikten är att den frivilliga återresan i regel ska ordnas som ett samarbete mellan återvändaren och förläggningens personal samt den tjänsteleverantör som svarar för bidrags-, rese- och flyttarrangemangen. Förläggningens personal är i de flesta fall välinformerad om sökandens personliga situation och eventuella behov av hjälp. Innan förläggningens personal börjar organisera en frivillig återresa ska den vid behov av andra myndigheter, exempelvis polisen, eller av tjänsteleverantören, ta reda på om det finns några hinder för att personen återvänder frivilligt och det beviljas stöd för det. Om ett beslut om avlägsnande av en utlänning är verkställbart och den myndighet som är behörig att verkställa beslutet har börjat vidta verkställighetsåtgärder ska utlänningen enligt förslaget inte längre kunna betalas bidrag eller få ersättning för skäligen rese- och flyttkostnader. Om ett beslut om avlägsnande av en utlänning är verkställbart och de verkställighetsåtgärder som den myndighet som är behörig att verkställa beslutet har börjat vidta däremot har visat sig vara resultatlösa, ska utlänningen enligt förslaget kunna betalas bidrag och ersättas för skäligen rese- och flyttkostnader. Till en person som sökt internationellt skydd och till en person som fått tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och som enligt lagen om hemkommun inte har någon hemort i Finland, som efter återresan på nytt kommer till Finland, ska bidrag kunna betalas på nytt och skäligen rese- och flyttkostnader ersättas endast i exceptionella situationer. En sådan exceptionell situation kan exempelvis vara att omständigheter

na i hemlandet eller något annat land där personens inresa var garanterad har försämrats i betydlig grad sedan återkomsten, och han eller hon därför har grundad anledning att komma till Finland på nytt. Bedömningen av förändringar i omständigheterna ska basera sig på Migrationsverkets beslut om internationellt skydd.

Enligt 2 mom. ska en förutsättning för beviljande av bidrag vara att återvändaren är i behov av stöd och inte kan täcka kostnaderna för återintegrationen eller rese- och flyttkostnaderna genom förvärvsarbete, andra inkomster eller tillgångar eller på något annat sätt. Stödbehovet ska bedömas individuellt. En tillräcklig förutsättning för att få bidrag och ersättning för rese- och flyttkostnader ska i regel vara att återvändaren faktiskt saknar tillgängliga medel att återvända och återetablera sig. Ett ytterligare villkor för beviljande av bidrag ska vara att sökanden har en plan för användningen av bidraget. Återvändaren ska exempelvis i ansökan ange hur han eller hon tänker använda ett eventuellt bidrag. Avsikten är att förläggningspersonal vid bidragsprövningen, vid behov tillsammans med den tjänsteleverantör som svarar för rese-, flytt- och bidragsarrangemangen, ska bedöma huruvida planen för användningen av bidraget går att genomföra i återvändarens hemland eller något annat land där hans eller hennes inresa är garanterad. Vid behov kan återvändaren, förläggningspersonal och tjänsteleverantören tillsammans bearbeta planen innan förläggningspersonal beviljar bidraget.

Vid fastställandet av bidragsbeloppet ska enligt förslaget återvändarens personliga omständigheter och förhållandena i återvändandelandet beaktas. Bestämmelsen gör det möjligt att tillämpa olika bidragsbelopp på det sätt som närmare bestäms genom förordning av inrikesministeriet. Avsikten är att bidragets basdel ska fastställas utifrån förhållandena i återvändandelandet. Dessutom ska det kunna fastställas ett förhöjt bidrag, t.ex. för så kallade sårbara personer, eller ett nedsatt bidrag, om det finns en till personen hänförlig grund för att sänka bidragsbeloppet. En grund för förhöjt bidrag kunde vara exempelvis hälsoskäl, funktionsnedsättning, lång-

varig sjukdom, hög ålder eller att det rör sig om en ensamförsörjarfamilj.

Det föreslås att närmare bestämmelser om bidraget och bidragsbeloppet ska utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Avsikten är att bidraget ska betalas till återvändaren antingen som ett penningbidrag eller så att återvändaren får förnödenheter till ett värde som helt eller delvis motsvarar beloppet av bidraget. För att bidraget ska kunna betalas helt eller delvis i form av förnödenheter förutsätts det att detta är mer ändamålsenligt med tanke på återvändarens återintegration än ett bidrag som i sin helhet betalas i kontanter. Ett ytterligare villkor för att bidraget ska kunna betalas helt eller delvis i form av förnödenheter är att de förnödenheter som är ändamålsenliga med tanke på återvändarens återintegration kan tillhandahållas i återvändarens hemland eller något annat land där hans eller hennes inresa är garanterad. Avsikten är att bidragsbeloppet ska bestämmas utifrån återvändarens rättsliga ställning och hemlandet eller det land där hans eller hennes inresa är garanterad. En faktor vid bestämmandet av storleken på bidraget kunde vara OECD:s ODA-kriterier.

