

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras genom att bestämmelser om nya säkringsåtgärder som gäller boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn fogas till lagen. En utlänning som söker internationellt skydd ska enligt förslaget kunna åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn, om det är nödvändigt för att utreda förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet eller för att säkerställa avlägsnandet ur landet. Boendeskyldighet för barn ska enligt förslaget, när förutsättningarna för tagande i förvar uppfylls, kunna åläggas ett sådant barn utan vårdnadshavare som har fyllt 15 år, och har sökt internationellt skydd, och som fått ett sådant beslut om avlägsnande ur landet som, blivit verkställbart. Boendeskyldigheten för barn omfattar enligt förslaget utöver att barnet ska bo på förläggningen och anmäla sig på förläggningen dagligen även att barnet stannar på förläggningens område. Boendeskyldigheten för barn är avsedd som ett alternativ till tagande av barn i förvar, och de förfaranden som gäller tagande i förvar ska tillämpas i samband med skyldigheten. Boendeskyldigheten för barn kan vara högst två veckor och det ska vara möjligt att förlänga tiden med högst ytterligare en period på två veckor.

Åläggande av boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn ska alltid förutsätta prövning från fall till fall. En person som ålagts boendeskyldighet kan enligt förslaget tillfälligt befrias från skyldigheten av vägande personliga skäl. Vid uppsåtlig underlåtenhet att iaktta skyldigheten kan personen dömas till böter.

Syftet med propositionen är att utveckla säkringsåtgärderna i fråga om personer som söker internationellt skydd, dels för att minska tagandet i förvar, dels för att göra asylförfarandet smidigare och för att säkerställa avlägsnandet ur landet av personer som fått avslag på sin ansökan. Syftet med de förslag som avser att göra asylförfarandet smidigare är också att ha beredskap för en eventuell plötslig ökning av antalet asylsökande.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
INNEHÅLL	2
ALLMÄN MOTIVERING	3
1 INLEDNING.....	3
2 NULÄGE	4
2.1 Lagstiftning och praxis.....	4
2.1.1 Säkringsåtgärder	4
2.1.2 Asylförfarandet.....	8
2.1.3 Inkvartering av dem som söker internationellt skydd	8
2.1.4 Utlänningsförseelse	9
2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet.....	9
2.2.1 Den internationella utvecklingen.....	9
2.2.2 Lagstiftningen i vissa länder.....	12
2.3 Bedömning av nuläget	14
3 MÅLSÄTTNING OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	15
3.1 Målsättning	15
3.2 Alternativ	16
3.3 De viktigaste förslagen.....	19
4 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	20
4.1 Ekonomiska konsekvenser.....	20
4.2 Konsekvenser för myndigheterna	21
4.3 Konsekvenser för barn	22
4.4 Samhälleliga konsekvenser	22
5 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	23
5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	23
5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats.....	23
DETALJMOTIVERING	25
1 LAGFÖRSLAG	25
2 IKRAFTTRÄDANDE	29
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	29
3.1 Rörelsefrihet och frihetsberövande	29
3.2 Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter	32
LAGFÖRSLAG	34
Lag om ändring av utlänningslagen	34
BILAGA	38
LAGFÖRSLAG	38
Lag om ändring av utlänningslagen	38

ALLMÄN MOTIVERING

1 Inledning

Utlänningslagen (301/2004) och lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002, nedan *förvarslagen*) ändrades 2015. Bakgrunden till översynen av bestämmelserna om tagande av utlänningar i förvar var att i programmet för Jyrki Katainens regering hade som en åtgärd antecknats att tagande i förvar av ensamkommande minderåriga asylsökande förbjuds och att det utvecklas alternativ till tagande i förvar. Det dåvarande regeringsprogrammet förutsatte också att avvísningar till följd av negativa asylbeslut ska verkställas snabbare än för närvarande. Genom ändringarna i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter förbättrades ställningen och rättsskyddet för utlänningar som tagits i förvar och man försökte minska de människo- och grundrättsliga samt praktiska problemen i anslutning till tagande i förvar. Genom ändringen genomfördes även nationellt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd, nedan *mottagningsdirektivet*, som antogs i juni 2013. Syftet med ändringen var att begränsa tagandet av minderåriga i förvar.

Medan beredningen av propositionen pågick väckte i synnerhet villkoren för tagande av minderåriga som saknar vårdnadshavare i förvar livlig diskussion. När regeringens proposition (RP 172/2014) överlämnades kom statsrådet med ett uttalande enligt vilken statsrådets målsättning är att avskaffa åldersgränsen på 15 år och att utvidga förbudet mot tagande i förvar till att gälla alla de minderåriga som ska avlägsnas ur landet och som kommit ensamma till landet. Uttalandet förutsatte att inrikesministeriet bereder en på internationell jämförelse baserad utredning om alternativ till att utlänningar tas i förvar. I utredningen skulle särskild uppmärksamhet fästas vid alternativ som tillämpas i stater som förbjudit att ensamkommande minderåriga asylsökande tas i förvar. Utredningen skulle innehålla bedömningar av hur alternativen lämpar sig i Finland och förslag till genomförande av dem. Syftet med utredningen var att beskriva alternativ till tagande i förvar som man i andra EU-länder upptäckt att fungerar men som saknas i det finländska systemet. Målsättningen var en internationell jämförelse framför allt med avseende på hur man skulle kunna onödiggöra att ensamkommande minderåriga tas i förvar. Eftersom det redan nu är sällsynt i Finland att minderåriga som kommit utan vårdnadshavare tas i förvar, sökte man genom utredningen också lösningar för att minska tagandet av barnfamiljer och vuxna i förvar.

Utredningen om alternativ till tagande i förvar (Inrikesministeriets publikation 35/2014) publicerades den 18 december 2014. Slutsatsen av utredningen var att nya säkringsåtgärder som kunde övervägas är skyldigheter som gäller bostadsorten och elektronisk övervakning. I utredningen konstaterades att elektronisk övervakning är ett alternativ som fortfarande används relativt sällan internationellt. Enligt utredningen saknades i Finland endast möjligheten till skyldigheter som gäller bostadsorten, som används allmänt i flera länder.

Antalet asylsökande i Finland ökade klart under 2015. Därigenom framhövdes behovet av att utveckla säkringsåtgärderna även för att trygga ett smidigt asylsökande och verkställigheten av avlägsnande ur landet särskilt med tanke på eventuella framtida situationer där antalet asylsökande ökar plötsligt.

2 Nuläge

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Säkringsåtgärder

I den gällande utlänningslagen föreskrivs om administrativa säkringsåtgärder, vilkas syfte är att underlätta antingen klarläggandet av förutsättningarna för en utlännings inresa eller vistelse i landet eller avlägsnandet ur landet. Säkringsåtgärderna ingick redan i 1991 års utlänningslag i nästan nuvarande form. I 117 a § i utlänningslagen föreskrivs om allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder. En säkringsåtgärd ska vara nödvändig för att klarlägga förutsättningarna för en utlännings inresa eller vistelse i landet, eller för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig. En säkringsåtgärd kan riktas mot en utlänning om nödvändighetskravet eller någon av dessa allmänna förutsättningar för att förelägga en säkringsåtgärd är uppfyllda.

Beslutet om att använda en säkringsåtgärd och valet av en viss säkringsåtgärd fattas alltid individuellt efter en övergripande prövning. Vid prövningen av om säkringsåtgärder ska användas är det centrala å ena sidan den berörda personens vilja att samarbeta med myndigheterna och å andra sidan hans eller hennes band till Finland. Utifrån dessa bedömer man hur stor risken är för att personen genom att hålla sig undan, avvika eller på något annat sätt försvårar beslutsfattandet som berör honom eller henne eller verkställandet av ett beslut om avlägsnande ur landet.

Utgångspunkten är att man alltid först provar om man kan använda säkringsåtgärderna enligt 118—120 § i utlänningslagen, som är lindrigare än tagande i förvar. Om dessa säkringsåtgärder inte anses effektiva, kan utlänningen tas i förvar. Bestämmelsen om respekterande av utlänningsrättigheter i 5 § i utlänningslagen förutsätter också att andra säkringsåtgärder kommer i första hand. Enligt den får utlänningsrättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt när lagen tillämpas. Användningen av andra säkringsåtgärder än tagande i förvar framhävs i synnerhet när man bedömer om tagande i förvar är rimligt med hänsyn till personens ålder, hälsotillstånd eller någon annan orsak som hänför sig till personen, till exempel graviditet eller en allvarlig sjukdom.

Säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar

Bestämmelser om säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar finns i 118—120 § i utlänningslagen. Enligt 118 § i utlänningslagen kan en utlänning åläggas att regelbundet anmäla sig hos polisen eller gränskontrollmyndigheten eller på en förläggning. Om en utlänning som har ålagts att anmäla sig på en förläggning inte fullgör sin anmälningsskyldighet, ska förläggningen omedelbart underrätta den myndighet som meddelat åläggandet om att utlänningen underlåtit att anmäla sig. Anmälan på en förläggning blev möjlig i och med den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft i juli 2015. Enligt 119 § i utlänningslagen kan en utlänning åläggas att överlämna sitt resedokument och sin biljett till polisen eller gränskontrollmyndigheten eller att meddela polisen eller gränskontrollmyndigheten var han eller hon är anträffbar. Enligt 120 § i utlänningslagen får en utlänning åläggas att ställa en sådan säkerhet hos staten för sina kostnader för vistelse och återresa som myndigheten bestämmer. Säkerheten ska frigöras eller återställas när den inte längre behövs för att klarlägga förutsättningarna för utlännings inresa eller vistelse i landet eller för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet. Annars ska säkerheten användas för att täcka utlännings kostnader för vistelse eller återresa. Den del av säkerheten som inte används för kostnaderna ska omedelbart återställas.

Det är svårt att bedöma hur ofta säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar har använts eftersom alla polisinsättningar inte för statistik över dem. Alternativa säkringsåtgärder används i regel från i några fall till ett tiotal fall per år vid polisinsättningar. Polisinsättningen i Helsingfors verkställer en stor del av besluten om avlägsnande ur landet, så i Helsingfors används också mer säkringsåtgärder. Gränsbevakningsväsendet använder relativt aktivt alternativa säkringsåtgärder till tagande i förvar, framför allt när en person förvägras inträde vid de yttre gränserna eller avvisas vid gränsen enligt snabb tidtabell.

Av de säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar används mest anmälningsskyldighet och omhändertagande av resedokument. Som förutsättning för att använda anmälningsskyldigheten har i polisens verksamhet ansetts till exempel följande: personen har ett giltigt resedokument och en adress där han eller hon är anträffbar, risken för att personen ska hålla sig undan eller begå brott är liten och personen har inte giltigt inreseförbud till Schengenområdet. Anmälningsskyldighet används i synnerhet för att trygga avlägsnande ur landet när det inte är fråga om en person som ska beledsagas ur landet. Om personen underlåter att fullgöra anmälningsskyldigheten föreligger ofta grunder för tagande i förvar.

Säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar har visat sig vara en fungerande lösning om de ursprungligen efter noggrann prövning har bedömts lämpa sig väl i det aktuella fallet. Ibland misslyckas dock prövningen av ett enskilt fall och därför har personer som omfattats av dessa säkringsåtgärder också försvunnit.

Tagande i förvar

Enligt artikel 5.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FödrS 63/1999) har envar rätt till frihet och personlig säkerhet. I artikel 5.1 finns en detaljerad förteckning över godtagbara grunder för frihetsberövande. En av dem är en situation då någon lagligen är arresterad eller på annat sätt berövad sin frihet för att förhindra att han obehörigen kommer in i landet eller som ett led i förfarande för utvisning eller utlämnande av honom. Då förutsätts att frihetsberövandet sker i den ordning som lagen föreskriver. Även enligt artikel 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02) har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet.

Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 3 mom. får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag.

Med tagande i förvar avses ett tvångsmedel som på administrativa grunder och med stöd av utlänningslagen riktas mot en utlännings frihet och genom vilket utlännings frihet begränsas genom att han eller hon placeras i en sluten enhet. Bestämmelser om praxis vid tagande i förvar finns dessutom i förvarslagen. Beslut om tagande i förvar fattas av polisen eller Gränsbevakningsväsendet. Tagande i förvar är den effektivaste säkringsåtgärden, men samtidigt den som begränsar individens rättigheter mest. Förutsättningarna för tagande i förvar är exakt avgränsade i lagen och de blir föremål för prövning först när de allmänna förutsättningarna för säkringsåtgärder föreligger.

Bestämmelser om förutsättningarna för tagande i förvar finns i 121 § i utlänningslagen. Om de säkringsåtgärder som avses i 118–120 § inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om 1) det med hänsyn till utlännings personliga eller övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon kommer att hålla sig undan, avvika eller på något annat sätt avsevärt försvåra fattandet av beslut som gäller honom eller

henne eller verkställigheten av beslut om avlägsnande av honom eller henne ur landet, 2) utlänningen behöver tas i förvar för att hans eller hennes identitet ska kunna utredas, 3) utlänningen har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna säkerställas, 4) medan utlänningen har varit tagen i förvar har han eller hon lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd närmast i syfte att fördröja eller störa verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet, 5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten, eller 6) det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot den nationella säkerheten.

Så som konstaterats ovan måste man vid prövningen av om en person ska tas i förvar alltid först bedöma möjligheten att använda andra säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar. Tagande i förvar är dock en motiverad åtgärd i situationer där målsättningarna enligt lagen inte kan uppnås med lindrigare åtgärder. Man är tvungen att ty sig till tagande i förvar framför allt om en person som fått ett avslagsbeslut inte lämnar landet frivilligt och om han eller hon dessutom försöker försvåra återsändningen till sitt hemland. Polisen svarar för delgivningen av återsändningsbeslut och verkställandet av återsändningar. I samband med delgivning av Migrationsverkets beslut om avlägsnande ur landet utreder polisen personens vilja att återvända, diskuterar alternativa lösningar och bedömer om det finns behov av tagande i förvar eller andra säkringsåtgärder.

Tagande i förvar innebär en betydande begränsning av en persons grundläggande rättigheter, varför ett ärende som gäller tagande i förvar utan dröjsmål ska föras till tingsrätten. Förfarandet är likaså underkastat noggrann laglighetsövervakning. Diskrimineringsombudsmannen underrättas om alla beslut om tagande i förvar och riksdagens justitieombudsman genomför regelbundet inspektioner i förvarsenheterna. Dessutom har nationella och internationella organisationer rätt att besöka förvarsenheterna.

Den som är tagen i förvar placeras i första hand i en separat förvarsenhet, vars verksamhet regleras i förvarslagen. Om en utlänning som tagits i förvar är ett barn, får han eller hon inte placeras i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokaler, utan ska alltid placeras i en förvarsenhet. I Finland får utlänningar som tagits i förvar inte i något fall placeras i vanligt fängelse.

Krämertsskog, som upprätthålls av Helsingfors stad, var till hösten 2014 den enda förvarsenheten i Finland. I praktiken räckte enhetens kapacitet inte alltid till för att svara på behovet av tagande i förvar, varför en person som tagits i förvar kunde bli tvungen att först vänta i polisfängelse på att få komma till förvarsenheten. Förvarskapaciteten och framför allt barns och familjers ställning förbättrades när man hösten 2014 öppnade en ny förvarsenhet med 30 platser i anslutning till förläggningen i Joutseno, som upprätthålls av staten. Där har man i synnerhet försökt beakta behoven hos dem som befinner sig i en utsatt ställning. Lokalerna är planerade för familjers särskilda behov så att olika grupper kan hållas separat från varandra och lokalerna kan ändras så att familjer kan placeras i egna lägenheter. För närvarande finns det alltså två förvarsenheter i Finland.

