

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att utlänningslagen ändras. Enligt förslaget skall statsrådet sätta upp allmänna mål för invandrar- och flyktingpolitiken. Utlänningar får bättre rättsskydd genom att bland annat lagen om förvaltningsförfarande får större betydelse i utlänningsfrågor. I lagen införs en bestämmelse om utlänningslagens tillämpning på minderåriga där beaktande av barnets bästa får större betydelse.

Villkoren för invandring skrivs in i utlänningslagen. Grunderna för avvisning i lagen kompletteras med att en utlänning får olagliga inkomster genom att försälja sexuella tjänster. Vidare införs bestämmelser om villkoren för familjeåterförening, förfarande i samband med en återförening samt om en definition på en familjemedlem och om större beslutanderätt för utlänningsverket i dessa frågor.

Uppehållstillstånd som asylsökande beviljas av vägande humanitära skäl skall avskaffas och i stället för detta kan en asylsökande som flyr undan förhållandena i sitt hemland eller risken för kränkningar av sina rättigheter men som inte uppfyller asylkriterier beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd.

Rätten att söka ändring skall utsträckas så att ändring kan sökas i utlänningsverkets beslut angående ansökan om uppehållstillstånd i Finland på grund av familjeåterförening. Dessutom införs en bestämmelse om sökande av ändring i beslut om uppehållstillstånd av medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

I propositionen ingår också ett förslag till förordning om trygga asylländer.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan 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 Internationell jämförelse	5
1.3 Bedömning av nuläget	9
2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen	10
3. Propositionens verkningar	12
3.1. Ekonomiska verkningar	12
3.2. Verkningar i fråga om organisationen och personal	13
4. Beredningen av propositionen	13
4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial	13
Beredningsinstanser	13
Tidigare propositioner	13
4.2 Remissutlåtanden	14
5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll	14
5.1. Samband med andra propositioner	14
5.2. Samband med internationella fördrag	15
DETALJMOTIVERING	17
1. Lagförslaget	17
2. Närmare bestämmelser	37
3. Ikraftträdande	37
LAGFÖRSLAGET	
Lag om ändring av utlänningslagen	38
BILAGA	
Parallelltext	45
Förordningsutkast	61

ALLMÄN MOTIVERING

1. Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

I utlänningslagen bestäms om utlänningars inresa i Finland, utresa från Finland, vistelse och arbete i Finland. Utlänningars rättigheter och skyldigheter regleras också av bestämmelser som meddelas med stöd av utlänningslagen och av internationella fördrag som är bindande för Finland.

Före reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna gällde de grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen till största delen bara finska medborgare. Efter reformen gäller de grundläggande fri- och rättigheterna alla som berörs av Finlands jurisdiktion. I 16 § regeringsformen regleras principerna för en god förvaltning som en grundläggande rättighet. Utlänningslagen stadgar om utlänningars rättigheter i frågor som lyder under utlänningslagen. Utlänningar har bland annat rätt att anlita biträde och tolk.

Enligt 7 § regeringsformen stadgas det genom lag om utlänningars rätt att komma till Finland. Bestämmelsen utgår från huvudregeln inom folkrätten att en utlänning inte har rätt att bosätta sig i en annan stat. Utlänningslagen har bestämmelser om inrese- och utreseställen för utlänningar. Inresa och utresa är tillåtna via gränsövergångsställen. Därtill får inrikesministeriet ge tillstånd till inresa eller utresa via någon annan plats än ett gränsövergångsställe. Förpliktelser på grundval av internationella fördrag kan medföra undantag från denna bestämmelse.

En utlänning som reser in i Finland skall enligt utlänningslagen ha tillstånd att resa in, vistas och arbeta i landet. Finland kan föreskriva undantag från bestämmelsen på grundval av internationella fördrag som är bindande för Finland. Bland sådana fördrag märks avtal om viseringsfrihet.

Nordiska medborgare har rätt att resa in i Finland utan pass, bosätta sig här utan uppehållstillstånd och arbeta i landet utan arbetstillstånd. Medborgare i andra länder, inbegripet medlemsstaterna inom Europeiska unionen (EU) och staterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), skall ha uppehållstillstånd. Kraven på uppehållstillstånd för medborgare i EU och EES är dock i det närmaste formaliteter. Den fria

rörligheten för personer ger dem rätt att fritt flytta mellan medlemsstaterna för att söka arbete, arbeta, etablera företag, bedriva verksamhet som egenföretagare eller studera. Vistelse på andra grunder kan också godtas om personen själv kan finansiera sin vistelse. Den fria rörligheten inskränker sig till grupper som inte behöver utnyttja den sociala tryggheten i det land dit de flyttar. Medborgare i en medlemsstat inom EU eller i en stat inom EES måste ha pass eller ett rese-dokument som accepteras som identitetsbevis när de reser in i Finland.

Med visering avses ett inresetillstånd som ger en utlänning rätt att vistas i Finland på grund av turism eller någon annan kortvarig vistelse. En utlänning måste i sådana fall också uppfylla de övriga kraven för inresa. Utrikesministeriet är den viktigaste myndigheten i viseringsfrågor. Andra berörda myndigheter är inrikesministeriet, utlänningsverket, passkontrollmyndigheten och den lokala polisen. Utrikesministeriet meddelar beskickningarna anvisningar om förfarandet vid visering efter att ha hört inrikesministeriet. Utomlands beviljas visum som regel av en finsk diplomatisk beskickning eller av ett konsulat med en utsänd konsul.

Enligt utlänningslagen finns det tidsbegränsade och permanenta uppehållstillstånd. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för minst ett år om inte någonting annat följer av syftet med vistelsen i Finland eller om utlänningen inte anhåller om uppehållstillstånd för en kortare tid. En utlänning som är medborgare i en medlemsstat inom Europeiska unionen eller en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får som regel tidsbegränsat uppehållstillstånd på fem år. Detsamma gäller hans make, hans egna och makens föräldrar samt hans egna och makens barn som är under 21 år eller som är beroende av dem för sin försörjning.

Den som reser in i landet utan uppehållstillstånd får uppehållstillstånd av utlänningsverket. Detta gäller inte medborgare i en medlemsstat inom EU eller en stat inom EES. De skall vända sig till den lokala polisen.

När en utlänning har vistats i Finland i två år utan avbrott har han rätt att ansöka om permanent uppehållstillstånd, om inte något annat följer av syftet med hans vistelse. Exempelvis studier eller praktik ger inte en

utlänning rätt till permanent uppehållstillstånd. Utlänningar skall anhålla om nytt tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd hos polisen på bostadsorten.