Enligt 3 mom. ska bidraget samt ersättningen för rese- och flyttkostnader beviljas av den förläggning där återvändaren är registrerad som klient. En person som sökt internationellt skydd och som inte längre är registrerad vid någon förläggning kan enligt förslaget lämna in ansökan hos Migrationsverket. Om t.ex. en utlänning som stannat och som vistas olagligt i landet trots allt frivilligt vill återvända till sitt hemland ska han eller hon kunna lämna in ansökan hos Migrationsverket. Ansökan innebär inte att utlänningen erbjuds inkvartering. Tillägget öppnar möjligheten till frivillig återresa också för dem som beviljats uppehållstillstånd med stöd av utlänningslagens 51 § och som inte längre är registrerade vid en förläggning.

Enligt förslaget ska bidrag och ersättning beviljas på ansökan. En person som sökt internationellt skydd kan enligt förslaget göra en ansökan om bidrag och ersättning sedan han eller hon har återtagit sin ansökan om internationellt skydd eller fått avslag på sin ansökan.

Bidraget eller ersättningen kan enligt förslaget återkrävas om det visar sig att bidraget eller ersättningen har betalats ut på felaktiga grunder eller utan grund. Avsikten är att den förläggning som beviljat bidraget eller ersättningen kan återkräva dem. Ansökan om återkrav ska lämnas till den förvaltningsdomstol inom vars domkrets förläggningen är belägen.

1.2 Utlänningslagen

51 §. *Beviljande av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet.* Det föreslås att uppställningen i 1 mom. ändras så att bestämmelserna om grunderna för beviljande av uppehållstillstånd delas upp i två punkter. Ordalydelsen i momentets 2 punkt föreslås bli ändrad så att där i stället för avlägsnande ur landet talas om återvändande. Avlägsnande ur landet har i den gällande bestämmelsen betraktats som avlägsnande genom myndighetsåtgärder. Samtidigt föreslås paragrafens rubrik bli ändrad så att det i stället för hinder för avlägsnande ur landet talas om att utlänningen är förhindrad att lämna landet.

I utlänningslagens 146 a § har återvändande formulerats som ett allmänbegrepp som i överensstämmelse med återvändandedirektivet omfattar alla former av verkställande av beslut om avlägsnande ur landet. Enligt återvändandedirektivet kan med återvändande avses antingen frivilligt återresa eller avlägsnande som verkställs av den behöriga myndigheten med hjälp av lämpliga säkerhetsåtgärder och följeslagare. Enligt högsta förvaltningsdomstolens tolkning omfattar emellertid den situation som avses i 51 § 1 mom. inte frivillig återresa eftersom i den bestämmelsen används begreppet "avlägsnande ur landet". Den föreslagna ändringen innebär att uppehållstillstånd på grund av att utlänningen är förhindrad att lämna landet inte ska beviljas om utlänningen i praktiken har möjlighet att återvända till sitt hemland frivilligt. Om det inte finns några skyddsrelaterade hinder för att utlänningen återvänder till sitt hemland och det är möjligt för honom eller henne att återvända frivilligt finns det enligt förslaget ingen grund att bevilja uppehållstillstånd i Finland. Det att utlänningen själv vill stanna

i Finland ska inte vara en tillräcklig orsak att bevilja uppehållstillstånd. När Migrationsverket överväger att bevilja uppehållstillstånd med stöd av 51 § ska myndigheten bilda sig en uppfattning om huruvida det faktiskt är möjligt för personen att återvända. Vid bedömningen av huruvida återresa ska anses vara omöjligt ska vardera formen av återvändande, dvs. frivillig återresa och återsändande, beaktas. En person kan återsändas om det inte finns något hinder för att personen återvänder frivilligt, även i det fall att ursprungslandet vore ovilligt att utfärda de dokument som krävs för återsändandet eller annars ovilligt att ta emot egna medborgare som återsänds mot sin vilja. Det faktum att det finns människor som antingen på egen hand eller genom att utnyttja systemet för assisterad frivillig återresa självmant har återvänt till något land från Finland visar tydligt att det i enskilda fall är möjligt att återvända. Frågan ska emellertid alltid prövas med hänsyn till sökandens individuella situation. När det gäller en utlänning som sökt internationellt skydd har man redan i ansökningskedet granskat skyddsbehovet och bedömt att personen med hänsyn till skyddsbehovet kan anses ha möjlighet att återvända.

I paragrafen föreslås ett nytt 2 mom. i vilket det bestäms om ett nytt villkor för beviljande av tillfälligt uppehållstillstånd. Det nya villkoret har samband med den situation som avses i den föreslagna 1 mom. 2 punkten. För att uppehållstillstånd ska kunna beviljas förutsätts enligt förslaget att det är omöjligt för utlänningen att frivilligt återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland. Uppehållstillstånd ska inte beviljas om utlänningen har möjlighet att återvända men vägrar att göra det. I fråga om en person som sökt om internationellt skydd innebär detta att denne inte utnyttjar möjligheten till frivillig återresa trots att en sådan möjlighet existerar. Momentet kan också tillämpas på personer som inte hör till målgruppen för assisterad frivillig återresa.

