

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att bestämmelserna om asyلفörfarande i utlänningslagen ändras i syfte att påskynda asyلفörfarandet. Ansökningar av asylsökande från trygga ursprungsländer och trygga asylländer skall behandlas snabbare så, att utlänningsverket skall fatta beslut om ansökningarna inom sju dagar efter förhöret. Beslutet skall underställas Helsingfors förvaltningsdomstol, som skall avgöra ärendet inom sju dagar efter det att beslutet inlämnats till förvaltningsdomstolen.

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

Utöver de lagändringar som föreslås vidtas det inom förvaltningen åtgärder för att effektivisera myndighetsförfarandena i syfte att påskynda asyلفörfarandet. Förhören av de asylsökande överförs stegvis från polisen till utlänningsverket, vilket förutsätter att personalresurserna utökas vid utlänningsverket.

Det snabbare förfarandet minskar antalet asylsökande från sådana länder från vilka det anländer sökande som med stor sannolikhet lämnar in ogrundade ansökningar. Detta minskar det tryck som ogrundade ansökningar medfört på asylbeslutsprocessen och möjliggör för sin del en smidigare behandling av ansökningar som har gjorts av sådana asylsökande som verkligen behöver skydd. Möjligheten att behandla asylansökningar snabbare medför inbesparade kostnader för staten i form av minskade utgifter för mottagandet av asylsökande.

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

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
ALLMÄN MOTIVERING	3
1. Nuläge	3
1.1. Lagstiftning och praxis	3
1.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet	4
1.2.1. Brådskanie asylförfarande i vissa länder i Europa	4
1.2.2. Aktuella projekt inom Europeiska unionen	13
1.3. Bedömning av nuläget	14
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	14
2.1. Mål och medel	14
2.2. De viktigaste förslagen	15
3. Propositionens verkningar	16
3.1. Ekonomiska verkningar	16
3.2. Verkningar i fråga om organisation och personal	17
4. Beredningen av propositionen	17
5. Samband med internationella fördrag och förpliktelser	17
DETALJMOTIVERING	19
1. Lagförslag	19
2. Närmare bestämmelser	27
3. Ikraftträdande	27
4. Lagstiftningsordning	27
4.1. Allmänt	27
4.2. Tolkning av 21 § grundlagen när utlänningsverkets beslut verkställs trots besvär	28
4.3. Begränsning av hörande vid underställningsförfarande i förhållande till 21 § 2 mom. grundlagen	30
LAGFÖRSLAGET	
Lag om ändring av utlänningslagen	31
BILAGA	
Parallelltext	35

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1. Lagstiftning och praxis

I utlänningslagen (378/1991) bestäms om behandling och avgörande av asylansökningar. Asylansökan skall lämnas till polisen eller passkontrollanten. Efter att ansökan har lämnats in utreder polisen eller gränsbevakningsväsendet sökandens identitet, inresa och resrutt. Polisen verkställer ett förhör, vars protokoll jämte bilagor tillställs utlänningsverket som i första instans meddelar ett beslut i saken. Utlänningsombudsmannen bereds tillfälle att höras vid behandlingen av asylansökan, om detta inte är uppenbart obehövligt.

Sådana asylbeslut och beslut om avvisning av asylsökande vilka fattats i så kallat normalt förfarande får överklagas hos Helsingfors förvaltningsdomstol, vars beslut kan vidareöverklagas hos högsta förvaltningsdomstolen, om domstolen beviljar besvärstillstånd. Anförande av besvär hos förvaltningsdomstolen och ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen uppskjuter verkställigheten av avvisningsbeslutet.

Uppenbart ogrundade asylansökningar behandlas i så kallat underställningsförfarande. Utlänningsverkets beslut underställs Helsingfors förvaltningsdomstol. Som uppenbart ogrundade betraktas bl.a. sådana asylansökningar som inte motiveras med allvarliga rättskränkningar eller som syftar till att missbruka asylförfarandet. En ansökan betraktas likaså som uppenbart ogrundad, om asylsökandena har kommit från ett tryggt land dit de tryggt kan sändas tillbaka eller om sökandena kan sändas till en annan stat som enligt konventionen rörande bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna (FördrS 85/1997), nedan Dublinkonventionen, ansvarar för prövningen av ansökan. Om asylbeslutet i sin helhet är negativt, innehåller det beslut som underställs i allmänhet också ett avvisningsbeslut. Innan beslutet underställs skall utlänningsverket ge sökanden möjlighet att bli hörd.

Helsingfors förvaltningsdomstol återför

ärendet till utlänningsverket, om den anser att asylansökan inte är uppenbart ogrundad eller om sökanden har lämnat in ny utredning som är väsentlig med avseende på avvisning eller det underställda beslutet i övrigt är lagstridigt. Om förvaltningsdomstolen fastställer utlänningsverkets beslut, kan ändring inte sökas genom besvär. Om sökanden skall avvisas, verkställer polisen beslutet.

Efter ett negativt asylbeslut kan asylsökanden lämna in en ny asylansökan och ansökan om uppehållstillstånd. Enligt gällande förvaltningspraxis har inlämnandet av en ny ansökan uppskjutit verkställigheten av ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut tills den nya ansökningen har prövats och ett beslut har fattats.

I utlänningslagen sägs att trygga asylländer är sådana stater som utan geografiska förbehåll har tillträtt konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), nedan flyktingkonventionen, och iakttagit denna samt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976), nedan MP-konventionen, samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989). Ansökningar av asylsökande från trygga asylländer behandlas i underställningsförfarande. I praxis för förfarandet vid utlänningsverket och underställningsmyndigheten, Helsingfors förvaltningsdomstol, definieras vilka länder som är trygga asylländer enligt bestämmelsen.

År 1999 inlämnades 3 106 asylansökningar i Finland. Mest asylsökanden kom det från Slovakien, sammanlagt 1 516, medan 324 kom från Polen och 189 från Ryssland.

I normalt förfarande avgjordes sammanlagt 310 ansökningar. Tjugonio personer beviljades asyl. Upphållstillstånd beviljades 155 personer på grund av behov av skydd, 270 av välgående humanitära skäl och 42 av andra orsaker. Ansökan om asyl förkastades i 114 fall i behandling i normalt förfarande. Som uppenbart ogrundade förkastades 1 216 personers ansökningar. Totalt förföll 899 ansökningar, av vilka 534 gällde slovakiska medborgare. Den vanligaste orsaken var att sökanden hade återtagit sin asylansökan.

Enligt den utredning som finns att tillgå har tiden för behandling av ansökningar i

underställningsförfarande varit 5-16 månader och för ansökningar som har behandlats i normalt förfarande har behandlingstiden varit 20-30 månader.

Vid underställningsförfarandet har delgivningen av utlänningsverkets beslut till sökanden och hörandet av sökanden om beslutet innan det underställts Helsingfors förvaltningsdomstol tagit 2—6 veckor i anspråk. Vid Helsingfors förvaltningsdomstol har behandlingen av underställda ärenden varat från två veckor till två månader. Behandlingen av besvär i normalt förfarande vid Helsingfors förvaltningsdomstol har tagit i genomsnitt sju månader i anspråk. Behandlingen av besvärstillståndsärenden vid högsta förvaltningsdomstolen har krävt ca sex månader.

1.2. Den internationella utvecklingen och lagstiftningen i utlandet

1.2.1. Brådiskande asylförfarande i vissa länder i Europa

NEDERLÄNDERNA

Brådiskande asylförfarande

Myndigheterna skall behandla asylansökningarna inom 48 timmar, annars överförs ansökningarna till normalt asylförfarande. Militärpolisen, den lokala polisens utlänningsbyrå och invandrar- och nationalitetsverket (Immigratieen Naturalisatiedienst – IND) är behöriga myndigheter att intervjua asylsökande. Vid brådiskande förfarande fattas besluten av IND. Myndigheterna intervjuar sökandena när de har anlänt till landet.

Ansökningarna kan behandlas i brådiskande förfarande, om

1) ett annat land kan anses ansvara för behandlingen av ansökningarna (Dublinkonventionen; på grund av tidsfristerna enligt Dublinkonventionen föreligger denna möjlighet endast med Tyskland och genom specialarrangemang),

2) sökandena har använt samma motive-ring som i tidigare ansökningar som avslagits genom lagakraftvunna beslut,

3) asylsökandena tidigare har lämnat in en ansökan under annat namn,

4) asylsökandena utan godtagbart skäl har underlåtit att iaktta anvisningarna under asylförfarandet,

5) utlänningsarna redan har uppehållstill-

stånd,

6) utlänningsarna saknar sådana dokument som gör det möjligt att överskrida gränsen och komma in i landet, förutom i sådana fall då de vid gränsen omedelbart har anmält sig hos myndigheterna.

Vid behandling i brådiskande förfarande kan ansökningarna betraktas som uppenbart ogrundade (ansökningarna konstateras vara ogrundade på grund av sakinhållet), om

1) ansökningarna bygger på sådana skäl att det inte kan föreligga lagliga grunder för att bevilja inresa (utgående från denna punkt kan även sådana fall där sökanden har dömts för ett allvarligt brott i Nederländerna eller utgör ett hot mot allmän säkerhet betraktas som ogrundade),

2) utlänningsarna förutom i ursprungslandet är medborgare i ett tredje land och det står klart att de får tillräckligt skydd i landet i fråga,

3) det står klart att det tredje land där sökandena tidigare har bott tar emot dem tills de kan få permanent skydd någon annanstans (enligt rättspraxis avser denna punkt ett tryggt asylland),

4) ansökningarna är svikliga eller baserar sig på felaktiga uppgifter,

5) utlänningsarna medvetet använder förfalskade identitetshandlingar eller resedokument eller uppsåtligen har förstört handlingarna,

6) utlänningsarna kommer från ett namngett tryggt ursprungsland (Ghana, Senegal, Slovakien, Rumänien), men även i detta fall kan sökandena dock kullkasta antagandet om att ansökan är ogrundad.

I samtliga ovan nämnda fall är besvärsrätten begränsad. Besvär skall anföras hos domstol inom en timme efter delfåendet. Besvären uppskjuter verkställigheten. Domstolen skall avgöra besvären inom två veckor.

BELGIEN

Förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar/Brådiskande asylförfarande

I Belgien kan förfarandet för upptagande till prövning av asylansökningar anses motsvara brådiskande asylförfarande. Alla asylansökningar genomgår förfarandet. Beslut om upptagning av ansökan till behandling i egentligt asylförfarande fattas inom åtta vardagar.

Utlänningsavdelningen (Direction Générale de l'office des étrangers), som lyder under inrikesministeriet, fattar beslut om upptagning av ansökan till behandling. Om ansökan godkänns för behandling i det egentliga asylförfarandet, prövas den av den allmänna flyktingkommissionen (Commission Générale aux Réfugiés et aux Apatrides).

Ansökningarna kan inte godkännas, dvs. de betraktas som uppenbart ogrundade, bl.a. om

- a) de inte baserar sig på förutsättningarna i flyktingkonventionen,
- b) det inte annars föreligger några grunder för ansökan,
- c) ansökningarna är svikliga, eller
- d) sökandena kommer från ett tryggt asyl-land.

Belgien tillämpar inte principen om tryggt ursprungsland.

Begreppet tryggt asylland tillämpas när utlänningarna har bott i det aktuella landet i sammanlagt mer än tre månader och lämnat landet utan att det funnits grunder för hot om förföljelse eller om de har en giltig biljett och resedokument till landet i fråga.

Sökandena kan överklaga ett negativt beslut hos den allmänna flyktingkommissionen inom tre vardagar, om de redan befinner sig i landet, och inom en vardag, om de har ansökt om flyktingstatus vid gränsen. I det första fallet skall kommissionen fatta beslut i ärendet inom 30 vardagar och i det senare fallet inom fem vardagar. Besvär uppskjuter verkställigheten.

Om kommissionen fastställer utlänningsavdelningens beslut att inte behandla ansökningarna, kan sökandena anföra besvär hos förvaltningsdomstol. Dyliga besvär har inte någon uppskjutande verkan på verkställigheten, men förvaltningsdomstolen kan medge undantag genom ett separat beslut.

SPANIEN

Gränsförfarande

Asylansökningar som görs vid gränsen undersöks preliminärt vid gränsen. Beslut om upptagning av ansökan till behandling i asylförfarande skall fattas inom fyra dagar.

På flygplatsen Madrid-Barajas undersöks ansökningarna av anställda vid asyl- och flyktingbyrån (Oficina de Asilo y Refugio). Vid andra gränsstationer undersöks de av gränspolisens i samarbete med asyl- och flyk-

tingbyrån.

Om beslutet är negativt, kan asylsökandena inom 24 timmar efter delfäendet begära att ansökan behandlas på nytt. Besvär uppskjuter verkställigheten. Om Förenta Nationernas (FN:s) flyktingkommissariat, nedan UNHCR, anser att ansökan kan godkännas, får asylsökandena anföra administrativa besvär.

Beslut med anledning av besvär skall meddelas inom två dagar. Besvären godkänns, om något svar inte har getts inom denna tid.

Förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar/Brådskanie förfarande (gäller asylsökande som redan anlänt till landet)

Ansökningarna behandlas i brådskanie förfarande och de tas inte upp till behandling i egentligt asylförfarande, om

1) sökanden har dömts för ett allvarligt brott eller anses hota allmän ordning eller säkerhet (artikel 1.F och artikel 33 stycke 2 i flyktingkonventionen),

2) det i ansökan inte har framförts några grunder som hänför sig till flyktingstatus,

3) ansökan på samma grunder redan tidigare har avslagits i Spanien och förhållandena i ursprungslandet inte har ändrats,

4) ansökan baserar sig på uppenbart ogrundade uppgifter, vilka således inte kan ligga till grund för ett konstaterande om att sökanden behöver skydd,

5) ett annat land än Spanien på basis av internationella överenskommelser (Schengen, Dublin) ansvarar för behandlingen av ansökan (i beslutet om att ansökan inte behandlas skall det nämnas vilken stat som ansvarar för behandlingen),

6) sökanden redan har flyktingstatus i en tredje stat och rätt att vistas eller få asyl i staten i fråga eller om sökanden kommer från en stat där han eller hon skulle ha kunnat få skydd, varvid det krävs att Spanien har ett officiellt eller inofficiellt avtal om återtagande med staten i fråga.

Spanien har inte någon egentlig förteckning över trygga asylland.

Vid brådskanie förfarande bereds asylansökningarna vid justitie- och inrikesministeriets asyl- och flyktingbyrå (Oficina de Asilo y Refugio). UNHCR ger också sitt utlåtande i ärendet. Vid normalt förfarande sköts beredningen av asyl- och flyktingnämnden (Comisión Interministerial de Asilo y Refu-

gio), som består av representanter för olika ministerier.

Beslut i asylärenden fattas av justitie- och inrikesministeriet. Asyl- och flyktingbyrån skall då inom 30 dagar föreslå för ministeriet att upptagning till behandling skall avslås. Ansökningarna anses vara godkända för egentligt asylförfarande, om den totala behandlingen överskrider 60 dagar.

Besvär över negativa beslut kan anföras hos förvaltningsdomstol. Besvären har inte någon uppskjutande verkan på verkställigheten, men domstolen kan uppskjuta avvisningen när den har fått besvären, om den anser att situationen kräver det. Förvaltningsdomstolens beslut kan vidareöverklagas hos högsta domstol.

IRLAND

Brådskande asylförfarande

Asylansökningar som konstaterats vara uppenbart ogrundade behandlas i brådskande förfarande. Ansökningarna betraktas som uppenbart ogrundade, om

1) de inte innehåller några motiveringar till påståendet att sökandena är flyktingar,

2) sökandena har lämnat otillräckliga uppgifter eller bevis till stöd för ansökan,

3) den förföljelse som sökandena upplevt inte är orsak till att de har lämnat sitt hemland eller inte återvänder dit,

4) sökandena utan godtagbart skäl låter bli att avslöja att de har använt oriktiga eller förfälskade resedokument eller oriktig eller förfälskad identitet,

5) sökandena uppsåtligen och utan godtagbart skäl har framfört oriktiga eller vilseledande uppgifter till stöd för ansökningarna,

6) sökandena utan godtagbart skäl och svikligt har förstört sina identitetshandlingar, hemlighållit väsentliga uppgifter eller annars uppsåtligen förhindrat att ansökningarna behandlas,

7) sökandena uppsåtligen har underlåtit att avslöja att de redan tidigare har sökt asyl i en annan stat,

8) sökandena har lämnat in asylansökan endast för att undgå att bli avlägsnade ur landet,

9) sökandena tidigare har lämnat in asylansökan i en annan stat som tillträtt flyktingkonventionen och myndigheten är övertygad om att ansökan då har behandlats och avslagits som sig bör och sökandena inte kan

förete några nya bevis som stöder ansökan,

10) sökandena är medborgare i en stat som tillträtt flyktingkonventionen eller har uppehållstillstånd i landet i fråga och sökandena inte har kunnat förete bevis på förföljelse i landet i fråga,

11) sökandena efter inlämnandet av ansökan och utan godtagbart skäl har lämnat Irland utan tillstånd eller inte har svarat på myndigheternas försök att ta kontakt,

12) sökandena tidigare har beviljats asyl i en annan stat som tillträtt flyktingkonventionen och orsaken till att de har lämnat staten i fråga inte är förföljelse.

Ansökningarna behandlas av en myndighet (Commissioner) som lyder under justitieministeriet. När myndigheten upptäcker att ansökningarna är uppenbart ogrundade, kan den avsluta behandlingen och skriftligen meddela asylsökandena detta jämte motiveringar. Samtidigt skall sökandena informeras om sin rätt att anföra besvär.

Sökandena kan anföra besvär inom nio dagar från delfåendet av beslutet. Besvären har uppskjutande verkan på verkställigheten och de behandlas av en fristående besvärsmyndighet (Appeals Authority). UNHCR kan kommentera besluten inför besvärsmyndigheten inom sju dagar från anförandet av besvären. Besvärsmyndigheten lämnar en rekommendation till ministeriet om huruvida det ursprungliga beslutet bör gälla eller om ansökningarna bör behandlas i egentligt asylförfarande. Justitieministeriet meddelar det slutliga beslutet i ärendet.