I utlandet ges uppehållstillstånd som regel av en finsk diplomatisk beskickning eller av ett konsulat med en utsänd konsul. Tidsbegränsat uppehållstillstånd får ges om en utlänning har en nära släkting som är bosatt i Finland, om han är av finsk härkomst eller har något annan anknytning till Finland. Därtill kan en utlänning få tidsbegränsat uppehållstillstånd för studier i Finland om försörjningen är tryggad, för arbete eller om ett vägande humanitärt skäl eller andra särskilda skäl talar för tillstånd. Statsrådet får besluta i vilka andra fall uppehållstillstånd får ges utomlands.

Utlänningslagen föreskriver mycket generellt under vilka omständigheter uppehållstillstånd kan beviljas av familjeskäl. I praktiken har förfarandet i hög grad grundat sig på inrikesministeriets anvisningar om familjeåterförening av den 26 november 1993. Anvisningarna gäller återförening av flyktingars och liknande personers familjer.

En utlänning som har för avsikt att arbeta i Finland behöver vanligen arbetstillstånd. Han måste anhålla om tillstånd innan han reser in i landet. En medborgare i en stat inom EU och en stat inom EES, hans make och deras barn under 21 år (eller barn som de försörjer) behöver inget visum. Därtill är bland andra utlänningar med permanent uppehållstillstånd befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd.

En utlänning som vistas i Finland och har tidsbegränsat uppehållstillstånd skall anhålla om arbetstillstånd hos arbetsmyndigheten. I vanliga fall söker utlänningar som vistas i Finland arbetstillstånd och uppehållstillstånd samtidigt och skall då vända sig till den lokala polisen. En utlänning som inte har uppehållstillstånd skall anhålla om arbetstillstånd hos utlänningsverket eller den lokala polisen samtidigt med uppehållstillstånd. I sådana fall kan utlåtande av arbetsmyndigheten inhämtas. Förnyat arbetstillstånd eller ändring i villkoren skall sökas hos den lokala polisen. Arbetstillstånd beviljas i normala fall för ett år. Arbetstillståndet upphör att gälla när uppehållstillståndet går ut.

Enligt asylförfarandet i utlänningslagen får asyl beviljas personer som uppfyller villko-

ren för flykting i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FödrS 77/1968), nedan *flyktingkonventionen*. Med flykting avses en utlänning som har fått asyl i Finland eller som har tagits till Finland som flykting godkänd av Förenta Nationernas flyktingkommissarie (UNHCR) inom ramen för Finland kvoter eller som har uppehållstillstånd i Finland i sin egenskap av familjemedlem till en utlänning som avses ovan.

Finland har utöver asyl tillämpat två andra kategorier för uppehållstillstånd som grundar sig på behovet av skydd. Asylsökande med ett behov av skydd eller vägande humanitära skäl kan också få uppehållstillstånd. Merparten av asylsökande har i praktiken fått uppehållstillstånd med hänvisning till vägande humanitära skäl. I dessa fall har exempelvis inbördeskrig eller naturkatastrofer i den asylsökandes hemland eller det land där han är bosatt varaktigt räknats som vägande skäl.

En utlänning som inte uppfyller villkoren för asyl men som inte anses kunna återvända säkert till det land där han vistas varaktigt eller till sitt hemland kan få uppehållstillstånd på grund av sitt behov av skydd.

Enligt regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 293/1992) betraktas de nordiska länderna och de medlemsstater i EU som tillträtt flyktingkonventionen utan geografisk reservation som trygga länder. Följande länder uppfyllde båda villkoren: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Grekland, Irland, Island, Italien, Liechtenstein, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Schweiz, Slovakien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien och Österrike.

Statsrådet antog den 21 januari 1994 ett ställningstagande som gick ut på att Estland, Lettland, Litauen, Ryska federationen och Ungern betraktas som säkra länder för sina egna medborgare i den mening som avsågs i 32 § 2 mom. utlänningslagen. Lagrummet har senare upphävts. Ungern betraktades som ett tryggt land för samtliga asylsökande som anländer därifrån. Statsrådet underströk dock att varje ansökan om asyl, också de som ges in av asylsökande från trygga länder, alltså skulle handläggas individuellt. Vidare framhöll statsrådet att ställningstagandet i förekommande fall skulle ses över mot bakgrunden av hur flyktingpolitiken framskrider i de berörda länderna.

Efter ställningstagandet minskade strömmen av asylsökande från de baltiska staterna och Ryssland avsevärt.

Både säkra asylländer och säkra ursprungsländer har således betraktats som säkra länder. Enligt lagen om ändring av utlänningslagen (1269/1997), som trädde i kraft den 1 januari 1998, tillämpas ett snabbare asyloffarande vid sidan av de övriga kriterierna bara på säkra, trygga asylländer, men inte på säkra ursprungsländer.

En utlänning som inte har rätt att resa in eller inte är tillåten att vistas i landet avvisas eller utvisas ur landet. Enligt utlänningslagen är det vanligen passkontrollmyndigheten som beslutar om avvisning. Ett beslut om avvisning fattas dock av utlänningsverket, om en utlänning har ansökt om asyl i Finland eller om han har kommit in i Finland på grundval av visum eller viseringsfrihet och måste ha men inte har fått uppehållstillstånd för fortsatt vistelse. Polisen beslutar om utvisning på framställning av utlänningsverket.

I vissa fall kan utlänningar tas i förvar så som en administrativ säkerhetsåtgärd. Detta förutsätter bland annat att det finns grundad anledning att anta att utlänningen begår brott eller håller sig undan. Ett annat kriterium är att utlänningens identitet inte har kunnat klarläggas. Personer under 18 år får inte tas i förvar utan att den sociala myndigheten eller utlänningsombudsmannen har blivit hörd. Beslut om förvar fattas av polisen. Polisen skall anmäla saken till underrätten på orten. Underrätten beslutar om utlänningen fortsatt skall hållas i förvar eller inte.