Uppehållstillstånd ska inte heller beviljas om utlänningen har försvårat arrangemangen för återresan, vare sig det rör sig om avlägsnande ur landet genom myndighetsåtgärder eller arrangemang för frivillig återresa. Åtgärder som försvårar arrangemangen för åter-

resan är bl.a. att personen underlåter att göra det som krävs för att genomföra återresan, exempelvis att hämta ett resedokument eller någon annan handling från det egna landets representation. Det kan också handla om att personen upprepade gånger låter bli att komma till flygfältet vid överenskommen tid när han eller hon borde avlägsna sig ur landet eller på annat sätt försvårar tjänsteleverantörens arbete i fråga om researrangemangen.

Om en utlänning har gjort en ansökan om assisterad frivillig återresa men återresan inte har kunnat genomföras kan han eller hon ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd. Migrationsverket ska då utifrån en utredning bedöma huruvida återresan har misslyckats på grund av sökandens agerande, eller om det har funnits någon annan orsak och sökanden har samarbetat och strävat efter att underlätta återresan. Sökanden ska höras och han eller hon får framföra sin uppfattning om den situation som har lett till att återresan har förhindrats.

Myndigheten kan även med tillämpning av 2 mom. låta bli att bevilja en utlänning som har uppehållsrätt i en annan medlemsstat i Europeiska unionen tillfälligt uppehållstillstånd, om utlänningen trots ett krav som ställs med stöd av utlänningslagens 149 b § vägrar återvända till den medlemsstaten och det därför beslutas att han eller hon ska avvisas till ett land utanför EU.

Högsta förvaltningsdomstolen utfärdade den 22 november 2013 ett avgörande om tillämpningen av 51 § 1 mom. Enligt avgörandet krävs det i och för sig inget verkställbart avvisningsbeslut för att förutsättningarna för ett tillfälligt uppehållstillstånd ska få utredas. Om Migrationsverket när det fattar beslut om avvisning inte utifrån dokumentationen eller landinformationen har särskilda skäl att misstänka att det finns något tekniskt hinder för avvisning behöver således myndigheten inte särskilt utreda de faktiska möjligheterna att avlägsna en utlänning ur landet innan den utfärdar avvisningsbeslutet. I detta sammanhang bör det noteras att det i normala fall är polisens uppgift att i egenskap av verkställande myndighet utreda möjligheterna till avvisning när ett verkställbart avvisningsbeslut har utfärdats. I enlighet med avgörandet kan Migrationsverket redan innan det görs ett

försök att återsända den berörda personen bevilja personen tillfälligt uppehållstillstånd, om det i förväg står klart att återsändandet inte på något sätt kommer att kunna verkställas. Bestämmelserna i den gällande paragrafens 2 och 3 mom. föreslås med oförändrat innehåll bli paragrafens 3 och 4 mom.

78 §. Rätt att arbeta med stöd av uppehållstillstånd. Ordalydelsen i 3 mom. 6 punkten föreslås bli ändrad så att den överensstämmer med den föreslagna nya rubriken för 51 §.

200 a §. Verkställighet av utvisning när ett tillfälligt verkställighetshinder är undanröjt. I lagen föreslås en ny paragraf om verkställighet av utvisning. Bestämmelsen ska gälla utvisning i de fall där en utlänning har vistats i landet med ett tillfälligt uppehållstillstånd som beviljats med stöd av lagens 51 § och grunden för vistelsen inte längre finns. Det föreslås att ett beslut om utvisning ska få verkställas även om det överklagas. Det rör sig om ett undantag från huvudregeln att ett beslut om utvisning med stöd av lagens 200 § inte får verkställas förrän beslutet har vunnit laga kraft.

Utvisning sker i regel i en situation där en utlänning eventuellt har vistats i landet en längre tid och det är motiverat att invänta förvaltningsdomstolens lagakraftvunna avgörande innan utvisningen verkställs. Eftersom vistelsen i det i det fall som avses i utlänningslagens 51 § uttryckligen ska vara tillfällig finns det inget sådant behov att vänta på behandling i en fullföljdsdomstol när hindret väl är undanröjt. I praktiken har man erfarit att grundtanken och syftet med ett tillfälligt uppehållstillstånd inte förverkligas om hela återsändandeprocessen inklusive ändringssökande pågår i flera år efter att vistelsen slutat vara av tillfällig karaktär och uppehållstillståndet löpt ut.

Avsikten är att utlänningen ska få utvisas ur landet när den situation som utgjorde grund för beviljandet av tillståndet har förändrats och det tillfälliga hindret för återresan är undanröjt. Då ska myndigheten antingen få återkalla uppehållstillståndet eller låta bli att bevilja fortsatt tillstånd. Med stöd av 58 § 5 mom. i utlänningslagen får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd återkallas, om de villkor på grundval av vilka tillståndet bevil-

jades inte längre uppfylls. Som utvisningsgrund ska användas bestämmelsen i 149 § 1 mom. 1 punkten, enligt vilken en utlänning som haft uppehållstillstånd får utvisas ur landet om han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Det föreslås att bestämmelser om det bidrag som beviljas som stöd för återresa, om bidragsbeloppet samt om förfarandena för beviljande av bidrag utfärdas genom förordning av inrikesministeriet. Bemyndigandet föreslås i mottagningslagens 31 § 2 mom.