Det har inte uppställts någon tidsfrist för brådskande behandling, men förfarandet varar i genomsnitt ca två månader.

STORBRITANNIEN

Brådskande besvärsmyndighet

I Storbritannien innebär brådskande förfarande en kortare besvärstid än normalt. Alla sökande intervjuas för att identiteten skall kunna fastställas. Därefter utreds grunderna för ansökningarna, antingen genom intervjuer eller frågeformulär. De som fått ett negativt beslut skall lämna landet inom 28 dagar från delfåendet av beslutet.

Brådskande besvärsmyndighet tillämpas, om myndigheten (Secretary of State) på basis av ett eller flera av följande skäl har ansett att ansökningarna är ogrundade och utfärdat ett intyg över detta:

1) sökandena har anlänt från ett angivet tryggt ursprungsland (år 1998 var Ghana, Indien, Pakistan, Cypern, Polen, Rumänien och Bulgarien trygga ursprungsländer),

2) ansökningarna baserar sig inte på förut-sättningarna enligt flyktingkonventionen,

3) fruktan för förföljelse är uppenbart ogrundad eller förhållandena har förändrats i det aktuella landet,

4) sökandena söker asyl först efter att de har beordrats att lämna landet,

5) ansökningarna har en andra gång eller flera gånger lämnats på samma grunder, vilka inte godkänts tidigare,

6) ansökningarna är uppenbart svikliga eller innehåller uppenbart oriktiga bevis,

7) ansökningarna är ogiltiga eller onödiga,

8) sökandena saknar pass (utan godtagbart skäl) när de anländer till landet,

9) sökandena har anlänt till landet med falskt pass och har inte underrättat myndigheterna om detta.

Brådskanie besvär skall anföras inom sju dagar från delfåendet av beslutet. För dem som anhållits vid gränsen är tidsfristen två dagar. Vid brådskanie besvärsförfarande behandlas besvären av en specialdomare (Special Adjudicator). Beslut skall meddelas inom tio dagar. Om domaren förenar sig om det tidigare beslutet, kan besvär inte längre anföras hos invandrarnämnden (Immigration Appeal Tribunal). Besvär har uppskjutande verkan, utom om principen om tryggt asyl-land tillämpas på asylsökandena.

Asylsökande som kommer från ett tryggt asylland (EU:s medlemsstater, Norge, Kanada, Schweiz, USA) kan genast sändas tillbaka och besvär har inte någon uppskjutande verkan. Juridisk granskning kan dock sökas i fråga om besluten, och sådan granskning har uppskjutande verkan på verkställigheten. Behandlingen av besvär tar några veckor i an- språk.

ITALIEN

Förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar

I Italien tillämpas inte något egentligt brådskanie asylförfarande, men ansökningar som lämnats vid gränsen undersöks inom två dagar av en prefektur i ett förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar. Gränspolisens beslut om huruvida ansökningarna skall upptas till behandling i förfar-

andet.

Inresa och asylansökan kan förbjudas, om gränspolisens utredning visar att asylsökandena

1) har beviljats asyl i en annan stat,

2) kommer från ett land som undertecknat flyktingkonventionen och där asylsökandena har bott (genomresa betraktas inte som bo-ende),

3) har gjort sig skyldig till förseelser enligt artikel 1.F i flyktingkonventionen,

4) har dömts för brott i Italien (minst fem års fängelse),

5) utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller konstaterats höra till en organisation som bedriver narkotikahandel eller en terroristorganisation.

I oklara fall fattar inrikesministeriet beslut om upptagning av ansökan till behandling i asylförfarandet. Sökandena kan överklaga negativa beslut hos en regional förvaltningsdomstol. Besvär skall anföras inom 60 dagar. Det finns ingen tidsfrist för behandlingen av besvär och de har inte någon uppskjutande verkan på avlägsnande ur landet.

Asylansökningar som godkänts för behandling i förfarandet skickas vidare till den centralnämnd (Commissione centrale per il riconoscimento dello status di rifugiato) som ansvarar för flyktingfrågor. Nämnden skall fatta beslut om asyl inom 30 dagar.

ÖSTERRIKE

Förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar/Gränsförfarande

Förfarandet för upptagande till prövning av asylansökningar tillämpas endast om de som lämnar in ansökningarna har kommit till en flygplats eller via ett tryggt asylland och de inte annars är inreseberättigade eller om det är sannolikt att ansökningarna är uppenbart ogrundade.

Gränsmyndigheterna sänder ansökningarna utan dröjsmål till förbundsstatens asylverk (Bundesasylamt) som undersöker ansökningarna. Beslut skall fattas inom fem dagar. Om det preliminära beslutet är positivt, beviljar gränsmyndigheterna utlänningarna inresetillstånd och möjlighet att få sin sak behandlad i egentligt asylförfarande. Om det preliminära beslutet är negativt, har utlänningarna rätt att kräva att fallet behandlas på nytt. Den nya behandlingen sköts av asylsenaten (U-

nabhängiger Bundesasylsenat) i förbundsstaten. Om beslutet fortfarande är negativt, avisas utlänningsarna.

I detta förfarande kan ansökningarna betraktas som uppenbart ogrundade endast om UNHCR bifaller ställningstagandet, eller avslås om sökandena får skydd i ett tryggt asylland. Det kan krävas att asylsökandena väntar på beslutet om prövning av ansökan i en veckas tid på gränsområdet eller i asylverkets lokaliteter.

Brådskande asylförfarande

Brådskande asylförfarande tillämpas på uppenbart ogrundade asylansökningar samt på asylansökningar från dem som kommit från ett tryggt asylland eller en stat som tillträtt Dublinkonventionen.

Uppenbart ogrundade ansökningar

Asylansökningarna är uppenbart ogrundade, om

- 1) asylsökandena vägrar samarbeta,
- 2) det som stöd för ansökningarna inte kan företes grunder för hot om förföljelse i utreselandet,
- 3) asylsökandena kommer från ett tryggt ursprungsland.

Sökandena kan dock med hjälp av ytterligare bevis kullkasta antagandet att ursprungslandet är tryggt. Inrikesministeriet anger de länder som betraktas som trygga asylland. Om ansökningarna avslås på grundval av principen om tryggt asylland, får asylsökandena ett intyg som de kan överlämna till myndigheterna i staten för känedom.

Besvär över beslut som fattas vid brådskande förfarande skall anföras inom två dagar från delfåendet. Den myndighet som behandlar besvären (Bundesasylsenat) skall meddela sitt beslut inom fyra dagar. Besvär har uppskjutande verkan på verkställigheten. I praktiken tar brådskande asylförfarande i sin helhet mindre än 30 dagar i anspråk.

GREKLAND

Förfarande för upptagning till prövning av asylansökningar/Brådskande asylförfarande

Om sökandena har lämnat in ansökan vid gränsen och inte uppfyller villkoren för laglig inresa, behandlas ansökningarna i bråd-

skande ordning. Medan ansökningarna behandlas skall sökandena vänta på flygplatsens eller hamnens transitområde.

Ansökningarna kan avslås i brådskande förfarande, om de är uppenbart ogrundade (motiveringarna för upplevd förföljelse är uppenbart ogrundade, oriktiga eller kan tolkas som missbruk av asylförfarandet) eller om sökandena kommer från ett tryggt asylland.

Polisen behandlar ansökningarna och kan meddela ett negativt inresebeslut. Besluten kan överklagas inom två dagar hos säkerhets- och polisavdelningen vid det ministerium som ansvarar för ordningen, vilken skall meddela sitt beslut inom fem dagar. Asylsökandena är skyldiga att stå under myndigheternas tillsyn medan förfarandet pågår. Enligt lagen får utlännings inte hållas kvar på flygplatsens eller hamnens transitområde längre än 15 dagar. Besvär har uppskjutande verkan på verkställigheten, utom om sökandena kan sändas tillbaka till en stat som tillträtt Dublinkonventionen.

LUXEMBURG

Brådskande asylförfarande

Vid brådskande asylförfarande skall asylansökningarna behandlas inom två månader. Alla asylsökande intervjuas.

Justitieministeriet fattar besluten på rekommendation av den kommission (Commission consultative pour les réfugiés) som i fråga om asylärenden lyder under ministeriet.

Brådskande förfarande tillämpas om ansökningarna är uppenbart ogrundade (ansökningarna uppfyller inte ett enda av de villkor som anges i flyktingkonventionen och tilläggsprotokollet till den eller ansökningarna kan betraktas som missbruk av asylförfarandet) eller om asylsökandena har kommit från ett tryggt asylland eller en stat som tillträtt Dublinkonventionen.

Som tryggt asylland betraktas en stat som uppfyller villkoren enligt 1992 års London-resolutioner och som dessutom har ratificerat flyktingkonventionen utan geografiska förbehåll samt tilläggsprotokollet till den. För varje ansökan bedöms dock från fall till fall om det är fråga om ett tryggt asylland. Någon förteckning över länderna finns inte. Enbart genomresa via ett tryggt asylland medför inte förutsättningar att avvisa asylsökandena. Om sökandena inte tas emot i ett

tryggt asylland, fortgår behandlingen av ansökan i Luxemburg.

Om ansökningarna avslås därför att det finns ett tryggt asylland eller om de är uppenbart ogrundade, kan besluten överklagas hos förvaltningsdomstol (Conseil d'Etat, Comité du Contentieux). Besvär har uppskjutande verkan på verkställigheten av besluten. Annars skall sökandena lämna landet inom 15 dagar. Beslut om besvär skall meddelas inom en månad.

NORGE

Utlänningsverket (Utlendingsdirektoratet) behandlar alla asylansökningar. Enligt justitieministeriets anvisningar skall sådana ansökningar där sökandena inte har uppgett något särskilt skäl till fruktan för förföljelse behandlas först (uppenbart ogrundade ansökningar).

Avvisningsbeslut kan verkställas omedelbart, om

1) utlänningsverket har konstaterat att det är uppenbart att personen inte utsätts för förföljelse eller omänsklig behandling i sitt hemland,

2) sökanden har lämnat in asylansökan även i ett annat land,

3) sökandens asylansökan tidigare har avslagits i ett annat land.

Begreppet tryggt land ingår inte i den norska utlänningslagstiftningen. Frågan om huruvida utreselandet skall betraktas som ett tryggt land avgörs från fall till fall.

Alla asylsökande vilkas ansökan har avslagits kan anföra besvär hos justitieministeriet inom tre veckor från delfäendet av det negativa beslutet. Innan besvärsskriften skickas till ministeriet granskar utlänningsverket fallet och kan eventuellt ändra sitt tidigare beslut. Justitieministeriets beslut kan inte överklagas.

PORTUGAL

Förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar

I Portugal används ett förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar, där det bestäms om ansökningarna skall upptas till behandling. Förfarandet gäller sådana asylansökningar vid gränsen som inte uppfyller villkoren för inresa.

Besluten fattas av utlännings- och gräns-

verket (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras) inom fem dagar efter att ansökningarna lämnats in. Sökandena kan överklaga beslutet hos den nationella flyktingkommissarien (Comissário Nacional para os Refugiados) inom 24 timmar från delfäendet. Kommissarien fattar sitt slutliga beslut inom 24 timmar. Både UNHCR och Portugals flyktingråd (Conselho Português para os Refugiados) kan, om de så önskar, ge ett skriftligt utlåtande om utlännings- och gränsverkets beslut inom 24 timmar från delfäendet. Sökandena skall vänta på beslutet på flygfältets eller hamnens internationella område.

Brådskande asylförfarande

På basis av en bedömning av uppgifterna i ansökningarna meddelar utlännings- och gränsverket sitt beslut inom 20 dagar. Alla asylsökande intervjuas inom fem dagar efter att ansökan lämnats in.

Ansökningarna är uppenbart ogrundade i följande fall (brådskande asylförfarande tillämpas):

1) ansökningarna uppfyller inte villkoren i flyktingkonventionen och i tilläggsprotokollet till den,

2) ansökningarna är svikliga eller innebär missbruk av asylsystemet,

3) ansökningarna saknar reella grunder,

4) sökandena utgör ett hot mot allmän säkerhet eller artikel 1.F i flyktingkonventionen kan tillämpas på dem,

5) det har tidigare bestämts att sökandena skall utvisas,

6) det ankommer på ett annat land att behandla ansökningarna,

7) sökandenas utreseland kan betraktas som tryggt ursprungsland eller asylland,

8) sökandena kommer från ett tryggt asylland (kan tillämpas om sökandena har stått i kontakt med myndigheterna i det tredje landet i samband med genomresan).

Portugal har inte någon separat förteckning över trygga asylländer.

Ett negativt beslut skall delges sökanden inom 24 timmar. Den som meddelats ett negativt beslut skall lämna landet inom tio dagar. Besluten kan överklagas inom fem dagar och besvären har uppskjutande verkan på verkställigheten. Besvär anförs hos den nationella flyktingkommissarien, som skall fatta beslut inom 48 timmar. Kommissarien kan också intervjuar asylsökandena. Besvär över flyktingkommissariens beslut kan an-

föras inom åtta dagar hos förvaltningsdomstol (Tribunal Administrativo de Círculo).

FRANKRIKE

Förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar (förfarande på flygfältet)

Endast ansökningar som gjorts vid gränsen (i praktiken på flygfältet Roissy i Paris; vid behov flyger myndigheterna även till andra flygfält) prövas genast för konstaterande av om de är uppenbart oggrundade. Efter att ha begärt utlåtande av utrikesministeriet kan inrikesministeriet (gränspolisens) förvägra sökandena inresa.

Om ansökningarna är motiverade beviljas sökandena inresetillstånd, som är i kraft 2—8 dagar. Inom denna tid skall sökandena anmäla sig som asylsökande hos prefekturen.

Om beslutet är negativt, kan sökandena hos förvaltningsdomstol anföra besvär över överskridande av befogenhet (*excès de pouvoir*). Motsvarande besvär kan också anföras över placering i transitområdet (*zone d'attente*) samt över förlängning av vistelsen på området. I allmänhet fattar en vanlig domstol beslut om huruvida asylsökandenas normala fyra dagars vistelse på transitområdet skall förlängas. Besvär har inte någon uppskjutande verkan på verkställigheten.

Asylsökande kan förvägras tillfälligt uppehållstillstånd och asyلفörfarande, om

1) sökandena kan sändas tillbaka till ett tredje land där de tas emot och skyddas mot förföljelse,

2) sökandena utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning,

3) ansökningarna är svikliga, de kan betraktas som missbruk av asyلفörfarandet eller de har gjorts endast i syfte att förhindra avlägsnande ur landet.

Asyلفörfarande

När asylsökandena medges inresa får de ett tillfälligt uppehållstillstånd av prefekturen. Asylsökandena har en månad på sig att lämna in ansökan till den franska byrån för skydd för flyktingar och statslösa OFPRA (Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides), som behandlar asylansökningar.

Beroende på situationen i utreselandet och de uppgifter som lämnats i de skriftliga an-

sökningarna behandlas ansökningarna i ett kort eller långt förfarande. Klart oggrundade ansökningar behandlas i det korta förfarandet. Ansökningarna anses vara uppenbart oggrundade, om

1) ansökningarna inte innehåller någon närmare utredning om förföljelse eller asylsökandena kommer från ett land där inga allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna har konstaterats (alla ansökningar behandlas var för sig),

2) ansökningarna inte uppfyller ett enda av de villkor för flyktingskap som anges i flyktkonventionen,

3) ansökningarna motiveras endast med ekonomiska omständigheter,

4) ansökningarna baserar sig på oriktiga uppgifter eller sökandena uppträder under falsk identitet,

5) fingeravtrycken avslöjar att sökandena har gjort flera separata asylansökningar,

6) sökandena företer bristfälliga uppgifter,

7) sökandena inte har iakttagit de tidsgränser som meddelats i fråga om intervjun eller övriga förfaranden,

8) i ansökningarna hänvisas endast till diskriminering eller motsvarande.

Negativa beslut meddelas per brev. Asylsökandena kan överklaga beslutet inom en månad hos besvärsmyndigheten (Commission de Recours de Réfugiés). Besvär har uppskjutande verkan på verkställigheten, förutom i sådana fall då personerna kan sändas tillbaka till ett tryggt land, om personerna hotar allmän ordning eller har lämnat en sviklig ansökan. Asylsökandena får en kallelse för att höras. Behandlingen av besvär tar några månader i anspråk.

Besvärsmyndigheternas negativa beslut kan vidareöverklagas inom två månader hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvären har dock inte längre någon uppskjutande verkan på verkställigheten. I högsta rättsinstans tar behandlingen av besvär cirka 15—18 månader i anspråk.

SVERIGE

Brådeskande asyلفörfarande

Statens invandrarverk beslutar på basis av ett preliminärt personligt muntligt förhör om ansökningarna skall behandlas i brådeskande eller normalt förfarande. Beslut om avvísning kan verkställas omedelbart, om det är uppenbart att det inte finns grund för asyl

och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund. Sökandena kan begära att verkställigheten uppskjuts. Begäran hindrar inte att beslutet verkställs. Ärendet avgörs av Statens invandrarverk.

Beslutet kan överklagas, men besvären har inte någon uppskjutande verkan. Besvär skall anföras inom 21 dagar. Beslut om omedelbar verkställighet kan fattas inom tre månader efter att ansökan lämnats in, endast i undantagsfall efter denna tidsfrist. Besvär behandlas av utlänningsnämnden. Dess beslut är slutgiltigt.

TYSKLAND

Förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar

Asylsökande kan vägras inresa vid gränsen, om

1) sökandena anländer till Tyskland från ett tryggt asylland och kan sändas tillbaka till landet (EU:s medlemsstater, Norge, Polen, Schweiz och Tjeckiska republiken, situationen i november 1997), eller

2) sökanden i Tyskland har dömts för ett särskilt allvarligt brott till minst tre års fängelse (hot mot allmän ordning).