Genom den ovan nämnda ändringen av utlänningslagen drogs asylnämnden in. Dess åtaganden överfördes från och med den 1 januari 1998 på länsrätten i Nylands län. Enligt ändringen får en utlänning överklaga ett beslut av utlänningsverket som gäller asyl, uppehållstillstånd på grundval av den asylsökandes behov av skydd, när flyktingskap upphör eller avvisning och anknytande inreseförbud hos länsrätten i Nylands län med hänvisning till att beslutet strider mot lag i andra fall än de som avses i 34 a § utlänningslagen. Beslut av länsrätten i Nylands län får överklagas om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Ändring i beslut av utlänningsverket som gäller utvisning och anknytande inreseförbud, återkallande av främlingspass, resedokument för flyktning, visum,

uppehållstillstånd eller alternativt vägran att bevilja permanent uppehållstillstånd får sökas hos högsta förvaltningsdomstolen utan tillstånd om beslutet strider mot lag.

Statsrådet får meddela bestämmelser om utlänningars inresa, vistelse, arbete och utresa som avviker från utlänningslagen i krigstid, vid hot om krig, med hänsyn till statens säkerhet eller på grund av exceptionella förhållanden.

Liknande undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna föreskrivs i 16 a § regeringsformen. Där sägs att undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna är tillåtna om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder undantagsförhållanden som är jämförliga med ett angrepp. Undantagen måste vara förenliga med Finlands förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna.

Behörigt ministerium, utlänningsverket och polisen övervakar att utlänningslagen och de bestämmelser som utfärdas med stöd av den iakttas. Arbetsmyndigheten utövar tillsyn över bestämmelserna gällande arbete.

1.2 Internationell jämförelse

Internationell jämförelse av familjeåterförening

Allmänt. Artikel 8 i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (FördrS 19/1990, Europarådets människorättskonvention) är en central avtalsbestämmelse. Konventionen erkänner inte direkt utlänningars rätt till inresa och vistelse i ett land. Men en stat kan under vissa omständigheter bryta mot bestämmelsen om respekt för familjelivet, om en familjemedlem till exempel förvägras uppehållstillstånd.

Invandrarministrarna i medlemsstaterna inom Europeiska gemenskapen antog den 1 juni 1993 en resolution om samordning av de nationella förfarandena vid familjeåterförening. För närvarande håller EU på att utarbeta flera rättsakter rörande uppehållstillstånd vid familjeåterförening.

Många EU-stater beviljar familjemedlemmar uppehållstillstånd under förutsättning att de har tillräckliga ekonomiska medel eller att den familjemedlem som redan är bosatt i landet ansvarar ekonomiskt för den nya familjemedlemmen och ordnar med bostad. Kommissionens för-

slag till konvention med bestämmelser för tredjelandsmedborgares rätt till inresa och vistelse i medlemsstaterna (KOM(97) 387 slutlig) bygger i stor utsträckning på denna princip inom unionen. Handläggningen av förslaget har kommit i gång i arbetsgrupper under rådet för rättsliga och inrikes frågor. I EU-staterna kan även släktingar utanför kärnfamiljen, till exempel gamla föräldrar till myndiga personer, ofta få uppehållstillstånd, om deras försörjning är tryggad. Då är deras invandring ingen påfrestning för de offentliga finanserna. Det finns dock vissa skillnader mellan de sociala trygghetssystemen i de övriga medlemsstaterna och Finland. Det är förenligt med artikel 8.2 i Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna att ett land kräver att försörjningen skall vara ordnad. Respekten för familjelivet får enligt artikel 8.2 nämligen störas om detta är nödvändigt med hänsyn till landets ekonomiska välbefinnande. I Finland framhöll statsrådet i ett principbeslut den 16 oktober 1997 om regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program att försörjningen och boendeförhållandena bara skulle beaktas vid handläggning av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer med tillfälligt uppehållstillstånd.

Norge. De som har fått asyl eller flyktingstatus eller har permanent uppehållstillstånd får ansöka om familjeåterförening. Också de som har uppehållstillstånd på grund av tillfälligt behov av skydd har rätt att ansöka om återförening med maka eller make och barn. Familjemedlemmarna i det land därifrån inresan sker skall ge in en anhållan till den norska beskickningen. Make, maka eller sambo som har fyllt 18 år, ogifta barn under 18 år, föräldrarna till barn under 18 år och minderåriga syskon betraktas som familjemedlemmar. Den som ansöker om återförening skall kunna visa att han eller hon med sin inkomst kan garantera familjen en fullgod levnadsstandard och lämpliga bostadsförhållanden. Undantag från bestämmelsen görs för personer med flyktingstatus, nordiska medborgare och personer med permanent uppehållstillstånd. De som fått uppehållstillstånd av humanitära skäl måste uppfylla försörjningsvillkoret. Huvudregeln är att den sökande svarar för kostnaderna för familjemedlemmarnas resor till Norge. Personer med flyktingstatus utgör undantag från denna regel.

Sverige. Personer med uppehållstillstånd i

Sverige har rätt att ansöka om familjeåterförening. Ansökan skall ges in på en svensk beskickning i det land därifrån den sökande invandrar. Bara i undantagsfall får ansökan ges in av den i Sverige bosatte. Make, maka eller sambo som har fyllt 18 år och ogifta barn under 20 år betraktas som familjemedlemmar. Om äktenskap har ingåtts först efter att den i Sverige bosatte anlände till landet, får maken eller maken till att börja med uppehållstillstånd för sex månader. I Sverige får avslag överklagas.

Danmark. Vid familjeåterförening betraktas make, maka och sambo som familjemedlemmar. Förhållandet måste ha pågått i ungefär ett och ett halvt till två år. Ogifta barn under 18 år som bor hos sina föräldrar betraktas som familjemedlemmar. Upphållstillstånd för make, maka och sambo kan förenas med villkoret att den part som är bosatt i Danmark bevisligen kan försörja den andra parten. Personer med flyktingstatus behöver vanligen inte bevisa att de kan försörja någon. I regel är föräldrarna ekonomiskt ansvariga för sina barns försörjning. Om ansökan gäller en invandrare bosatt i Danmark måste han eller hon ha varit bosatt där i mer än fem år för att familjeåterförening skall kunna medges. Föräldrarna till en person som vistas lagligt i Danmark kan få uppehållstillstånd med hänvisning till familjeåterförening om de är äldre än 60 år och den i Danmark bosatte förbinder sig att försörja dem. Samma villkor tillämpas på flyktingar.