Avsikten är att det genom förordning av inrikesministeriet ska meddelas närmare anvisningar om de praktiska arrangemangen i samband med beviljande av bidrag, exempelvis när det gäller informationsutbytet och arbetsfördelningen mellan myndigheterna. Det rör sig om tekniska frågor kring verkställigheten, inte om frågor av sådan samhällelig eller politisk betydelse som skulle kräva reglering genom förordning av statsrådet.

Genom förordningen ska det också föreskrivas om bidragsbeloppet. Beloppet ska vara av olika storlek beroende på återvändandelandet och beroende på om sökandens personliga situation föranleder ett större eller mindre bidragsbehov än normalt. Avsikten är att det i förordningen ska bestämmas om nedsatt, normalt och förhöjt bidragsbelopp.

I propositionen har man utgått från att det inte är ändamålsenligt att föreskriva om bidragsbeloppen genom förordning av statsrådet och att en regelbunden justering av bidragsbeloppen kan göras mer flexibelt på detta sätt än genom förordning av statsrådet.

För verkställandet av systemet för frivillig återresa har det inrättats en arbetsgrupp vid Migrationsverket. Innehållet i förordningen kommer att preciseras utifrån arbetsgruppens beredningsarbete.

3 Ikraftträdande

Programmet för frivillig återresa har genomförts inom ramen för IOM:s projekt, som har finansierats av Europeiska återvändandefonden och Migrationsverket. Verksamheten

kommer att fortsätta under perioden 1.1.2014–30.6.2014 inom ramen för IOM-projektet "Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland II". Avsikten är att man vid avslutandet av projektet smidigt och utan dröjsmål ska kunna övergå till den verksamhet som styrs av Migrationsverket och genomförs av förläggningarna. Innan Migrationsverket inleder verksamheten ska den konkurrensutsatta anskaffningen till den del som verksamheten kräver tjänster av utomstående tjänsteleverantörer. Målet är att lagarna ska träda i kraft tidigast vid ingången av 2015 om det är möjligt att genomföra övergångsarrangemangen. Ändringarna i utlänningslagen bör fås i kraft så snart som möjligt efter det att lagarna har godkänts. Ändringarna i mottagningslagen ska enligt förslaget träda i kraft senast den 1 juli 2015, när projektet "Frivilligt återvändande och stöd för återvändande från Finland II" har avslutats.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Bestämmelserna i utlänningslagen ska stå i samklang med Finlands internationella förpliktelser. Utlänningar ska garanteras ett processuellt skydd när deras rätt att resa in eller fortsatt uppehålla sig i Finland avgörs. Ur kravet på bestämmelser i lag kan man i sin tur härleda dels ett förbud mot diskriminering och godtycke i behandlingen av en utlänning, dels också ett krav på att grunder och beslutsprocesser som gäller inresa och uppehåll i Finland ska tillgodose de sökandes rättskydd. I samband med totalrevisionen av utlänningslagen behandlade riksdagens grundlagsutskott ingående utlänningslagstiftningens förhållande till grundlagen och de internationella förpliktelserna om mänskliga rättigheter (GrUU 4/2004 rd).

I denna proposition föreslås det att bestämmelser i mottagningslagen och utlänningslagen ändras. När man granskar propositionen är åtminstone bestämmelserna i grundlagens 9 och 21 § väsentliga med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Propositionen kan också anses ha anknytning till grundlagens 6 och 19 §.

Mottagningstjänsterna har tidigare begränsats genom regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 3 och 19 c § i lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande (RP 25/2010 rd). Genom propositionen ändrades lagen om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande så att en asylsökande som är medborgare i Europeiska unionen, Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz inte längre ska omfattas av mottagandet av asylsökande efter det att han eller hon fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd. Grundlagsutskottet ansåg inte ändringen vara problematisk med tanke på 6 eller 19 § i grundlagen. Mottagningslagen totalreviderades sedermera (RP 266/2010 rd) och bestämmelsen togs som sådan in i lagens 14 §.

När mottagningslagen stiftades var syftet att genomföra jämlikhetsprincipen, som tryggas som en grundläggande fri- och rättighet i 6 § i grundlagen. Det bestämdes att mottagningstjänster ska tillhandahållas alla personer som söker internationellt skydd och alla dem som får tillfälligt skydd. Enligt grundlagsutskottets tidigare övervägande (GrUU 26/2010 rd) fanns det godtagbara grunder för att ge medborgare i en medlemsstat i EU eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz en annan rättslig ställning än andra asylsökande i samma situation. I den ändring som utlåtandet gällde fick unionsmedborgare och därmed jämförbara personer en annan ställning än andra asylsökande. När det gällde de grundläggande fri- och rättigheterna bedömdes förslaget i förhållande till grundlagens 6 § 2 mom. Regleringen anknyter också till rätten till oundgänglig försörjning och omsorg som tryggas i grundlagens 19 § 1 mom.