I de aktuella fallen upptas ansökningarna inte alls till behandling i asylförfarande, utan gränsmyndigheterna eller polisen kan avvisa sökandena omedelbart (inom 24 timmar) till ett tryggt asylland. Beslutet kan överklagas, men besvär har inte någon uppskjutande verkan på verkställigheten. Avbrytande av verkställigheten kan inte heller sökas.

Asylsökande anses komma från ett tryggt asylland, om de har haft möjlighet att lämna in en asylansökan i landet i fråga. Någon egentlig kontakt med myndigheterna förutsätts inte.

Förfarande på flygfältet

Ansökningar av asylsökande som kommer från ett tryggt ursprungsland (Bulgarien, Ghana, Polen, Rumänien, Senegal, Slovakien, Tjeckiska republiken eller Ungern) eller som kommer utan behövliga resedokument behandlas på flygfältet inom två dagar innan sökandena medges inresa.

Om asylbeslutet är negativt kan personen avisas omedelbart. Asylsökandena kan dock inom tre dagar från beslutet hos förvaltningsdomstol begära att verkställigheten

uppskjuts. Ett beslut om avvisning kan inte verkställas förrän domstolen meddelat sitt beslut.

En asylsökande medges inresa om flyktingverket inte inom två dagar har fattat sitt beslut eller om domstolen inte inom två veckor har fattat beslut om att uppskjuta verkställigheten.

Brådskande asylförfarande

Brådskande förfarande används om ansökningarna är uppenbart ogrundade eller om sökandena har befunnit sig på ett tryggt asyllands territorium och kan sändas tillbaka till landet i fråga. Ansökningarna kan vara uppenbart ogrundade, om

1) ansökningarna inte är trovärdiga eller sökandena har företett förfalskade dokument,

2) sökandena har lämnat oriktiga uppgifter om sitt medborgarskap eller sin identitet,

3) sökandena har gjort asylansökan under en annan identitet,

4) sökandena har sökt asyl i ett skede då det föreligger hot om avlägsnande ur landet, trots att asyl hade kunnat sökas tidigare,

5) sökandena inte medverkar till att ansökningarna reds ut och underlåter att iaktta andra anvisningar,

6) sökandena har gjort sig skyldiga till allvarliga brott enligt 47 § utlänningslagen.

Asylsökande som fått ett negativt beslut har sju dagar på sig att lämna landet. Besvär skall också anföras inom denna tid. Besvär har inte någon uppskjutande verkan på verkställigheten, men avbrytande av verkställigheten kan sökas särskilt inom samma tid. Det egentliga beslutet får inte verkställas så länge ansökan om avbrytande behandlas. Begäran om avbrytande lämnas i uppskattningsvis hälften av fallen. Besvärsinstansen skall fatta beslut inom sju dagar. Tidsfristen kan förlängas med ytterligare sju dagar. Totalt varar det brådskande asylförfarandet i genomsnitt 14–50 dagar.

SCHWEIZ

Förfarande på flygfältet

Förfarandet används om asyl har sökts på flygfältet. Om ansökan då avslås efter ett kort muntligt förhör, kan sökanden omedelbart sändas tillbaka till ett tryggt asyl- eller ursprungsland, om myndigheterna och UNHCR är eniga i saken.

Brådskanie asylförfarande

I Schweiz används brådskanie asylförfarande, som kan tillämpas oavsett var ansökningarna har gjorts. Brådskanie förfarande tillämpas på uppenbart ogrundade ansökningar.

Efter att asylansökningarna lämnats in kan det beslutas att de inte skall behandlas, om

1) sökandena inte har lämnat in sin ansökan i enlighet med lag,

2) sökandena inte inom 48 timmar har överlätit identitetshandlingar och resedokument till myndigheterna (gäller dock inte dem som har en giltig orsak eller om det finns tecken på att sökandena verkligen har utsatts för förföljelse) eller om sökandena har uppträtt under falsk identitet,

3) sökandena kan återvända till en stat där deras asylansökan redan behandlas eller som enligt överenskommelser ansvarar för behandlingen av ansökan (staten får inte sända sökandena tillbaka till en annan stat där sökandena utsatts för förföljelse eller omänsklig behandling),

4) sökandena redan tidigare har gjort en asylansökan som lett till ett negativt beslut eller återtagit sin ansökan eller mitt under asylförfarandet återvänt till ursprungslandet,

5) sökandena uppsåtligt och grovt har försummat sin samarbetsförpliktelse.

Förbundsstatens flyktingbyrå (Office fédéral des réfugiés) kan på basis av sina iakttagelser besluta om i vilka länder det inte föreligger hot om förföljelse, dvs. länder som betraktas som trygga. Brådskanie förfarande tillämpas även på dem som reser utan identitetshandlingar samt på dem som kommer från ett tryggt asylland (Tyskland, Österrike och Frankrike) samt på dem som kommer från ett tryggt ursprungsland.

Brådskanie behandling av ansökningarna i första instans varar normalt sex veckor. Beslutet skall motiveras åtminstone på något sätt. Brådskanie förfarande kan tillämpas oavsett var ansökningarna har gjorts. Asylsökandena intervjuas i mottagnings- eller transitcentralerna. I mottagningscentralerna görs intervjuerna av förbundsstatens myndigheter och i kantonerna ansvarar utlänningsenheten vid den lokala polisen för intervjuerna.

Asylsökandena kan överklaga ett negativt beslut, men besvären har inte någon uppskjutande verkan på verkställigheten av avvisningen. Sökandena avvisas omedelbart,

förutom om avvisningen inte kan verkställas av andra orsaker, t.ex. enligt artikel 33 i flyktingkonventionen eller enligt konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (FördrS 19/1990), dvs. Europeiska människorättskonventionen.

Besvär skall anföras inom 30 dagar och asylbesvärsnämnden skall fatta sitt beslut inom sex veckor. Beslutet är slutgiltigt. Totalt varar det brådskanie förfarandet i genomsnitt högst 60 dagar.

DANMARK

Förfarande för upptagande till prövning av asylansökningar

Utgående från en asylansökan som ifyllts vid gränsen bestäms det om sökanden skall underkastas asylförfarande eller genast avvisas till ett tryggt asylland i enlighet med avtal som ingåtts med bl.a. Tyskland och Sverige.

Brådskanie asylförfarande

Efter att ha intervjuat asylsökandena beslutar invandrarverket (Utläningestyrelsen) om ansökningarna kan betraktas som uppenbart ogrundade och meddelar i enlighet därmed sitt preliminära ställningstagande till flyktinghjälpen (Dansk flygtningehjaelp), som antingen bifaller eller förkastar invandrarverkets beslut.

Om flyktinghjälpen godkänner invandrarverkets ställningstagande, konstateras ansökningarna vara uppenbart ogrundade. Beslutet kan inte överklagas och det kan verkställas omedelbart. Om flyktinghjälpen inte ställer sig bakom invandrarverkets beslut, behandlas ansökningarna i enlighet med normalt förfarande, varvid besvär över beslutet kan anföras hos flyktingnämnden.

Ansökningarna kan betraktas som uppenbart ogrundade, om

1) asylsökandena kommer från ett land från vilket det normalt inte kommer några flyktingar,

2) en sökande vars tidigare ansökan avslagits söker asyl på nytt samma år,

3) den asylsökandes egna utsagor inte ger några grunder för ansökan,

4) de grunder som anføres för ansökningarna inte förefaller trovärdiga jämfört med övriga bakgrundsuppgifter, på grund av in-

konsekventa utsagor eller bristfälliga identitetshandlingar eller resedokument,

5) den asylsökandes uppträdande i Danmark tyder på att ansökan saknar reell grund. Ansökan har t.ex. lämnats in först efter att personen har vistats i Danmark en tid eller ansökan lämnas in först när personen av någon annan orsak kommer i kontakt med polisen.

Innehållet i ansökningar av asylsökande som kommer från ett tryggt asylland prövas inte, utan sökandena avvisas direkt till landet i fråga. Brådskande asylförfarande varar i genomsnitt 30 dagar.

1.2.2. Aktuella projekt inom Europeiska unionen

Europeiska rådet höll den 15 och 16 oktober 1999 en specialsession i Tammerfors kring temat ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen (EU). Europeiska rådet fastställde att EU och dess medlemsstater anser det viktigt att rätten att söka asyl respekteras fullständigt. EU har beslutat att eftersträva ett gemensamt europeiskt asylsystem, som baserar sig på en fullödlig och övergripande tillämpning av flyktingkonventionen, varvid det säkerställs att ingen sänds tillbaka till förföljelse och därmed iaktas allttjämt principen om förbudet mot tillbakasändning.

Ett förenhetligande av asylförfarandena har behandlats av bl.a. en arbetsgrupp för asylfrågor inom Europeiska unionens råd på grundval av ett diskussionsunderlag som beretts av Europeiska gemenskapernas kommission. Kommissionen har ännu inte gett något förslag till rättsakt.

I kommissionens diskussionsunderlag behandlas bl.a. frågan om att påskynda förfarandena. Som ett sätt att angripa problemet har kommissionen föreslagit att medlemsstaterna inte skall behöva ha ett besvärssystem på flera nivåer, utan utgångspunkten bör vara enkla asylarrangemang. Problemen i anslutning till upprepade asylansökningar har tagits upp. Enligt dokumentet bör det i princip vara omöjligt för en asylsökande som meddelats ett negativt beslut att genom en ny asylansökan fortsätta att vistas på den medlemsstats territorium som behandlat asylansökan. Avsikten är också att förkorta tiden för behandlingen av asylansökningar.

Utgående från kommissionens diskussionsunderlag har användningen och förenhetli-

gandet av olika begrepp behandlats och kommer fortsättningsvis att behandlas. Sådana begrepp är t.ex. tryggt asylland och tryggt ursprungsland. Kommissionen använder begreppet tryggt asylland i fråga om länder utanför EU. Begreppet tryggt ursprungsland presenterades i den resolution som Europeiska gemenskapernas (EG) inrikes- och justitieministrar avgav i London den 30 november – 1 december 1992 och som gäller uppenbart ogrundade asylansökningar, samt i de slutsatser som gäller de länder där det inte anses föreligga motiverade skäl att frukta förföljelse. Enligt kommissionens beredningsunderlag har det framkommit att medlemsstaterna tillämpar begreppet mycket olika, i synnerhet i fråga om vilka länder de betraktar som trygga. Det har ansetts viktigt att på nytt se över hur begreppet används också därför att det är fråga om nästan den enda till snabbare behandling berättigande grund som inte är beroende av individuella utan av allmänna faktorer. Till denna del har kommissionen föreslagit tre alternativa angreppssätt i sitt diskussionsunderlag:

a) begreppet slopas,

b) begreppet tillämpas allttjämt men de nationella förteckningarna över trygga ursprungsländer slopas och trygga ursprungsländer definieras centraliserat utgående från den ram som rådet anger, eller

c) begreppet tillämpas i sin nuvarande form, dock så att det föreskrivs sådana verkställighetsåtgärder som i hög grad följer innehållet i slutsatserna från 1992 så, att varje medlemsstat självständigt kan besluta om på vilka länder de tillämpar begreppet eller om de tillämpar det över huvud taget.

Amsterdamfördraget som ändrar och kompletterar Europeiska gemenskapernas grundfördrag förutsätter att rådet beslutar om bl.a. miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för att bevilja eller återkalla flyktingstatus. Förordningen om ikraftträdande av Amsterdam-fördraget (506/1999) trädde i kraft den 1 maj 1999. Beslut om miniminormerna skall fattas inom fem år efter fördragets ikraftträdande. Avsikten är att kommissionen skall lägga fram ett förslag till EG-rättsakt när förhandlingarna har slutförts. Under Finlands ordförandeskap diskuterades asylförfaranden bl.a. i den strategiska kommittén för invandrar-, gräns- och asylfrågor och i arbetsgruppen för asyl. De flesta medlemsstater har redan gett sina skrift-

liga kommentarer till kommissionens diskussionsunderlag.

1.3. Bedömning av nuläget

Förvaltningsutskottet har i sitt betänkande (FvUB 29/1998 rd) i samband med behandlingen av den proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 50/1998 rd) som avläts till riksdagen i maj 1998 fäst uppmärksamhet vid problem i anslutning till det nuvarande asylförfarandet, i synnerhet långsamheten och kostnaderna. Utskottet konstaterar i sitt utlåtande att den nuvarande situationen inte ligger i de asylsökandes eller samhällets intresse. Enligt utskottets uppfattning bör asylförfarandet bli snabbare bland annat med tanke på såväl humanitära som ekonomiska orsaker.

Asylansökningarna har en lång behandlingstid i Finland jämfört med många andra stater i Europa. Också i så kallat brådskande förfarande har behandlingen tagit 5—16 månader i anspråk. Den långsamma behandlingen kan antas ha föranletts av såväl myndigheternas oföretagsamhet, otillräckliga resurser som procedurbestämmelserna i utlänningslagen. Även om de asylsökandes rätts-säkerhet hör till de viktigaste frågorna när asylansökningar prövas, kan nivån på kraven i fråga om den sökandes rättsskydd utan hinder av bestämmelserna i Finlands grundlag delvis sänkas i förfaranden enligt utlänningslagen då det är fråga om uppenbart ogrundade fall. Å andra sidan åsamkas statsekonomi betydande kostnader om en sökande som slutligen meddelas ett negativt beslut vistas länge i landet. Det har också kunnat skönjas tecken på att sökande tyr sig till asylsystemet i Finland just därför att vi har en lång behandlingstid och goda sociala förmåner. Exempelvis från och med september 1999 har hundratals asylsökande romer från Polen kommit till Finland via Sverige. De har inte sökt asyl i Sverige eftersom ansökningarna kunde ha behandlats och återsändningen verkställas t.o.m. inom ett dygn. I fråga om sökande från Slovakien och Polen har ett betydande antal återtagit sin ansökan och frivilligt återvänt till sitt hemland. Vad gäller slovakiska medborgare var exempelvis år 1999 mer än en tredjedel av de fattade besluten beslut om att ärendet förfallit. Ofta fattades dessa beslut först i slutskedet av proceduren.

Vid underställningsförfarande har delgiv-

ningen av utlänningsverkets beslut och hörandet av parterna före underställandet tagit 2—6 veckor i anspråk. Förfarandet, som trädde i kraft 1998, har inte motsvarat de mål som uppställdes i fråga om smidigheten. Den grundläggande utgångspunkten för hela det brådskande förfarandet förlorar sin betydelse, om 2—6 veckor går åt enbart till mellanfasen.

Genom att lämna in en ny asylansökan och ansökan om uppehållstillstånd har sökandena kunnat vistas i landet efter ett lagakraftvunnet beslut om avvísning. Det är ett missförhållande att en utlänning kan förlänga sin vistelse genom att lämna in en ansökan utan reella grunder.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

2.1. Mål och medel

Denna proposition syftar till att göra behandlingen av asylansökningar snabbare så att ansökningar av asylsökande från trygga asyl- och ursprungsländer i allmänhet kan behandlas inom några veckor och sökande som meddelats ett negativt beslut snabbt kan sändas tillbaka. Snabbare behandling uppnås genom att det föreskrivs tidsfrister för behandlingen av ärendena vid utlänningsverket och Helsingfors förvaltningsdomstol. Avsikten är också att förkorta behandlingstiden för asylansökningar som behandlas i normalt förfarande. Snabbhet åstadkoms genom att myndighetsåtgärderna utvecklas och vissa bestämmelser om asylförfarande i utlänningslagen ändras.

I fråga om utvecklingen av myndighetsåtgärderna föreslås två betydande reformer. För det första skall mottagandet av asylsökande som behandlas i brådskande förfarande i vissa fall koncentreras till mottagningscentralen i Helsingfors. För det andra skall uppgiften att förhöra de asylsökande stegvis överföras från polisen till utlänningsverket.

Avsikten är att det första mottagandet av sökande som behandlas i brådskande förfarande och som kommer till landet via Helsingfors skall ordnas i mottagningscentralen i Helsingfors. Sökandena stannar i mottagningscentralen tills asylutredningen är klar. Försättningen är att utredningen genomförs inom ca 1—2 veckor. Målet är att sökandena skall vara placerade i huvudstadsregionen under hela den tid beslutsprocessen

gällande asylansökan varar.

Det hör till arbetsministeriets ansvarsområde att ordna mottagandet av asylsökande. De myndigheter som sköter utlänningsförvaltningen förhandlar med varandra om praktiska arrangemang som gäller processens smidighet och mottagandet samt gör upp en helhetsplan för ärendet. En koncentrerad av mottagandet förutsätter inte ändringar i utlänningslagen.

I fråga om dem som anländer till landet från andra håll än Södra Finland kan man, om det visar sig nödvändigt, utreda möjligheten att koncentrera mottagandet och utredningen av sökande som skall behandlas i bråskande förfarande även till andra orter.

Uppgiften att verkställa förhör gällande de grunder för förföljelse som sökanden lägger fram överförs stegvis från den lokala polisen till utlänningsverket. Den lokala polisen och gränsbevakningsväsendet skall fortfarande utreda sökandens identitet, inresa och resrutt, eftersom asylärenden ofta är förknippade med förfalskningsbrott och eventuellt med ordnande av illegal inresa. Överföringen av uppgiften inleds så att de tjänstemän vid utlänningsverket som ansvarar för beslutsfattandet kan delta i förhöret och asylutredningen.

Bestämmelser om utlänningsverkets möjlighet att verkställa förhör av de asylsökande föreslås bli införda i 32 b § utlänningslagen. Överföringen av uppgiften att verkställa förhör förutsätter att utlänningsverkets resurser utökas.

Det har dessutom planerats att myndighetsåtgärderna omedelbart skall utvecklas på följande sätt: Tillgången på de tolknings-tjänster som förutsätts vid mottagandet och prövningen av ansökningar samt vid delgivningen av beslut förbättras. Informationsutbytet mellan polisen, gränsbevakningsväsendet, utlänningsverket och mottagningscentralerna och smidigheten i förfarandet effektiveras genom elektronisk kommunikation. Utlänningsverket utvecklar arbetssätt och förbättrar kontakterna med myndigheterna i de stater som tillträtt Dublinkonventionen. I takt med att informationssystemen och lagstiftningen utvecklas tar myndigheterna i bruk en gemensam elektronisk asylblankett. Dessa åtgärder för att utveckla myndigheternas procedurer kan vidtas utan några ändringar i lagstiftningen.