Största delen av de personer som ska tas i förvar har fått ett beslut om avlägsnande ur landet. Åren 2010—2013 skedde i medeltal 81 % av förvarstagandena på grunder i anslutning till avlägsnande ur landet. År 2015 avlägsnades inalles 3180 utlänningar ur landet och drygt 1000 utlänningar togs i förvar. Av de statistikförda enskilda förvarsgrunderna var den vanligaste säkerställande av avlägsnande ur landet (eller beredning eller säkerställande av verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet) och största delen av förvarstagandena gjordes på denna grund, som tillämpades i cirka 85 % av fallen. År 2015 var förvarsgrunden i 15 % av

fallen att klarlägga förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet. I endast cirka 1 % av besluten om tagande i förvar var grunden att utreda en oklar identitet. Fram till utgången av juli 2016 hade sammanlagt 374 utlännningar tagits i förvar. I största delen av fallen var grunden, liksom tidigare år, avlägsnande ur landet.

Tagande av barn i förvar

Enligt artikel 3 i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (FördrS 59—60/1991) ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Enligt artikel 9 i konventionen har barnet rätt att leva med sina föräldrar samt att träffa båda två regelbundet. Barnet ska inte hållas åtskilt från sina föräldrar mot sin vilja, utom när det är för barnets bästa. Enligt artikel 37 i konventionen får inget barn olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet, och frihetsberövande av ett barn får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid.

Enligt 6 § 3 mom. i grundlagen ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Enligt 6 § i utlänningslagen ska i beslutsfattande som gäller ett barn särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till barnets utveckling och hälsa. I paragrafen föreskrivs också om hörande av barn och att ärenden som gäller barn ska behandlas i bråds-kande ordning. Enligt 5 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011, nedan *mottagnings-lagen*) ska vid tillämpning av denna lag särskild uppmärksamhet fästas vid faktorer som hän-för sig till barnets bästa och barnets utveckling och hälsa. Vid bedömningen av barnets bästa ska bestämmelserna i barnskyddslagen (417/2007) beaktas.

Bestämmelser om tagande av barn i förvar finns i 122 § i utlänningslagen. Enligt 1 mom. måste för att ett barn ska få tas i förvar den förutsättning för tagande i förvar som avses i 121 § 1 mom. föreligga och de säkringsåtgärder som avses i 118–120 § utifrån en individuell be-dömning ha konstaterats vara otillräckliga och tagande i förvar nödvändigt som en sista utväg. Vidare enligt 1 mom. ska barnet höras innan beslutet om tagande i förvar fattas och en social-arbetare i tjänsteförhållande som förordnats av det organ som svarar för socialvården ha getts tillfälle att bli hörd.

Enligt 122 § 2 mom. i utlänningslagen krävs när det gäller ett barn som ska tas i förvar till-sammans med sin vårdnadshavare dessutom att tagandet i förvar är nödvändigt för att upprätt-hålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. I praktiken kräver upprätthål-lande av familjebanden tagande i förvar framför allt när barnet befinner sig i landet tillsam-mans med endast en vårdnadshavare. Om vårdnadshavaren antas hålla sig undan kan man i dessa situationer anta att det i praktiken leder till att även barnet hålls undan. När ett barn be-finner sig i landet tillsammans med sin eller sina vårdnadshavare prövar man i princip alltid andra lösningar först före tagande i förvar.

Enligt 122 § 3 mom. i utlänningslagen får ett barn under 15 år som saknar vårdnadshavare inte alls tas i förvar. Ett barn som fyllt 15 år och saknar vårdnadshavare och som söker internation-ellt skydd får inte tas i förvar förrän ett beslut om avlägsnande ur landet av barnet har blivit verkställbart. Sålunda får inte ens ett barn som fyllt 15 år och saknar vårdnadshavare tas i för-var medan asylförfarandet pågår, utan först när barnet redan har fått ett avslagsbeslut och be-slutet om avlägsnande ur landet i anslutning till det har blivit verkställbart.

Enligt 4 mom. ska ett barn som saknar vårdnadshavare och som tagits i förvar frigges senast 72 timmar efter det att barnet togs i förvar. Av särskilda skäl kan tiden i förvar förlängas med högst 72 timmar.

Efter den lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2015 har barn inte fått placeras i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokaler. De ska alltid, också när de befinner sig i landet tillsammans med sin vårdnadshavare, placeras i en förvarsenhet. Så som konstaterats ovan har man i förvarsenheten i Joutseno särskilt beaktat personer som befinner sig i en utsatt ställning, och lokalerna motsvarar familjers särskilda behov. Med tanke på bemötandet av barn har man i Finland också en internationellt avvikande verksamhetsmodell, där förvarsenheternas personal har fått utbildning på det sociala området.

I Finland är det exceptionellt att barn som saknar vårdnadshavare tas i förvar. Möjligheten att ta barn som fyllt 15 år i förvar har dock ansetts motiverad till exempel i situationer där barnet upprepade gånger har gjort sig skyldigt till brott under sin vistelse i Finland och man förbereder att avlägsna barnet ur landet. Så som konstaterats ovan förutsätter tagande i förvar alltid övergripande prövning i varje enskilt fall, där alla säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar prioriteras. I situationer som berör barn bedömer man också huruvida barnskyddsåtgärder kunde riktas mot barnet vid sidan av eller i stället för säkringsåtgärder enligt utlänningslagen. Tagande i förvar som sådant strider dock inte alltid mot barnets bästa, utan det kan också trygga att förfarandet som gäller barnet genomförts lagenligt och kontrollerat. Åren 2011—2012 togs sammanlagt fyra barn som saknade vårdnadshavare i förvar, 2013 togs tio sådana barn i förvar och 2014 endast fyra. År 2015 togs 11 barn som saknade vårdnadshavare i förvar. Detta år har inga barn som saknar vårdnadshavare tagits i förvar.

2.1.2 Asylförfarandet

Ansökan om internationellt skydd avgörs vid asylförfarande enligt 6 kap. i utlänningslagen. Antalet personer som söker internationellt skydd varierar från år till år. Antalet asylsökande som kom till Finland höll sig ganska stabilt i flera års tid, cirka 3000—4000 sökande per år. Hösten 2015 ökade antalet asylsökande dock plötsligt så att antalet sökande blev 32 476 under hela året. I år har det kommit sammanlagt 2 967 sökande fram till utgången av maj. Också antalet minderåriga sökande som saknade vårdnadshavare ökade klart 2015. Då det 2013 kom 156 minderåriga sökande som saknade vårdnadshavare till Finland och 2014 sammanlagt 196, så uppgick de 2015 till sammanlagt 3 024. I år har det fram till utgången av maj kommit sammanlagt 228 minderåriga sökande som saknar vårdnadshavare.

Ansökan om internationellt skydd får avvisas utan prövning då de förutsättningar som föreskrivs i utlänningslagen föreligger. Om ansökan anses vara uppenbart ogrundad kan den avgöras vid så kallat påskyndat förfarande.

2.1.3 Inkvartering av dem som söker internationellt skydd

Enligt 3 § i mottagningslagen avses med förläggning en plats där personer som söker internationellt skydd inkvarteras och där det ordnas mottagningstjänster för dem. Grupphem och enheter för stödboende som är avsedda för barn är också förläggningar.

Asylsökande som är inkvarterade på förläggningar får röra sig fritt i Finland. Enligt 16 § i mottagningslagen inkvarteras person som söker internationellt skydd på en förläggning. Inkvarteringen ska ordnas så att familjemedlemmar kan bo tillsammans om de så vill. Enligt 17 § i mottagningslagen inkvarteras barn utan vårdnadshavare i grupphem. I en enhet för stödboende får barn som fyllt 16 år och saknar vårdnadshavare inkvarteras, om det är motiverat med tanke på barnets utveckling och välfärd. Barn utan vårdnadshavare kan också inkvarteras på andra inkvarteringsställen som är avsedda för barn.

Enligt 18 § i mottagningslagen kan personer som söker internationellt skydd eller får tillfälligt skydd själva ordna sin inkvartering. De ska då skriftligen uppge sin adress och lägga fram ett

hyresavtal eller en annan utredning om den enskilda inkvarteringen för den förläggning där de är registrerade som klienter. Adressuppgifterna och hyresavtalet eller utredningen krävs för att andra mottagningstjänster ska kunna ges. Föreståndaren för en förläggning beslutar om förflyttning av ett barn utan vårdnadshavare till enskild inkvartering efter att ha hört barnet och dess företrädare samt förläggningsens socialarbetare.

I mottagningsdirektivet föreskrivs om bostadsort och rörelsefrihet för den som söker internationellt skydd. Enligt huvudregeln i artikel 7 i direktivet får de sökande röra sig fritt på värdmedlemsstatens territorium eller inom ett område som har anvisats dem av den. Enligt artikel 7.2 får medlemsstaterna besluta om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller, om det är nödvändigt, för en skyndsam prövning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. Enligt artikel 7.4 ska medlemsstaterna se till att det finns möjlighet att bevilja tillfälliga tillstånd för de sökande att lämna den bosättningsort som anges i punkterna 2 och/eller det anvisade området som anges i punkt 1. Beslut ska fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och ska motiveras om de går den sökande emot. Den sökande ska inte behöva begära tillstånd för att infinna sig hos myndigheter eller domstolar om hans eller hennes närvaro är nödvändig.

I Finland begränsas i regel inte möjligheten för den som söker internationellt skydd att själv få välja om han eller hon inkvarteras på en förläggning eller ordnar sin inkvartering själv. Undantag utgör i första hand tagande i förvar som utgör en säkringsåtgärd och kortvarig inkvartering i en flyktingsluss i en situation med massinvandring. Merparten av de sökande inkvarteras på förläggningar. I medeltal cirka 13 procent av de sökande ordnar själva sin inkvartering.

2.1.4 Utlänningsförseelse

I 12 kap. i utlänningslagen ingår straffbestämmelser. Enligt 185 § i utlänningslagen ska en utlänning som uppsåtligen vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller som underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller ansöka om uppehållstillståndskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort, uppsåtligen olovligt utföra förvärvsarbete eller bedriver näring, uppsåtligen försummar att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 118 §, någon annan skyldighet enligt 119 § eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §, eller uppsåtligen reser in i landet trots att han eller hon meddelats inreseförbud av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan för utlänningsförseelse dömas till böter.

Det har inte getts just några domar för utlänningsförseelse på grund av underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten. Största delen av utlänningsförseelserna hänför sig till vistelse utan det resedokument som krävs, till vistelse utan visum eller annat tillstånd, till olovligt arbete och till överträdelser av inreseförbud.

2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet

2.2.1 Den internationella utvecklingen

Tagande i förvar

Tagande i förvar regleras av flera internationella avtal. Ett av de viktigaste av dessa avtal är FN:s konvention om barnets rättigheter. Europeiska unionens medlemsländer ska dessutom iakttä EU:s lagstiftning. Det är en ganska allmän praxis världen över att utlänningar tas i förvar. Förutsättningarna för tagande i förvar varierar åter i hög grad mellan länderna. Inte i något av de länder som är med i jämförelsen har man lyckats onödiggöra tagandet i förvar.

Tagande i förvar är en effektiv säkringsåtgärd, men betraktas ofta som problematiskt med tanke på såväl de mänskliga rättigheterna som de praktiska arrangemangen. Människorättsorganisationer har kritiserat förvarstagandet framför allt med avseende på begränsningen av rörelsefriheten och skyddet för privatlivet. Kritiken mot förvarstagandeförfarandet har fokuserats i synnerhet på minderårigas och utsattas ställning i den internationella människorättsdiskussionen. Tagande i förvar är också en mycket dyr säkringsåtgärd. Många länder håller först nu på att utveckla alternativ till tagande i förvar, men det allmänna målet är att minska i synnerhet tagandet av personer som befinner sig i utsatt ställning i förvar.

Vid en internationell bedömning av alternativen till tagande i förvar ska uppmärksamhet fästas vid de grunder för tagande i förvar som respektive land tillämpar och profilerna hos de personer som tas i förvar. Om något land till exempel nästan utan undantag tar asylsökande i förvar medan ansökan behandlas, är de alternativ och stödåtgärder som erbjuds dem på goda grunder mångsidigare än i de länder där tröskeln för tagande i förvar är hög och man i huvudsak tar sådana personer i förvar som väntar på att avlägsnas ur landet, såsom i Finland.

Problemen med tagande i förvar har aktivt påpekats av till exempel FN:s flyktingorganisation UNHCR samt den internationella koalitionen IDC (*International Detention Coalition*), som motsätter sig tagande i förvar och som är verksam i 50 länder. Staterna förhåller sig på olika sätt till minskat tagande i förvar, men de senaste åren har problemen i synnerhet för grupper som befinner sig i utsatt ställning väckt allmän diskussion. Man bör lägga märke till att de olika alternativens användbarhet i olika länder bestäms i väsentlig mån av hur många och hurudana personer som över huvud taget omfattas av säkringsåtgärderna. Om till exempel asylsökande systematiskt blir föremål för säkringsåtgärder redan medan ansökan behandlas, är de alternativ som erbjuds och syftena med dem annorlunda när om säkringsåtgärderna infaller i första hand i det skede då en person ska avlägsnas ur landet.

Tagande av barn i förvar

Den senaste tiden har uppmärksamhet fästs vid ställningen för minderåriga som tas i förvar och många länder har antingen begränsat eller helt och hållet förbjudit tagande av i synnerhet ensamkommande minderåriga i förvar. Förbudet kan vara bundet till en särskild åldersgräns (14–15 år) eller till barnets ställning som asylsökande. Fullständigt förbud mot tagande av minderåriga i förvar tycks inte nödvändigtvis betyda att landet i fråga skulle ha speciellt effektiva alternativ till tagande i förvar. Ofta placeras minderåriga och deras familjer i separata övervakade enheter och man strävar efter att den totala längden på frihetsberövandet ska vara kort. De alternativ till tagande i förvar som mest används i fråga om ensamkommande minderåriga och barnfamiljer är antingen samhällsövervakning eller anmälningsskyldighet. Även när stödtjänster tillhandahålls försöker man prioritera dem som befinner sig i utsatt ställning.

Av de länder som deltog i Europeiska migrationsnätverket EMN:s undersökning (till migrationsnätverket hör alla EU-länder och Norge. Danmark, Italien och Rumänien deltog inte i undersökningen om alternativ till tagande i förvar) har Spanien, Frankrike, Belgien, Bulgarien, Slovakien och Irland helt och hållet förbjudit att minderåriga tas i förvar. I Tjeckien, Ungern, Polen, Cypern och Slovenien är det dessutom förbjudet att ta ensamkommande minderåriga asylsökande i förvar. Länderna skiljer sig avsevärt från varandra när det gäller det totala antalet förvarstagna och de allmänna villkoren för tagande i förvar. Dessutom är det svårt att jämföra en del av länderna med Finland i vissa avseenden när det gäller både förvaltningspraxis och som invandringsland. **Spanien** är ett intressant land bland dem som förbjudit tagande av ensamkommande minderåriga i förvar, eftersom landet vid sidan av Frankrike har ett mycket högt antal förvarstagna per år. I Spanien har antalet varierat mellan 9 000 och 13 000 personer åren 2010–2013. Av alternativen till tagande i förvar används ändå bara den sedvanliga anmälningsskyldigheten, överlämnande av resedokument och begränsning av bostadsorten. En-

ligt EMN-rapporten kan en minderårig tas i förvar i Spanien endast om strävan med åtgärden är att hålla ihop familjen. Då placeras familjen i en separat familjeenhet.

Allmänt taget kan man konstatera att i länder som förbjudit att ensamkommande minderåriga tas i förvar betonas olika barnskyddsåtgärder och andra stödåtgärder. I många länder placeras barnen i stället i en separat enhet för barn eller familjer där det finns tillgång till behövliga stödåtgärder. Man kan också förordna en intressebevakare för barnet. Ibland kan det i själva verket ändå snarare vara fråga om olika former av tagande av förvar än egentliga alternativ.

Alla länder som deltog i EMN:s undersökning förhåller sig i princip negativt till att särskilt minderåriga som saknar vårdnadshavare tas i förvar. Så som konstateras ovan förbjuder många europeiska länder att minderåriga som anländer utan vårdnadshavare tas i förvar. Dessutom har några länder begränsat tagandet av ensamkommande minderåriga i förvar med åldersgränser. Exempelvis i Österrike och Lettland får barn under 14 år som anländer utan vårdnadshavare inte tas i förvar. I Tjeckien och Polen är åldersgränsen 15 år för andra än asylsökande. Även en del av de tyska delstaterna tillämpar liknande begränsningar, även om man i allmänhet kan avvika från dem till exempel om barnet har gjort sig skyldig till ett brott.