Utskottet konstaterar i sitt utlåtande att unionsmedborgare och därmed jämförbara personer som anhållit om asyl på grundval av 19 c § 5 mom. i lagförslaget av personliga orsaker kan omfattas av mottagande ännu efter att ha fått avslag, trots det som bestäms i 3 § 2 mom. Beslutet om att låta en person omfattas av mottagande under en skälig tid ska fattas av föreståndaren för förläggningen. Dessutom kan en person omfattas av mottagande i sju dagar fram till avvisningen, om han eller

hon går med på att avlägsna sig ur landet under övervakning eller accepterar att beslutet om avvisning verkställs innan det har gått 30 dagar efter att personen fick del av beslutet. Framför allt den bestämmelse som tillåter att ta hänsyn till individuella förhållanden bidrar till att göra förslaget mindre problematiskt med tanke på förbudet mot diskriminering.

Utskottet noterar dessutom att personerna inte går miste om sin rätt att få oundgänglig försörjning och omsorg enligt grundlagens 19 § 1 mom. trots att de inte längre omfattas av mottagande av asylsökande. Det kan hända att förslaget leder till att sådana personer i en nödsituation tar till skyndsamt utkomststöd (lagen om utkomststöd, 14 § 3 mom.) när de inte kan få oundgänglig försörjning på något annat sätt.

Det att tillhandahållandet av mottagningstjänster upphör innebär inte att personen inte längre har grundläggande rättigheter. I praktiken är det lättare för en utlännings att få socialvårdstjänster och hälso- och sjukvårdstjänster när han eller hon omfattas av mottagning än när han eller hon vistas i landet olagligt. Rätten att få mottagningstjänster kan i sig inte betraktas som en sådan grundläggande rättighet som en person bör omfattas av även när det inte längre finns några grunder för att få dessa tjänster. Om en person som omfattas av mottagning beslutar sig för att vistas i landet olagligt, tillgodoses hans eller hennes grundläggande rättigheter på samma sätt som i fråga om andra personer som vistas i landet olagligt. Institutet för hälsa och välfärd publicerade den 7 mars 2014 en redogörelse om hälsovårdstjänster för s.k. papperslösa i Finland. I redogörelsen utreds fenomenet och man lägger fram alternativ för hur de grundläggande rättigheterna kunde tillgodoses bättre än tidigare.

I den nu föreslagna ändringen av mottagningslagens 14 § är målgruppen en annan än ovannämnda unionsmedborgare och därmed jämförbara personer. Samma princip om att i en nödsituation tillgripa skyndsamt utkomststöd gäller också tredjelandsmedborgare som inte längre har rätt till mottagningstjänster och som inte avlägsnar sig ur landet. I förslaget ingår också en möjlighet att genom beslut av föreståndaren för förläggningen fortsätta att tillhandahålla mottagningstjänster för en

utlänning om det finns särskilda, personliga orsaker att göra det.

Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Personer som söker internationellt skydd och personer som får tillfälligt skydd vistas i enlighet med utlänningslagens 40 § lagligen i landet. Den i grundlagen tryggade rätten att röra sig fritt och välja bostadsort gäller därför dem.

Det hör till en suverän stats prövningsrätt att avgöra vilka utlänningar den släpper in på sitt territorium. En bestämmelse om utlänningars rätt att röra sig över Finlands gränser ingår i 9 § 4 mom. grundlagen, och 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". Utgångspunkten för bestämmelsen är den gällande folkrättsliga regeln att utlänningar inte generellt har rätt att slå sig ner i ett annat land. Därför ska rätten för utlänningar att resa in i Finland och vistas i landet regleras genom lag. Lagens innehåll ska stämma överens med Finlands internationella förpliktelser. Ovan nämnda omständigheter framgår även av riksdagens grundlagsutskotts utlåtande GrUU 23/1998 rd. Bestämmelser om grunder för avlägsnande ur landet finns i utlänningslagen. I utlänningslagen ingår också en bestämmelse som motsvarar förbudet mot återsändande enligt grundlagens 9 § 4 mom. och enligt internationella förpliktelser. 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 rättigheterna kommer inte längre att begränsas på grundval av medborgarskap.

Grundlagens 21 § gäller rättsskydd. 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 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. ska 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. I propositionen föreslås en ny bestämmelse om verkställbarheten av utvisningsbeslut. Genom en ändring som avser situationer där de tillfälliga hinder som ledde till att uppehållstillstånd beviljades har undanröjts ska verkställigheten av utvisning förenklas så att den motsvarar utgångsläget för ett verkställbart beslut om avvisning. Upphållstillstånd som beviljas på grund av att en utlänning är förhindrad att lämna landet utfärdas alltid utifrån tillfälliga skäl och i situationer där det inte finns något skyddsrelaterat behov som hindrar utlänningen från att återvända till sitt hemland. När hindren har undanröjts finns det inget behov av och ingen orsak att skjuta upp verkställigheten av avlägsnandet till dess att besvärprocessen har slutförts. I propositionen har man beaktat rättsskyddsaspekterna. Bestämmelser om besvär förfarandet finns i utlänningslagen.

Propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning i enlighet med 72 § i grundlagen.

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

Lagförslag

1.

Lag**om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) 14 och 31 § samt
fogas till lagen en ny 14 a § som följer:

14 §

Mottagare av mottagningstjänster

Mottagningstjänster tillhandahålls personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd.

Mottagningstjänster kan under en rimlig tid tillhandahållas personer som på basis av ansökan om internationellt skydd fått uppehållstillstånd och personer som fått tillfälligt skydd och har beviljats kontinuerligt uppehållstillstånd.

14 a §

Hur länge mottagningstjänster tillhandahålls

Om uppehållstillstånd förvägras eller det tillfälliga skyddet upphör för en utlänning som fått mottagningstjänster, tillhandahålls personen i fråga mottagningstjänster tills han eller hon har avlägsnat sig ur landet.

Den som söker internationellt skydd och är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz tillhandahålls emellertid mottagningstjänster endast tills han eller hon fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd. Om en medborgare i en ovan nämnd stat som fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd samtycker till att lämna landet under övervakning eller samtycker till att beslutet om avvísning verkställs innan 30 dagar har förflutit från delgivningen av beslutet, kan personen tillhandahållas mottagningstjänster fram till dess att

han eller hon lämnar landet, dock i högst 7 dygn.

För en tredjelandsmedborgare som inte har gjort en ansökan om assisterad frivillig återresa tillhandahålls mottagningstjänster i högst 30 dagar från det att beslutet om avlägsnande ur landet har blivit verkställbart och polisen har informerat förläggningen om att avlägsnandet inte kan verkställas genom myndighetsåtgärder. Har en assisterad återresa trots ansökan inte genomförts eller har ansökan om assisterad återresa återtagits, upphör emellertid tillhandahållandet av mottagningstjänster senast 90 dagar efter det att ansökan gjordes, om inte tredjelandsmedborgaren har beviljats uppehållstillstånd. Detta moment tillämpas inte på mottagningstjänster för barn som saknar vårdnadshavare.

Trots de tidsgränser som föreskrivs i 2 och 3 mom. får föreståndaren för en förläggning besluta att någon av särskilda skäl som anknyter till dennes person ska tillhandahållas mottagningstjänster under en rimlig tid.

31 §

Stöd för återresa

Till den tredjelandsmedborgare som sökt internationellt skydd, den som fått tillfälligt skydd eller som är offer för människohandel och som enligt lagen om hemkommun inte har någon hemort i Finland samt till den som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen kan som stöd för återresa betalas bidrag och ersättning för skäliga rese- och flyttkostnader för återresan till hemlandet eller till något annat land där hans eller hennes inresa är garanterad. En förutsättning

för att bidrag och ersättning ska betalas till den som sökt internationellt skydd är dessutom att han eller hon frivilligt och i permanent syfte avlägsnar sig ur landet efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen.

Bidrag och ersättning beviljas, om den återvändande personen är i behov av stöd och inte kan börja återintegrera sig eller täcka sina rese- och flyttkostnader genom förvärvsarbete, andra inkomster eller tillgångar eller på något annat sätt. När bidragsbeloppet bestäms ska återvändarens personliga omständigheter och förhållandena i återvändandelandet beaktas. För att bidrag ska beviljas förutsätts det att sökanden har en plan för hur bidraget kommer att användas. Närmare be-

stämmelser om bidraget och dess belopp samt om förfarandena vid beviljande av bidrag utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

Bidrag och ersättning beviljas på återvändarens ansökan av den förläggning där han eller hon är registrerad som klient. Om återvändaren inte längre är registrerad som klient vid en förläggning, kan bidraget på ansökan beviljas av Migrationsverket. Den beviljande förläggningen eller Migrationsverket kan återkräva bidrag eller ersättning som visar sig ha betalats ut på felaktiga grunder eller utan grund. Ansökan om återkrav ska lämnas till den förvaltningsdomstol inom vars domkrets förläggningen är belägen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag**om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 51 § och 78 § 3 mom. 6 punkten, av dem 78 § 3 mom.
6 punkten sådan den lyder i lag 1218/2013, samt
fogas till lagen en ny 200 a § som följer:

51 §

*Beviljande av uppehållstillstånd på grund av
att utlänningsen är förhindrad att lämna lan-
det*

En utlänning som befinner sig i Finland
beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, om

1) han eller hon av tillfälliga hälsoskäl inte
kan återsändas till sitt hemland eller sitt per-
manenta bosättningsland, eller

2) det faktiskt är omöjligt för honom eller
henne att återvända till sitt hemland eller sitt
permanenta bosättningsland.

Upphållstillstånd med stöd av 1 mom. 2
punkten beviljas inte, om orsaken till att ut-
länningsen återresa inte genomförs är att han
eller hon inte samtycker till att återvända till
sitt hemland eller sitt permanenta bosättnings-
land eller att han eller hon försvarar ar-
rangemangen för återresan.

Utlänningsens försörjning behöver inte vara
tryggad för att uppehållstillstånd ska kunna
beviljas.

Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd
med stöd av 1 mom., beviljas inte hans eller
hennes familjemedlemmar som befinner sig
utomlands uppehållstillstånd på grund av fa-
miljeband.

Helsingfors den 25 september 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

78 §

Rätt att arbeta med stöd av uppehållstillstånd

Rätt att arbeta har dessutom en utlänning

6) vars uppehållstillstånd är beviljat med
stöd av 51 § på grund av att utlänningsen är
förhindrad att lämna landet,

200 a §

*Verkställighet av utvisning när ett tillfälligt
hinder är undanröjt*

Om ett utvisningsbeslut grundar sig på att
förutsättningarna för beviljande av ett i 51 §
avsett tillfälligt uppehållstillstånd inte längre
föreligger, får utvisningen verkställas även
om utvisningsbeslutet överklagas, om inte
förvaltningsdomstolen bestämmer något an-
nat.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Inrikesminister Päivi Räsänen

1.**Lag****om ändring av lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd (746/2011) 14 och 31 § samt
fogas till lagen en ny 14 a § som följer:

Gällande lydelse

14 §

Mottagare av mottagningstjänster

Mottagningstjänster tillhandahålls personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd.

Mottagningstjänster kan under en rimlig tid tillhandahållas personer som på basis av ansökan om internationellt skydd fått uppehållstillstånd och personer som fått tillfälligt skydd och har beviljats kontinuerligt uppehållstillstånd.

Efter att uppehållstillstånd förvägrats eller det tillfälliga skyddet upphört för en utläning som fått mottagningstjänster, tillhandahålls mottagningstjänster tills personen har avlägsnat sig ur landet. En person som söker internationellt skydd och är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz tillhandahålls emellertid mottagningstjänster endast tills han eller hon fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd.

Om en medborgare i en stat enligt 3 mom. som fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd samtycker till att lämna landet under övervakning eller till att beslutet om avvisning verkställs innan 30 dagar har förflutit från delgivningen av beslutet, kan personen tillhandahållas mottagningstjänster fram till dess att han eller hon lämnar landet, dock i högst 7

Föreslagen lydelse

14 §

Mottagare av mottagningstjänster

Mottagningstjänster tillhandahålls personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd.

Mottagningstjänster kan under en rimlig tid tillhandahållas personer som på basis av ansökan om internationellt skydd fått uppehållstillstånd och personer som fått tillfälligt skydd och har beviljats kontinuerligt uppehållstillstånd.

se 14 a § 2 mom.

se 14 a § 2 och 4 mom.

dygn. Föreståndaren för en förläggning kan besluta att en sådan person ska tillhandahållas mottagningstjänster under en rimlig tid av särskilda personliga orsaker.

*14 a §**Hur länge mottagningstjänster tillhandahålls*

Om uppehållstillstånd förvägras eller det tillfälliga skyddet upphör för en utlänning som fått mottagningstjänster, tillhandahålls personen i fråga mottagningstjänster tills han eller hon har avlägsnat sig ur landet.

se 14 § 3 och 4 mom.

Den som söker internationellt skydd och är medborgare i en medlemsstat i Europeiska unionen eller i Island, Liechtenstein, Norge eller Schweiz tillhandahålls emellertid mottagningstjänster endast tills han eller hon fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd. Om en medborgare i en ovan nämnd stat som fått del av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökan om internationellt skydd samtycker till att lämna landet under övervakning eller samtycker till att beslutet om avvísning verkställs innan 30 dagar har förflutit från delgivningen av beslutet, kan personen tillhandahållas mottagningstjänster fram till dess att han eller hon lämnar landet, dock i högst 7 dygn.

För en tredjelandsmedborgare som inte har gjort en ansökan om assisterad frivillig återresa tillhandahålls mottagningstjänster i högst 30 dagar från det att beslutet om avlägsnande ur landet har blivit verkställbart och polisen har informerat förläggningen om att avlägsnandet inte kan verkställas genom myndighetsåtgärder. Har en assisterad återresa trots ansökan inte genomförts eller har ansökan om assisterad återresa återtagits, upphör emellertid tillhandahållandet av mottagningstjänster senast 90 dagar efter det att ansökan gjordes, om inte tredjelandsmedborgaren har beviljats uppehållstillstånd. Detta moment tillämpas inte på mottagningstjänster för barn som saknar vårdnadshavare.

Trots de tidsgränser som föreskrivs i 2 och 3 mom. får föreståndaren för en förläggning besluta att någon av särskilda skäl som ank-

nyter till dennes person ska tillhandahållas mottagningstjänster under en rimlig tid.

31 §

Stöd för återresa

En person som sökt internationellt skydd kan få ersättning för skäligen resekostnader för återresan till hemlandet eller till något annat land där personens inresa är garanterad, om han eller hon frivilligt avlägsnar sig ur landet efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen. Till personer som fått tillfälligt skydd eller är offer för människohandel och som enligt lagen om hemkommun inte har någon hemort i Finland kan skäligen rese- och flyttkostnader betalas för återresan till hemlandet eller till något annat land där deras inresa är garanterad. *Till en enskild person kan därutöver betalas ett bidragsbelopp som motsvarar utkomststödets grunddel för högst två månader och till en familj ett bidragsbelopp som motsvarar utkomststödets grunddel för högst fyra månader.*

Ersättningen och bidraget beviljas på den återvändande personens ansökan av den förläggning där han eller hon är registrerad som klient.