2.2. De viktigaste förslagen

Utöver den praktiska utvecklingen av myndighetsåtgärderna föreslås sådana ändringar i utlänningslagen som möjliggör en snabbare behandling av asylansökningar och att asylsökande kan avlägnas ur landet snabbare. Den viktigaste ändringen gäller behandlingen i underställningsförfarande av ansökningar av personer som kommer från ett tryggt ursprungsland (hemland eller det land där personen är stadigvarande bosatt) eller från ett tryggt asylland (transitland). I underställningsförfarandet uppställs tidsfrister för behandlingen av ansökningarna. Enligt den föreslagna 33 c § skall utlänningsverket behandla ärendet inom sju dagar efter det att förhørsprotokollet har blivit klart och registrerats hos ämbetsverket. Utlänningsverket skall utan dröjsmål sända beslutet jämte handlingar till Helsingfors förvaltningsdomstol, som enligt 33 d § skall avgöra ärendet inom sju dagar från det att ärendet lämnades in. I lagen föreslås en ny 33 b §, som anger grunderna för bedömningen av ett tryggt ursprungsland.

Det föreslås att bestämmelserna i 34 och 34 a § om uppenbart ogrundad asylansökan (underställningsförfarande) ändras i fråga om hörandet av sökanden så, att utlänningsverket inte skall höra sökanden före underställandet, utan Helsingfors förvaltningsdomstol skall ansvara för hörandet och enbart om det visar sig nödvändigt. Sökanden skall höras bara om det efter förhöret har framkommit ny utredning som inlämnats av andra och som påverkar ärendet och som sökanden inte har kunnat uttala sig om tidigare. Förhörets andel med tanke på hörandet av sökanden betonas i det föreslagna 32 b § 3 mom., som gäller asylprövning. När sökanden har hörts tillräckligt redan vid förhöret och beslutet om ansökan fattas snabbt, finns det inget behov att höra sökanden på nytt.

I en ny 34 b § föreslås bestämmelser om behandlingen av ansökningar av asylsökande som kommer från stater som tillträtt Dublinkonventionen. Avvisning skall kunna verkställas omedelbart efter utlänningsverkets beslut.

För nya asylansökningar eller nya ansökningar om uppehållstillstånd föreslås en ny 34 c §, enligt vilken en ny ansökan som lämnats utan väsentliga nya motiveringar

skall kunna behandlas snabbt och avvsningsbeslutet verkställas omedelbart trots besvär.

I anslutning till behandlingen av asylansökningar i så kallat normalt förfarande föreslås dessutom att bestämmelserna i 62 § om möjligheterna att verkställa vissa beslut ändras så att ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen inte uppskjuter verkställigheten av avvsningsbeslut. När det redan finns ett beslut av Helsingfors förvaltningsdomstol om en asylansökan, föreligger det inte något vägande skäl för att uppskjuta verkställigheten av avvsningsbeslutet. Sökanden har fått ett tillräckligt rättsskydd.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Mottagningen av en enda asylsökande åsamkar staten kostnader om ca 5 000 mk per månad. Utgifterna omfattar mottagningscentralernas omkostnader, utkomststöd för asylsökanden, utgifter för nödvändig social- och hälsovård, utgifter för tolkning och övriga utgifter som föranleds av stöd för att klara av det dagliga livet. För mottagande av flyktingar och asylsökande har det i statsbudgeten för 2000 reserverats två förslagsanslag under arbetsministeriets huvudtitel. För mottagande av flyktingar och asylsökande har ett anslag om 279 milj. mk reserverats under moment 34.07.63. Under moment 34.07.21 för statens åtgärder för mottagande av flyktingar och asylsökande har dessutom reserverats ett anslag om 36,3 milj. mk, av vilket högst 1 500 000 mk får användas för anskaffning av rättshjälptjänster för asylsökande och flyktingar.

För år 2000 uppgår det fasta anslaget för omkostnaderna för utlänningsverket, som avgör asylansökningar, till sammanlagt 33 milj. mk, vilket täcker hela verksamheten vid utlänningsverket. Överföringen av asylprövningen från polisen till utlänningsverket förutsätter anslag i den takt den stegvis genomförs. Det föreslås att ökningen av anslaget beaktas separat från denna proposition i utlänningsverkets utgiftsram för 2001.

De tolkningsutgifter och övriga utgifter som asylutredningen medför för polisen bekostas genom ett fast anslag för polisens omkostnader. Det bör övervägas om polisens utgifter för tolkning och för avlägsnande ur landet bör omvandlas till förslagsanslag på

motsvarande sätt som arbetsministeriets nuvarande anslag för mottagande. De är svårt att på förhand uppskatta antalet asylsökande och också under de senaste åren har antalet varierat betydligt. Prövningen skall vara individuell och rättvis. De asylsökande skall garanteras behörliga och likvärdiga tolkningstjänster så, att deras rättssäkerhet inte äventyras.

Enligt gällande lag och praxis har behandlingen av asylansökningar i brådskande förfarande jämte underställande vid Helsingfors förvaltningsdomstol tagit 5—16 månader i anspråk. Vid brådskande förfarande avlogs mer än 1 000 ansökningar 1999. I fråga om utgifterna för mottagandet kan betydande inbesparingar åstadkommas, om de som ogrundat ansöker om asyl kan avlägsnas ur landet snabbare än för närvarande, t.ex. inom en månad. Det kostar ca 5 milj. mk när 1 000 personer vistas en månad i en mottagningscentral. Om vistelsen i en mottagningscentral förkortas från sex månader till en månad för t.ex. 1 000 asylsökande, uppgår den kalkylerade inpesbaringen till 25 milj. mk. En snabb behandling av asylansökningar möjliggör en framtida minskning av antalet platser som reserverats för mottagande, eftersom antalet sökande som samtidigt är placerade i en mottagningscentral skulle vara mindre än för närvarande.

Enligt den föreslagna 33 c § skall utlänningsverket inom en tidsfrist på sju dagar avgöra ansökningar av sökande som kommer från trygga asyl- eller ursprungsländer. För att säkerställa att förfarandet fungerar behöver utlänningsverkets driftsutgifter ökas med 3 milj. mk för att anställa 10 personer för avgörande av asylärenden. Det är ytterst viktigt att de ansökningar som lämnas strax efter att det nya förfarandet trätt i kraft kan behandlas snabbt. Genom en ökning av resurserna kan även jourarrangemang ordnas vid behov. Det kan antas att det snabbare förfarandet också minskar antalet framtida sökande.

För att effektivera rättshjälptjänsterna för asylsökande föreslås det att högst 3 000 000 mk av förslagsanslaget under arbetsministeriets moment 34.07.21 skall få användas för anskaffning av rättshjälptjänster för asylsökande och flyktingar, medan man år 2000 fick använda 1 500 000 mk för detta ändamål. Detta bör beaktas i beredningen av budgeten för 2001. För ändamålet föreslås inte något tilläggsanslag under momentet.

3.2. Verknningar i fråga om organisation och personal

Propositionens direkta verknningar i fråga om organisation och personal riktar sig i första hand till utlänningsverket. Det uppskattas att påskyndandet av behandlingen av asylansökningarna kräver ytterligare personal för tio årsverken under det första skedet. Överföringen av förhören förutsätter dessutom att extra personal anställs vid utlänningsverket. Överföringen genomförs dock som ett separat projekt som är oberoende av ändringen av utlänningslagen och verkningarna uppskattas i förhandlingarna om utgiftsramarna för åren 2001—2004.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid inrikesministeriet. Utlåtande om utkastet till propositionen har begärts av statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet, miljöministeriet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, högsta förvaltningsdomstolen, Helsingfors förvaltningsdomstol, polisavdelningen och gränsbevakningsavdelningen vid inrikesministeriet, utlänningsverket, utlänningsombudsmannen och flyktingrådgivningsföreningen Pakolais-neuvonta ry.

Remissinstanserna var eniga om att det är viktigt att asylförfarandena blir snabbare, eftersom de nuvarande behandlingstiderna är för långa. I vissa utlåtande ansågs dock att ändringar av lagstiftningen över huvud taget inte behövs, utan att tillräcklig snabbhet kan uppnås genom att myndighetsåtgärderna effektiviseras administrativt.

I utlåtandena framfördes olika åsikter om huruvida sökandenas rättsskydd tillgodoses tillräckligt ifall asylansökningarna avgörs i enlighet med de föreslagna brådskande förfarandena. I vissa utlåtanden framfördes att sökande från trygga ursprungs- och asylländer bör höras i vidare utsträckning vid brådskande underställningsförfarande än vad som föreslagits i propositionsutkastet. I vissa utlåtanden sågs det som problematiskt att begreppet tryggt ursprungsland skrivs in i lagen.

5. Samband med internationella fördrag och förpliktelser

Det finns en allmänt godtagen och internationellt erkänd princip som baserar sig på staternas suveränitet och som innebär att en utlänning inte har ovillkorlig rätt att komma till en främmande stat, vistas och arbeta där. Huvudregeln är att innehållet i staternas invandrarpolitik kan bestämmas utifrån staternas egna behov och deras nationella intressen. När det gäller flyktingar och asylsökande har staterna genom avtal förbundit sig att inskränka sin rätt att reglera inresa till och utresa från landet.

Finland har skyldigheter genom många multilaterala och bilaterala avtal som reglerar utlänningsars inresa och vistelse i landet. Till de viktigaste hör MP-konventionen samt den internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976).

I internationella fördrag om mänskliga rättigheter upprepas principerna om att en person har rätt att utanför sitt hemland få skydd mot förföljelse och allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna och inte får sändas tillbaka till ett land där han eller hon kan råka ut för omänskliga förhållanden. Enligt artikel 14 i FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna har varje människa som blivit föremål för förföljelse rätt att söka och åtnjuta asyl i andra länder. Europeiska människorättskonventionen, europeiska konventionen om förhindrande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 17/1991) samt FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989) förbjuder att en människa sänds tillbaka i situationer då hon riskerar att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling, om hon sänds tillbaka.

I flyktingkonventionen och protokollet angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 78/1968) anges grunderna för definition av flyktingstatus. I artikel 33 i flyktingkonventionen finns ett förbud mot tillbakasändning, enligt vilket flyktingar inte får sändas tillbaka till förhållanden där de kan utsättas för förföljelse av de orsaker som räknas upp i konventionens definition av begreppet flykting i konventionen.

Parterna i Dublinkonventionen förbinder sig att pröva varje ansökan som lämnas in av en utlänning som inte är medborgare i någon medlemsstat. Syftet är att garantera att en ansökan om asyl prövas inom en rimlig tid i en medlemsstat. Dublinkonventionen anför kriterier för vilken medlemsstat som i enskilda fall ansvarar för prövningen av en ansökan.

Amsterdambfördraget innefattar också ett protokoll om asyl. Principen i protokollet är att en medlemsstat inte behandlar en ansökan om asyl som ges in av en medborgare i en annan medlemsstat annat än under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar är t.ex. att en medlemsstat har vidtagit åtgärder som innebär att den inte uppfyller sina skyldigheter enligt Europeiska människorättskonventionen, att det har inletts ett sanktionsförfarande mot staten eller att rådet har slagit fast att medlemsstaten åsidosätter de mänskliga rättigheterna. Principen bygger på tanken att Europeiska unionen är ett enhetligt område, där alla stater respekterar de mänskliga rättigheterna.

Europeiska unionens råd har inom ramen för samarbetet mellan medlemsstaternas regeringar (samarbetet inom den III pelaren) godkänt ett antal dokument för asyl- och flyktingpolitiken, vilka inte är juridiskt bindande för medlemsstaterna. Medlemsstaterna överväger själva om de skall genomföra och iakttäta dokumenten. I den resolution som rådet utfärdat om minimigarantier vid handläggning av asylärenden (96/C274/13) poängteras medlemsstaternas åtaganden, som grundar sig på Europeiska människorättskonventionen och flyktingkonventionen. Resolutionen innehåller komplicerade anvisningar om asylförfarandet i olika situationer.

Ärenden som gäller asyl eller uppehållstillstånd hör inte till tillämpningsområdet för artikel 6 i konventionen, vilken gäller rättsskyddsarrangemang (t.ex. Chahal m.fl. mot Förenade Kungariket 1.9.1994).

Av betydelse för utlänningsärenden är dock artikel 3 (förbud mot tortyr och omänsklig behandling) och artikel 8 (skydd för familjeliv) i Europeiska människorättskonventionen, till vilka kraven enligt artikel 13 på tillgång till effektiva rättsmedel inför nationella myndigheter (effective remedies) hänför sig som rättsskyddsarrangemang. Kraven enligt artikel 13 sträcker sig inte lika långt som artikel 6 och det förutsätts inte att rättsskyddsmedlen är lika effektiva, utan det är tillräckligt att förfarandet har tillhandahållit en rimlig möjlighet att få ändring. I artikel 13 är kraven på element som gäller oavhängig och opartisk domstol mindre än i artikel 6. Artikel 13 har inte tillämpats inom rättspraxisen, om ett ineffektivt rättsskyddsmedel annars har varit en delfaktor vid ett materiellt brott mot människorättskonventionen (t.ex. i fallet Hokkanen mot Finland medförde avsaknaden av rättsmedel att kränkning av artikel 8 konstaterades).

Enligt rättspraxisen vid Europeiska kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheterna förutsätter framgångsrik hänvisning till artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen i utvisnings- och avvisningsbeslut att den som söker ändring utsätts för ett individuellt hot som strider mot artikel 3 i människorättskonventionen (tortyr eller annan omänsklig behandling). När en person utvisas eller överläts till en stat som tillträtt människorättskonventionen och som dessutom har godkänt individuellt besvär förfarande, anses det i princip inte vara fråga om en kränkning av artikel 3. I praxisen vid Europeiska kommissionen och domstolen för de mänskliga rättigheterna har det också förekommit fall där bemötandet har ansetts stå i strid med artikel 3 när den som utvisats har haft en allvarlig sjukdom för vilken han eller hon inte har kunnat få tillbörlig vård i ett annat land.

De internationella fördrag som är förpliktande för Finland har beaktats vid beredningen av propositionen.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslag

32 b §. *Asylutredning*. I utlänningslagen finns inte någon bestämmelse om hur asylutredning skall verkställas. I 1 a § bestäms bl.a. om hur den asylutredning som polisen verkställer förhåller sig till andra lagar. I 23 § utlänningsförordningen (142/1994) föreskrivs om utredningen av ärendet i vissa fall. Bestämmelser om den utredning som gränsbevakningsväsendet verkställer med stöd av utlänningslagen finns i 47 § lagen om gränsbevakningsväsendet (320/1999).

Enligt gällande lag och praxis utreder polisen eller gränsbevakningsväsendet de asylsökandes identitet, inresa och resrutt. Polisen förhör alla asylsökande för att utreda de materiella grunderna för ansökan. Utlänningsverket har inte deltagit i den egentliga asylutredningen, utan dess uppgift har varit att bereda asylbesluten efter asylutredningen.

I utlänningslagen föreslås en ny bestämmelse om asylutredning. Enligt 1 mom. skall polisen eller gränsbevakningsväsendet alltså utreda utlänningarnas identitet, resrutt och inresa. Detta är motiverat därför att ärendena ofta är förknippade med förfalskningar och eventuellt med ordnande av olaglig inresa. Polisen och gränsbevakningsväsendet har de bästa metoderna och erfarenhet av att utreda brott och missbruk.

I 2 mom. föreslås en bestämmelse om verkställigheten av förhör av asylsökande. I förhöret utreds de grunder som sökanden framför i fråga om förföljelse eller andra rättskränkningar som han utsatts för i sitt hemland eller i det land där han är stadigvarande bosatt. Förhöret skall verkställas av utlänningsverket eller polisen. Överföringen av förhörsuppdraget från polisen till utlänningsverket är ett viktigt led i strävan att göra asylprövningen snabbare. Besluten kan fattas snabbare, om beslutsfattaren själv förhör sökandena. I det första skedet överväger utlänningsverket inom gränserna för sina resurser i vilka fall det verkställer förhören. Senare anges närmare när utlänningsverket skall börja verkställa alla förhör. Överföringen av förhörsuppdraget förutsätter att utlänningsverkets resurser ökas, om inte antalet sökande minskar betydligt jämfört med nuläget. Mottagandet av asylsökande bör också sammanjämkas med den snabbare prövningen.

I 3 mom. föreslås en bestämmelse som betonar vikten av att grundligt höra den asylsökande, om det bedöms att ansökan kan behandlas i brådskande förfarande. Sådana situationer föreligger när ansökan är uppenbart ogrundad och när sökandena kommer från ett tryggt ursprungs- eller asylland. Det gäller att särskilt utreda hur den asylsökande förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ursprungslandet eller ett tryggt asylland samt till ett inreseförbud. Sökanden skall likaså förhöras om andra eventuella grunder för att stanna kvar i landet, t.ex. hälsoskäl eller band till Finland. Bestämmelsen syftar till att säkerställa att alla väsentliga omständigheter i anslutning till frågan om den sökande skall stanna i landet eller avlägsnas ur landet utreds redan vid förhöret av den asylsökande. När asylbeslutet underställs Helsingfors förvaltningsdomstol behöver sökanden således inte längre höras.

Vid förhöret bör man försöka informera en asylsökande om hur ansökan behandlas i fortsättningen. I synnerhet om det vid förhöret visar sig att brådskande förfarande kommer att tillämpas, bör sökanden upplysas om hur den fortsatta behandlingen eventuellt framskrider. Förhørsprotokollet läses och tolkas för sökanden efter förhöret och sökanden godkänner det med sin namnteckning. Syftet är att säkerställa att grunderna för ansökan har registrerats på rätt sätt. Sökanden får en avgiftsfri kopia av protokollet.