Nederländerna. Make, maka eller sambo och barn under 18 år till en person som vistas i landet har rätt att få uppehållstillstånd med hänvisning till familjeåterförening. Föräldrar över 65 år kan få uppehållstillstånd om humanitära skäl talar för detta. Ansökan får ges in i Nederländerna eller på en nederländsk beskickning i utlandet. Avslag kan överklagas hos enheten för invandring och medborgarskap vid inrikesministeriet. Kriterierna för familjeåterförening varierar beroende på vilken typ av uppehållstillstånd den sökande har. Om han är nederländsk medborgare eller har permanent uppehållstillstånd i landet, måste han ha tillräckliga ekonomiska medel för att försörja sin familj. Detta innebär att den sökande måste ha en anställning under minst ett år utan avbrott. När det gäller arbetslösa görs en bedömning av tidigare anställningar. Vissa sociala förmåner godtas också som in-

komst. En sökande med tidsbegränsat uppehållstillstånd har rätt att ansöka om familjeåterförening, om han uppfyller villkoren för försörjning och bostadsförhållanden. Om en invandrare behöver socialbidrag efter att ha kommit till landet, kan uppehållstillståndet återkallas eller förnyat uppehållstillstånd förvägras. Utlänningar med flyktingstatus behöver inte uppfylla kraven på minimiinkomst.

Belgien. Make eller maka över 18 år som bor i landet har rätt att ansöka om familjeåterförening. Makarna måste bo ihop. Också barn under 18 år och föräldrar till minderåriga barn har rätt att ansöka om familjeåterförening. Ansökan får ges in i Belgien eller på en belgisk beskickning utomlands. Om den sökande är medborgare i ett land som måste ha visum till Belgien, skall ansökan ges in på en belgisk beskickning i det land därifrån inresan sker. Den part som är bosatt i Belgien måste visa upp intyg över att han eller hon har haft en anställning i minst tre månader. Avslag får överklagas hos utlänningsverket, och därmed skjuts avgörandet upp. Högsta förvaltningsdomstolen är andra besvärinstans. I detta fall har besvär ingen uppskjutande effekt.

Spanien. Huvudregeln är att alla invandrare som är lagligt bosatta i landet har rätt att ta familjen med sig. De måste ha giltiga arbets- och uppehållstillstånd. Make eller maka och barn under 18 år kan få uppehållstillstånd med hänsyn till familjeåterförening. Ansökan får ges in i Spanien eller på en spansk beskickning utomlands. Avslag kan överklagas hos domstol.

Storbritannien. Personer med flyktingstatus, asylsökande som har haft särskilt uppehållstillstånd i minst fyra år och grupper med uppehållstillstånd på grund av exceptionella omständigheter (exempelvis 68 allvarligt sjuka från det serbiska koncentrationslägret Manjaca) har rätt att ansöka om familjeåterförening. Därtill har innehavare av arbetstillstånd samma rätt. Ansökan får bara ges in på en brittisk beskickning utomlands. Som familjemedlemmar betraktas make eller maka som har fyllt 16 år vid tidpunkten för inresa eller vid den tidpunkt då uppehållstillstånd getts samt ogifta barn under 18 år till brittiska medborgare eller personer med permanent uppehållstillstånd. Familjen måste avge en skriftlig förklaring om att försörjningen är ordnad. Om socialbidrag senare

ges ut måste det betalas tillbaka. Maken eller maken får till att börja med uppehållstillstånd för ett år. Om familjen behöver socialbidrag under året, kan förlängt uppehållstillstånd förvägras. Invandrarmyndigheterna och de sociala myndigheterna övervakar tillsammans att bestämmelsen följs.

Kanada. Familjeåterförening inordnas under invandringsklassifikationen Family Class. Till denna kategori hör make, maka, ogifta barn under 21 år, föräldrar samt mor- och farföräldrar till personer bosatta i landet. Villkoret för att en familjemedlem skall få uppehållstillstånd är att den person som är bosatt i Kanada har ett arbete. Han eller hon måste underteckna ett så kallat sponsringsavtal om att försörja familjemedlemmarna. Avtalet är juridiskt bindande. Om personen inom fem år efter invandringen måste få socialbidrag är han eller hon skyldig att återbetala bidraget. Undantag från skyldigheten att försörja familjen har gjorts för personer som har varit bosatta bara en kort tid i landet, eftersom de inte anses ha hunnit etablera sig i samhället. Ett annat krav är att invandraren har blivit godkänd vid en hälsokontroll. Därtill måste invandrare visa upp ett intyg från polisen i sitt hemland över att de inte har gjort sig skyldiga till någon straffbar gärning.

Frankrike. Den som vill ansöka om familjeåterförening måste ha uppehållstillstånd för minst ett år. Den sökande skall därtill visa syftet för en laglig vistelse i minst två år. Tillfälliga arbetstagare, praktikanter och asylsökande uppfyller inte villkoret. På grundval av familjeåterförening har en utlänningsom vistas i Frankrike rätt att anhänga om uppehållstillstånd för sin make eller maka och sina minderåriga barn eller personer som lagligen är beroende av hans försörjning. En utlänningsom måste kunna visa att han har adekvat boendestandard och fullgoda ekonomiska möjligheter att ta han om sina familjemedlemmar. Personer med flyktingstatus får uppehållstillstånd för tio år. Makar och minderåriga får också automatiskt uppehållstillstånd. Ett villkor är att makarna skall ha ingått äktenskap innan personen fick flyktingstatus eller att de har varit gifta i minst ett år.

Tyskland. Den som har permanent uppehållstillstånd har möjligheter att få sina familjemedlemmar till Tyskland om han har en tillräckligt stor bostad och kan bevisa att han är kapabel att ekonomiskt ta hand om

sin familj. Permanent uppehållstillstånd ges vanligen om en person har bott i Tyskland i fem år, uppfyller boende- och försörjningsvillkoren och kan tyska. Personer som bor lagligt i Tyskland får som regel återförenas med minderåriga barn samt barn som är 16 år eller yngre som de försörjer. Personer över 16 år kan få uppehållstillstånd med hänvisning till familjeåterförening, om de kan tyska och förväntas bli särskilt bra integrerade i det tyska samhället tack vare sin utbildning eller tidigare livssituation. De som fått asyl får återförenas med sin make eller maka och ogifta barn under 18 år. Med hänvisning till behov av tillfälligt skydd kan studerande återförenas med sin make eller maka och sina minderåriga barn inom ramen för den befintliga kvoten. Huvudregeln är att ansökan skall göras på en tysk beskickning i utlandet. I undantagsfall får ansökan också lämnas in i Tyskland. Avslag får överklagas hos förvaltningsdomstolen i Köln. Ansökan om ändring måste lämnas in inom en månad efter att den sökande har delgivits beslutet. Besvär har ingen uppskjutande effekt. Högsta förvaltningsdomstolen är den högsta besvärinstansen.