Den beviljande förläggningen kan återkräva ersättningen eller bidraget, om det visar sig att ersättningen eller bidraget har betalats ut på felaktiga grunder eller utan grund. Ansökan om återkrav ska lämnas till den förvaltningsdomstol inom vars domkrets förlägg-

31 §

Stöd för återresa

Till den tredjelandsmedborgare som sökt internationellt skydd, den som fått tillfälligt skydd eller som är offer för människohandel och som enligt lagen om hemkommun inte har någon hemort i Finland samt till den som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 51 § i utlänningslagen kan som stöd för återresa betalas bidrag och ersättning för skäligen rese- och flyttkostnader för återresan till hemlandet eller till något annat land där hans eller hennes inresa är garanterad. En förutsättning för att bidrag och ersättning ska betalas till den som sökt internationellt skydd är dessutom att han eller hon frivilligt och i permanent syfte avlägsnar sig ur landet efter att ha återtagit sin ansökan om skydd eller efter att ha fått sin ansökan om uppehållstillstånd avslagen.

Bidrag och ersättning beviljas om den återvändande personen är i behov av stöd och inte kan börja återintegrera sig eller täcka sina rese- och flyttkostnader genom förvärvsarbete, andra inkomster eller tillgångar eller på något annat sätt. När bidragsbeloppet bestäms ska återvändarens personliga omständigheter och förhållandena i återvändandelandet beaktas. För att bidrag ska beviljas förutsätts det att sökanden har en plan för hur bidraget kommer att användas. Närmare bestämmelser om bidraget och dess belopp samt om förfarandena vid beviljande av bidrag utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

Bidrag och ersättning beviljas på återvändarens ansökan av den förläggning där han eller hon är registrerad som klient. *Om återvändaren inte längre är registrerad som klient vid en förläggning kan bidraget på ansökan beviljas av Migrationsverket.* Den beviljande förläggningen eller Migrationsverket kan återkräva bidrag eller ersättning som visar sig ha betalats ut på felaktiga grunder eller utan grund. Ansökan om återkrav ska lämnas till den förvaltningsdomstol inom

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

ningen är belägen.

vars domkrets förläggningen är belägen.

2.

Lag**om ändring av utlänningslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 51 § och 78 § 3 mom. 6 punkten, av dem 78 § 3 mom.
6 punkten sådan den lyder i lag 1218/2013, samt
fogas till lagen en ny 200 a § som följer:

Gällande lydelse

51 §

*Beviljande av uppehållstillstånd på grund av
hinder för avlägsnande ur landet*

En utlänning som befinner sig i Finland beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, om han eller hon av tillfälliga hälsoskäl inte kan återsändas till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland eller om det faktiskt är omöjligt att avlägsna honom eller henne ur landet.

För att uppehållstillstånd skall kunna beviljas förutsätts inte att utlänningens försörjning är tryggad.

Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd med stöd av 1 mom., beviljas inte hans eller hennes familjemedlemmar som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband.

78 §

Rätt att arbeta med stöd av uppehållstillstånd

Rätt att arbeta har dessutom en utlänning

Föreslagen lydelse

51 §

*Beviljande av uppehållstillstånd på grund av
**att utlänningen är förhindrad att lämna
landet***

En utlänning som befinner sig i Finland beviljas tillfälligt uppehållstillstånd, om

1) han eller hon av tillfälliga hälsoskäl inte kan återsändas till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland, eller

2) det faktiskt är omöjligt för honom eller henne att återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland.

Uppehållstillstånd med stöd av 1 mom. 2 punkten beviljas inte, om orsaken till att utlänningens återresa inte genomförs är att han eller hon inte samtycker till att återvända till sitt hemland eller sitt permanenta bosättningsland eller att han eller hon försvårar arrangemangen för återresan.

Utlänningens försörjning behöver inte vara tryggad för att uppehållstillstånd ska kunna beviljas.

Om en utlänning beviljas uppehållstillstånd med stöd av 1 mom., beviljas inte hans eller hennes familjemedlemmar som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband.

78 §

Rätt att arbeta med stöd av uppehållstillstånd

Rätt att arbeta har dessutom en utlänning

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

6) vars uppehållstillstånd är beviljat med stöd av 51 § på grund av hinder för avlägsnande ur landet,

6) vars uppehållstillstånd är beviljat med stöd av 51 § på grund av att utläningen är förhindrad att lämna landet,

200 a §

Verkställighet av utvisning när ett tillfälligt hinder är undanröjt

Om ett utvisningsbeslut grundar sig på att förutsättningarna för beviljande av ett i 51 § avsett tillfälligt uppehållstillstånd inte längre föreligger, får utvisningen verkställas även om utvisningsbeslutet överklagas, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.