33 a §. *Tryggt asylland*. I paragrafen definieras begreppet tryggt asylland. Ett tryggt asylland är en stat genom vilken den asylsökande har kommit till Finland och där han kunde ha fått tillbörligt skydd. Paragrafen trädde i kraft den 1 maj 1999 genom en ändring av utlänningslagen. I regeringens proposition (RP 50/1998 rd) föreslogs i 33 a § 2 mom. bli bestämt att trygga länder skall fastställas genom förordning. Riksdagen ansåg dock att om de trygga länderna skall fastställas genom förordning måste lagen stiftas i grundlagsordning. Förvaltningsutskottet ansåg i sitt betänkande (FvUB 29/1998 rd) att regleringen av trygga asyllander bör vara beroende enbart av 33 a § 1 mom. Detta innebär att frågan om vilka länder som är trygga asyllander har fastställts inom avgörandeprocessen vid utlänningsver-

ket och underställningsmyndigheten, Helsingfors förvaltningsdomstol. Förvaltningsutskottet ansåg att i det utkast till förordning, som ingick som bilaga till propositionen, var förteckningen över trygga asylländer mycket begränsad. Utskottet ansåg att åtminstone de i förordningsutkastet nämnda medlemsstaterna inom Europeiska unionen, medlemsstaterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt Schweiz, Amerikas Förenta Stater, Australien, Kanada, Japan och Nya Zeeland hör till trygga asylländer.

I praxisen vid utlänningsverket och Helsingfors förvaltningsdomstol har begreppet tryggt asylland tillämpats även på kandidatländerna Tjeckiska republiken och Ungern, vilka godkännts för förhandlingar om medlemskap i EU. Finland har ingått avtal om återtagande med vissa stater som ansökt om medlemskap i EU. Avtalen är i kraft med Estland, Lettland, Litauen och Bulgarien. Förhandlingar om ett avtal om återtagande har förts med Rumänien. I alla avtal befästs iakttagandet av flyktingkonventionen. Det kan anses att det föreligger en stark presumtion om att sådana stater som godkännts för förhandlingar om medlemskap i EU är trygga asylländer.

I den gällande paragrafen föreslås inte några ändringar i sak, utan bara tekniska ändringar av ordalydelsen. I bestämmelsen används singularform för en stat som kan betraktas som trygg.

33 b §. *Tryggt ursprungsland.* Paragrafen är ny och den innehåller grunder för bedömning av ett tryggt ursprungsland. Syftet med bedömningen är att kanalisera ansökningar av personer från vissa stater till behandling i brådskande förfarande. Sökandenas individuella krav och alla särskilda fingervisningar om att staten inte är trygg för sökandena skall beaktas vid avgörandet av enskilda asylansökningar och ansökningar om uppehållstillstånd.

Med tryggt ursprungsland avses en stat som kan anses trygg för dess medborgare och andra som är stadigvarande bosatta i landet. Som ett tryggt ursprungsland för sökanden kan betraktas en stat där sökanden inte hotas av förföljelse eller allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. I 2 mom. föreslås allmänna grunder som skall beaktas vid bedömningen av om ett ursprungsland är tryggt. Förteckningen över omständigheterna är inte avsedd att vara bin-

dande eller uttömmande, utan den skall ge en grund för en övergripande bedömning. Eftersom prövningen av om en stat är trygg uttryckligen gäller sökandena var för sig, bör det vara möjligt att beakta t.ex. regionala skillnader i förhållandena inom en viss stat, även i fråga om trygghetssituationen. I några stater kan de regionala skillnaderna vara betydande och bedömningen av tryggheten kan variera beroende på från vilket område sökanden kommer.

Bestämmelsen innehåller ingredienser från de slutsatser om stater där det generellt inte finns allvarliga hot om förföljelse vilka Europeiska gemenskapernas (EG) inrikes- och justitieministrar godkände vid ett möte i London den 30 november och den 1 december 1992. I det aktuella dokumentet framförs sådana bedömningsgrunder som medlemsstaterna åtminstone skall beakta när de bedömer om ett land är sådant att de som bor där inte har befogad anledning att frukta för förföljelse. I dokumentet presenteras fyra helheter:

- 1) antalet personer som fått flyktingstatus och andelen godkända ansökningar i medlemsstaterna,
- 2) beaktande av de mänskliga rättigheterna,
- 3) förekomst av demokratiska institutioner och
- 4) statens stabilitet.

För det första är det enligt slutsatserna i London viktigt att granska andelen godkända ansökningar av asylsökande som under de senaste åren kommit till medlemsstaterna från staterna i fråga. Det är uppenbart att samhällsförhållandena i olika stater kan förändras snabbt av olika orsaker, men om sådana uppenbara förändringar inte har skett i förhållandena, kan det antas att andelen godkända asylansökningar fortsätter att vara låg och då kan det anses att staten inte förefaller producera flyktingar.

För det andra poängteras vikten av att de mänskliga rättigheterna beaktas. Det är nödvändigt att staten förutom att den har tillträtt internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter också i praktiken följer principerna i överenskommelserna. Den omständigheten att en stat har tillträtt överenskommelserna är inte nog för att dra slutsatser om att det i staten inte förekommer allvarligt hot om förföljelse. Viktigare är hur de mänskliga rättigheterna respekteras i praktiken. Den aktuella statens beredskap att

tillåta internationella organisationer att följa hur de mänskliga rättigheterna respekteras i landet är också av väsentlig betydelse vid bedömningen av hur pass allvarligt staten förhåller sig till sina förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna.

För det tredje hänvisas det i slutsatserna till förekomsten av demokratiska institutioner. Existensen av en eller flera institutioner är inte i sig nödvändig, men uppmärksamhet bör fästas vid demokratiska processer, fria val, politisk pluralism samt yttrande- och tankefrihet. Särskild vikt bör fästas vid att det finns juridiska kanaler för rättelse av eventuella rättskränkningar och för skydd och att kanalerna är effektiva.

I slutsatserna från London nämns för det fjärde statens stabilitet. Vid bedömningen gäller det att hålla framtidsutsikter om eventuella betydande nära förestående samhällsförändringar i minnet. Efter en tid bör bedömningarna begrundas på nytt i skenet av upplevda händelser.

I 2 mom. föreslås en förteckning över sådana omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av vilka länder som är trygga länder. Det första antagandet är att staten har ett stabilt och demokratiskt samhällssystem. I 2 punkten hänvisas till ett oavhängigt och fungerande rättsväsende. Den tredje omständigheten som skall beaktas gäller frågan om hur de mänskliga rättigheterna respekteras. Utöver att staten i fråga måste ha tillträtt de viktigaste överenskommelserna om mänskliga rättigheter måste det garanteras att de mänskliga rättigheterna respekteras även i praktiken för medborgarna och dem som bor i landet. Om det förekommer allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna i en stat, kan den inte betraktas som ett tryggt ursprungsland. Till de viktigaste överenskommelserna om mänskliga rättigheter hör den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheterna samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, vilka nämns i 33 a §. Europeiska människorättskonventionen är ett viktigt europeiskt dokument.

Bedömningen av ett tryggt ursprungsland skall i enskilda fall utföras av utlänningsverket, på samma sätt som enligt gällande lag sker i fråga om trygga asylländer. Bedömningen skall fastställas av Helsingfors förvaltningsdomstol. Utlänningsverket besitter sakkunskap och har goda förutsättningar att

bedöma trygghetssituationen i olika stater. Vid utlänningsverkets juridiska service och länderinformation finns ett övergripande skriftligt material och dataförbindelser med internationella databanker och databyråer. När utlänningsverket bildar sin uppfattning om situationen i ett land tar det hänsyn till den bedömning det har fått av utrikesministeriet och UNHCR:s eventuella bedömning av människorättssituationen i landet i fråga. Information fås dessutom bl.a. i internationella sammanhang, t.ex. centret för information, reflexion och utbyte i asylfrågor (CIREA) vid Europeiska unionens råd. Vid centret diskuterar staterna riktlinjerna för dessa frågor och utbyter information. Utlänningsverket skall också ständigt aktivt samla uppgifter om sådana stater från vilka det kan komma asylsökande till Finland. Utlänningsverket skall också i mån av möjlighet och behov tillställa förvaltningsdomstolen den landsinformation som använts som grund för beslutsfattandet.

Utgångspunkten är att EU:s medlemsstater och staterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt Schweiz, Amerikas Förenta Stater, Australien, Kanada, Japan och Nya Zeeland skall kunna betraktas som trygga ursprungsländer. I fråga om de kandidatländer som godkänts för förhandlingar om medlemskap i EU föreligger också stark presumtion om att de är trygga för sina medborgare. Om det föreligger misstankar i fråga om huruvida ursprungslandet är tryggt för sökandena, bör utlänningsverket inta en försiktig hållning när det gäller att tillämpa förfarandet.

33 c §. *Behandling vid utlänningsverket av asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland.* Det föreslås en ny paragraf om avgörande vid utlänningsverket av asylansökan och ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som kommer från ett tryggt asylland enligt 33 a § eller ett tryggt ursprungsland enligt 33 b §.

I 2 mom. poängteras vikten av en individuell bedömning av förutsättningarna för asylansökan och ansökan om uppehållstillstånd även om sökanden kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland. Vid bedömningen gäller det att beakta såväl de allmänna politiska, rättsliga och övriga förhållandena i staten i fråga som de uppgifter som den asylsökande lämnar om sin situation och sina förhållanden i staten. Antagandet om att

en viss stat är trygg för sökanden kullkastas, om sökanden framför motiverade skäl som strider mot antagandet. Myndigheterna skall utreda om det föreligger grunder för att staten inte kan betraktas som trygg för sökanden. Avsikten är inte att upprätta någon sådan förteckning över trygga ursprungsländer som kan ligga till grund för att sökandena automatiskt sänds tillbaka till staterna i fråga.

I 3 mom. föreslås bli bestämt att utlänningsverket skall avgöra ansökan inom sju dagar efter det att protokollet över förhöret har färdigställts och registrerats hos utlänningsverket. Enligt den föreslagna 32 b § skall förhöret verkställas av polisen eller utlänningsverket. Om polisen sköter förhöret, börjar den tidsfrist om sju dagar som reserverats för beslutsfattandet när handlingarna har kommit till utlänningsverket. Om utlänningsverket sköter förhöret, börjar tidsfristen när förhöret är över samt när förhørsprotokollet är färdigt och har registrerats för beslutsfattande. Den föreslagna tidsfristen om sju dagar inbegriper inte den tid som utlänningsverket behöver för att verkställa förhöret. Syftet med bestämmelsen är att utlänningsverket skall ha sju dagar på sig att bereda och pröva beslutet.

När ärendet har avgjorts skall utlänningsverket utan dröjsmål sända beslutet jämte handlingar till Helsingfors förvaltningsdomstol. Dessutom skall utlänningsverket lämna sökanden meddelande om att ärendet underställts Helsingfors förvaltningsdomstol per post till den adress sökanden anmält vid asylförhöret eller därefter. Vid meddelandet används en särskild blankett. Avsikten är att underrätta sökanden om hur behandlingen av hans ärende fortskrider. I momentet föreslås dessutom bli bestämt att ändring i utlänningsverkets beslut inte skall få sökas genom besvär.

I 4 mom. föreslås en bestämmelse om att ett dokument skall ges till en utlänning vars asylansökan inte har prövats i sak. Utlänningsverket skall ge dokumentet till utlänningar som sänds tillbaka till ett tryggt asyl-land, med undantag av de situationer där Dublinkonventionen tillämpas. I gällande 34 a § 5 mom. finns en bestämmelse om dokument till personer som sänds tillbaka till ett tryggt land.

I 33 § 2 mom. sägs att utlänningsombudsmannen skall beredas tillfälle att bli hörd vid behandlingen av asylansökningar, om detta

inte är uppenbart onödigt. Om ett förfarande enligt den föreslagna 33 c § tillämpas på behandlingen av asylansökningar, är utgångspunkten att det på grund av ärendenas natur och på grund av att ärendena är klara inte är nödvändigt att höra utlänningsombudsmannen.

33 d §. *Behandling vid Helsingfors förvaltningsdomstol av asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland.* I paragrafen föreslås bestämmelser om underställningsförfarande när sökanden kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland. Förfarandet avviker från underställningsförfarandet enligt gällande 34 a § så, att Helsingfors förvaltningsdomstol har sju dagar på sig att avgöra ärendet. Syftet med bestämmelsen är att klart ogrundade asylansökningar skall kunna avgöras snabbt, dock så att bedömningen av ett tryggt asyl- eller ursprungsland av skäl som hänför sig till rättssäkerheten fastställs av förvaltningsdomstolen utan att förfarandet dock blir alltför tungt.

I 1 mom. föreslås bli bestämt att Helsingfors förvaltningsdomstol skall avgöra ärendet på basis av det material och den utredning som inkommit vid asylutredningen enligt 32 b § och behandlingen av ärendet vid utlänningsverket. Utlänningsverkets beslut skall inte heller delges sökanden på det sätt som avses i 66 §. Utgångspunkten är att delgivning och hörande av sökanden inte är nödvändiga därför att sökanden har hörts ingående vid förhöret och det inte har förflutit någon lång tid sedan förhöret. Sökanden kan tillställa förvaltningsdomstolen ytterligare utredning, men i praktiken är det omöjligt att på förvaltningsdomstolens initiativ höra sökanden inom den tid som föreskrivs. Förvaltningsdomstolen skall vid behandling av ärendet ta hänsyn till att beslutet inte har delgetts sökanden. Om förvaltningsdomstolen på grund av innehållet i ärendet eller en otillräcklig utredning anser att den inte kan fastställa det underställda beslutet, skall den kunna återföra ärendet till utlänningsverket för ny behandling i ett mera ingående förfarande.

I 2 mom. föreslås bli bestämt om återförande av ärendet till utlänningsverket för ny behandling. Helsingfors förvaltningsdomstol skall återföra ärendet om det inte är uppenbart att den aktuella staten är trygg för sökanden eller om det underställda beslutet i övrigt är lagstridigt. Förvaltningsdomstolen

skall avgöra ärendet i första hand på basis av utlänningsverkets utredning, därför att det i praktiken är omöjligt för domstolen att inom sju dagar utföra ingående egna nya utredningar om t.ex. hur pass trygg situationen i staten är för sökanden. Om förvaltningsdomstolen anser att utlänningsverkets utredning om hur pass trygg staten är för sökanden är otillräcklig, kan den återföra ärendet till utlänningsverket.

I 3 mom. föreslås bli bestämt att Helsingfors förvaltningsdomstol skall ha sju dagar på sig att avgöra ärendet. Tidsfristen börjar den dag då beslutet jämte handlingar har inlämnats till förvaltningsdomstolens registratörskontor. Förvaltningsdomstolen skall kunna avgöra ärendet i sammansättning med en domare. I förvaltningsdomstolens beslut skall ändring inte få sökas genom besvär. Ett avvisningsbeslut kan verkställas efter det att förvaltningsdomstolen har fastställt utlänningsverkets beslut. Bestämmelser om verkställigheten föreslås i 62 §.

Den behandlingstid som uppställs för domstolen kan inte direkt betraktas som absolut bindande för domstolen. Att Helsingfors förvaltningsdomstol inte inom den föreskrivna tiden om sju dagar hinner avgöra ett beslut som utlänningsverket underställt, har inte någon direkt juridisk inverkan på förfarandets förlopp. Tänkbara alternativ i sådana situationer är att avvisningsbeslutet vinner laga kraft eller att ansökan överförs till normalt förfarande. Ingendera lösningen är dock ändamålsenlig. Det är inte motiverat att föreskriva att ansökningarna automatiskt överförs till normalt förfarande, om förvaltningsdomstolen inte meddelar sitt avgörande inom utsatt tid. Det kan inte heller komma på fråga att förvaltningsdomstolen är tvungen att överföra ansökningarna till normalt förfarande, om det ser ut att ärendena inte kan avgöras inom sju dagar. Att ett avvisningsbeslut vinner laga kraft därför att förvaltningsdomstolen inte får till stånd ett avgörande inom utsatt tid är åter en dålig lösning med tanke på sökandenas rättsskydd.

34 §. *Uppenbart ogrundad asylansökan.* Det föreslås att gällande 1 och 2 punkten bibehålls oförändrade. Det föreslås att 3 punkten om asylsökande från ett tryggt land ändras och att bestämmelsen i 4 punkten om tillämpning av Dublinkonventionen slopas. I 34 b § föreslås bli bestämt om avgörande av asylansökan av utlänningsverkets beslut. Om sökanden kommer från stater som tillträtt Dublinkonventionen.

Enligt gällande 3 punkt kan en asylansökan betraktas som uppenbart ogrundad, om asylsökanden har kommit från ett tryggt land, där han eller hon kunde ha fått sådant skydd som avses i 30 eller 31 § och dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka. I den gällande bestämmelsen är det fråga om sökande som kommer från ett tryggt asyl-land. Enligt förslaget skall ansökningar av personer både från ett tryggt asyl-land och från ett tryggt ursprungsland behandlas i det snabbare underställningsförfarande som avses i 33 c och 33 d §. I 3 punkten föreslås bli bestämt att av vägande skäl skall det dock vara möjligt att tillämpa förfarandet enligt 34 och 34 a § vid avgörande av ansökan av personer som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland. Detta bör gälla endast i undantagsfall. Om det i enskilda fall framkommer utredningar eller material som inte kan prövas eller granskas inom den tid som föreskrivs i 33 c §, kan utlänningsverket dock efter att ha utrett ärendet betrakta ansökan som uppenbart ogrundad och med stöd av 34 a § underställa beslutet Helsingfors förvaltningsdomstol. Likaså gäller att om Helsingfors förvaltningsdomstol t.ex. på grund av ny eller otillräcklig utredning inte anser det uppenbart att en viss stat är trygg för sökanden och återför ärendet till utlänningsverket för ny behandling, kan utlänningsverket efter en ny utredning och med stöd av 34 a § 3 punkten underställa ärendet Helsingfors förvaltningsdomstol på nytt.