Schweiz. Vid familjeåterförening betraktas make, maka eller sambo och barn under 18 år som familjemedlemmar. Vid ett samboförhållande måste parterna ha levt under äktenskapsliknande förhållanden mycket länge. För medborgare i vissa europeiska länder går åldersgränsen för barn vid 20 år. I vissa fall kan föräldrar över 60 år få uppehållstillstånd med hänvisning till familjeåterförening. Ett villkor är att föräldern eller föräldrarna inte längre förvärvsarbeter och att de är beroende av sitt barn. Den som bor i Schweiz måste ha anställning och bostad innan anhöriga kan få uppehållstillstånd.

Internationell jämförelse av reseförsäkring som villkor för visering

Allmänt. Villkoren i fråga om reseförsäkring varierar från land till land men också de diplomatiska och konsulära myndigheterna i utlandet har olika regler. Merparten av EU-staterna kräver som regel att de sökande skall ha reseförsäkring.

Nederländerna. Huvudregeln är att Nederländerna kräver reseförsäkring i samma fall som de övriga EU-staterna. Orsaken är att ansökningarna i annat fall skulle koncentreras till de nederländska beskickningarna.

Försäkringen skall ersätta sjukdoms- och sjukhuskostnader inklusive hemsändning. Försäkringen måste gälla under hela resan. Om den som anhåller om visum inte själv kan ordna med försäkring måste mottagaren göra det i Nederländerna. Dessa fall handläggs dock i hög grad utifrån individuell prövning.

Belgien. Belgien kräver att den som bjuder in någon undertecknar en försäkring och en ekonomisk förpliktelse att han står för den visumsökandes kostnader under vistelsen i landet. Inrikesministeriet kontrollerar om parten i Belgien kan uppfylla sitt åtagande. I vissa länder kräver den belgiska ambassaden reseförsäkring. EU-ländernas praxis i olika stationeringsländer påverkar inställningen på denna punkt.

Spanien. Spanien har inga enhetliga bestämmelser eller anvisningar när det gäller reseförsäkring. I regel följer Spanien samma regler som andra EU-beskickningar i stationeringslandet.

Italien. Italien har inga tydliga regler rörande reseförsäkring. Som regel krävs dock försäkring. Den skall ersätta både sjukdoms- och sjukhuskostnader och vara giltig under hela resan. Vissa skillnader kan förekomma i stationeringsländerna beroende på de andra EU-beskickningarnas praxis.

Österrike. Reseförsäkring krävs av alla. Alternativt måste den sökande kunna bevisa att han har ekonomiska medel som räcker till för sjukdoms- och sjukhuskostnader och för vistelsen i landet. Visering ges bara om villkoret uppfylls. Försäkringen måste vara giltig under hela resan.

Grekland. Grekland kräver ingen reseförsäkring i samband med visering.

Luxemburg. Försäkring krävs av den som reser in för att få vård. Försäkringen skall ersätta kostnaderna. I andra fall krävs ingen försäkring.

Portugal. Alla skall ha försäkring och försäkringen skall ersätta sjukdoms- och sjukhuskostnader. Försäkringen måste vara giltig under hela resan. Mottagaren kan också förbinda sig att ersätta alla kostnader på grund av sjukdom. Frågan är reglerad i lag.

Frankrike. Praxis beror på de andra EU-beskickningarnas regler i stationeringslandet. Försäkringen skall ersätta sjukdoms- och sjukhuskostnader inklusive hemsändning. Den måste vara giltig under hela resan.

Tyskland. Tyskland har inga enhetliga reg-

ler i fråga om reseförsäkring. Om försäkring krävs eller inte beror bland annat på den generella inkomstnivån i den sökandes hemland och på eventuella bilaterala överenskommelser om social trygghet. Om den sökande kommer från ett land med samma inkomstnivå som Tyskland krävs vanligen ingen försäkring. Detsamma gäller länder som har bilaterala antal om social trygghet med Tyskland. Däremot krävs försäkring av den som kommer för att få behandling för någon sjukdom. Försäkringen måste täcka nödvändig akut vård och vara giltig under hela resan. Mottagaren kan också förbinda sig att svara för kostnader på grund av sjukdom. Reglerna bygger på utlänningslagen.

Sverige. För närvarande kräver Sverige inte någon försäkring men har planer på att införa obligatorisk reseförsäkring när Schengenavtalen börjar tillämpas.

Danmark. Danmark kräver inga reseförsäkringar.

Island. För närvarande kräver Island inga reseförsäkringar. Alla visumansökningar skall dock underställas huvudstaden bland annat för att mottagaren skall kunna kontrolleras.

Norge. Norge kräver ingen reseförsäkring.

1.3 Bedömning av nuläget

Utlänningslagen har inte haft någon särskild bestämmelse om att lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) skall tillämpas. När det gäller utlänningsfrågor har dock principerna i lagen om förvaltningsförfarande tillämpats med undantag för viseringsbeslut som meddelats av finska beskickningar. Utrikesförvaltningen har motiverat förfarandet med att det stämmer överens med långvarig internationell praxis. De sökande har delgivits orsakerna till beslutet om uppehållstillstånd muntligen.

Grunderna för avvisning i 37 § utlänningslagen kan läsas omvänt som villkor för inresa. Om en utlänning inte uppfyller villkoren kan han förvägras inresa. Om villkoren fanns inskrivna i utlänningslagen hade myndigheterna tydliga bestämmelser för tillämpningen. I tillämpliga delar kunde villkoren också tjäna som villkor för visering.

Enligt 18 § 1 mom. kan tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas utomlands, om en nära släkting till utlänningen är bosatt i Finland eller om utlänningen är av finsk

härkomst eller har något annat band till Finland. Enligt 19 § 2 mom. kan utlänningsverket på ansökan av en flykting som är bosatt i Finland och som avses i 35 § 1 mom. 1 eller 2 punkten eller en person som på grund av behov av skydd eller av humanitära skäl fått uppehållstillstånd bevilja en familjemedlem i utlandet som avses i 35 § 1 mom. 3—5 punkten uppehållstillstånd. Inrikesministeriets anvisning av den 26 november 1993 om familjeåterförening gäller återförening av flyktingars och därmed jämförliga personers familjer. I fråga om övriga utläningar ingår anvisningarna i den allmänna anvisningen om uppehålls- och arbetstillstånd. Flyktingar och därmed jämförliga personer behandlas inte på samma sätt som andra utläningar när det gäller förfarandet för hur familjeåterförening kan inledas. Det behövs därför en definition på familjemedlem samt bestämmelser om villkor för familjeåterförening och anknytande förfarande i utlänningslagen.