Alternativa säkringsåtgärder

Många länder håller först nu på att utveckla alternativ till tagande i förvar, men det allmänna målet är att minska framför allt tagandet av personer i utsatt ställning i förvar. De senaste åren har det på bred front blivit aktuellt att utveckla, pröva och införa alternativ till tagande i förvar. I många länder ligger alternativa säkringsåtgärder i försöksfasen, de används i ringa utsträckning eller så har användningen av dem ännu inte utvärderats. Den information som finns är ofta utspridd på flera aktörer och det är svårt att få tillförlitlig statistik över både tagandet i förvar och i synnerhet alternativen till tagande i förvar.

Ur staternas synvinkel innebär införandet av alternativa säkringsåtgärder ofta en balansgång mellan att svara på de internationella människorättsförpliktelserna och att effektivt genomföra förfarandena enligt utlänningslagstiftningen. Användningen av alternativ till tagande i förvar får i allmänhet förbehållslöst stöd, och med deras hjälp når man i väsentlig grad samma mål som med tagande i förvar. Vid en internationell jämförelse är det väsentligt att få en överblick: de tillbudsstående alternativen och målsättningarna varierar i hög grad enligt hur många människor som blir föremål för säkringsåtgärder och i vilken ställning de befinner sig. Dessutom måste säkringsåtgärder som riktas mot utlänningsar placeras in i ett större sammanhang som omfattar förvaltningskulturen och förvaltningsprinciperna: det är till exempel väsentligt vilken mål nivå som sätts för en resultatrik myndighetsverksamhet i respektive land.

I de jämförda ländernas praktiska erfarenheter av alternativ till tagande i förvar framhävs att det vore viktigt att i samband med alla säkringsåtgärder fästa uppmärksamhet vid att systemet är rättvist och genomskådligt samt att det finns tillräcklig rådgivning. Ett asyl- eller annat förvarande som verkar rättvist får mer sannolikt sökanden att samarbeta med myndigheterna och kan på så vis minska behovet av tvångsåtgärder. Vid sidan av att utveckla alternativa säkringsåtgärder har många av länderna i jämförelsen ansett det viktigt att främja frivilligt återvändande. Ett system för frivilligt återvändande kan i sig inte betraktas som ett alternativ till tagande i förvar, men att främja frivillighet stöder samma mål som att utveckla alternativ till tagande i förvar. Om ett land har ett fungerande system för frivilligt återvändande, minskar i princip också behovet av att använda säkringsåtgärder.

Med tanke på den helhet som användningen av säkringsåtgärder bildar är det centrala framför allt hur hög tröskeln för tagande i förvar är. Trots den delvis gemensamma lagstiftningen finns det fortfarande stora skillnader mellan EU-ländernas riktlinjer för tagande i förvar och därige-

nom i antalet personer som tas i förvar. Exempelvis i Sverige är antalet som tas i förvar mycket lågt, om det jämförs med antalet asylsökande. Detta är möjligt trots att Sverige inte har mera än en alternativ säkringsåtgärd, som inte används i särskilt stor utsträckning. Tyskland och Nederländerna är på motsvarande sätt klara exempel på att det går att få ner antalet personer som tas i förvar genom att satsa på alternativa säkringsåtgärder.

2.2.2 Lagstiftningen i vissa länder

Tyskland har tagits med i jämförelsen eftersom det är ett av de viktigaste målländerna i EU för invandrare. Landet har också i mycket stor utsträckning prövat olika alternativa säkringsåtgärder. När det gäller Tyskland är det emellertid viktigt att lägga märke till att praxisen när det gäller säkringsåtgärder varierar betydligt mellan olika delstater. Dessutom pågår flera ändringar i det tyska förvarssystemet som i synnerhet hör ihop med EU:s lagstiftning.

Förenade kungariket är det enda av de länder som presenteras i denna jämförelse som har testat elektronisk övervakning. På samma sätt som Tyskland tillämpas även i Förenade kungariket största delen av de alternativa säkringsåtgärder som presenteras i jämförelsen. I Förenade kungariket är det i princip möjligt att ta alla personer som kommer till landet olagligt i förvar när förutsättningarna föreligger. Förutsättningarna för tagande i förvar hänför sig till utredning av identiteten och grunden för vistelsen i landet, risken för att personen ska avvika och myndighetssamarbetet samt säkerställandet av effektivt avlägsnande ur landet. Även asylsökande kan tas i förvar för att säkerställa identiteten. I landet finns 15 förvarsenheter, av vilka tre är avsedda för kortvarigt förvar och en är reserverad för endast familjer. Landet har ett relativt brett utbud av alternativa säkringsåtgärder. I Förenade kungariket är inte heller grupper som befinner sig i utsatt ställning undantagna från förvarstagande. I praktiken strävar man ändå efter att sådana personer tas i förvar endast under synnerligen exceptionella omständigheter.

Utöver de europeiska staterna har Australien och Kanada tagits med eftersom de har använt samhällsövervakning samt en modell som baserar sig på rådgivnings- och stödtjänster som alternativa säkringsåtgärder. I **Australien** är den överlägset största delen av dem som kommer olagligt till landet flyktingar som kommer sjövägen. Antalet personer som söker internationellt skydd i Australien har varit på väg uppåt. Även om landet har utökat användningen av alternativa säkringsåtgärder de senaste åren har antalet personer som tagits i förvar ökat kännbart på 2010-talet. I Australien är det regel att en person som kommit till landet olagligt tas i förvar tills han eller hon antingen beviljas visum eller uppehållstillstånd eller avlägsnas ur landet. I **Kanada** har utlännningar som tagits i förvar rätt till översyn av förutsättningarna för tagandet i förvar med jämna mellanrum, vilket kan leda till antingen fullständig eller villkorlig frigivning. Villkoret för frigivning är i allmänhet att en säkerhet ställs. I Torontoområdet finns ett av staten finansierat säkerhetsprogram som omfattar mindre bemedlade asylsökande och invandrare som inte har familje- och samhällskontakter för ställande av säkerhet. Kanadas säkerhetsprogram (*Toronto Bail Programme* eller TBP) skiljer sig från vanliga säkerhetsarrangemang så att myndigheterna inte får en egentlig säkerhet i pengar utan ansvaret för att personen fullgör de skyldigheter som ålagts honom eller henne övergår på den som ordnat säkerheten. Systemet används i Stor-Torontoområdet. De som genomför programmet väljer klienter med hjälp av detaljerade intervjuer för att säkerställa att risken för att de ska avvika är tillräckligt liten och att sökanden inte har möjligheter till frigivning på egen hand. Det väsentliga i systemet är att de utvalda personerna går med på TBP:s övervakning och förstår följderna om de inte fullgör sina skyldigheter. Skyldigheterna hänför sig till anmälan till TBP, boendearrangemang samt medverkan vid förfarandet för avlägsnande ur landet.

Skyldigheter som gäller bostadsort

Flera av de granskade länderna tillämpar krav som gäller bostadsort, men innehållet i kraven varierar avsevärt. Den mest begränsande formen av detta alternativ till tagande i förvar är den husarrest som tillämpas i Luxemburg. Arrangemanget kräver inte att man hela tiden vistas i hemmet, men det är förenat med flera tilläggsbegränsningar och bostaden övervakas. I Norge avser åter kraven på bostadsort endast att myndigheterna kan ålägga en person att bo i en viss privat bostad eller på en förläggning. I många länder tillämpas krav som gäller bostadsorten parallellt med andra säkringsåtgärder. Exempelvis till den belgiska modellen med samhällsövervakning av familjer hör att de familjer som är med bor i vissa bestämda familjeenheter. Även till det kanadensiska säkerhetssystemet (TBP) hör att en person som omfattas av systemet ska bo på en adress som organisationen godkännt.

I **Luxemburg** är det enda alternativet till tagande i förvar husarrest, som kan påföras genom ministerns beslut för högst sex månader, ifall verkställandet av avlägsnandet ur landet fördröjs av tekniska orsaker och personen lämnar behövliga bevis för att det inte finns någon risk för att han eller hon ska försvinna. Användningen av alternativet är med andra ord begränsad till en mycket liten skara. Husarrest betyder i praktiken en viss bostadsort eftersom personen inte behöver stanna hemma 24 timmar i dygnet, utan på överenskomna tider för att övervakningen ska kunna utföras. Dessutom måste personen överlämna sina resedokument till myndigheterna samt infinna sig personligen när ministern kallar. Man kan alltså säga att av alternativen till tagande i förvar använder Luxemburg också anmälningsskyldighet och beslagttagande av resedokument, men de används endast som tilläggsåtgärder vid sidan av husarrest. Den största utmaningen med husarrest är den stora risken för att personen ska försvinna, som ökar ytterligare genom att landet är så litet. Dessutom har utlännings ofta svårt att skaffa behövliga bevis för att det inte föreligger någon risk för att han eller hon ska försvinna. Endast en bråkdel av dem som tagits i förvar överförs till husarrest, och principen om att tagande i förvar ska komma i sista hand genomförs alltså inte helt och hållit i praktiken.

I **Tyskland** kan krav som gäller bostadsort åläggas ensamkommande minderåriga som ett alternativ till tagande i förvar. Ensamkommande minderåriga placeras ofta i center avsedda för unga (*Jugendamt*).

I **Nederländerna** tillämpas två separata alternativa säkringsåtgärder som begränsar bostadsorten. För det första kan en person som fått ett beslut om avlägsnande ur landet placeras i en särskild anläggning (*vrijheidsbeperkende locatie* eller VBL). Personen får röra sig utanför anläggningen men inte lämna kommunen. Vistelsetiden i VBL är begränsad till 12 veckor så i praktiken kan alternativet användas endast om arrangemangen för att återsända personen redan har påbörjats. Den andra säkringsåtgärden som begränsar bostadsorten är att barnfamiljer erbjuds möjlighet att vistas i ett familjecenter. Alternativet är avsett för familjer som har fått ett negativt asylbeslut, men som ännu inte har lämnat landet. I bägge alternativen är det centralt att personerna får hjälp med avresan och stöd i en situation där det inte finns några möjligheter att få stanna i landet och syftet är att främja avlägsnandet ur landet. Det är också viktigt att betona det egna ansvaret och personerna förutsätts medverka när deras ärende behandlas.

Samhällsövervakning

Benämningen samhällsövervakning täcker olika slags arrangemang som ofta har likheter med skyldigheter som gäller bostadsorten. De kan ibland juridiskt utgöra former av och inte alternativ till tagande i förvar. De bästa alternativen av samhällsövervakning har bedömts vara modeller där utlänningsarna utöver övervakningen erbjuds stöd och rådgivning. Det centrala för att metoden ska lyckas är förtroende mellan utlännings och den handledare som anvisats honom eller henne och därigenom tro på att beslutsprocessen är rättvis.

I **Belgien** har man särskilt för familjer utvecklat alternativ till tagande i förvar som definierats som samhällsövervakning. Det mest använda alternativet är öppna familjeenheter för barnfamiljer. Ett pilotprojekt, där man avstod från att ta barnfamiljer som fått beslut om återsändande i förvar och började placera dem i öppna familjeenheter, inleddes 2008. År 2009 utvidgades projektet till även familjer som har förvägrats inresa men som inte kan avlägsnas ur landet inom 48 timmar. Familjeenheter består av enskilda hus och bostäder och de familjer som bor där är fria att röra sig med vissa begränsningar. Man får lämna bostaden för att bege sig till skolan och butiken, träffa sitt rättsbiträde och utöva sin religion. Besökare är också tillåtna i familjeenheter. I familjeenheter försöker man ge barnen en så normal vardag som möjligt. Migrationsverket anvisar varje familj en handledare vars huvudsakliga uppgift är att stöda familjerna medan de väntar på beslut om antingen vistelserätt eller avlägsnande ur landet samt att klargöra för dem vilka följderna kan vara om de inte vill samarbeta. Handledarna fungerar också som en länk mellan familjerna och myndigheterna. Antalet personer som försvinner är det största problemet i familjeenheters verksamhet. Av dem som vistats i familjeenheter avviker ungefär 25 %, medan motsvarande siffra är 1 % för förvarslokalernas del. Fastän placering i en familjeenhet är ett lindrigare arrangemang än tagande i förvar innebär det ändå att familjens vardag förändras. Särskilt för familjer som ansökt om asyl och som har vistats i Belgien flera år är förflyttningen från hemmet till familjeenheten en åtgärd som bryter den normala livsrytmen.

Elektronisk övervakning

Elektronisk övervakning är en alternativ säkringsåtgärd som använts relativt litet. I **Förenade kungariket** kan elektronisk övervakning användas som ett alternativ till tagande i förvar, men minderåriga, gravida kvinnor, äldre eller personer med psykiska problem kommer inte i fråga som övervakningsobjekt. Elektronisk övervakning har visat sig vara ett bra sätt att kontrollera hur engagerade människorna är i myndighetsprocessen och se till att de är tillgängliga för myndigheterna. Däremot har den inte upplevts som något särskilt effektivt sätt att hindra dem från att hålla sig undan myndigheterna. Å andra sidan ger elektronisk övervakning myndigheterna information om försök att avvika i ett tidigt skede. Elektronisk övervakning används i första hand för personer beträffande vilka inreseförfarandet, såsom asylansökan, fortfarande pågår. Övervakningskostnaderna begränsar användningen av systemet.

I **Frankrike** används elektronisk övervakning i samband med husarrest för föräldrar till minderåriga barn. I **Portugal** kombineras elektronisk övervakning med totalförbud mot att lämna hemmet, så det är snarare än en form av tagande i förvar än ett alternativ. I **Danmark** kan elektronisk övervakning enligt 34 a § i utlänningslagen riktas mot en person vars tillstånd till internationellt skydd har upphört att gälla eller som har fått avslag på ansökan om internationellt skydd men som inte kan avlägsnas ur landet. Om en sådan person upprepade gånger har brutit mot skyldigheten som gäller bostadsort, kan han eller hon åläggas att under en månad bära en elektronisk detektor fäst på kroppen som registrerar varje gång han eller hon lämnar eller anländer till bostaden. I Danmark definieras dock inte denna övervakning av påföljdsnatur med begränsat tillämpningsområde som ett alternativ till tagande i förvar.

2.3 Bedömning av nuläget

De administrativa säkringsåtgärderna enligt utlänningslagen används för att säkerställa att de mål som föreskrivs i utlänningslagen uppnås.

Den kraftigaste säkringsåtgärden är att en utlänning tas i förvar. Tagande i förvar är sådant frihetsberövande som avses i 7 § i grundlagen och innebär en betydande begränsning av personens grundläggande rättigheter, varför förfarandet är underkastat noggrann laglighetsövervakning. Tagande i förvar är förenat med utmaningar med avseende på såväl de mänskliga och

grundläggande rättigheterna som de praktiska arrangemangen. Tagande i förvar innebär långtgående frihetsberövande som kan ha negativa konsekvenser för den berörda personens välfärd i synnerhet när det är fråga om en utlänning i utsatt ställning, såsom ett barn, en äldre eller sjuk person eller en gravid kvinna.