34 a §. *Avgörande av uppenbart ogrundad ansökan.* Enligt den gällande paragrafen skall utlänningsverket bereda sökanden tillfälle att bli hörd innan beslutet underställs förvaltningsdomstolen. Paragrafen stiftades genom en ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 januari 1998. Enligt regeringens proposition (RP 207/1997 rd) föreskrevs uppgiften att höra sökanden i underställningsförfarande ankomma på utlänningsverket därför att utlänningsverket kan verkställa hörandet smidigare än länsrätten. Polisen har delgett sökanden beslutet, vid behov med hjälp av tolk. För sökanden har reserverats åtta dygn att lämna genmäle. I praktiken har det dock visat sig att hörandet har varit för tidskrävande, eftersom hörandet med alla skeden har tagit 2—6 veckor i anspråk. Målet att uppnå ett snabbt förfarande har inte nåtts. Även om också de praktiska myndighetsåtgärderna kan förbättras, före-

slås det att lagen ändras så att uppgiften att höra sökandena påförs Helsingfors förvaltningsdomstol och hörandet inskränks enbart till undantagsfall.

Det föreslås inga ändringar i 1 mom.

Det föreslås att 2 mom. ändras så att utlänningsverket inte längre skall höra sökanden förrän beslutet underställs Helsingfors förvaltningsdomstol. Förvaltningsdomstolen skall avgöra ärendet på basis av det material och den utredning som inkommit vid förhört och behandlingen av ärendet vid utlänningsverket. Förvaltningsdomstolen skall dock höra sökanden, om det i ärendet efter förhört har framkommit sådan ny utredning som kan påverka avgörande av ärendet och som sökanden inte har haft tillfälle att yttra sig om tidigare.

Partens rätt att bli hörd som en garanti för en rättvis rättegång föreskrivs i 21 § 2 mom. i den nya grundlagen. I 34 § förvaltningsprocesslagen (586/1996) finns en allmän bestämmelse om hörande av part vid förvaltningsprocesser. Innan ett ärende avgörs skall en part enligt nämnda lagrum beredas tillfälle att avge förklaring med anledning av andras yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. Ärendet kan avgöras utan att en part hörs, om yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart förkastas eller om hörande av annan orsak är uppenbart onödigt. Enligt regeringens proposition (RP 217/1995 rd) skall parten höras med anledning av andras yrkanden och övrigt material, t.ex. myndighetsutlåtanden och expertutlåtanden. Det material som avses i lagrummet har vanligen karaktären av fakta och bevis. Dessutom kan det vara fråga om invändningar, ställningstaganden, synpunkter och andra sådana konstateranden som inte är egentliga yrkanden. Enligt 1 mom. i nämnda 34 § skall parten höras endast om sådant som kan påverka avgörandet av ärendet. Det ankommer däremot på besvärsmyndigheten att bedöma om materialet kan påverka avgörandet av ärendet. Enligt motiveringen i propositionen förhåller det sig så att eftersom betydelsen av att höra parten består i synnerhet i det att parten för besvärsmyndigheten kan uttala sin uppfattning om rättegångsmaterialet behöver parten inte höras om sådant som han fått kännedom om på annat sätt och om vilket han har kunnat framföra sin åsikt. Exempelvis allmän landskännedom om den stat sökanden kommer från är en sådan utredning i fråga om

vilken parten inte behöver höras.

Underställningsförfarandet enligt 34 a § utlänningslagen är inte direkt jämförbart med normalt besvärsmålsförfarande, utan det är avsett som ett snabbt förfarande i sådana fall där det inte krävs en lika ingående utredning av ärendet som vid så kallat normalt förfarande. Utlänningsverkets beslut underställs domstolen för fastställelse och på så sätt säkerställs att beslutet är riktigt. Det kan antas att bestämmelsen i 34 § förvaltningsprocesslagen om hörande av part bara i tillämpliga delar lämpar sig för underställningsförfarandet. Utlänningsverkets avgörande utgår från det material som samlats vid asylprövningen, i synnerhet det protokoll som förts vid förhört. Beslutsfattandet förutsätter dessutom insatser i de politiska, socioekonomiska och rättsliga förhållandena i sökandens hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt, vilket sker med hjälp av rapporter från internationella organisationer och offentliga organisationer samt internationella informationstjänster.

I det skede då asylansökan görs skall sökanden höras om alla omständigheter som är väsentliga med tanke på asyl, uppehållstillstånd och avvisning, t.ex. hur sökanden förhåller sig till ett eventuellt inreseförbud samt om alla andra grunder på vilka personen eventuellt önskar stanna i Finland, inbegripet hälsoskäl. I syfte att framhäva betydelsen av hörandet i det första skedet föreslås, enligt vad som beskrivits ovan, i 32 b § 3 mom. bli bestämt om de omständigheter som skall utredas vid förhört av asylsökanden. Utgångspunkten blir då att hörande i underställningsskedet inte längre skulle vara nödvändigt för att utreda fakta. Det enda nya som ett hörande efter utlänningsverkets beslut och före underställningen skulle kunna gälla är utlänningsverkets beslut och motiveringen till det. Om ärendet dock är uppenbart ogrundat och det är fråga om underställningsförfarande föreligger det vanligen inget behov av hörande. Om det framkommer någonting väsentligt nytt kan sökanden naturligtvis när som helst lägga fram ny utredning för myndigheterna. Dessutom kan förvaltningsdomstolen alltid anse att ansökan inte är uppenbart ogrundad. Då återförs ärendet till utlänningsverket för nytt avgörande och utlänningsverket kan fatta ett negativt beslut i normalt förfarande, där besvärsmålsförfarande ingår.

Det föreslås att 3 och 4 mom. ändras så att

där i stället för länsrätten i Nylands län nämns Helsingfors förvaltningsdomstol. Lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) trädde i kraft den 1 november 1999. Av länsrätterna bildades åtta förvaltningsdomstolar. Uppgifterna för länsrätten i Nylands län överfördes till Helsingfors förvaltningsdomstol.

Det föreslås att 5 mom. slopas och att motsvarande bestämmelse införs i 33 c § 4 mom.

34 b §. *Avgörande av asylansökan vid tillämpning av Dublinkonventionen eller nordiska passkontrollöverenskommelsen.* I utlänningslagen föreslås en ny paragraf om avgörande av asylansökan när utlänningskommissionen kommer från en stat som tillträtt Dublinkonventionen eller kan sändas tillbaka till ett annat nordiskt land med stöd av överenskommelsen mellan Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna (FördrS 10/1958), nedan nordiska passkontrollöverenskommelsen. Jämfört med gällande lag förändras förfarandet så att asylbeslut och samtidiga avvisningsbeslut för utlänningskommissionen från staterna i fråga inte längre skall underställas Helsingfors förvaltningsdomstol. Ändring i besluten kan med stöd av 57 § 2 mom. utlänningslagen sökas genom besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol, men avvisning skall kunna verkställas omedelbart efter utlänningsverkets beslut. Bestämmelser om omedelbar verkställighet av avvisning föreslås i 62 §.

Enligt Dublinkonventionen kan i fråga om asylsökande lämnas begäran om övertagande av ansvaret (artikel 11) och begäran om återtagande (artikel 13) lämnas till de andra fördragsslutande staterna. Begäran om övertagande av ansvaret skall göras inom sex månader från det att asylansökan gavs in och den skall besvaras inom tre månader från det att den togs emot. Begäran om återtagande skall besvaras inom åtta dagar från det att den togs emot. Tidsfristerna i Dublinkonventionen förhindrar att det brådskande underställningsförfarande som föreslås i 33 c och 33 d § kan tas i bruk i sådana fall där Dublinkonventionen tillämpas.

Den nordiska passkontrollöverenskommelsen tillämpas närmast när sökandena kommer från Norge eller Island, vilka inte har tillträtt Dublinkonventionen. I fråga om Sverige och Danmark är Dublinkonventionen däremot det primära alternativet.

I 2 mom. föreslås bli bestämt att en person som sänds tillbaka till en stat som tillträtt Dublinkonventionen skall få en sådan passersedel som nämns i konventionen. Passersedeln ges av polisen. Bestämmelsen baserar sig på en bestämmelse i Dublinkonventionen.

34 c §. *Avgörande av ny asylansökan eller ny ansökan om uppehållstillstånd.* Enligt gällande praxis har en ny asylansökan som en utlänningskommission efter ett negativt beslut förhindrat verkställigheten av ett tidigare lagakraftvunnet beslut om avlägsnande ur landet. En förnyad asylansökan har inneburit att det har varit nödvändigt att förrätta ett nytt förhör eller ett extra förhör. I praktiken har detta gjort det möjligt att uppsätligt förlänga vistelsen i landet även om det inte föreligger några reella grunder för att stanna i landet eller inga nya grunder har framkommit.

I lagen föreslås en ny paragraf enligt vars 1 mom. en ny ansökan eller en ansökan som lämnats på någon annan grund kan behandlas snabbt, om den inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som väsentligt påverkar avgörandet av ärendet. Bestämmelsen gäller för det första utlänningskommissionen som efter att ha fått ett negativt beslut på sin asylansökan eller ansökan om uppehållstillstånd lämnar in en ny ansökan medan de alltså vistas i Finland. En ny ansökan har kunnat lämnas in antingen efter utlänningsverkets eller efter förvaltningsdomstolens beslut. För det andra gäller bestämmelsen situationer där sökanden redan har lämnat landet men återvänder efter en kort tid för att lämna in en ny asylansökan eller ansökan om uppehållstillstånd. Den korta tiden kan vara från några dagar till några månader. Bestämmelsen syftar till att förhindra vistelse i landet genom inlämnande av upprepade asylansökningar. En väsentlig ny grund kan i första hand vara en sådan förändrad situation i asylsökandens ursprungsland som påverkar ärendet och som sökanden inte har kunnat lägga fram tidigare eller som utlänningsverket inte har varit medvetet om på tjänstens vägnar.

I 1 mom. föreslås dessutom bli bestämt att inlämnandet av en ny ansökan inte heller uppskjuter verkställigheten av ett tidigare lagakraftvunnet avvisningsbeslut. Ett nytt avvisningsbeslut behöver således inte fattas, om det redan finns ett lagakraftvunnet beslut. Om utlänningsverket fattar ett nytt av-

visningsbeslut, kan ändring i beslutet sökas med stöd av 57 § genom besvär på samma sätt som i fråga om ett asylbeslut, men beslutet skall kunna verkställas omedelbart efter utlänningsverkets beslut. Bestämmelser om omedelbar verkställighet av avvísning föreslås i 62 §.

I 2 mom. föreslås bli bestämt att ett förhör enligt 32 b § inte skall verkställas, om det av asylansökan inte framgår några nya grunder som påverkar ärendet. Sökanden skall höras om de nya grunderna, men ett fullödigt förhör behövs inte när det är fråga om en ny asylansökan. Sökanden har förhört tidigare, och därför är det i grund och botten fråga om en komplettering av ansökan när det påstås att nya grunder har framkommit.

57 §. *Överklagande av utlänningsverkets beslut.* I gällande 2 mom. föreskrivs om sökande av ändring i utlänningsverkets beslut i asylärenden. Besvär över utlänningsverkets beslut får inte anföras i det fall som avses i 34 a §, eftersom beslutet underställs Helsingfors förvaltningsdomstol. Till paragrafen bör fogas en hänvisning till den föreslagna 33 c §, där underställning likaså används i stället för överklagande.

62 §. *Möjligheterna att verkställa vissa beslut.* I 31 § förvaltningsprocesslagen finns en allmän bestämmelse om verkställbarheten av förvaltningsbeslut och beslut enligt förvaltningsprocesslagen. I 1 mom. sägs att ett beslut i vilket ändring kan sökas genom besvär inte får verkställas innan det har vunnit laga kraft. Enligt motiveringen i regeringens proposition finns det i speciallagstiftning ett stort antal undantag från denna huvudregel. Denna uppskjutande inverkan på verkställigheten är av stor betydelse för rättssäkerheten. Det är därför skäl att överväga och i varje enskilt fall särskilt motivera nödvändigheten av undantag från huvudregeln.

Enligt gällande 62 § utlänningslagen får ett beslut om avvísning verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Asylsökande är dock ett undantag, eftersom ett beslut om avvísning av asylsökande inte får verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. Asylsökandena får vistas i landet medan besvärprocessen pågår. Ansökan om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen i avvísnings- och utvisningsärenden uppskjuter likaså verkställigheten av besluten.

Det föreslås att bestämmelsen om att ett beslut om avvísning som fattats med stöd av

37 § får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts skall bibehållas i 62 § 1 mom. Bestämmelsen tillämpas i sin helhet på passkontrollmyndighetens eller polisen avvísningsbeslut samt på utlänningsverkets beslut till den del det inte är fråga om avvísning av asylsökande. Ett undantag från huvudregeln är utlänningsverkets beslut om avvísning av asylsökande i vissa fall. Om asylansökan behandlas i så kallat normalt förfarande, kan avvísningsbeslutet verkställas först efter det att Helsingfors förvaltningsdomstol har avgjort besvären. Om asylansökan behandlas i underställningsförfarande med stöd av 33 d eller 34 a §, kan avvísningen verkställas först efter det att Helsingfors förvaltningsdomstol har fastställt utlänningsverkets beslut. Asylsökande kan däremot avvisas omedelbart efter utlänningsverkets beslut, om det är fråga om avvísning enligt 34 b § av en utlänning som kommer från en stat som tillträtt Dublinkonventionen eller om det är fråga om återsändning med stöd av den nordiska passkontrollöverenskommelsen eller en ny ansökan enligt 34 c §.

I de fall där verkställighet av avvísning tillåts trots besvär, kan utlänningarna alltid hos förvaltningsdomstolen ansöka om att verkställigheten av ett beslut om avvísning förbjuds med stöd av förvaltningsprocesslagen. Enligt 32 § förvaltningsprocesslagen kan besvärsmyndigheten förbjuda att beslutet verkställs eller bestämma att verkställigheten skall avbrytas eller föreskriva något annat som gäller verkställigheten. Praxis har varit att den polis som verkställer avvísningsbesluten i allmänhet inte har verkställt dem förrän förbudsbesluten har behandlats i domstolen. Enligt lagen kan avvísningsbesluten dock verkställas även om utlänningarna har ansökt om förbud mot verkställigheten.

I 31 § 3 mom. förvaltningsprocesslagen föreskrivs om verkställighet i de fall där besvärstillstånd behövs i ärendet. Ansökan om besvärstillstånd hindrar inte att beslutet verkställs. I den gällande utlänningslagen finns en specialbestämmelse som avviker från den grundläggande principen i förvaltningsprocesslagen. Enligt 62 § 1 mom. utlänningslagen medför ansökan om besvärstillstånd att verkställigheten av förvaltningsdomstolens beslut om avvísning eller utvisning uppskjuts. Genom den bestämmelse som föreslås i 62 § 3 mom. slopas den uppskjutande

inverkan som en ansökan om besvärstillstånd har haft på verkställigheten i fråga om beslut om avvisning av asylsökande. På så sätt börjar man också i avvisningsärenden tillämpa den huvudsakliga princip som gäller vid förvaltningsprocesser. I fråga om asylsökande gäller detta ansökningar som behandlas i normalt förfarande och som har överklagats hos Helsingfors förvaltningsdomstol och förvaltningsdomstolen inte har ändrat beslutet om att avvisa sökanden.

Eftersom utlänningen redan har meddelats ett domstolsbeslut i sitt ärende, utgör inte 21 § grundlagen något hinder för att beslutet verkställs. Dessutom gäller det att beakta att högsta förvaltningsdomstolens roll som besvärsmyndighet i första hand är av prejudikativ karaktär. Besvärstillstånd kan beviljas om det med tanke på tillämpningen av lagen i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är viktigt att hänskjuta ärendet till högsta förvaltningsdomstolen eller om det föreligger något annat vägande skäl att bevilja tillstånd. Åren 1998 och 1999 beviljade högsta förvaltningsdomstolen besvärstillstånd i ett fall. Under samma tid avgjordes 47 ansökningar om besvärstillstånd.

Enligt tillgängliga uppgifter har behandlingen av besvärssärenden vid högsta förvaltningsdomstolen tagit i genomsnitt sex månader i anspråk. Om ett beslut av Helsingfors förvaltningsdomstol kan verkställas omedelbart och högsta förvaltningsdomstolen inte förbjuder verkställigheten, förkortas utlännarnas vistelse i Finland med i genomsnitt sex månader i sådana fall där slutresultatet är ett negativt avgörande.

Enligt förslaget kommer ansökan om besvärstillstånd i fråga om utlänningsverkets beslut om utvisning alltså att uppskjuta verkställigheten av beslutet. Detta är motiverat därför att utvisningen gäller utlänningar som lagligen vistas i landet med uppehållstillstånd. Emedan vistelsen i landet kan ha varit långvarig är det motiverat att utvisning inte vidtas förrän hela processen genomförs. En bestämmelse om detta finns i den sista meningen i 2 mom., där det förutsätts att utlänningsverkets beslut om utvisning har vunnit laga kraft innan det verkställs.

I 4 mom. föreslås motsvarande bestämmelse som i gällande 2 mom. om att utlänningsverkets beslut om utvisning med utlänningsens samtycke kan verkställas innan beslutet vunnit laga kraft. Till bestämmelsen fogas

motsvarande möjlighet i fråga om beslut om avvisning. Ändringen motiveras med att det har förekommit fall där en utlänning har önskat återta sin ansökan om asyl och lämna landet efter asyl- och avvisningsbeslutet medan beslutet t.ex. är hos förvaltningsdomstolen för fastställelse. När avvisningsbesluten i vissa fall inte kan verkställas förrän de har vunnit laga kraft och sökandena inte har pengar för att återvända till sitt hemland på egen bekostnad, åsamkas staten merkostnader av det att personerna vistas i en mottagningscentral i väntan på att avvisningsbeslutet skall vinna laga kraft.

2. Närmare bestämmelser

Närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen kan vid behov utfärdas genom statsrådets förordning.

3. Ikraftträdande

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

Lagen skall tillämpas på asylansökningar som inlämnats efter att den har trätt i kraft.