Ett flertal länder i Europa har lindrigare villkor för uppehållstillstånd för familjemedlemmar till flyktingar än för andra utläningar. Också vissa befintliga och planerade EU-dokument bygger på denna princip. Finland har dock inte haft något behov att förbättra villkoren för flyktingars familjemedlemmar när det gäller reglerna i utlänningslagen, eftersom Finland generellt sett och i ett europeiskt perspektiv behandlar alla utläningar som är varaktigt bosatta i Finland mycket fördelaktigt. Detta hänger samman med att Finland i dessa fall inte tillämpar de allmänna europeiska reglerna om väntetid och försörjning.

Genom asylförfarandet kan personer som uppfyller kraven på flyktingstatus enligt flyktingkonventionen ges asyl. Antalet asylsökande har minskat i Finland sedan 1992. År 1990 reste 2 743 asylsökande in i Finland, 1996 var de 711 och 1997 kom 973 asylsökande. Asylsökandena har således i praktiken i få fall fått asyl på grundval av flyktingstatus. År 1995 beviljade utlänningsverket asyl i fyra fall, 1996 i elva och 1997 i fyra fall. Ifjol, 1997, avgjorde utlänningsverket 742 asylansökningar. Av dem fick 231 sökande uppehållstillstånd av humanitära skäl, 16 uppehållstillstånd med hänvisning till behov av skydd och fyra asyl. Avslag motiveras ofta med att de asylsökande inte kan visa att de har blivit förföljda av statliga organ. Inrikesministeriets utlänningscentral

beviljade dock bosnier asyl under inbördeskriget i Jugoslaven med hänvisning till att myndigheterna inte kunde skydda de asylsökande mot kränkningar av deras rättigheter från andra befolkningsgrupper.

Grunderna för uppehållstillstånd enligt utlänningslagen är uppdelade så att en person som inte kan återvända säkert till sitt hemland är i behov av skydd. Därmed avses att risken för allvarliga kränkningar av den enskildes rättigheter i hemlandet eller det land där personen är varaktigt bosatt, exempelvis tortyr eller annan omänsklig behandling, ställer hinder i vägen för att återvända säkert. Vid vägande humanitära skäl kan uppehållstillstånd ges bland annat på grund av inbördeskrig eller naturkatastrofer i utlänningsens hemland eller det land där han är bosatt varaktigt. Indelningen i behov av skydd å ena sidan och vägande humanitära skäl å andra sidan är onödig eftersom de sökande som får uppehållstillstånd av dessa båda skäl i stort sett har samma rättsliga ställning.

Asylnämnden har i enlighet med sin tolkningspraxis kunnat ta ställning till behovet av skydd men inte till vägande humanitära skäl som förutsättning för uppehållstillstånd. Nämnden drogs in den 1 januari 1998 och dess uppgifter överfördes på länsrätten i Nylands län. I frågor som tidigare hörde till asylnämndens kompetens skall beslut av utlänningsverket överklagas hos länsrätten i Nylands län. Andring i länsrättens beslut får sökas med besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen. Därmed kommer ett överklagande alltså bara att kunna gälla behovet av skydd.

Tidigare har det inte funnits några bestämmelser om villkoren för säkra länder, förteckningar över dem eller regler om kontroll av dem i vare sig utlänningslagen eller utlänningsförordningen. Detta har allmänt taget setts som en brist.

Beträffande platsen för förvar sägs i 47 § i den gällande utlänningslagen att en utlännings som har tagits i förvar skall sändas till en plats som är lämplig för ändamålet. För närvarande placeras utlänningsar som tas i förvar med stöd av utlänningslagen i polisens rum för anhållna. Enligt internationell praxis och internationella fördrag bör utlänningsar inte placeras i samma lokaler som personer misstänkta för brott eller dömda. I stället skall det finnas särskilda lokaler för utlänningsar som tas i förvar.

De flesta fall av tagande i förvar inträffar i Helsingfors. Ingen rikstäckande statistik förs över hur många som tas i förvar enligt utlänningslagen. Det har dock visat sig nödvändigt med statistik som ger uppgifter om till exempel antalet asylsökande som tagits i förvar i hela landet. De statistiska uppgifterna bör vara så utformade att antalet asylsökande, andra utlänningsar, asylsökande misstänkta för brott, andra utlänningsar misstänkta för brott och personer som tagits i förvar för verkställighet av utvisning framgår av materialet. Dessutom skall det finnas uppgifter om tiden för förvar och den berördes nationalitet.

Statsrådets rätt att med stöd av utlänningslagen föreskriva undantag ger rum för tolkning. Rätten stämmer inte överens med 16 a § regeringsformen som antogs i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna eftersom 72 § utlänningslagen har större räckvidd.

2. Propositionens mål och de viktigaste förslagen

Propositionen bygger på statsrådets principbeslut av den 16 oktober 1997 angående regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program, betänkandet av kommissionen för invandrar- och flyktingpolitik (kommittébetraktande 1997:5) och anknytande utlåtanden samt på ett behov, bland annat till följd av vissa internationella fördrag, att precisera den gällande utlänningslagen. Målet är att stärka de sökandes rättsskydd och förbättra myndigheternas villkor.

Finland har inte haft någon officiellt uttalad utlänningspolitik. Den praktiska verksamheten har i hög grad utformats utifrån lagstiftningen, ministeriernas anvisningar och myndigheternas beslut. Frånvaron av tydliga och långsiktiga politiska ståndpunkter på såväl nationell som internationell nivå har varit det största problemet. Eftersom vår lagstiftning har varit relativt flexibel har myndigheterna kunnat utforma reglerna för innehållet i besluten i utlänningsfrågor. I denna proposition föreslås att statsrådet får rätt att sätta upp allmänna mål för Finlands invandrar- och flyktingpolitik. Samtidigt dras riktlinjerna upp för ett sektoröverskridande samarbete i invandrar- och flyktingfrågor. Detta avser att bland annat förtydliga myndigheternas verksamhet i utlänningsfrågor. Frågan skall behandlas vid statsrådets

allmänna sammanträde.