Flera internationella organisationer, inklusive FN:s flyktingorganisation UNHCR, har krävt att tagande i förvar ska begränsas globalt. Kritiken mot förvarsförfarandet har såväl internationellt som i Finland fokuserats i synnerhet på minderårigas ställning. Så som konstaterats ovan finns i bakgrunden till denna proposition statsrådets uttalande i anslutning till regeringens proposition (RP 172/2014), enligt vilket målet är att slopa åldersgränsen 15 år för tagande av barn i förvar och utvidga förvarsförbudet till alla barn utan vårdnadshavare som ska avlägsnas ur landet. Under beredningen av propositionen har man dock kommit fram till att det inte är motiverat att slopa nämnda åldersgräns eller att helt förbjuda att barn utan vårdnadshavare tas i förvar. Tagande i förvar provas alltid i varje enskilt fall och används endast om inga lindrigare säkringsåtgärder är tillräckliga. På det hela taget tas barn mycket sällan i förvar i Finland. Ur de myndigheters synvinkel som förelägger säkringsåtgärder finns det fortfarande ett klart behov av tagande i förvar som en sista säkringsåtgärd för att trygga målen enligt utlänningslagen, i synnerhet verkställandet av beslut om avlägsnande ur landet. I stället för att förbjuda tagande i förvar borde man sträva efter att minska tagande av barn i förvar genom att utveckla nya alternativa säkringsåtgärder.

Övriga säkringsåtgärder enligt den gällande utlänningslagen, det vill säga anmälningsskyldighet, skyldighet att överlämna resedokument eller biljett till myndigheten och ställande av säkerhet är säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar. De fungerar i vissa situationer men det finns gränser för deras användbarhet. Anmälningsskyldighet används i synnerhet i samband med avlägsnande ur landet utan ledsagare, så som beskrivs i kapitel 2.1.1. Den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft i juli 2015 gjorde det möjligt att fullgöra anmälningsskyldigheten även på förläggningarna. Det finns dock endast litet erfarenhet av anmälningsskyldighet som fullgörs på förläggningarna, eftersom endast några utlänningar har ålagts anmälningsskyldighet på förläggningarna. Omhändertagande av resedokument är en fungerande säkringsåtgärd i vissa situationer, men dess användning i fråga om personer som söker internationellt skydd försvåras av att inte tillnärmelsevis alla har resedokument. Problemet är dessutom att det är möjligt att avvika och hålla sig undan inom Schengenområdet fast resedokumentet tas omhand. Omhändertagandet av biljetter har i praktiken förlorat sin betydelse då man fritt kan skriva ut en ny biljett på nätet. Av de nuvarande säkringsåtgärderna används anmälan av bostadsort och ställande av säkerhet minst. Anmälan av bostadsorten är ensam en så till vida ineffektiv åtgärd att den egentligen inte förpliktar till något. Användningsområdet för ställande av säkerhet är nästan obefintligt: en stor del av dem som söker internationellt skydd förfogar inte över den egendom som behövs för att ställa säkerhet.

Den aldrig tidigare skådade ökningen av antalet personer som sökte internationellt skydd hösten 2015 gjorde det uppenbart nödvändigt att utveckla säkringsåtgärder som skulle göra det möjligt att förbättra smidigheten i förfarandet genom att utifrån prövning begränsa de sökandes rörelsefrihet i olika faser av asylförfarandet. Om en asylsökande till exempel inte kommer till ett överenskommet asylsamtal, föranleder ordnandet av en ny samtalstid mycket administrativt arbete och stora kostnader. Samtidigt fördröjs hela asylprocessen. Anmälningsskyldigheten enligt den gällande lagen är här inte en tillräcklig metod utan det finns behov av en kraftigare säkringsåtgärd som ändå är lindrigare än tagande i förvar.

3 Målsättning och de viktigaste förslagen

3.1 Målsättning

Ett syfte med propositionen är att utveckla utlänningslagens säkringsåtgärder för att å ena sidan minska tagandet i förvar och å andra sidan göra asylförfarandet smidigare och snabbare samt säkerställa avlägsnandet ur landet av personer som fått ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet. Genom förslagen som främjar ett smidigare asylförfarande förbereder man sig också på en eventuell plötslig ökning av antalet personer som söker internationellt skydd.

Ett centralt syfte med propositionen är att minska tagandet i förvar. Den föreslagna boendeskyldigheten för asylsökande är en ny säkringsåtgärd. Den är egentligen inte ett alternativ till tagande i förvar, eftersom förutsättningarna för tagande i förvar inte behöver föreligga för att den ska kunna tas i bruk. Som en lindrigare begränsning av rörelsefriheten än tagande i förvar kan den dock i många fall vara en tillräcklig säkringsåtgärd för att säkerställa behoven i fråga om asylförfarande eller verkställandet av avlägsnande ur landet. Användningen av den som ett lindrigare alternativ än tagande i förvar bör provas särskilt i fråga om sökande som befinner sig i utsatt ställning.

Den föreslagna boendeskyldigheten för barn är däremot ett alternativ till tagande av barn i förvar. Användningen av den kräver att förutsättningarna för tagande i förvar föreligger. Boendeskyldigheten för barn som ett alternativ till tagande i förvar minskar tagandet av barn i åldern 15–17 år som saknar vårdnadshavare i förvar. Hänsyn till barnets bästa och särskilda behov till följd av utsatt ställning framhäver att alternativ till tagande i förvar kommer i första hand när det är fråga om barn.

Genom boendeskyldigheten försöker man också främja en smidig behandling av ansökningar om internationellt skydd. Eftersom en sökande som ålagts boendeskyldighet inte har möjlighet att bo i enskild inkvartering och dagligen måste anmäla sig på en förläggning, är han eller hon lättare tillgänglig med tanke på behandlingen av ansökan, framför allt asylutredningen och asylsamtalet. Boendeskyldigheten kan utifrån prövning av varje enskilt fall vara till nytta framför allt i situationer där ansökan avvisas eller avgörs vid påskyndat förfarande som uppenbart ogrundad. På så vis skulle det också gå smidigare att återsända sådana som fått ett negativt asylbeslut. Boendeskyldigheten kunde också indirekt stöda mottagningsverksamhet som ordnas i enlighet med behoven hos asylförfarande eller verkställandet av avlägsnande ur landet, om man till exempel koncentrerar de personer till samma anläggningar vilkas ansökningar behandlas snabbt och som ska avlägsnas ur landet.

3.2 Alternativ

Tillåten enskild inkvartering. Den föreslagna skyldigheten att bo på en angiven anläggning har granskats med avseende på den gällande regleringen av asylsökandes inkvartering. Asylsökande inkvarteras med stöd av 16 § i mottagningslagen på en förläggning eller så kan de med stöd av 18 § alternativt ordna sin inkvartering själva. Det är nödvändigt att begränsa möjligheten till enskild inkvartering, men det är inte möjligt och inte nödvändigt att regelrätt begränsa den för alla som söker internationellt skydd. Däremot vore det nödvändigt att begränsa friheten att välja bostadsort till exempel i situationer där den fördröjer eller annars försvårar asylförfarande eller verkställandet av avlägsnande ur landet. Det är motiverat att införa en sådan begränsning i enskilda fall genom att föreskriva om en ny säkringsåtgärd i stället för att ändra mottagningslagens bestämmelser.

Flyktingsluss. Boendeskyldigheten har granskats i förhållande till regleringen i 12 § i mottagningslagen och 133 § i utlänningslagen, som gäller mottagande och registrering i samband med massinvandring. En utlänning vars förutsättningar för inresa eller identitet är oklara kan för registrering sändas till en flyktingsluss, som det bestäms om i 3 § i mottagningslagen. Inkvarteringen i flyktingslussen är avsedd att vara kortvarig. Den som kommit till landet är

skyldig att vistas i flyktingslussen medan han eller hon registreras, om inte hans eller hennes hälsotillstånd eller någon annan viktig personlig orsak kräver något annat. Flyktingslussar har visat sig vara ett fungerande sätt att kontrollera invandringen och registrera dem som kommer till landet när deras antal är exceptionellt stort. Bestämmelserna gör det ändå inte möjligt att placera utlännningar i en flyktingsluss för att säkerställa ett smidigt asylförfarande och förfarande för avlägsnande ur landet. Den föreslagna boendeskyldigheten ska inte begränsas endast till registreringsfasen utan i enskilda fall ska det vara möjligt att använda boendeskyldigheten i samtliga faser av asylförfarandet. Boendeskyldigheten ska också kunna användas i samband med massinvandring, varvid man i fråga om envar som söker internationellt skydd ska göra en individuell bedömning av huruvida denna säkringsåtgärd ska användas.

Gränsförfarande. Bestämmelser om gränsförfarande finns i artikel 43 i EU:s asylprocedurdirektiv (2013/32/EU), men har tills vidare inte genomförts nationellt i Finland. Gränsförfarandet gör det möjligt att uppta asylansökningar till prövning med stöd av artikel 33 i direktivet och/eller ansökans innehåll kan vid förfarande enligt 31.8 avgöras vid Finlands gräns eller i en transitzon. Förfarandet har bedömts effektivisera kontrollen över invandringen, eftersom det gör det möjligt att begränsa asylsökandes möjligheter att röra sig och förvägra tillträde till finskt territorium under förfarandet. Asylansökningar måste ändå tas emot under alla förhållanden, också när gränsförfarandet tillämpas, och behandlas individuellt. Beslut enligt gränsförfarandet måste dessutom fattas inom rimlig tid och sökanden måste tillåtas att beträda finskt territorium för behandling av ansökan, om beslutet inte har fattats inom fyra veckor. För att besluten ska fattas inom utsatt tid förutsätts att myndigheterna tilldelas tillräckliga resurser och i praktiken att Migrationsverkets tjänstemän som svarar för behandlingen av asylansökningar placeras vid gränsövergångsställena.

Ibruktagande av gränsförfarandet skulle förutsätta att det ordnas inkvartering och andra mottagningstjänster för asylsökande vid gränsen eller i transitzonerna, vilket skulle vara utmanande enligt en snabb tidtabell. Vid massinvandring kunde inkvartering ordnas på sedvanligt sätt i lokaler i närheten av gränsen eller transitzonen. Sökandena skulle ha tillgång till tolknings- och rättshjälptjänster. Det är möjligt att strömmen av sökande skulle flytta till ett annat gränsövergångsställe, när man har ordnat omständigheter för gränsförfarandet på ett ställe. Under beredningen har man bedömt att möjligheten att utifrån individuell prövning ålägga en asylsökande att bo på en angiven förläggning vore ett smidigare sätt än gränsförfarandet att försöka säkerställa ett snabbt och smidigt asylförfarande. Boendeskyldighet skulle också begränsa individens rätt att röra sig mindre än gränsförfarandet.

Nuvarande säkringsåtgärder. Boendeskyldigheten har granskats i förhållande till de tillgängliga säkringsåtgärder som det föreskrivs om i utlänningslagen. De gällande bestämmelserna om säkringsåtgärder har inte ansett ge myndigheterna tillräckliga metoder att uppnå målen för utlänningslagen. Man har bedömt att det inte är möjligt att påverka effektiviteten hos asylförfarandet och verkställandet av avlägsnande ur landet tillräckligt med de säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar. Tagande i förvar som det alternativ som kommer i sista hand innebär åter frihetsberövande. Boendeskyldigheten och boendeskyldigheten för barn skulle utvidga det tillgängliga metodurvalet och på så vis främja myndigheternas möjligheter att reagera på en plötslig ökning av till exempel antalet som söker internationellt skydd och som ska avlägsnas ur landet.

Elektronisk övervakning är ett alternativ som fortfarande används relativt litet internationellt, men i Finland används det inom brottspåföljdssystemet (övervakningsstraff och övervakad frihet på prov). Elektronisk övervakning som en del av brottspåföljdssystemet togs i bruk 2006 i fråga om övervakad frihet på prov (lagen om övervakad frihet på prov 629/2013). Den arbetsgrupp som utrett alternativen till och ordnandet av rannsakningsfängelse framför i sitt betänkande (Tutkintavankeuden vaihtoehdot ja järjestäminen, Justitieministeriets publikation

5/2016) lagändringar om effektiviserat reseförbud och rannsakningsarrest som alternativ till rannsakningsfängelse. Syftet med rannsakningsarrest och effektiviserat reseförbud vore att trygga förundersökningen av brott, rättegången och verkställigheten av straff. Effektiviserat reseförbud vore ett tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen (806/2011) som skulle användas innan en person döms. Rannsakningsarrest vore ett tvångsmedel enligt tvångsmedelslagen efter domen innan ett ovillkorligt fängelsestraff blir verkställbart. Rannsakningsarrest kunde användas i stället för att en person häktas eller hålls fängslad när reseförbud är otillräckligt och domen mindre än två års ovillkorligt fängelse. Rannsakningsarrest är alltid förenad med att man ska hålla sig på bostadsorten vid de tidpunkter som domstolen bestämmer. Vid effektiviserat reseförbud ska domstolen pröva skyldigheten att hållas i bostaden. Elektronisk övervakning vore ett sätt att övervaka både effektiviserat reseförbud och rannsakningsarrest.

Boendeskyldighet vore ett administrativt tvångsmedel enligt utlänningslagen. Det har inte ansetts ändamålsenligt att ta i bruk elektronisk övervakning i anslutning till det administrativa tvångsmedlet i Finland. Det anses inte heller ekonomiskt förnuftigt. Beträffande effektiviteten hos elektronisk övervakning kan man också konstatera att den inte i sig hindrar att någon avviker men om den elektroniska fotbojan lösgörs med våld ger det alltid upphov till larm i realtid som gör det lättare att gripa personen. När säkringsåtgärder enligt utlänningslagen provas görs alltid en individuell prövning som innefattar risken för att personen avviker. Om risken för att personen ska avvika är stor och förutsättningarna för tagande i förvar föreligger, tas utlänningslagen i förvar.

Förbud mot tagande av barn som saknar vårdnadshavare i förvar. Enligt statsrådets uttalande i anslutning till regeringens proposition (RP 172/2014) borde målet vara att slopa åldersgränsen på 15 år för ensamkommande minderåriga asylsökande och utvidga förbudet mot tagande i förvar till alla ensamkommande minderåriga som ska avlägsnas ur landet. Det har dock fortfarande ansetts föreligga ett klart behov av tagande i förvar enligt utlänningslagen även i fråga om barn. Tagande i förvar är alltid en metod som kommer i sista hand, och Finlands bestämmelser om tagande i förvar baserar sig på Europeiska unionens mottagnings- och återsändningsdirektiv och motsvarar internationella människorättsförpliktelser och rekommendationerna från de organ som övervakar tillämpningen av dem. Genom denna proposition föreslås därför inte att förbudet mot tagande i förvar utvidgas till att gälla alla ensamkommande minderåriga som ska avlägsnas ur landet. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 45/2014 rd) ansett att den gällande regleringen är godtagbar, i linje med samhällsbehoven och proportionellt riktig, så det finns inga konstitutionella hinder för lösningen. I stället för att förbjuda tagande i förvar strävar man efter att minska tagandet av barn i förvar genom att föreskriva om boendeskyldighet för barn.

Boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn. Av inrikesministeriets utredning om alternativ till tagande i förvar framgår att av de vanliga säkringsåtgärder som används i de jämförda länderna saknas i Finland möjlighet att ålägga skyldighet som gäller bostadsorten. Boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn på förläggning kan i finländska förhållanden betraktas som de mest genomförbara alternativen till nya säkringsåtgärder med vilka de mål som satts för denna proposition kan uppnås.

3.3 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att säkringsåtgärderna enligt utlänningslagen utvecklas genom att det föreskrivs om boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn. Personer som ålagts boendeskyldighet ska inte ha möjlighet att ordna enskild inkvartering enligt 18 § i mottagningslagen åt sig själva. Beslut om användning av dessa nya säkringsåtgärder – liksom säkringsåtgärder överlag – ska alltid fattas från fall till fall. De allmänna förutsättningarna för säkringsåtgärder ska alltid föreligga när boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn åläggs.

En utlänning som sökt internationellt skydd ska kunna åläggas att bo på en angiven förläggning och anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn. Boendeskyldighet ska kunna åläggas om det är nödvändigt för att utreda förutsättningarna för sökandens inresa eller vistelse i landet, bereda eller säkerställa verkställandet av ett beslut om avlägsnande ur landet eller annars övervaka att han eller hon lämnar landet. Den myndighet som har förelagt säkringsåtgärden ska efter att ha hört förläggningens föreståndare kunna bevilja den som ålagts boendeskyldighet tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt låta bli att anmäla sig. Boendeskyldigheten ska gälla tills behandlingen av ett ärende som gäller inresa, vistelse i landet eller avlägsnande ur landet har upphört. Den ska genast upphöra när den inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställandet.