Lagen skall också tillämpas på asylansökningar som lämnats in före lagens ikraftträdande om den asylutredning som avses i 32 § ännu inte har slutförts. Avsikten med 2 mom. i ikraftträdelsebestämmelsen är att göra det möjligt att tillämpa de medel som de nya bestämmelserna erbjuder på de asylansökningar som lämnats in före lagens ikraftträdande för att påskynda behandlingen. Sådana ansökningar är de ansökningar i fråga om vilka förhörsprotokollet ännu inte har färdigställts och vilka inte har registrerats hos utlänningsverket. I dessa situationer kan de tidsfrister tillämpas vid beslutsfattandet som anges i 33 c och 33 d §.

Ärenden som är anhängiga vid domstolen när lagen träder i kraft skall avgöras och verkställas enligt tidigare gällande bestämmelser.

4. Lagstiftningsordning

4.1. Allmänt

I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna avstod man i

enlighet med det tankesätt som framgår av de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter från att, på vissa undantag, koppla de grundläggande fri- och rättigheterna till finskt medborgarskap. Undantagen gäller valrätten och rätten att vistas i landet. Övriga grundläggande fri- och rättigheter begränsas inte längre på basis av medborgarskap.

Med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna är 9 § 4 mom. grundlagen (tidigare 7 § 4 mom. regeringsformen) och 21 § grundlagen (tidigare 16 § regeringsformen) viktiga när de föreslagna lagändringarna granskas.

Det hör till en suverän stats egen provningsrätt att avgöra vilka utlänningar den medger tillträde till sitt territorium. Utlänningars rätt att röra sig över Finlands gränser föreskrivs i 9 § 4 mom. grundlagen: "Rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet regleras genom lag. En utlänning får inte utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet." Enligt regeringens proposition med förslag till ändring av grundlagarnas stadganden om de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd) är utgångspunkten den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Om utlänningars rätt att komma till och vistas i Finland bör därför stadgas genom lag. Innehållet i lagen skall motsvara Finlands internationella förpliktelser. Samma ståndpunkter framgår även av grundlagsutskottets utlåtande GrUU 23/1998 rd.

I ovan nämnda regeringsproposition betonas att lagstiftningen skall motsvara Finlands internationella förpliktelser. Dessutom skall förfarandet skyddas då man avgör frågan om utlänningars rätt att komma till och fortsätta att vistas i landet. I regeringens proposition sägs att ur kravet på en lag kan man förutom förbudet mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar också härleda kravet på att grunderna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet skall regleras så att de sökandes rättsskydd garanteras.

I 21 § 1 mom. grundlagen sägs att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål 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.

Bestämmelsen i 21 § 1 mom. grundlagen har ett mera vidsträckt tillämpningsområde än vad som i artikel 6 stycke 1 i Europeiska människorättskonventionen föreskrivs om rätten till rättvis rättegång eller vad som föreskrivs i artikel 14 stycke 1 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I motiveringen till den ovan nämnda propositionen om ändring av bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras att en dimension av rättigheten i RF 16 § 1 mom. är "individens möjlighet att få en för honom själv viktig sak behandlad i en domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan".

I denna proposition föreslås inte några ändringar av de bestämmelser i utlänningslagen som i sak motsvarar 9 § 4 mom. grundlagen eller förbuden mot tillbakasändning i artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen. Förbuden mot tillbakasändning bör iaktas på samma sätt som tidigare.

4.2. Tolkning av 21 § grundlagen när utlänningsverkets beslut verkställs trots besvär

Förslaget om avvisning efter utlänningsverkets beslut av sådana sökande som kommer från en stat som tillträtt Dublinkonventionen hänför sig till tolkningen av 21 § 1 mom. grundlagen gällande effektiviteten i fråga om besvär. Utlänningsverkets beslut kan på motsvarande sätt verkställas omedelbart om sökanden med stöd av den nordiska passkontrollöverenskommelsen sänds tillbaka till ett annat nordiskt land. I regel skulle någon besvärinstans i dessa fall övervaka att förbuden mot tillbakasändning iaktas innan besluten verkställs då det är fråga om beslut om avlägsnande ur landet, utan utgångspunkten är att besvär anförs i efterhand, trots att sökanden har möjlighet att hos domstol anhålla om att verkställigheten av beslutet avbryts.

Å andra sidan torde det vara omöjligt att som allmän utgångspunkt uppställa att avvisning av utlänningar i samtliga fall innebär en väsentlig försämring av kraven på en rättvis rättegång. Som motvikt bör det beaktas att ett beslut kan verkställas omedelbart i

sådana tillämpningssituationer där den andra staten anses uppfylla kraven på sökandens rättsskydd. Den som anfört besvär avvisas således inte till ett land som handlar i strid med förbudet mot tillbakasändning eller där sökanden hotas av sådan behandling eller fara som avses i 30 eller 31 § utlänningslagen.

I fråga om asylärenden består rättsskyddsarrangemangen som helhet av följande lagstiftningsbaserade delar:

- 1) myndigheternas utredningsskyldighet,
- 2) ingående personligt hörande av sökanden,
- 3) möjlighet att anlita tolk och medhjälpare vid utredningen,
- 4) individuell utredning av asylansökningar,
- 5) grunderna för vägran av asyl och för avvisning anges på lagnivå och innefattar bl.a. förbud att sända personer tillbaka till ett land där de riskerar att utsättas för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § utlänningslagen eller där de inte kan få sådant skydd som avses i de nämnda lagrummen eller som inte kan anses tryggt för dem,
- 6) förpliktelser enligt förvaltningsprocesslagen att ge sökandena anvisningar för sökande av ändring när de personligen delges ett negativt beslut,
- 7) möjlighet att i enlighet med förvaltningsprocesslagen ansöka om att verkställigheten av beslutet avbryts, och
- 8) möjlighet att ansöka om avgiftsfri rättegång, som innefattar möjlighet att anlita ombud.

Omedelbar verkställighet av avvisningsbeslut i vissa fall bör ses som en del i ett större rättsskyddssammanhang. I grundlagsutskottets praxis har uttryckligen helheten av rättsskyddsarrangemangen betonats. Enligt det föreslagna förfarandet kan sökandena alltid anföra besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol. De föreslagna begränsningarna i fråga om besvär gäller i första hand ändringssökandenas möjlighet att överklaga medan de vistas i Finland. Avlägsnande ur landet efter ett beslut om avslag innebär att sökandena torde bli tvungna att sända sin besvärsskrift från utlandet, om avvisningen verkställs snabbt. Det kan i princip antas att sökandena har sämre praktiska möjligheter att få juridisk hjälp, som de enligt finsk lagstiftning är berättigade till (fri rättegång). I samband med delgivningen av beslutet får sökandena en besvärundervisning, av vilken

framgår till vilken adress besvärsskriften skall sändas och inom vilken tid. Det föreligger inga särskilda juridiska formkrav på besvaren. Ändringssökanden kan också avfatta den på sitt eget språk. Det väsentliga är att det finns postgång mellan den aktuella staten och Finland.

I grundlagsutskottets tolkningspraxis har det exceptionella i fråga om sådana lagstiftningsavgöranden betonats där överklagande eller andra möjligheter att till någon del få ett ärende prövat av domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan helt förbjuds i förvaltningsmyndighetens beslut. Vid begränsning av egentligt sökande av ändring har bl.a. beslutsfattande enligt prövning samt vilken grundläggande fri- och rättighet eller vilka grundläggande fri- och rättigheter besvärinskränkningen gäller varit av betydelse. Tolkningspraxisen enligt 21 § grundlagen baserar sig på grundlagsutskottets ställningstaganden i fråga om hur pass tillåtna sådana besvärsgränsningar är där regleringen har syftat till att helt förbjuda sökande av ändring i förvaltningsbeslut.

Det viktigaste utlåtandet i fråga om utlänningsärenden är grundlagsutskottets utlåtande GrUU 23/1998. Där ansåg grundlagsutskottet att det stod i samklang med 16 § regeringsformen att rätten att söka ändring inte gäller beslut angående visum eller återkallande av uppehållstillstånd. I fråga om beslut som gäller visum betonades i motiveringen att beslutsfattandet baserar sig på statens suveränitet, dvs. prövningsrättens omfattning i enskilda fall.

I fråga om avlägsnande ur landet av utlännningar tillåter den gällande lagen i vissa fall och i vissa fall inte att avlägsnande ur landet verkställs, trots att beslutet kan överklagas eller har överklagats. I utlänningslagen har begränsningen gjorts på basis av om personen har ansökt om asyl eller inte. Bestämmelsen i 16 § regeringsformen har inte i fråga om andra än asylsökande förhindrat att avvisning verkställs omedelbart efter utlänningsverkets beslut. Det har ansetts tillräckligt att utlännningar som försökt komma in i landet på andra grunder än asyl har kunnat anföra besvär från utlandet eller åtminstone vänta på avgörandet av besvär utomlands. Riksdagen och grundlagsutskottet har godkänt denna ståndpunkt när de godkände den ändring av utlänningslagen som trädde i kraft den 1 maj 1999.

En väsentlig fråga i denna proposition är

hur man med tanke på att effektivt ändringssökande särskiljer de grupper av människor som tillåts invänta besvärdomstolens svar i Finland.

Förslaget om omedelbar verkställighet av Helsingfors förvaltningsdomstols avvisningsbeslut och av beslut som gäller nya ansökningar enligt 34 c § tangerar också tolkningen av 21 § 1 mom. grundlagen.

Rätten att verkställa ett beslut av Helsingfors förvaltningsdomstol i asylärenden även om besvärstillstånd har ansökts hos högsta förvaltningsdomstolen kan anses vara förenligt med systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna, därför att grunden i vilket fall som helst utgörs av ett avgörande av domstol. Det kan anses att sökandens rättskydd har tillgodosetts med tanke på 21 § 1 mom. grundlagen.

Förslaget om ny ansökan och avslag av den och omedelbar verkställighet av ett avvisningsbeslut som har fattats i detta sammanhang är inte heller problematiskt med tanke på grundlagen. I fråga om sökanden prövas asylansökan i vilket fall som helst en gång i ett lagligt förfarande, där ärendet förutom av första instans också prövas av domstol. Om det i en ny ansökan framläggs sådana grunder som påverkar ärendet, prövas det grundligare. Om det inte finns några nya grunder som påverkar ärendet, har sökandens ärende redan tidigare prövats på det sätt som förutsatts i 21 § grundlagen.

4.3. Begränsning av hörande vid underställningsförfarande i förhållande till 21 § 2 mom. grundlagen

De ändringar som sker i fråga om hörandet av sökanden vid underställningsförfarande är beaktansvärda med tanke på tillämpningen av 21 § 2 mom. grundlagen. I lagrummet sägs att 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 skall tryggas genom lag. Bestämmelsen innefattar ett krav på att rättskyddsgarantierna i fråga om rättskipningen och förvaltningen säkerställs i en lag som antas av riksdagen. I bestämmelsen uppräknas de viktigaste delområdena inom en rättvis rättegång och god förvaltning, inbegripet rätten att bli hörd.

Det föreslås att hörandet av den som saken gäller vid underställningsförfarande enligt 34 a § utlänningslagen skall begränsas så att domstolen skall höra sökanden endast om det efter förhöret har framkommit en sådan ny utredning som påverkar ärendet och som sökanden inte har haft möjlighet att uttala sig om. I regel skall det inte vara nödvändigt att höra asylsökanden, eftersom sökanden hörs grundligt i samband med förhöret. Denna skyldighet att höra betonas genom bestämmelsen i 32 b § 3 mom. När asylärenden och ärenden som gäller uppehållstillstånd avgörs snabbt efter förhöret med sökandena, kan man inte primärt anta att det framkommer någon ny utredning. Om det framkommer ny utredning som påverkar avgörandet kan Helsingfors förvaltningsdomstol höra sökanden.

I 33 c och 33 d § föreslås bestämmelser om ett brådskande underställningsförfarande som skall iakttas vid behandlingen av ansökningar av sökande som kommer från trygga asyl- eller ursprungsländer. Före utlänningsverkets beslutsprövning skall sökanden, liksom enligt den gällande lagen, höras grundligt i samband med asylprövningen. Enligt förslaget skall det däremot inte förutsättas att Helsingfors förvaltningsdomstol hör sökanden. Detta är i praktiken omöjligt på grund av den korta tidsfrist som förvaltningsdomstolen föreskrivs för att avgöra ärendet. Efter förhöret kan sökanden på eget initiativ tillställa såväl utlänningsverket som förvaltningsdomstolen ny utredning, om sådan har framkommit under den korta tid som förflöet efter förhöret.

Om förvaltningsdomstolen anser att det är omöjligt att inom den föreskrivna tiden fastställa utlänningsverkets beslut till den del det gäller frågan om huruvida ett visst land är tryggt för sökanden, skall den kunna återföra ärendet till utlänningsverket för ny behandling.

Med stöd av vad som anförts ovan anser regeringen att lagförslaget kan behandlas i normal lagstiftningsordning enligt 72 § grundlagen. Eftersom propositionen dock innehåller förslag till lagstiftning som i sak hör nära samman med grundlagen, föreslår regeringen att grundlagsutskottets utlåtande begärs om lagstiftningsordningen.

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

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) 33 a, 34 och 34 a §, 57 § 2 mom. och 62 §,
dessa lagrum sådana de lyder, 33 a § och 57 § 2 mom. i lag 537/1999, 34 § i lag 1269/1997 och i nämnda lag 537/1999, 34 a § i nämnda lag 1269/1997 samt 62 § i lag 154/1995 och i nämnda lag 537/1999, samt
fogas till lagen nya 32 b, 33 b-33 d samt 34 b och 34 c § som följer:

32 b §

Asylutredning

Polisen eller gränsbevakningsväsendet utreder identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd.

Utlänningsverket eller polisen verkställer ett förhör för att utreda de grunder som sökanden anger för att han i sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar.

Vid förhöret skall asylsökanden särskilt tillfrågas om hur han eller hon förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ett tryggt asyl- eller ursprungsland samt till ett inreseförbud. Dessutom skall det utredas om sökanden har andra grunder för att stanna i landet.

33 a §

Tryggt asylland

Som ett tryggt asylland för asylsökanden kan betraktas en sådan stat som utan geografiska förbehåll har tillträtt och iakttar konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989).

33 b §

Tryggt ursprungsland

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

Vid bedömningen av ett tryggt ursprungsland beaktas särskilt

1) om staten har ett stabilt och demokratiskt samhällssystem,

2) om staten har ett oavhängigt rättsväsende och om nivån på rättskipningen motsvarar de krav som skall ställas på en rättvis rättegång, och

3) om staten har tillträtt de viktigaste internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och om det i staten har förekommit allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

33 c §

Behandling vid utlänningsverket av asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland

Utlänningsverket kan avslå en asylansökan och en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvisning, om utlänningen har kommit från

1) ett tryggt asylland enligt 33 a § där han eller hon kunde ha fått sådant skydd som avses i 30 eller 31 § och dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka, eller

2) ett tryggt ursprungsland enligt 33 b § där han eller hon inte hotas av att bli utsatta för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § och dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka.

Förutsättningarna för beviljande av asyl och uppehållstillstånd bedöms individuellt för varje asylsökande med beaktande av de utredningar som sökanden företett om sina förhållanden i staten i fråga samt uppgifter om förhållandena i staten. Myndigheten skall särskilt fråga sökanden om grunderna för att sökanden anser att staten i fråga inte är trygg för honom eller henne.

Utlänningsverket skall besluta om ansökan inom sju dagar efter det att förhørsprotokollet har färdigställts och registrerats hos utlänningsverket. När utlänningsverket har avgjort ärendet skall det utan dröjsmål sända beslutet jämte handlingar till Helsingfors förvaltningsdomstol. Utlänningsverket lämnar sökanden meddelande om att ärendet underställts Helsingfors förvaltningsdomstol per post till den adress sökanden anmält. Ändring i utlänningsverkets beslut får inte sökas genom besvär.

Utlänningsverket skall ge en utlänning som sänds tillbaka till ett tryggt asyl- eller ursprungsland ett dokument av vilket framgår att hans eller hennes asylansökan inte har prövats i sak i Finland. Dokumentet ges inte, om asylansökan avgörs med stöd av 34 b §.

33 d §

Behandling vid Helsingfors förvaltningsdomstol av asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland

Utlänningsverkets beslut som avses i 33 c § underställs i sin helhet Helsingfors förvaltningsdomstol för avgörande. Beslutet delges inte sökanden på det sätt som avses i 66 §. Förvaltningsdomstolen avgör ärendet på basis av det material och den utredning som inkommit vid asylutredningen enligt 32 b § och behandlingen av ärendet vid utlänningsverket.

Helsingfors förvaltningsdomstol skall återföra ärendet till utlänningsverket för ny behandling om det inte är uppenbart att den aktuella staten är trygg för sökanden, eller om det underställda beslutet i övrigt är lagstridigt. I annat fall skall Helsingfors förvaltningsdomstol fastställa utlänningsverkets

beslut.

Helsingfors förvaltningsdomstol skall avgöra ärendet inom sju dagar efter det att utlänningsverkets underställda beslut jämte handlingar har registrerats vid förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen kan avgöra ärendet i sammansättning med en domare. I förvaltningsdomstolens beslut får ändring inte sökas genom besvär.

34 §

Uppenbart ogrundad asylansökan

En asylansökan kan anses vara uppenbart ogrundad, om

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

2) sökanden har för avsikt att missbruka asylförfarandet, eller om

3) asylsökanden har kommit från ett tryggt asyl- eller ursprungsland dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka och utlänningsverket inte av vägande skäl har kunnat avgöra asylansökan inom den tid som föreskrivs i 33 c §.

34 a §

Avgörande av uppenbart ogrundad ansökan

När utlänningsverket med stöd av 34 § avslår en asylansökan som uppenbart ogrundad och en därtill ansluten ansökan om uppehållstillstånd, beslutar utlänningsverket samtidigt om avvísning. I utlänningsverkets beslut i ett sådant ärende får ändring inte sökas genom besvär.