Utlänningsars rättsskydd förbättras när det gäller motiveringen av beslut som rör dem själva och myndigheternas verksamhet genom att det fogas en ny paragraf till utlänningslagen om att lagen om förvaltningsförfarande till övervägande del skall tillämpas på behandlingen av frågor i enlighet med utlänningslagen. Lagen om förvaltningsförfarande skall också tillämpas på polisens förhör i samband med asylsökningar. Där emot skall bestämmelserna i polislagen (493/1995) om polisundersökningar tillämpas när polisen utreder asylsökandes identitet, inresa och resväg.

Beaktande av barnets bästa samt omständigheter som hänför sig till hans utveckling och hälsa vid beslutsfattande enligt utlänningslagen anges i en särskild paragraf som också innehåller en bestämmelse om hörande av ett minderårigt barn.

Bestämmelserna om inresa och utresa harmoniseras med bestämmelserna om resa från och till landet i lagen om ändring av passlagen (14/1998). Detta ligger i linje med bestämmelserna i Schengenkonventionen.

Villkoren för inresa föreslås bli inskrivna i lagen. Viseringskriterierna härleds ur villkoren för inresa. Avsikten är att myndigheterna på så sätt får tydliga regler för tillämpningen. Därtill föreslås i denna proposition att den som ansöker om visum kan krävas en försäkring för täckande av eventuella sjukdomskostnader så som vederbörande ministerium närmare bestämmer. Kravet gäller dock bara andra än medborgare i medlemsstaterna inom EU eller EES.

Grunderna för avvisning föreslås bli kompletterade med att en utlänning får olagliga inkomster genom att sälja sexuella tjänster. Även om prostitution och tillhandahållande av sexuella tjänster inte är straffbar verksamhet enligt gällande lag, är verksamheten störande i de berörda områdena. Folkopinionen, särskilt bland de boende i områdena, har varit mycket negativ till fenomenet. Organiserad koppleri kan ligga bakom könshandeln. Koppleri är en straffbar gärning enligt 20 kap. 8 § strafflagen (39/1889). Fenomenet är därtill ofta förknippat med annan brottslighet, till exempel våldsbrott, narkotikabrott, illegal invandring och utpressning.

Den samstämmiga synen i regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program, i uttalanden av kommissionen för invandrar-

och flyktingpolitik och i ställningstaganden från riksdagens justitieombudsman är att utlänningslagen bör innehålla närmare bestämmelser om kriterierna och förfarandena för uppehållstillstånd. Detta förutsätter också 7 § 4 mom. regeringsformen.

Målet med denna proposition är att precisera bestämmelserna om vistelse i landet, särskilt när det gäller uppehållstillstånd på grundval av familjeband och behovet av skydd. Beträffande uppehållstillstånd med hänvisning till familjeband innehåller lagförslaget definitioner på familjemedlem, kriterier för uppehållstillstånd och procedurbestämmelser.

Nuvarande praxis föreslås bli ändrad i det hänseendet att försörjningsvillkoret inte längre skall tillämpas på familjemedlemmar till arbetstagare med permanent uppehållstillstånd. Enligt den gällande anvisningen om uppehållstillstånd måste försörjningskriteriet tillämpas i sådana fall.

Statsrådet anser i sitt principbeslut om regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program att försörjningskriteriet och bostadskravet bara skall beaktas vid prövning av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till personer med tillfälligt uppehållstillstånd. Det skall således inte ställas något krav på finska medborgare eller utlänningar som vistas permanent eller vars vistelse är av permanent karaktär att försörja sina familjemedlemmar.

Statsrådet föreslår i sitt principbeslut att rätten att överklaga beslut om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen skall utvidgas gradvis. I denna proposition föreslås att rätten att söka ändring utsträcks till utlänningsverkets beslut om beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband för personer som vistas utomlands.

Vidare föreslås att indelningen i uppehållstillstånd med hänvisning till behovet av skydd och på grundval av vägande humanitära skäl slopas. Kriteriet vägande humanitära skäl skall inte längre kunna åberopas av personer som vistas i Finland. Hädanefter ges uppehållstillstånd med hänvisning till behovet av skydd till de som behöver skydd på grund av det rådande läget i deras hemland eller till följd av risken för kränkningar av deras rättigheter, om de inte uppfyller asylkriterierna. Indelningen i flyktingar som uppfyller kraven i flyktingkonventionen och uppehållstillstånd med hänvisning till behovet av skydd är på så sätt tydligare och mer

motiverad. Beslut av utlänningsverket får överklagas hos länsrätten i Nylands län när det gäller frågor som ingick i asylnämndens kompetens. Beslut av länsrätten får överklagas med besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen. Målet är att besvärinstanserna efter sammanslagningen av kriterierna skall få bättre möjligheter att göra en heltäckande bedömning av fallen.

Utlänningslagen får också bestämmelser om grunderna för när en stat kan betraktas som ett tryggt asylland. Det bestäms genom förordning om en förteckning över trygga asylländer. Förteckningen upptar bara säkra asylländer. Förordningen skall ses över minst en gång om året eller i förekommande fall. Det är nödvändigt att fortlöpande följa upp de mänskliga rättigheterna i de säkra länderna för att eventuella försämringar i läget skall kunna beaktas så snabbt som möjligt. Bestämmelserna avser att säkerställa att förteckningen så väl som möjligt återspeglar den rådande situationen.

Bestämmelserna om förhindrande av inresa och avlägsnande ur landet i 39 § föreslås bli ändrade så, att det klart sägs ut vilka befogenheter polisen har vid avvisning vid sidan av passkontrollmyndigheterna. Andringen föranleds av att huvudansvaret för passkontroll har lyfts över från polisen på gränsbevakningsväsendet.

Utlänningslagen föreslås bli ändrad så att det är möjligt att inrätta särskilda lokaler för tagande i förvar av asylsökande. En asylsökande som har tagits i förvar skall så fort som möjligt sändas till en sådan lokal. För närvarande används allmänna fängelser och polisens lokaler för anhållna som förvarslokaler. Målet skall vara att det tas fram exakt statistik över antalet personer som tagits i förvar i hela landet. I statistiken skall asylsökande avskiljas från övriga utlänningar som tagits i förvar. Med hjälp av exakt statistik kan behovet av resurser för inrättande av särskilda förvarslokaler bedömas.