Boendeskyldigheten ska betraktas som en i 9 § i grundlagen avsedd begränsning av rörelsefriheten. Som säkringsåtgärd begränsar den utlänningens rättigheter mindre än tagande i förvar, som ska betraktas som frihetsberövande.

Boendeskyldighet för barn ska när förutsättningarna för tagande i förvar föreligger kunna åläggas ett barn som har fyllt 15 år, som saknar vårdnadshavare och som har fått ett negativt asylbeslut och ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet. Till boendeskyldigheten för barn hör likaså att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn och dessutom ska barnet vistas på förläggningens område. Den myndighet som har förelagt säkringsåtgärden ska efter att ha hört förläggningens föreståndare kunna bevilja barnet tillstånd att av vägande personliga skäl avlägsna sig från förläggningens område. Om förutsättningarna för tagande i förvar inte föreligger, men de allmänna förutsättningarna för säkringsåtgärder föreligger ska ett barn kunna åläggas annan boendeskyldighet än boendeskyldighet för barn.

Boendeskyldigheten för barn ska betraktas som i 7 § i grundlagen avsett frihetsberövande på samma sätt som tagande i förvar, eftersom barnet måste vistas på förläggningens område. För att säkerställa barnets rättsskydd ska åläggande av boendeskyldighet för barn kräva att förutsättningarna för tagande i förvar föreligger. På boendeskyldigheten för barn ska också tillämpas de förfaranden som föreskrivs i fråga om beslut om tagande i förvar och domstolsbehandling. Boendeskyldighet för barn ska ändå vara ett lindrigare alternativ till tagande i förvar: barnet ska inte befinna sig i en låst lokal utan bland annat ha möjlighet att röra sig på förläggningens område. Därför är det motiverat att boendeskyldigheten för barn varar högst två veckor, med möjlighet att förlänga tiden med ytterligare en tvåveckorsperiod, om det är nödvändigt för att säkerställa verkställigheten av avlägsnandet ur landet. De motsvarande maximitiderna för tagande av barn i förvar är tre dygn plus tre dygn.

Förläggningen ska omedelbart underrätta den myndighet som ålagt boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn om att skyldigheten försumrats. Om den som ålagts boendeskyldighet inte fullgör sin boendeskyldighet, kan det leda till att han eller hon tas i förvar om förutsättningarna för tagande i förvar enligt 121 § eller 122 § i utlänningslagen föreligger.

I propositionen föreslås dessutom att den som uppsåtligt underlåter att fullgöra boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn ska kunna dömas till böter för utlänningsförseelse. Polisen ska pröva om det är fråga om uppsåtlighet.

4 Propositionens konsekvenser

4.1 Ekonomiska konsekvenser

Propositionen har inte några betydande ekonomiska konsekvenser.

Att den som söker internationellt skydd åläggs boendeskyldighet ändrar i regel inte på de kostnader som sökanden förorsakar staten. Så som konstaterats ovan bor merparten av de sökande på förläggningar, och deras inkvartering eller mottagningstjänster ändras inte om de åläggs boendeskyldighet. Merkostnader uppkommer dock om boendeskyldighet åläggs en sådan person som har ordnat eller planerat att ordna sin inkvartering själv. Även då vore det endast fråga om kostnaderna för inkvartering på förläggningen, eftersom övriga mottagningstjänster, inklusive mottagningspenning, ges även dem som bor i enskild inkvartering. Det vore inte fråga om många personer, eftersom andelen som bor i enskild inkvartering i allmänhet har rört sig kring 13 % av alla sökande.

Om boendeskyldigheten används som ett slags alternativ till tagande i förvar för sökande som befinner sig i utsatt ställning, riktas skyldigheten likaså mot en mycket liten grupp sökande och de ekonomiska konsekvenserna blir små. Det kan dock ge upphov till en liten besparing, eftersom tagande i förvar är den klart dyraste mottagningsverksamheten. Exempelvis 2015 kostade ett dygn i förvarsenheten på förläggningen i Joutseno i medeltal 255 euro och i förvarsenheten i Krämertsskog cirka 206 euro. Genomsnittspriset på ett mottagningsdygn var 66 euro 2015.

Ibruktagandet av de nya säkringsåtgärderna bedöms inte kännbart öka resursbehoven eller kostnaderna för de myndigheter som förelägger dem. Genom boendeskyldigheten främjas ett smidigt asylförfarande och avlägsnande ur landet. Ett effektivt förfarande minskar sökandens boendedygn på förläggningen och samtidigt mottagningskostnaderna. Besparingar uppkommer också av att de sökande är bättre på plats till exempel för asylutredning och asylsamtal som ordnats för dem. Det är också dyrt att ordna avlägsnande ur landet, och det är möjligt att undvika ekonomiska förluster genom att hindra sökanden från att avvika mitt under processen. Besparingarna till följd av den effektivare processen bedöms täcka eventuella merkostnader för boendeskyldigheten och åläggandet av den.

På det hela taget är det ganska svårt att bedöma i hur stor utsträckning boendeskyldigheten börjar användas. Användningen av boendeskyldigheten begränsas naturligtvis av att det är fråga om en säkringsåtgärd, som alltid föreläggs från fall till fall och kräver att de lagstadgade förutsättningarna föreligger. Skyldigheten att anmäla sig på förläggningen infördes sommaren 2015, men har tills vidare använts i mycket litet utsträckning, endast i några fall.

Boendeskyldigheten för barn är avsedd som ett alternativ till tagande av barn i förvar. Därför utgör uppgifterna om nuvarande praxis när det gäller tagande i förvar en bra grund för bedömning av konsekvenserna av boendeskyldigheten för barn. I Finland har högst ett tiotal barn som saknar vårdnadshavare tagits i förvar per år. Den föreslagna ändringen gäller således sannolikt en mycket liten grupp, och det har just ingen ekonomisk betydelse om det barn som är föremål för säkringsåtgärden bor i en förvarsenhet eller på en förläggning. Inte heller domstolsbehandlingen i anslutning till boendeskyldigheten för barn förorsakar några betydande merkostnader.

I boendeskyldigheten ska ingå anmälningsskyldighet på förläggningen en till fyra gånger per dygn. Anmälan ska tas emot av en person som hör till förläggningens personal. Mottagandet av anmälningarna medför inga sådana tilläggsuppgifter för förläggningen som skulle kräva tilläggsresurser eller som skulle ha några betydande ekonomiska konsekvenser.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Att boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn läggs till urvalet av säkringsåtgärder medför ingen betydande ändring i polisens och Gränsbevakningsväsendets verksamhet som myndigheter som förelägger säkringsåtgärder. Däremot har Migrationsverket tills vidare inte i praktiken förelagt säkringsåtgärder. Eftersom strävan med bestämmelserna om boendeskyldighet särskilt är att säkerställa ett smidigt asylförfarande, kan i fortsättningen även Migrationsverket ha behov av att förelägga säkringsåtgärder. Det är inte fråga om en uppgift som skulle medföra några betydande förändringar i myndighetens resursbehov. Uppgiften vore inte heller till sin natur främmande för Migrationsverket, myndigheten ansvarar ju både för att ordna mottagningsverksamhet och för att fatta förvaltningsbeslut som gäller de sökande. Myndigheten ska inte kunna ålägga barn boendeskyldighet, eftersom det förutsätter förfarande för tagande i förvar och hör endast till polisens och Gränsbevakningsväsendets befogenheter.

I propositionen föreslås att boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn ska omfatta anmälningsskyldighet på förläggningen en till fyra gånger per dygn. Möjligheten att ålägga anmälningsskyldighet är inte ny, utan anmälningsskyldighet på förläggningen som en alternativ säkringsåtgärd enligt 118 § i utlänningslagen har använts ända sedan juli 2015.

Anmälningsskyldighet som ingår i boendeskyldigheten ska på samma sätt som anmälningsskyldigheten enligt 118 § kräva att anmälningarna tas emot och följs på förläggningarna. Anmälan kan tas emot av till exempel förläggningens jourhavande. Förläggningen ska också omedelbart kontakta den myndighet som ålagt anmälningsskyldigheten, om den som ålagts anmälningsskyldigheten försummar sin skyldighet. Så som konstaterats ovan har anmälningsskyldigheten på förläggning enligt den gällande lagen använts i endast liten utsträckning. Anmälningsskyldighet som ingår i boendeskyldigheten bedöms inte öka förläggningarnas arbetsbörda kännbart.

Förelagda säkringsåtgärder överklagas mycket sällan. Åläggandet av boendeskyldighet och besvärsrätten i anslutning till den kommer således sannolikt inte att öka antalet besvärsskrifter som förvaltningsdomstolarna ska behandla eller deras arbetsbörda jämfört med nuläget. På boendeskyldigheten för barn ska tillämpas domstolsförfarandet för tagande i förvar. Tingsrätterna ska behandla ärenden som gäller boendeskyldighet för barn på samma sätt som de enligt den gällande lagen behandlar ärenden som gäller tagande i förvar. Eftersom boendeskyldigheten för barn är avsedd som ett alternativ till tagande av barn i förvar, bedöms inte tingsrätternas arbetsbörda förändras kännbart.

Boendeskyldigheten för barn som en ny typ av frihetsberövande ökar arbetet för de myndigheter som övervakar platser där frihetsberövade personer kan hållas. Exempelvis riksdagens justitieombudsman besöker i egenskap av det nationella besöksorgan mot tortyr enligt det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT) platser där frihetsberövade personer hålls eller kan hållas. Eftersom boendeskyldigheten för barn inbegriper sådant frihetsberövande som avses i OPCAT, innebär förslaget att förläggningarna börjar omfattas av OPCAT.

4.3 Konsekvenser för barn

Propositionen inverkar positivt på barns ställning och tillgodoseendet av barns bästa. Boendeskyldigheten för barn som ett alternativ till tagande i förvar minskar tagandet av barn i förvar.

I stället för tagande i förvar ska ett barn som fyllt 15 år som saknar vårdnadshavare och som fått ett negativt asylbeslut samt ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet kunna åläggas boendeskyldighet för barn, om förutsättningarna för tagande av barnet i förvar enligt 122 § i utlänningslagen föreligger. I stället för en förvarsenhet ska boendeskyldigheten för barn fullgöras i ett grupphem eller en enhet för stödboende enligt 17 § i mottagningslagen eller på något annat inkvarteringsställe avsett för barn. Boendeskyldighet vore sålunda ett lindrigare alternativ till tagande i förvar: ett barn som ålagts boendeskyldighet ska bland annat ha möjlighet att röra sig friare på förläggningens område än den som tagits i förvar i en förvarsenhet.

Barnets rättsskydd garanteras genom att det förutsätts att på boendeskyldigheten för barn tillämpas de förfaranden som föreskrivs i fråga om beslut om tagande i förvar och domstolsbehandling. Dessutom ska den som ålagts boendeskyldighet för barn friges senast två veckor från det att boendeskyldigheten infördes. Skyldigheten ska kunna förlängas högst två veckor, om det är nödvändigt för att säkerställa verkställigheten av avlägsnandet ur landet.

4.4 Samhälleliga konsekvenser

Propositionen främjar uppfyllandet av Finlands internationella avtalsförpliktelser. Internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna, såsom FN:s människorättskommitté, som följer att FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter verkställs, samt kommittén mot tortyr, som övervakar verkställandet av konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, har i sina rekommendationer uppmanat Finland att utveckla alternativ till tagande i förvar och använda dem alltid när det är möjligt. De borde i synnerhet användas när det är fråga om barn och personer i utsatt ställning.

Genom de nya säkringsåtgärderna, framför allt boendeskyldigheten för barn, utvidgas urvalet av säkringsåtgärder som myndigheterna förfogar över och minskar behovet av tagande i förvar. Föreläggandet av en säkringsåtgärd baserar sig alltid på individuell prövning. Användningen av säkringsåtgärder som är lindrigare än tagande i förvar främjar individens välfärd och därför inverkar propositionen positivt på individens ställning.

Genom propositionen utvecklas säkringsåtgärderna enligt utlänningslagen så att de motsvarar den föränderliga omvärlden, där antalet asylsökande som kommer till landet och antalet som fått avslagsbeslut och ska avlägsnas ur landet kan öka snabbt och kraftigt. Bland de asylsökande måste man kunna identifiera dem som är i behov av internationellt skydd så snabbt som möjligt. De som fått negativa asylbeslut samt beslut om avlägsnande ur landet måste åter kunna återsändas effektivt. Det finns en stor risk för att sådana som vistas olagligt i landet blir marginaliserade och begår brott samt utnyttjas av kriminella grupper. De nya säkringsåtgärderna bidrar till att stöda ett effektivt asylförfarande och avlägsnande ur landet, vilket avspeglar sig positivt i den inre säkerheten och ökar därigenom förtroendet för myndigheterna och samhället.

I vissa situationer kan användningen av boendeskyldighet på en angiven förläggning leda till att ordningen störs, framför allt om ett stort antal sådana som ålagts boendeskyldighet är placerade på förläggningen. Det är dock möjligt att förbereda sig på störningar på förhand bland annat genom ändamålsenliga säkerhetsarrangemang, en förnuftig placering av förläggningarna och övervägd användning av boendeskyldigheten.

5 Beredningen av propositionen

5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Ärendet har beretts vid inrikesministeriet. För att stöda det lagstiftningsprojekt (SM012:00/2015) som tillsattes den 23 februari 2015 för att bereda propositionen tillsattes en arbetsgrupp med företrädare för inrikesministeriets migrationsavdelning, polisavdelning och gränsbevakningsavdelning samt justitieministeriets lagberedningsavdelning.

Medan propositionens beretts har det ordnats samråd där följande instanser har hörts: justitieministeriets kriminalpolitiska avdelning, Migrationsverkets mottagningsenhet, Helsingfors förläggning, Finska vikens sjöbevakningssektions Helsingfors gränskontrollavdelning, Krämertsskogs förvarsenhet, Esbo grupp- och familjegrupphem, Amnesty International Finländska sektionen, Flyktinghjälpen, Finlands Röda Kors, UNHCR, Diskrimineringsombudsmannen och Centralförbundet för barnskydd.

5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Inrikesministeriet begärde den 15 april 2016 yttranden om utkastet till proposition av följande instanser: utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, inrikesministeriets stab för gränsbevakningsväsendet, justitiekanslersämbetet, Riksdagens justitieombudsman, Diskrimineringsombudsmannen, Helsingfors tingsrätt, Södra Karelens tingsrätt, Helsingfors förvaltningsdomstol, Högsta förvaltningsdomstolen, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Barnombudsmannen, Helsingfors stad/socialverket, Helsingfors förläggning, Krämertsskogs förvarsenhet, Joutseno förvarsenhet, Amnesty International Finländska sektionen, Flyktinghjälpen, Flyktingrådgivningen rf, Finlands Röda Kors, Edustajat turvapaikanhakijalapsille ETU ry, Mannerheims Barnskyddsförbund, Rädna barnen rf, UNHCR, Förbundet för mänskliga rättigheter och Centralförbundet för barnskydd.

Det kom 29 svar till inrikesministeriet. I yttrandena understöddes i regel målen för propositionen. De nya administrativa säkringsåtgärder ansågs överlag nödvändiga. Flera remissinstanser påpekade att alternativen till tagande i förvar måste vara faktiska alternativa säkringsåtgärder till tagande i förvar. Amnesty International välkomnade utvecklandet av de nya säkringsåtgärder och ansåg att ifall den föreslagna ändringen genomförs bör Finland helt och hållet avstå från att ta barn i förvar. Även flera andra remissinstanser förutsatte att tagande av barn i förvar förbjuds. I propositionen föreslås ändå inte något sådant förbud av de orsaker som framförs i avsnitt 3.2.