Utlänningsverkets beslut som avses i 1 mom. underställs i sin helhet Helsingfors förvaltningsdomstol för avgörande. Utlänningsverket skall utan dröjsmål sända beslutet jämte handlingar till förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen avgör ärendet på basis av det material och den utredning som inkommit vid asylutredning enligt 32 b § och vid utlänningsverket. Förvaltningsdomstolen skall dock höra sökanden, om det i ärendet efter förhöret har kommit sådan ny utredning som påverkar avgörande av ärendet och som sökanden inte har haft

tillfälle att uttala sig om.

Helsingfors förvaltningsdomstol skall återföra ärendet till utlänningsverket för ny behandling, om asylansökan inte skall betraktas som uppenbart ogrundad eller om sökanden har lagt fram någon sådan ny utredning som är väsentlig med avseende på avvisning eller det underställda beslutet i övrigt är lagstridigt. I annat fall skall Helsingfors förvaltningsdomstol fastställa utlänningsverkets beslut.

Helsingfors förvaltningsdomstol kan avgöra ärendet i sammansättning med en domare. Förvaltningsdomstolens beslut i ärendet skall meddelas utan dröjsmål. I förvaltningsdomstolens beslut får ändring inte sökas genom besvär.

34 b §

Avgörande av asylansökan vid tillämpning av Dublinkonventionen eller nordiska passkontrollöverenskommelsen

Utlänningsverket kan avslå en asylansökan och en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvisning, om utlännings-

1) kan sändas till en annan stat som enligt Dublinkonventionen är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan, eller

2) kan sändas tillbaka till ett annat nordiskt land med stöd av överenskommelsen mellan Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna.

En utlänningsdomstol som sänds tillbaka till en stat som tillämpar Dublinkonventionen får av polisen en passersedel i enlighet med konventionen.

34 c §

Avgörande av ny asylansökan eller ny ansökan om uppehållstillstånd

Utlänningsverket kan avslå en asylansökan eller en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvisning, om en utlänningsdomstol som fortfarande vistas i Finland lämnar in en ny ansökan efter det att han eller hon av utlänningsverket eller förvaltningsdomstolen har meddelats ett negativt beslut på sin tidigare ansökan och den nya ansökan inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar

avgörandet av ärendet. En ny ansökan kan likaså avslås, om en utlänningsdomstol som lämnat Finland återvänder inom en kort tid och den nya ansökan inte innehåller några sådana grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet. En ny ansökan uppskjuter inte heller verkställigheten av ett tidigare avvisningsbeslut.

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

57 §

Överklagande av utlänningsverkets beslut

En utlänningsdomstol som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om asyl eller om uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd eller med utlänningsverkets därtill anslutna beslut om avvisning i annat fall än det som avses i 33 c eller 34 a § eller med ett beslut om när flyktingskap upphör, får på den grunden att beslutet strider mot lag anföra besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol enligt förvaltningsprocesslagen.

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

Ett beslut om avvisning som fattats med stöd av 37 § får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Utlänningsverkets beslut om avvisning av en asylsökande får dock inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut, om inte något annat bestäms i denna paragraf.

Utlänningsverkets beslut om avvisning som har underställts Helsingfors förvaltningsdomstol med stöd av 33 d eller 34 a § kan verkställas efter det att förvaltningsdomstolen har fastställt utlänningsverkets beslut. Utlänningsverkets beslut om avvisning, som har fattats med stöd av 34 b eller 34 c § kan verkställas omedelbart, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. Utlänningsverkets beslut om utvisning får inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut.

Ansökan om besvärstillstånd i fråga om förvaltningsdomstolens beslut om avvisning

av en asylsökande uppskjuter inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Utlänningsverkets beslut om avvisning och utvisning får dock verkställas innan det har vunnit laga kraft, om utlänningen i två ojäviga vittnens närvaro meddelar att han samtycker till att beslutet verkställs och undertecknar en anteckning därom i beslutet.

— — — — —

Denna lag träder i kraft den 2000.

Lagen tillämpas också på de före lagens ikraftträdande inlämnade asylansökningar i fråga om vilka förhörsprotokollet inte har färdigställts och registrerats hos utlänningsverket vid ikraftträdandet på det sätt som avses i 33 c § 3 mom.

Lagen tillämpas på asylansökningar som lämnats in efter att den har trätt i kraft. Arenden som är anhängiga vid domstolen när lagen träder i kraft avgörs och verkställs enligt de bestämmelser som gäller när denna lag träder i kraft.

Helsingfors den 31 mars 2000

Republikens President

TARJA HALONEN

Inrikesminister *Kari Häkämies*

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991) 33 a, 34 och 34 a §, 57 § 2 mom. och 62 §,
dessa lagrum sådana de lyder, 33 a § och 57 § 2 mom. i lag 537/1999, 34 § i lag 1269/1997 och i nämnda lag 537/1999, 34 a § i nämnda lag 1269/1997 samt 62 § i lag 154/1995 och i nämnda lag 537/1999, samt
fogas till lagen nya 32 b, 33 b-d, 34 b och 34 c § som följer:

Gällande lydelse

Förslagen lydelse

32 b §

Asylutredning

Polisen eller gränsbevakningsväsendet utreder identitet, resrutt och inresa för en utlänning som ansöker om asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd.

Utlänningsverket eller polisen verkställer ett förhör för att utreda de grunder som sökanden anger för att han i sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt är utsatt för förföljelse eller andra rättskränkningar.

Vid förhöret skall asylsökanden särskilt tillfrågas om hur han eller hon förhåller sig till att eventuellt avlägsnas ur landet och sändas till ett tryggt asyl- eller ursprungsland samt till ett inreseförbud. Dessutom skall det utredas om sökanden har andra grunder för att stanna i landet.

33 a §

Tryggt asylland

Trygga asylländer är sådana stater som utan geografiska förbehåll har tillträtt konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) och iakttar denna samt den internationella konventionen om

33 a §

Tryggt asylland

Som ett tryggt asylland för asylsökanden kan betraktas en sådan stat som utan geografiska förbehåll har tillträtt och iakttar konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968), den internatio-

Gällande lydelse

medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989).

Föreslagen lydelse

nella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976) samt konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989).

33 b §

Tryggt ursprungsland

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

Vid bedömningen av ett tryggt ursprungsland beaktas särskilt

1) om staten har ett stabilt och demokratiskt samhällssystem,

2) om staten har ett oavhängigt rättsväsende och om nivån på rättskipningen motsvarar de krav som skall ställas på en rättvis rättegång, och

3) om staten har tillträtt de viktigaste internationella konventionerna om mänskliga rättigheter och om det i staten har förekommit allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

33 c §

Behandling vid utlänningsverket av asylansökan av en utlänning som kommer från ett tryggt asyl- eller ursprungsland

Utlänningsverket kan avslå en asylansökan och en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvisning, om utläningen har kommit från

1) ett tryggt asylsömland enligt 33 a § där han eller hon kunde ha fått sådant skydd som avses i 30 eller 31 § och dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka, eller

2) ett tryggt ursprungsland enligt 33 b § där han eller hon inte hotas av att bli utsatta för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § och dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Förutsättningarna för beviljande av asyl och uppehållstillstånd bedöms individuellt för varje asylsökande med beaktande av de utredningar som sökanden företett om sina förhållanden i staten i fråga samt uppgifter om förhållandena i staten. Myndigheten skall särskilt fråga sökanden om grunderna för att sökanden anser att staten i fråga inte är trygg för honom eller henne.

Utlänningsverket skall besluta om ansökan inom sju dagar efter det att förhørsprotokollet har färdigställts och registrerats hos utlänningsverket. När utlänningsverket har avgjort ärendet skall det utan dröjsmål sända beslutet jämte handlingar till Helsingfors förvaltningsdomstol. Utlänningsverket lämnar sökanden meddelande om att ärendet underställts Helsingfors förvaltningsdomstol per post till den adress sökanden anmält. Ändring i utlänningsverkets beslut får inte sökas genom besvär.

Utlänningsverket skall ge en utlänning som sänds tillbaka till ett tryggt asylland ett dokument av vilket framgår att hans eller hennes asylansökan inte har prövats i sak i Finland. Dokumentet ges inte, om asylansökan avgörs med stöd av 34 b §.

33 d §

*Behandling vid Helsingfors
förvaltningsdomstol av asylansökan av en
utlänning som kommer från ett tryggt asyl-
eller ursprungsland*

Utlänningsverkets beslut som avses i 33 c § underställs i sin helhet Helsingfors förvaltningsdomstol för avgörande. Beslutet delges inte sökanden på det sätt som avses i 66 §. Förvaltningsdomstolen avgör ärendet på basis av det material och den utredning som inkommit vid asylutredningen enligt 32 b § och behandlingen av ärendet vid utlänningsverket.

Helsingfors förvaltningsdomstol skall återföra ärendet till utlänningsverket för ny behandling om det inte är uppenbart att den aktuella staten är trygg för sökanden, eller om det underställda beslutet i övrigt är lagstridigt. I annat fall skall Helsingfors förvaltningsdomstol fastställa utlänningsverkets

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

beslut.

Helsingfors förvaltningsdomstol skall avgöra ärendet inom sju dagar efter det att utlänningsverkets underställda beslut jämte handlingar har registrerats vid förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen kan avgöra ärendet i sammansättning med en domare. I förvaltningsdomstolens beslut får ändring inte sökas genom besvär.

34 §

Uppenbart ogrundad asylansökan

En asylansökan betraktas som uppenbart ogrundad om

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

2) den är avsedd att missbruka asylförfarandet,

3) asylsökanden har kommit från ett tryggt land, där han kunde ha fått sådant skydd som avses i 30 eller 31 § och dit han tryggt kan sändas tillbaka eller om

4) sökanden kan sändas till en annan stat som enligt Dublinkonventionen är skyldig att pröva hans asylansökan. (537/1999)

34 a §

Avgörande av uppenbart ogrundad asylansökan

När utlänningsverket med stöd av 34 § avslår en asylansökan som uppenbart ogrundad och en därtill ansluten ansökan om uppehållstillstånd, beslutar utlänningsverket samtidigt om avvisning. I utlänningsverkets beslut i ett sådant ärende får ändring inte sökas genom besvär.

Utlänningsverkets beslut som avses i 1 mom. underställs i sin helhet länsrätten i Nylands län för avgörande. Utlänningsverket skall bereda sökanden tillfälle att bli hörd

34 §

Uppenbart ogrundad asylansökan

En asylansökan kan anses vara uppenbart ogrundad, om

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

2) sökanden har för avsikt att missbruka asylförfarandet, eller om

3) asylsökanden har kommit från ett tryggt asyl- eller ursprungsland dit han eller hon tryggt kan sändas tillbaka och utlänningsverket inte av vägande skäl har kunnat avgöra asylansökan inom den tid som föreskrivs i 33 c §.

34 a §

Avgörande av uppenbart ogrundad ansökan

När utlänningsverket med stöd av 34 § avslår en asylansökan som uppenbart ogrundad och en därtill ansluten ansökan om uppehållstillstånd, beslutar utlänningsverket samtidigt om avvisning. I utlänningsverkets beslut i ett sådant ärende får ändring inte sökas genom besvär.

Utlänningsverkets beslut som avses i 1 mom. underställs i sin helhet *Helsingfors förvaltningsdomstol* för avgörande. Utlänningsverket skall utan dröjsmål sända beslutet jämte handlingar till förvaltningsdomsto-

Gällande lydelse

innan beslutet underställs länsrätten. Om asylsökanden inte påträffas anses delgivning ha ägt rum och asylsökanden ha beretts tillfälle att bli hörd inom två dygn efter det att utlänningsverkets beslut bevisligen har tillställts den adress som asylsökanden uppgivit.

Länsrätten skall återföra ärendet till utlänningsverket för ny behandling om asylansökan inte skall betraktas som uppenbart ogrundad eller om sökanden har lagt fram någon sådan ny utredning som är väsentlig med avseende på avvisning eller det underställda beslutet i övrigt är lagstridigt. I annat fall skall länsrätten fastställa utlänningsverkets beslut.

Länsrätten kan avgöra ärendet i sammansättning med en domare. Länsrättens beslut i ärendet skall meddelas utan dröjsmål. I länsrättens beslut får ändring inte sökas genom besvär.

Utlänningsverket skall ge en person som sänds tillbaka till ett tryggt land ett dokument av vilket framgår att hans asylansökan inte has prövats i sak i Finland.

Föreslagen lydelse

len. Förvaltningsdomstolen avgör ärendet på basis av det material och den utredning som inkommit vid asylutredning enligt 32 b § och vid utlänningsverket. Förvaltningsdomstolen skall dock höra sökanden, om det i ärendet efter förhöret har kommit sådan ny utredning som påverkar avgörande av ärendet och som sökanden inte har haft tillfälle att uttala sig om.

Helsingfors förvaltningsdomstol skall återföra ärendet till utlänningsverket för ny behandling, om asylansökan inte skall betraktas som uppenbart ogrundad eller om sökanden har lagt fram någon sådan ny utredning som är väsentlig med avseende på avvisning eller det underställda beslutet i övrigt är lagstridigt. I annat fall skall Helsingfors förvaltningsdomstol fastställa utlänningsverkets beslut.

Helsingfors förvaltningsdomstol kan avgöra ärendet i sammansättning med en domare. Förvaltningsdomstolens beslut i ärendet skall meddelas utan dröjsmål. I förvaltningsdomstolens beslut får ändring inte sökas genom besvär.

34 b §

Avgörande av asylansökan vid tillämpning av Dublinkonventionen eller nordiska passkontrollöverenskommelsen

Utlänningsverket kan avslå en asylansökan och en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvisning, om utlännings-

1) kan sändas till en annan stat som enligt Dublinkonventionen är skyldig att pröva hans eller hennes asylansökan, eller

2) kan sändas tillbaka till ett annat nordiskt land med stöd av överenskommelsen mellan Finland, Danmark, Island, Norge och Sverige om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna.

En utlännings som sänds tillbaka till en stat som tillämpar Dublinkonventionen får av polisen en passersedel i enlighet med konventionen.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

34 c §

Avgörande av ny asylansökan eller ny
ansökan om uppehållstillstånd

Utlänningsverket kan avslå en asylansökan eller en ansökan om uppehållstillstånd samt samtidigt besluta om avvisning, om en utlänning som fortfarande vistas i Finland lämnar in en ny ansökan efter det att han eller hon av utlänningsverket eller förvaltningsdomstolen har meddelats ett negativt beslut på sin tidigare ansökan och den nya ansökan inte innehåller några sådana nya grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet. En ny ansökan kan likaså avslås, om en utlänning som lämnat Finland återvänder inom en kort tid och den nya ansökan inte innehåller några sådana grunder för att stanna i landet som påverkar avgörandet av ärendet. En ny ansökan uppskjuter inte heller verkställigheten av ett tidigare avvisningsbeslut.

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

57 §

Överklagande av utlänningsverkets beslut

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om asyl, om uppehållstillstånd som på grund av behov av skydd beviljas den asylsökande eller om när flyktingskap upphör eller utlänningsverkets beslut om avvisning av asylsökande i annat fall än det som avses i 34 a § får på den grunden att beslutet strider mot lag anför besvär hos länsrätten i Nylands län enligt förvaltningsprocesslagen.

En utlänning som är missnöjd med utlänningsverkets beslut om asyl eller om uppehållstillstånd som beviljas på grund av behov av skydd eller med utlänningsverkets därtill anslutna beslut om avvisning i annat fall än det som avses i 33 c eller 34 a § eller med ett beslut om när flyktingskap upphör, får på den grunden att beslutet strider mot lag anför besvär hos Helsingfors förvaltningsdomstol enligt förvaltningsprocesslagen.

Gällande lydelse

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

Ett beslut om avvísning som fattats med stöd av 37 § får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Utlänningsverkets beslut om avvísning av en asylsökande får dock inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. Besvär över länsrättens beslut om avvísning av en asylsökande och länsrättens beslut om utvisning uppskjuter verkställigheten av beslutet tills ärendet har avgjorts.

Utlänningsverkets beslut om utvisning får verkställas innan det har vunnit laga kraft, om utlänningen i två ojäviga vittnens närvaro meddelar att han samtycker till att beslutet verkställs och undertecknar en anteckning därom i beslutet.

Föreslagen lydelse

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

Ett beslut om avvísning som fattats med stöd av 37 § får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Utlänningsverkets beslut om avvísning av en asylsökande får dock inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut, om inte något annat bestäms i denna paragraf.

Utlänningsverkets beslut om avvísning som har underställts Helsingfors förvaltningsdomstol med stöd av 33 d eller 34 a § kan verkställas efter det att förvaltningsdomstolen har fastställt utlänningsverkets beslut. Utlänningsverkets beslut om avvísning som har fattats med stöd av 34 b eller 34 c § kan verkställas omedelbart, om inte besvärsmyndigheten bestämmer något annat. Utlänningsverkets beslut om utvisning får inte verkställas förrän ärendet har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut.

Ansökan om besvärstillstånd i fråga om förvaltningsdomstolens beslut om avvísning av en asylsökande uppskjuter inte verkställigheten av beslutet, om inte högsta förvaltningsdomstolen bestämmer något annat.

Utlänningsverkets beslut om avvísning och utvisning får dock verkställas innan det har vunnit laga kraft, om utlänningen i två ojäviga vittnens närvaro meddelar att han samtycker till att beslutet verkställs och undertecknar en anteckning därom i beslutet.

Denna lag träder i kraft den 2000.

Lagen tillämpas också på de före lagens ikraftträdande inlämnade asylansökningar i fråga om vilka förhörsprotokollet inte har färdigställts och registrerats hos utlänningsverket vid ikraftträdandet på det sätt som avses i 33 c § 3 mom.

Lagen tillämpas på asylansökningar som lämnats in efter att den har trätt i kraft. Ärenden som är anhängiga vid domstolen när lagen träder i kraft avgörs och verkställs enligt de bestämmelser som gäller när denna lag träder i kraft.