Finlands Röda Kors ansåg i sitt yttrande att boendeskyldigheten begränsar personernas grundläggande rättigheter i den mån att skötseln av en sådan offentlig uppgift skulle vara ägnad att äventyra Röda Korsets ställning som oberoende hjälporganisation. Organisationen ansåg att den i enlighet med sina principer inte skulle kunna åta sig en sådan uppgift. Även om Röda Korset upprätthåller flera förläggningar i Finland, betraktas inte Röda Korsets ståndpunkt som speciellt problematisk, eftersom boendeskyldighet vid behov kan åläggas på en förläggning som upprätthålls av någon annan aktör.

Justitieministeriet ansåg det motiverat att för tydlighetens skull förutsätta att boendeskyldighet får åläggas bara om säkringsåtgärder som ingriper mindre i individens rättigheter inte är tillräckliga. Ministeriet ansåg det också nödvändigt att föreskriva om möjlighet att ge tillstånd till tillfälligt undantag från boendeskyldigheten. Justitieministeriets åsikter har beaktats vid beredningen av regeringens proposition.

RP 133/2016 rd

Helsingfors tingsrätt ansåg att det är för kort tid att ett ärende som gäller boendeskyldighet för barn ska upptas till behandling omedelbart och senast inom ett dygn från anmälan, eftersom behandlingen förutsätter att ett rättsbiträde och en tolk skaffas samt att en socialarbetare hörs. Tingsrätten föreslog att boendeskyldighet för barn ska upptas till behandling omedelbart och senast inom fyra dygn från det att boendeskyldigheten inträdde. Regeringens proposition har ändrats på grund av tingsrättens yttrande.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

117 a §. *Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder.* Till det inledande stycket i 1 mom. fogas hänvisningar till de nya säkringsåtgärder som föreslås i utlänningslagen, det vill säga den nya 120 a § om boendeskyldighet och den nya 122 a § om boendeskyldighet för barn.

120 a §. *Boendeskyldighet.* I paragrafen föreskrivs om den nya säkringsåtgärden som gäller boendeskyldighet. I 1 mom. sägs att om anmälningsskyldighet, skyldighet att överlämna rese-dokument och biljett till myndigheten och ställande av säkerhet inte är tillräckliga säkringsåtgärder, kan en utlänning som sökt internationellt skydd åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn.

Genom att bestämma om boendeskyldighet och anmälningsskyldighet som alltid hänför sig till boendeskyldigheten tryggas ett smidigt förfarande i fråga om internationellt skydd. De som söker internationellt skydd kan i princip röra sig fritt i Finland. Om de vill kan de också ordna sin inkvartering själva. Genom att bestämma om boendeskyldighet strävar man efter att en sökande vid behov ska vara lättare tillgänglig för behandlingen av asylansökan, framför allt asylutredningen och asylsamtalet, eller verkställigheten av avlägsnande ur landet. Enligt artikel 7.2 om bosättningsort och rörelsefrihet i mottagningsdirektivet får medlemsstaterna besluta om var den sökande ska bosätta sig, av hänsyn till bland annat för en skyndsam prövning av hans eller hennes ansökan om internationellt skydd.

Åläggande av boendeskyldighet ska förutsätta att de allmänna förutsättningarna för föreläggande av säkringsåtgärder i 117 a § föreligger. Åläggande av boendeskyldighet ska sålunda alltid basera sig på prövning av det enskilda fallet och den ska vara nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller avlägsnandet ur landet. På boendeskyldighetens giltighet ska tillämpas 117 a § 3 mom. i utlänningslagen, enligt vilket skyldigheten gäller tills förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet har klarlagts, tills ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller tills behandlingen av ärendet annars har avslutats. När säkringsåtgärden inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten, ska det dock omedelbart bestämmas att den ska upphöra.

Säkringsåtgärden föreläggs med stöd av 117 a § 2 mom. av den myndighet som utreder förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet, bereder ett beslut som gäller avlägsnande ur landet eller ser till att det verkställs eller annars övervakar avlägsnandet ur landet. Säkringsåtgärden kan således föreläggas i olika faser av myndighetsförfarandet. Myndigheter som förelägger säkringsåtgärder är polisen, gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket.

Den som ålagts boendeskyldighet förpliktas att bo på en angiven förläggning, där han eller hon finns från förr eller placeras. Enligt 16 § i mottagningslagen beslutar förläggningen om inkvartering och förflyttning. Migrationsverket kan dock förbehålla sig rätten att besluta om inkvartering eller förflyttning, om det behövs för behandlingen av ansökan om internationellt skydd eller om man i ett ärende som gäller förflyttning av en person inte kan uppnå enighet om till vilken förläggning personen ska flyttas. Det föreslås inga ändringar i beslutanderätten om inkvartering: för att säkerställa kontrollen över hela mottagningssystemet ska förläggningarna och Migrationsverket i sista hand kunna besluta om inkvarteringen. Beslutet om på vilken förläggning boendeskyldigheten fullgörs behöver dock fattas i nära samarbete med den myndighet som ålagt skyldigheten, Migrationsverket och förläggningen.

Boendeskyldighet är en säkringsåtgärd som begränsar en utlännings rättigheter mindre än tagande i förvar. Även om den inte egentligen är ett alternativ till tagande i förvar, eftersom förutsättningarna för tagande i förvar inte behöver föreligga, kan den dock i många fall vara tillräcklig för att säkerställa beslutsfattandet eller avlägsnandet ur landet. Användningen av den som ett lindrigare alternativ än tagande i förvar borde övervägas särskilt i fråga om sökande som befinner sig i utsatt ställning. Enligt 6 § i mottagningslagen ska då lagen tillämpas de särskilda behov som beror på en persons särskilt utsatta ställning, såsom på åldern eller det fysiska och psykiska tillståndet, beaktas. Genom mottagningslagens bestämmelse har man genomfört artikel 21 i mottagningsdirektivet, enligt vilken den speciella situationen för utsatta personer, såsom underåriga, ensamkommande barn, funktionshindrade, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld ska beaktas.

Enligt 2 mom. kan den myndighet som förelagt säkringsåtgärden efter att ha hört föreståndaren för förläggningen bevilja en person som ålagts boendeskyldighet tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt låta bli att anmäla sig. Enligt artikel 7.4 i mottagningsdirektivet ska en medlemsstat som föreskriver om möjlighet att bestämma en sökandes bosättningsort för att säkerställa en smidig behandling av ansökan också föreskriva om möjlighet att bevilja sökanden tillfälligt tillstånd att lämna bosättningsorten i fråga. Beslut ska fattas på individuell, objektiv och opartisk grund och ska motiveras om de går den sökande emot.

Vägande personliga skäl kunde vara till exempel att man själv eller en nära anhörig är allvarligt sjuk eller en nära anhörigs begravning. Den myndighet som förelagt säkringsåtgärden ska höra förläggningens föreståndare om sökandens situation och hur vägande skälet är.

I 3 mom. föreskrivs om samarbete mellan den myndighet som förelagt säkringsåtgärden och förläggningen på samma sätt som i den gällande 118 § om anmälningsskyldighet. Förläggningen ska omedelbart underrätta den myndighet som förelagt åläggandet, om en utlänning har försummat sin skyldighet att anmäla sig på förläggningen vid den tidpunkt som angetts för honom eller henne.

Om den som ålagts boendeskyldighet inte fullgör sin anmälningsskyldighet som ingår i boendeskyldigheten, kan förutsättningarna för tagande i förvar föreligga. Enligt 121 § 1 mom. i utlänningslagen får en utlänning tas i förvar om han eller hon avsevärt försvårar fattandet av beslut som gäller honom eller henne eller verkställigheten av beslut om avlägsnande av honom eller henne ur landet.

I 4 mom. föreskrivs på samma sätt som i den gällande 118 § om anmälningsskyldighet att på en person som hör till den personal på förläggningen som övervakar att boendeskyldigheten fullgörs tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. Dessutom konstateras i paragrafen att bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen.

Ändring i beslut som hänför sig till boendeskyldighet samt tillfälligt undantag från boendeskyldigheten får sökas med stöd av 190 § i utlänningslagen. Enligt artikel 26 i mottagningsdirektivet ska medlemsstaterna se till att beslut om bosättning och rörelsefrihet som fattas enligt artikel 7 och som påverkar sökande individuellt kan överklagas.

121 a §. Risk för avvikande. Det föreslås att till paragrafen fogas en hänvisning till den föreslagna 120 a § som gäller boendeskyldighet. Underlåtenhet att fullgöra boendeskyldigheten ska beaktas när risken för avvikande bedöms.

122 §. Tagande av barn i förvar. Det föreslås att till 1 mom. 1 punkten fogas en hänvisning till den föreslagna 120 a § som gäller boendeskyldighet.

122 a §. Boendeskyldighet för barn. Det föreslås att till utlänningslagen fogas en paragraf om en ny säkringsåtgärd som gäller boendeskyldighet för barn. Ett barn ska kunna åläggas skyldighet att bo på en angiven förläggning, anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn och vistas på förläggningens område. Åläggande av boendeskyldighet ska vara en säkringsåtgärd som begränsar barnets rättigheter mindre än tagande i förvar och avsedd som ett alternativ till tagande i förvar. Tagande i förvar är alltid en åtgärd som kommer i sista hand och prövningen mellan boendeskyldighet för barn och tagande i förvar ska alltid ske individuellt. Vid prövningen ska man i synnerhet bedöma om det föreligger risk för avvikande.

I 1 mom. föreskrivs om de förutsättningar under vilka det är möjligt att ålägga barn boendeskyldighet. Åläggande av boendeskyldighet ska för det första förutsätta att förutsättningarna för tagande av barn i förvar enligt 121 § 1 mom. föreligger och att det utifrån en individuell bedömning konstateras att övriga, lindrigare säkringsåtgärder är otillräckliga och att det är nödvändigt att använda boendeskyldighet. Dessutom ska barnet höras och även en socialarbetare ska ges tillfälle att bli hörd. Utöver dessa förutsättningar som föreskrivs i 122 § förutsätts att ett barn som fyllt 15 år och som saknar vårdnadshavare har fått avslag på sin ansökan om internationellt skydd och att ett beslut om avlägsnande ur landet som gäller honom eller henne är verkställbart. Eftersom det är fråga om en säkringsåtgärd måste naturligtvis också de allmänna förutsättningarna enligt 117 a § för föreläggande av säkringsåtgärder föreligga.

Boendeskyldighet för barn fullgörs i enlighet med 17 § i mottagningslagen i ett grupphem eller en enhet för stödboende eller på något annat inkvarteringsställe som är avsett för barn. Enligt 16 § i mottagningslagen beslutar förläggningen om inkvartering och förflyttning. Migrationsverket kan dock förbehålla sig rätten att besluta om inkvartering eller förflyttning, om det behövs för behandlingen av ansökan om internationellt skydd eller om man i ett ärende som gäller förflyttning inte kan uppnå enighet om till vilken förläggning personen ska flyttas. Det föreslås inga ändringar i beslutanderätten om inkvartering: för att säkerställa kontrollen över hela mottagningssystemet ska förläggningarna och Migrationsverket i sista hand kunna besluta om inkvarteringen. Beslutet om på vilken förläggning boendeskyldigheten fullgörs behöver dock fattas i nära samarbete med den myndighet som ålagt skyldigheten, Migrationsverket och förläggningen.

På boendeskyldighet för barn tillämpas 120 a § 3—4 mom. Om ett barn som ålagts boendeskyldighet inte fullgör sin boendeskyldighet, ska förläggningen omedelbart underrätta den myndighet som ålagt skyldigheten om att skyldigheten försumrats. På en person som hör till förläggningens personal och som övervakar att boendeskyldigheten fullgörs ska tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen.

Enligt 2 mom. och med avvikelse från 120 a §, som gäller boendeskyldighet, ska ett barn åläggas att vistas på en angiven förläggningens område. Med förläggningens område avses den tomt där förläggningen finns. Den myndighet som har förelagt säkringsåtgärden kan efter att ha hört förläggningens föreståndare bevilja barnet tillstånd att av vägande personliga skäl avlägsna sig från förläggningens område. Vägande personliga skäl kunde vara till exempel att man själv eller en nära anhörig är allvarligt sjuk eller en nära anhörigs begravning. Den myndighet som förelagt säkringsåtgärden ska först höra förläggningens föreståndare som bedömer barnets situation och hur vägande skälet är.

Enligt 3 mom. ska barnet friges senast två veckor från det att boendeskyldigheten inträdde. Om boendeskyldighet fortfarande efter två veckor är nödvändig för att säkerställa verkställigheten av avlägsnandet av barnet ur landet, ska boendeskyldigheten kunna förlängas högst två veckor. Den maximala boendeskyldigheten för barn vore således fyra veckor.

Om ett barn som ålagts boendeskyldighet inte iakttar bestämmelserna om boendeskyldighet ska barnet enligt förslaget till 4 mom. kunna tas i förvar om förutsättningarna för tagande i förvar enligt 122 § i utlänningslagen fortfarande föreligger.

Enligt 5 mom. ska på åläggande av boendeskyldighet för barn tillämpas förfarandena enligt 123 § i utlänningslagen, vilka gäller beslut om tagande i förvar. I nämnda paragraf föreskrivs om de personer som kan fatta beslut om tagande i förvar, samt om skyldighet att informera den som tagits i förvar om grunden för tagandet i förvar, om behandlingen av ärendet och om möjligheten att få rättshjälp. Enligt förslaget till 4 mom. ska vidare på åläggande av boendeskyldighet tillämpas bestämmelserna i 124 § om anmälan om förvar och domstolsbehandling. Den tjänsteman som har beslutat om boendeskyldighet för barn ska således utan dröjsmål och senast dagen efter att boendeskyldigheten inträdde anmäla saken till tingsrätten på den ort där boendeskyldigheten ska fullgöras, eller i brådska fall till någon annan tingsrätt enligt vad som föreskrivs närmare genom förordning av justitieministeriet. Det föreslås att 124 § 2 mom. ändras så att i ett fall som gäller boendeskyldighet för barn ska ärendet behandlas utan dröjsmål och senast inom fyra dygn efter anmälan. Bestämmelser om förfarandet i tingsrätten finns i 125 §. Bestämmelser om behandling av ärenden som gäller tagande av barn i förvar finns i 125 a §, enligt vilken socialarbetaren ska ge tingsrätten ett skriftligt utlåtande i ärendet när tingsrätten behandlar ett ärende som gäller tagande av barn i förvar. Andra paragrafer som är delvis tillämpliga i detta sammanhang är 126 § om tingsrättens beslut, 127 § om frigivning av den som tagits i förvar, 128 § om ny behandling av ett ärende i tingsrätten och 129 § om ändringssökande i fråga om tagande i förvar. Myndighetens och tingsrättens beslut om boendeskyldighet för barn får således i enlighet med 129 § inte överklagas genom besvär.

124 §. Anmälan om förvar och domstolsbehandling. Det föreslås att till 2 mom. fogas en bestämmelse om tidsfristen för upptagande av ärenden som gäller boendeskyldighet för barn till behandling. Ärenden som gäller boendeskyldighet för barn ska utan dröjsmål och senast inom fyra dygn från det att boendeskyldigheten inträdde tas upp till behandling i tingsrätten. Den föreslagna maximitiden är densamma som i ärenden som gäller tagande av fullvuxna i förvar. När det gäller barn som saknar vårdnadshavare ska ärenden som gäller tagande i förvar tas upp till behandling utan dröjsmål och senast inom ett dygn efter tagandet i förvar. Denna tidsfrist på ett dygn hänför sig till maximitiden på 72 timmar för hållande av barn i förvar enligt 122 § 4 mom. i utlänningslagen. Den kan av särskilda skäl förlängas med högst 72 timmar. Den föreslagna boendeskyldigheten för barn kan vara längre, maximalt två veckor, och det är möjligt att förlänga tiden med högst ytterligare en tvåveckorsperiod. Den föreslagna boendeskyldigheten för barn är dessutom ett klart lindrigare frihetsberövande än tagande i förvar, och därför måste det anses tillräckligt att ett ärende som gäller boendeskyldighet för barn behandlas senast inom fyra dygn från det att skyldigheten inträdde.

126 §. Tingsrättens beslut. I 2 mom. föreslås en teknisk korrigering. I den gällande lagen hänvisas felaktigt till 123 §, som gäller beslut om tagande i förvar, då det borde hänvisas till 123 a § 1 eller 2 mom., som gäller placering av den som tagits i förvar.

185 §. Utlänningsförseelse. Det föreslås att till 1 mom. 3 punkten fogas hänvisningar till de föreslagna nya säkringsåtgärderna. Även uppsåtlig underlåtelse att fullgöra boendeskyldigheten och boendeskyldigheten för barn ska vara straffbara utlänningsförseelser. För utlänningsförseelse ska böter dömas ut.

208 §. Information till diskrimineringsombudsmannen. Det föreslås att till 1 mom. fogas att diskrimineringsombudsmannen utan dröjsmål ska informeras även om beslut om boendeskyldighet för barn. Enligt den gällande bestämmelsen ska diskrimineringsombudsmannen utan dröjsmål informeras om beslut om tagande i förvar av en utlänning. Boendeskyldighet för barn jämföras med tagande av barn i förvar, även om det är en klart lindrigare säkringsåtgärd.

2 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

3.1 Rörelsefrihet och frihetsberövande

De föreslagna säkringsåtgärderna ska författningsrättsligt bedömas med avseende på om det är fråga om frihetsberövande enligt 7 § i grundlagen eller begränsning av rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen.

Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 3 mom. får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Även lagligheten av andra frihetsberövanden ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag.

I enlighet med 9 § 1 mom. i grundlagen har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Bestämmelsen innehåller inte någon särskild begränsningsklausul. Dessa grundläggande rättigheter får således begränsas genom en lag som uppfyller de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande rättigheterna.

Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avses med frihetsberövande ett arrangemang genom vilket en person förbjuds och förhindras att avlägsna sig från en för honom fastställd och noggrant avgränsad vistelseplats (RP 309/1993 rd, s. 48/I).

Grundlagsutskottet har ansett att övervakningsstraff, som i centrala delar går ut på att den dömda är skyldig att stanna i sin bostad och delta i anvisad verksamhet, är frihetsberövande. Också en åtgärd som är lindrigare än åtgärden att låsa in en person i ett rum kan i vissa fall betraktas som frihetsberövande som avses i 7 § i grundlagen, om frihetsbegränsningen på grund av sin varaktighet, grad och de hinder för sociala relationer som den medför kan jämföras med de begränsningar som följer av att man placerar en människa i ett låst utrymme (GrUU 30/2010 rd). Grundlagsutskottet har ansett att tagande i förvar är frihetsberövande enligt grundlagen, eftersom förvarsenheterna är stängda och det är inte möjligt att avlägsna sig från deras område (GrUU 20/1998 rd). Omhändertagande av barn som en barnskyddsåtgärd är inte frihetsberövande även om det innebär ett kraftfullt ingrepp i skyddet för barnets personliga frihet (GrUU 58/2006 rd). Isolering av ett omhändertaget barn är däremot frihetsberövande (GrUU 5/2006) och frihetsberövande kan också innebära ett långvarigt förbud mot att avlägsna sig (GrUU 43/2010 rd).

Europadomstolen har i sin praxis konstaterat att skillnaden mellan frihetsberövande och begränsning av rörelsefriheten är en fråga om bedömning av åtgärdens intensitet ("intensity"). Vid bedömningen ska man beakta de individuella omständigheterna för den som är föremål för åtgärden samt åtgärdens karaktär, varaktighet och konsekvenser samt sättet att genomföra den (bl.a. Stanev mot Bulgarien, 17.1.2012). Europadomstolen har också tagit ställning till rätten att avlägsna sig och konstaterat att även om en människa har rätt att avlägsna sig från till exempel psykiatrisk vård, kan det vara fråga om frihetsberövande (bl.a. Atudorei mot Rumänien, 16.9.2014).

Rätt att röra sig inom landet och välja bostadsort för den som söker internationellt skydd

I enlighet med 40 § i utlänningslagen får en utlänning lagligen vistas i landet under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlänningen ska avlägsnas ur landet. Personer som söker internationellt skydd får i regel röra sig fritt i Finland. De får i enlighet med 16 § i mottagningslagen bo på en förläggning, men kan inte välja på vilken förläggning de inkvarteras. Den som sökt internationellt skydd får med stöd av 18 § i mottagningslagen ordna sin inkvartering själv.

Enligt förslaget till 120 a § kan en utlänning som sökt internationellt skydd åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn. Grunderna för skyldigheten bestäms i enlighet med 117 a § i den gällande utlänningslagen. Det ska vara nödvändigt att ålägga skyldigheten för att utreda förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet eller för att säkerställa avlägsnande ur landet och det ska bestämmas att skyldigheten ska upphöra genast när den inte längre är nödvändig för att uppnå dessa mål. Sökandens rättigheter och friheter begränsas inte utöver skyldigheten att bo på en angiven förläggning och anmäla sig där. Han eller hon får samma mottagningstjänster som de sökande som bor på förläggningen utan boendeskyldighet och är fri att röra sig inom gränserna för anmälningsskyldigheten. Den föreslagna boendeskyldigheten jämföras således inte med placering i ett låst utrymme vad gäller längden och graden och de hinder för sociala relationer som den föranleder, och författningsrättsligt kan den inte betraktas som frihetsberövande. Den begränsar dock friheten att röra sig i landet och välja bostadsort enligt 9 § i grundlagen. Så som konstateras ovan föreskrivs det uttömmande i utlänningslagen om grunderna för åläggande av skyldigheten och de är desamma som för andra säkringsåtgärder. Säkerställande av beslutsfattandet eller avlägsnandet ur landet ska anses vara ett godtagbart syfte för begränsning av rörelsefriheten enligt 9 § i grundlagen på förslaget sätt.

Så som konstaterats ovan kan boendeskyldighet åläggas endast när det är nödvändigt för ett lagstadgat syfte. Enligt förslaget till 120 a § ska åläggande av boendeskyldighet dessutom alltid förutsätta att andra säkringsåtgärder som ingriper mindre i individens rättigheter inte betraktas som tillräckliga. Åläggandet av skyldigheten begränsas också av den gällande 5 § i utlänningslagen, enligt vilken utlänningarnas rättigheter inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt när lagen tillämpas. Det ska dessutom vara möjligt att avvika från den anmälningsskyldighet som ingår i boendeskyldigheten av vägande personliga skäl med tillstånd av den myndighet som förelagt säkringsåtgärden. Åläggande av boendeskyldighet anses således inte begränsa den rörelsefrihet som grundlagen skyddar mera än vad som är nödvändigt för att uppnå ett godtagbart syfte.

Utlänningslagens bestämmelser om säkringsåtgärder ska tillämpas på åläggande av boendeskyldighet. I dem och i den föreslagna paragrafen om boendeskyldighet föreskrivs vem som kan ålägga skyldigheten och hur man ska gå till väga när den åläggs. Ändring i ett beslut om boendeskyldighet kan också sökas på samma sätt som i fråga om andra säkringsåtgärder. Det bör alltså anses att regleringen är exakt avgränsad och beaktar rättsskyddsgarantierna tillräckligt på det sätt som krävs av begränsningar av de grundläggande rättigheterna.

Boendeskyldighet för barn som frihetsberövande

Enligt förslaget till 122 a § ska boendeskyldighet när förutsättningarna för tagande i förvar föreligger kunna åläggas ett barn som har fyllt 15 år, som saknar vårdnadshavare och som har sökt internationellt skydd och som berörs av ett verkställbart beslut som avlägsnande ur landet. Ett barn som ålagts boendeskyldighet ska bo på en angiven förläggning och anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn. Till skillnad från den föreslagna boendeskyldighet-

en enligt 120 a § ska boendeskyldighet för barn också inbegripa skyldighet att vistas på förläggningens område. Med område avses den tomt där förläggningen finns. Barnet ska kunna avlägsna sig från detta avgränsade område endast tillfälligt och av vägande personliga orsaker med tillstånd av den myndighet som har förelagt säkringsåtgärden. Barnet ska frigges senast två veckor från det att boendeskyldigheten inträdde, skyldigheten kan dock förlängas med högst ytterligare en tvåveckorsperiod. Med hänsyn till frihetsbegränsningens längd och grad och de hinder för sociala relationer som den föranleder ska de föreslagna bestämmelserna om boendeskyldighet för barn betraktas som frihetsberövande enligt 7 § 3 mom. i grundlagen.

Den föreslagna boendeskyldigheten för barn är avsedd som ett alternativ till tagande av barn i förvar som ingriper mindre i individens rättigheter. Med den försöker man minska tagandet av barn i förvar och således beakta barnets bästa bättre än tidigare. I stället för att barnet placeras i en låst förvarlokal kan det fortsätta att bo i ett grupphem eller en enhet för stödboende, röra sig på dess område och få normala mottagningstjänster. Eftersom det är fråga om frihetsberövande, ska grunderna för åläggande ett barn boendeskyldighet vara desamma som grunderna för tagande av barnet i förvar. I enlighet med 117 a § i utlänningslagen ska det vara nödvändigt att ålägga skyldigheten för att klarlägga förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet eller för att säkerställa verkställigheten av avlägsnande ur landet. Dessutom förutsätts att någon av grunderna för tagande i förvar i 121 § i utlänningslagen föreligger. Eftersom det i anslutning till boendeskyldigheten för barn förutsätts att ett beslut om avlägsnande av barnet ur landet har blivit verkställbart, blir av grunderna för tagande i förvar i huvudsak grunderna i anslutning till verkställande av avlägsnande ur landet tillämpliga. Åläggande av boendeskyldighet för barn ska således anses ha ett sådant godtagbart syfte som krävs för att den rättighet som tryggas i 7 § i grundlagen ska kunna begränsas.

Så som konstaterats ovan kan boendeskyldighet för barn åläggas endast om den är nödvändig för ett lagstadgat syfte. Eftersom förutsättningarna för tagande i förvar måste föreligga, förutsätter åläggande av boendeskyldighet för barn dessutom alltid att andra säkringsåtgärder som ingriper mindre i individens rättigheter inte betraktas som tillräckliga. Åläggande av skyldigheten begränsas också av den gällande 5 § i utlänningslagen, enligt vilken utlänningsarnas rättigheter inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt när lagen tillämpas. Den persongrupp som kan åläggas skyldigheten är likaså begränsad. Det kan bli fråga endast om barn som har fyllt 15 år, som saknar vårdnadshavare och som berörs av ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet. Det ska också vara möjligt att med tillstånd av den myndighet som förelagt säkringsåtgärden avvika från boendeskyldigheten av vägande personliga skäl. Åläggande av boendeskyldighet för barn anses således inte begränsa den rätt som 7 § i grundlagen skyddar mera än vad som är nödvändigt för att uppnå ett godtagbart syfte.

Utlänningslagens bestämmelser om tagande i förvar ska tillämpas på åläggandet av boendeskyldighet för barn. I dem och i den föreslagna paragrafen om boendeskyldighet för barn föreskrivs vem som kan ålägga skyldigheten och hur man ska gå till väga när den åläggs. Vid åläggande av boendeskyldighet för barn ska dessutom tillämpas samma domstolsförfarande som vid tagande i förvar. Det bör alltså anses att regleringen är exakt avgränsad och beaktar rättsskyddsgarantierna tillräckligt på det sätt som krävs av begränsningar av de grundläggande rättigheterna.

Propositionen främjar uppfyllandet av Finlands internationella avtalsförpliktelser. Internationella övervakningsorgan för de mänskliga rättigheterna, såsom FN:s människorättskommitté, som följer att FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter verkställs, samt kommittén mot tortyr, som övervakar verkställandet av konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, har i sina rekommendationer uppmanat Finland att utveckla alternativ till tagande i förvar och använda dem alltid när det är möjligt. De borde i synnerhet användas när det är fråga om barn och personer i utsatt ställning.

Besvärsrätt i fråga om boendeskyldighet

Var och en har enligt 21 § i grundlagen rätt att på behörigt sätt få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

Grundlagsutskottet har i samband med totalreformen av utlänningslagen i fråga om säkringsåtgärderna (GrUU 4/2004 rd) konstaterat att vad gäller anmälningsskyldighet, skyldighet att överlämna sitt resedokument och skyldighet att ställa säkerhet är det fråga om såtillvida fristående skyldigheter i relation till huvudsaken att de spelar en klart egen roll för rättskyddet. Att påföra en utlänning en sådan skyldighet har att göra med utlännings rättsigheter och skyldigheter på det sätt som avses i grundlagens 21 § 1 mom. Å andra sidan handlar det om beslut som är av den typen att de bör iakttas omedelbart. På samma sätt som i samband med de ovannämnda säkringsåtgärderna ska besvärsrätt enligt 190 § i utlänningslagen föreligga även i fråga om beslut om åläggande av den föreslagna boendeskyldigheten. Beslutet är dock av sådan typ att det ska iakttas omedelbart.

Däremot föreligger inte besvärsrätt i fråga om boendeskyldighet för barn, eftersom man där iakttar tingsrättsförfarandet på samma sätt som vid tagande i förvar. Enligt 124 § i utlänningslagen ska ett ärende som gäller tagande i förvar tas upp i tingsrätten utan dröjsmål och senast inom fyra dygn efter åtgärden. I fall som gäller tagande av ett barn utan vårdnadshavare i förvar ska ärendet tas upp utan dröjsmål och senast ett dygn efter anmälan. Den föreslagna boendeskyldigheten för barn är en klart lindrigare säkringsåtgärd än tagande i förvar, eftersom barnet fortsätter att bo i ett grupphem eller en enhet för stödboende, som erbjuder normala mottagningsjänster, och får röra sig fritt på dess område. Därför har det föreslagits att boendeskyldighet för barn kan pågå längre än vad barnet kan hållas i förvar. På dessa grunder har det ansetts tillräckligt att domstolen tar upp ett ärende som gäller boendeskyldighet utan dröjsmål och senast inom fyra dygn. Enligt 129 § i utlänningslagen får ändring inte sökas genom besvär i myndighetens och tingsrättens beslut om tagande i förvar. Den som tagits i förvar får anföra klagan över tingsrättens beslut. För klagan gäller ingen tidsfrist. Klagan skall behandlas i brådska ordning.

3.2 Överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

I 120 a § föreslås att boendeskyldigheten genomförs genom att en utlänning som sökt internationellt skydd åläggs att bo på en angiven anläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn. Om utlännings inte fullgör den boendeskyldighet som ålagts honom eller henne, ska förläggningen omedelbart underrätta den myndighet som meddelat åläggandet om försummelsen av skyldigheten. Enligt förslaget till 122 a §, som gäller boendeskyldighet för barn, kan också ett barn som har fyllt 15 år och som har sökt internationellt skydd och fått ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet när förutsättningarna föreligger åläggas att bo och anmäla sig på en angiven förläggning. Förläggningen ska underrätta den myndighet som meddelat åläggande om försummelse av boendeskyldigheten för barn.

Med stöd av 9 och 10 § i mottagningslagen kan förutom staten även kommuner, samkommuner, andra offentligrättsliga samfund eller privata sammanslutningar eller stiftelser inrätta och upprätthålla förläggningar. I början av juli 2016 fanns det sammanlagt 113 förläggningar för vuxna och familjer i Finland. Av dem upprätthölls 14 av staten och kommuner och 68 av Finlands Röda Kors. Det fanns sammanlagt 14 privata huvudmän och de hade sammanlagt 31 förläggningar. För minderåriga utan vårdnadshavare fanns det i början av juli 2016 samman-

lagt 77 förläggningar, av vilka staten och kommunerna upprätthöll 9 och Finlands Röda Kors 13 förläggningar. Det fanns sammanlagt 32 privata aktörer som upprätthöll 55 enheter. Sålunda blir det aktuellt att bedöma överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter i enlighet med 124 § i grundlagen.

Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får dock ges endast myndigheter. Andra än myndigheter har med grundlagsutskottets medverkan getts befogenheter som ger dem rätt att begränsa rörelsefriheten och den personliga friheten bland annat inom barnskyddet (GrUU 5/2006 rd, GrUU 58/2006 rd). Med stöd av förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd s. 179/II) och grundlagsutskottets praxis (GrUU 22/2014 rd, GrUU 55/2005 rd) ska till exempel rätt att på grund av självständig prövning använda maktmedel eller att på något annat betydande sätt ingripa i individens grundläggande fri- och rättigheter betraktas som betydande utövning av offentlig makt.

Vid övervakning av att den anmälningsskyldighet som ingår i den föreslagna boendeskyldigheten och boendeskyldigheten för barn är det inte fråga om utövning av betydande offentlig makt. Uppgiften innebär ett osjälvständigt förfarande och den är inte förenad med beslutsfattande eller prövningsrätt. En förläggning som övervakar att anmälningsskyldigheten iakttas vidtar inte själv några åtgärder på grund av försummad anmälningsskyldighet, utan underrättar den myndighet som ålagt skyldigheten, som vidtar de åtgärder som den anser vara nödvändiga. Förläggningens personal kan inte heller hindra ett barn från att lämna förläggningens område. Det är alltså inte fråga om en uppgift som inbegriper utövning av betydande offentlig makt.

Med stöd av vad som anförts ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen. Eftersom propositionen innehåller sådana omständigheter som är av betydelse med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna, anses det dock önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande om propositionen inhämtas.

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

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 117 a § 1 mom., 121 a §, 122 § 1 mom., 124 § 2 mom., 126 § 2 mom., 185 § 1 mom. och 208 § 1 mom., av dem 117 a § 1 mom. och 124 § 2 mom. sådana de lyder i lag 813/2015, 121 a § sådan den lyder i lag 1214/2013, 122 § 1 mom. sådant det lyder i lagarna 813/2015 och 291/2016, 185 § 1 mom. sådant det lyder i lag 631/2011 och 208 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1341/2014, samt
fogas till lagen en ny 120 a och en ny 122 a § som följer:

117 a §

Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder

Säkringsåtgärder som avses i 118—122 a § kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt

- 1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet, eller
 - 2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig.
-

120 a §

Boendeskyldighet

Om de säkringsåtgärder som avses i 118—120 § inte är tillräckliga, får en utlänning som sökt internationellt skydd åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn.

Den myndighet som beslutat om säkringsåtgärden kan efter att ha hört förläggningens förestandare bevilja en utlänning som ålagts att bo på förläggningen tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt låta bli att anmäla sig.

Om en utlänning som har ålagts att bo på en förläggning inte iakttar sin boendeskyldighet, ska förläggningen omedelbart underrätta den myndighet som meddelat åläggandet om försummelsen av skyldigheten.

På en person som hör till den personal på förläggningen som övervakar att boendeskyldigheten fullgörs tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen.

121 a §

Risk för avvikande

Risk för avvikande kan föreligga om en säkringsåtgärd enligt 118—120 a § har tillämpats, men den har varit otillräcklig, eller om en utlänning har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin kontaktinformation. Risken för avvikande ska bedömas med hänsyn till personens sammantagna situation.

122 §

Tagande av barn i förvar

För att ett barn ska få tas i förvar måste

1) den förutsättning för tagande i förvar som avses i 121 § 1 mom. föreligga och de säkringsåtgärder som avses i 118—120 a § utifrån en individuell bedömning ha konstaterats vara otillräckliga och tagande i förvar konstaterats vara nödvändigt som en sista utväg,

2) barnet ha hörts i enlighet med 6 § 2 mom. innan beslutet fattas, och

3) en socialarbetare i tjänsteförhållande som förordnats av det organ som svarar för socialvården ha getts tillfälle att bli hörd.

122 a §

Boendeskyldighet för barn

Om förutsättningarna för tagande av barn i förvar enligt 122 § 1 mom. föreligger, kan ett sådant barn utan vårdnadshavare som har fyllt 15 år och har sökt internationellt skydd, och som fått ett sådant beslut om avlägsnande ur landet som blivit verkställbart, i stället för att tas i förvar åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn. På förläggningen och dess personal tillämpas 120 a § 3—4 mom.

Ett barn som ålagts boendeskyldighet för barn ska vistas på förläggningens område. Den myndighet som har beslutat om säkringsåtgärden kan efter att ha hört förläggningens föreståndare bevilja barnet tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område.

Barnet ska frigges senast två veckor från det att boendeskyldigheten inträdde. Boendeskyldigheten för barn kan förlängas högst två veckor, om det är nödvändigt för att trygga verkställigheten av avlägsnandet ur landet.

Om ett barn inte iakttar boendeskyldigheten, kan barnet tas i förvar om förutsättningarna enligt 122 § 1 och 3 mom. fortfarande föreligger.

På åläggande av boendeskyldighet för barn tillämpas de förfaranden som föreskrivs i fråga om beslut om tagande i förvar och domstolsbehandling.

124 §

Anmälan om förvar och domstolsbehandling

Ett ärende som gäller tagande i förvar, placering undantagsvis enligt 123 a § 2 mom. 1 punkten eller boendeskyldighet för barn enligt 122 a § ska tas upp i tingsrätten utan dröjsmål och senast inom fyra dygn från det att personen togs i förvar eller boendeskyldigheten inträdde. I de fall som avses i 123 a § 2 mom. 2 punkten samt när det är fråga om ett ärende som gäller tagande av ett barn utan vårdnadshavare i förvar ska ärendet tas upp utan dröjsmål och senast ett dygn efter anmälan.

126 §

Tingsrättens beslut

Om tingsrätten bestämmer att den som har tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar, ska det bestämmas att han eller hon ska förpassas till en plats som avses i 123 a § 2 eller 3 mom. Om det inte längre finns förutsättningar för att hålla utlänningen kvar på en plats där häktade förvaras, ska tingsrätten bestämma att utlänningen ska sändas tillbaka till förvarslokalen för utlänningar.

185 §

Utlänningsförseelse

En utlänning som uppsåtligen

- 1) vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller som underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller ansöka om uppehållstillståndskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort,
 - 2) olovligt utför förvärvsarbete eller bedriver näring,
 - 3) försummar att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 118 § eller någon annan skyldighet enligt 119 § eller att iaktta boendeskyldighet enligt 120 a §, boendeskyldighet för barn enligt 122 a § eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §, eller
 - 4) reser in i landet trots att han eller hon meddelats inreseförbud av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan,
ska för *utlänningsförseelse* dömas till böter.
-

208 §

Information till diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen ska informeras om de beslut enligt denna lag som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd, avvisning eller utvisning av en utlänning eller nekad inresa. Diskrimineringsombudsmannen ska också utan dröjsmål informeras om beslut om tagande i förvar av en utlänning och beslut om boendeskyldighet för barn. På ombudsmannens begäran ska denne också informeras om andra beslut enligt denna lag och ges de uppgifter som behövs för att övervaka verkställigheten av avlägsnanden ur landet enligt 152 b §.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 15 september 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Inrikesminister Paula Risikko

*Bilaga
Lagförslag*

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen (301/2004) 117 a § 1 mom., 121 a §, 122 § 1 mom., 124 § 2 mom., 126 § 2 mom., 185 § 1 mom. och 208 § 1 mom., av dem 117 a § 1 mom. och 124 § 2 mom. sådana de lyder i lag 813/2015, 121 a § sådan den lyder i lag 1214/2013, 122 § 1 mom. sådant det lyder i lagarna 813/2015 och 291/2016, 185 § 1 mom. sådant det lyder i lag 631/2011 och 208 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1341/2014, samt
fogas till lagen en ny 120 a och en ny 122 a § som följer:

Gällande lydelse

117 a §

Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder

Säkringsåtgärder som avses i 118–122 § kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt

1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet, eller

2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig.

(ny)

Föreslagen lydelse

117 a §

Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder

Säkringsåtgärder som avses i 118—122 a § kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt

1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet, eller

2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig.

120 a §

Boendeskyldighet

Om de säkringsåtgärder som avses i 118—120 § inte är tillräckliga, får en utlänning som sökt internationellt skydd åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn.

Den myndighet som beslutat om säkringsåtgärden kan efter att ha hört förläggningens föreståndare bevilja en utlänning som ålagts att bo på förläggningen tillstånd att av

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

väga personliga skäl tillfälligt låta bli att anmäla sig.

Om en utlänning som har ålagts att bo på en förläggning inte iakttar sin boendeskyldighet, ska förläggningen omedelbart underätta den myndighet som meddelat åläggandet om försummelsen av skyldigheten.

På en person som hör till den personal på förläggningen som övervakar att boendeskyldigheten fullgörs tillämpas bestämmelserna om straffrättsligt tjänsteansvar. Bestämmelser om skadeståndsansvar finns i skadeståndslagen.

121 a §

121 a §

Risk för avvikande

Risk för avvikande

Risk för avvikande kan föreligga om en säkringsåtgärd enligt 118—120 § har tillämpats, men den har varit otillräcklig, eller om en utlänning har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin kontaktinformation. Risk för avvikande ska bedömas med hänsyn till personens sammantagna situation.

Risk för avvikande kan föreligga om en säkringsåtgärd enligt 118—120 a § har tillämpats, men den har varit otillräcklig, eller om en utlänning har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin kontaktinformation. Risk för avvikande ska bedömas med hänsyn till personens sammantagna situation.

122 §

122 §

Tagande av barn i förvar

Tagande av barn i förvar

För att ett barn ska få tas i förvar måste

För att ett barn ska få tas i förvar måste

1) den förutsättning för tagande i förvar som avses i 121 § 1 mom. föreligga och de säkringsåtgärder som avses i 118—120 § utifrån en individuell bedömning ha konstaterats vara otillräckliga och tagande i förvar nödvändigt som en sista utväg,

1) den förutsättning för tagande i förvar som avses i 121 § 1 mom. föreligga och de säkringsåtgärder som avses i 118—120 a § utifrån en individuell bedömning ha konstaterats vara otillräckliga och tagande i förvar *konstaterats* vara nödvändigt som en sista utväg,

2) barnet ha hörts i enlighet med 6 § 2 mom. innan beslutet fattas, och

2) barnet ha hörts i enlighet med 6 § 2 mom. innan beslutet fattas, och

3) en socialarbetare i tjänsteförhållande som förordnats av det organ som svarar för socialvården ha getts tillfälle att bli hörd.

3) en socialarbetare i tjänsteförhållande som förordnats av det organ som svarar för socialvården ha getts tillfälle att bli hörd.

(ny)

122 a §

Boendeskyldighet för barn

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Om förutsättningarna för tagande av barn i förvar enligt 122 § 1 mom. föreligger, kan ett sådant barn utan vårdnadshavare som har fyllt 15 år och har sökt internationellt skydd, och som fått ett sådant beslut om avlägsnande ur landet som, blivit verkställbart, i stället för att tas i förvar åläggas att bo på en angiven förläggning och att anmäla sig på förläggningen en till fyra gånger per dygn. På förläggningen och dess personal tillämpas 120 a § 3—4 mom.

Ett barn som ålagts boendeskyldighet för barn ska vistas på förläggningens område. Den myndighet som har beslutat om säkringsåtgärden kan efter att ha hört förläggningens föreståndare bevilja barnet tillstånd att av vägande personliga skäl tillfälligt avlägsna sig från förläggningens område.

Barnet ska friges senast två veckor från det att boendeskyldigheten inträdde. Boendeskyldigheten för barn kan förlängas högst två veckor, om det är nödvändigt för att trygga verkställigheten av avlägsnandet ur landet.

Om ett barn inte iakttar boendeskyldigheten, kan barnet tas i förvar om förutsättningarna enligt 122 § 1 och 3 mom. fortfarande föreligger.

På åläggande av boendeskyldighet för barn tillämpas de förfaranden som föreskrivs i fråga om beslut om tagande i förvar och domstolsbehandling.

124 §

Anmälan om förvar och domstolsbehandling

Ett ärende som gäller förvar eller placering undantagsvis enligt 123 a § 2 mom. 1 punkten ska utan dröjsmål och senast inom fyra dygn efter åtgärden tas upp i tingsrätten. I de fall som avses i 2 punkten i det momentet samt när det är fråga om ett ärende som gäller tagande av ett barn utan vårdnadshavare i förvar ska ärendet tas upp utan dröjsmål och senast ett dygn efter anmälan.

124 §

Anmälan om förvar och domstolsbehandling

Ett ärende som gäller tagande i förvar, placering undantagsvis enligt 123 a § 2 mom. 1 punkten eller boendeskyldighet för barn enligt 122 a § ska tas upp i tingsrätten utan dröjsmål och senast inom fyra dygn från det att personen togs i förvar eller boendeskyldigheten inträdde. I de fall som avses i 123 a § 2 mom. 2 punkten samt när det är fråga om ett ärende som gäller tagande av ett barn utan vårdnadshavare i förvar ska ärendet tas upp utan dröjsmål och senast ett dygn efter anmälan.

Gällande lydelse

126 §

Tingsrättens beslut

Om tingsrätten bestämmer att den som har tagits i förvar fortfarande skall hållas i förvar, skall det bestämmas att han eller hon skall förpassas till en plats som avses i 123 § 2 eller 3 mom. Om det inte längre finns förutsättningar för att hålla utlänningen kvar på en plats där rannsakningsfångar förvaras, skall tingsrätten bestämma att utlänningen skall sändas tillbaka till förvarslokalen för utlänningar.

185 §

Utlänningsförseelse

En utlänning som

- 1) *uppsåtligen* vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller som underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller ansöka om uppehållstillståndskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort,
- 2) *uppsåtligen* olovligt utför förvärvsarbete eller bedriver näring,
- 3) *uppsåtligen* försummar att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 118 §, någon annan skyldighet enligt 119 § eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §, eller
- 4) *uppsåtligen* reser in i landet trots att han eller hon meddelats inreseförbud av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan, ska för utlänningsförseelse dömas till böter.

208 §

Information till diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen ska infor-

Föreslagen lydelse

126 §

Tingsrättens beslut

Om tingsrätten bestämmer att den som har tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar, ska det bestämmas att han eller hon ska förpassas till en plats som avses i 123 a § 2 eller 3 mom. Om det inte längre finns förutsättningar för att hålla utlänningen kvar på en plats där *häktade* förvaras, ska tingsrätten bestämma att utlänningen ska sändas tillbaka till förvarslokalen för utlänningar.

185 §

Utlänningsförseelse

En utlänning som *uppsåtligen*

- 1) vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs eller som underlåter att fullgöra sin skyldighet att registrera sin vistelse eller ansöka om uppehållstillståndskort, uppehållskort eller permanent uppehållskort,
- 2) olovligt utför förvärvsarbete eller bedriver näring,
- 3) försummar att fullgöra anmälningsskyldighet enligt 118 § *eller* någon annan skyldighet enligt 119 § *eller att iakttä boendeskyldighet enligt 120 a §, boendeskyldighet för barn enligt 122 a §* eller en sådan kallelse att infinna sig för att lämna upplysningar om sin vistelse som utfärdats med stöd av 130 §, eller
- 4) reser in i landet trots att han eller hon meddelats inreseförbud av skäl som anknyter till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsan, ska för utlänningsförseelse dömas till böter.

208 §

Information till diskrimineringsombudsmannen

Diskrimineringsombudsmannen ska infor-

Gällande lydelse

meras om de beslut enligt denna lag som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd, avvisning eller utvisning av en utlänning eller nekad inresa. Diskrimineringsombudsmannen ska också utan dröjsmål informeras om beslut om tagande i förvar av en utlänning. På ombudsmannens begäran ska denne också informeras om andra beslut enligt denna lag och ges de uppgifter som behövs för att övervaka verkställigheten av avlägsnanden ur landet enligt 152 b §.

Föreslagen lydelse

meras om de beslut enligt denna lag som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd, avvisning eller utvisning av en utlänning eller nekad inresa. Diskrimineringsombudsmannen ska också utan dröjsmål informeras om beslut om tagande i förvar av en utlänning *och beslut om boendeskyldighet för barn*. På ombudsmannens begäran ska denne också informeras om andra beslut enligt denna lag och ges de uppgifter som behövs för att övervaka verkställigheten av avlägsnanden ur landet enligt 152 b §.

Denna lag träder i kraft den 20 .