Enligt den gällande lagen placeras utlänningar som tas i förvar med stöd av utlänningslagen i polisens lokaler för anhållna. Lagändringen innebär att de i stället placeras i allmänna fängelser eller särskilda rum hos polisen. Detta stämmer överens med Finlands internationella skyldigheter. Målet bör vara att det tas fram exakt statistik över antalet personer tagna i förvar i hela landet. På så sätt kan behovet av resurser för adekvata lokaler bedömas exakt.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Förslaget om att det uppehållstillstånd som av humanitärt skäl beviljas en person som vistas i Finland avskaffas och att uppehållstillstånd på grund av behov av skydd beviljas en person som inte anses vara flykting enligt flyktingkonventionen men som annars är i behov av internationellt skydd innebär i praktiken ingen ökning i rättsinstansernas arbetsbörda. Antalet besvär ökar inte, eftersom asylsökande redan enligt gällande lag har haft möjlighet att anföra besvär över utlänningsverkets negativa beslut till den del det har varit fråga om asyl eller uppehållstillstånd på grund av behov av skydd. Fullföljdsdomstolen kan i fortsättningen i större utsträckning än förut ta ställning till grunderna för beviljande av uppehållstillstånd. Det skulle vara motiverat, även med beaktande av rättskyddsfaktorer, att besvärinstansen hade möjlighet till en mer omfattande ställningstagande. Samtidigt skulle detta leda till konsekvent rättspraxis, vilket skulle underlätta och klargöra beslutsfattande myndigheters arbete.

Att rätten att söka ändring utsträcks till att gälla beslut som utlänningsverket med stöd av 18 c § har fattat om beviljande av uppehållstillstånd på grund av familjeband för en person som vistas utomlands utökar antalet besvär som anförs hos länsrätten i Nylands län. Det är svårt att uppskatta antalet nya besvär, eftersom man för det mesta inte har fört statistik över avslag på ansökningar om uppehållstillstånd som hänför sig till familjeåterförening. Omedelbart efter lagens ikraftträdande kan antalet besvär ändå uppskattas öka så litet att det inte medför något behov av att öka personalantalet.

Förvaltningens rationalisering och ekonomiska besparingar orsakas av att antalet ansökningar om uppehållstillstånd minskar, när nya ansökningar inte görs i samma utsträckning som under nuvarande lagens giltighetstid. I praktiken gör en person som nu har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd en ny ansökan, eftersom det inte finns möjlighet att söka ändring. Efter att en oberoende domstol har meddelat beslut i ärendet blir tröskeln till att göra en ny ansökan högre.

Propositionens omedelbara ekonomiska verkningar torde sålunda förbli relativt små

och lagändringen kan genomföras inom ramen för de utgiftsramar som statsrådet fastställt för inrikesministeriets och justitieministeriets förvaltningsområde för 1999. Den ökade arbetsbördan kan tillsammans med övriga ändringar som påverkar i samma riktning medföra behov av ökade personalresurser i länsrätten i Nylands län, i synnerhet om antalet besvär samtidigt ökar.

3.2. Verkningar i fråga om organisationen och personal

För närvarande är behörigheten att ge uppehållstillstånd i de första fallen på grund av familjeåterförening uppdelad mellan de finska beskickningarna och utlänningsverket. Enligt förslag skall utlänningsverket få rätt att besluta om alla av dessa uppehållstillstånd på grundval av familjeband. Överföringen medför inga större organisatoriska omställningar vid utlänningsverket, eftersom verket redan nu lämnar utlåtanden om ansökningarna.

4. Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Beredningsinstanser

Frågan har beretts utifrån arbetet inom kommissionen för invandrar- och flyktingpolitik. Kommissionens uppdrag var att lägga fram ett förslag till regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program.

Kommissionen för invandrar- och flyktingpolitik lämnade den 30 januari 1996 ett delbetänkande om ingermanlänningar av finsk härkomst på grund av sitt extraordinära uppdrag av den 24 november 1995. Utifrån delbetänkandet utarbetades i samarbete mellan flera myndigheter en ny 18 a § till utlänningslagen (56/1996) om förutsättningar för uppehållstillstånd för ingermanlänningar. Lagen trädde i kraft den 1 augusti 1996.

Den 4 april 1996 överlämnade kommissionen en mellanrapport om den internationella och nationella referensramen för invandrar- och flyktingfrågor.

Kommissionen för invandrar- och flyktingpolitik överlämnade sitt betänkande den 9 januari 1997. Det omfattande betänkandet

behandlade Finlands inflytande på det internationella planet och våra aktiviteter inom det internationella samfundet, Finlands invandrar- och flyktingpolitik, mottagande och integrering av invandrare, politiska ansvarsmekanismer och administration.

Denna proposition har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet.

Tidigare propositioner

Utlänningslagen (378/1991) trädde i kraft den 1 mars 1991. Då sågs bland annat tillståndssystemet och asylförfarandet över. Dessutom utvidgades rätten att söka ändring. Visering för turism och uppehållstillstånd för permanent vistelse separerades. Statsrådet tillsatte ett nytt organ, asylnämnden, för att besluta i asylfrågor.

Bestämmelserna om avvisning och utvisning förenades med ett förbud mot att sända någon till områden där han eller hon kan bli utsatt för omänsklig behandling eller förföljelse. Bestämmelserna om förvar reviderades i överensstämmelse med kraven i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. När polisen har beslutat att en person skall tas i förvar måste frågan utan dröjsmål hänskjutas till en underrätt.

Utlänningslagen ändrades 1993 (RP 275/1992 och RP 293/1992).

Beslutanderätt i fråga om resedokument delegerades till det lokala planet. Bestämmelserna om visering och uppehållstillstånd preciserades bland annat genom att förlängd giltighet för visum tilläts. Statsrådet fick rätt att besluta hur och under vilka förutsättningar invandring till Finland tilläts. Avsikten var att klarlägga betydelsen av finsk härkomst vid anhållan om uppehållstillstånd utomlands.

Den 15 juli 1993 trädde en lag om ändring av utlänningslagen (639/1993) i kraft. Asylförfarandet ändrades, vilket innebar att en asylsökande kunde avslås direkt om en asylsökande anlände från ett annat nordiskt land eller något annat säkert land, om det inte fanns några skäl för att ge uppehållstillstånd. Den finska rubriken "rajalta käännyttäminen" ändrades till "käännyttäminen". Bestämmelserna kan tillämpas som förfarande för avlägsnande ur landet oberoende av tidsfrist när en utlänning kommer till landet utan uppehållstillstånd och inte har getts uppehållstillstånd här. Till lagen fogades också bestämmelser

om upptagande av signalement och brott mot inresebestämmelserna.

År 1995 stiftades en lag om utlänningsverket (156/1995). Utlänningsverket övertog tillståndsärenden och andra frågor beträffande enskilda som tidigare hade hört till utlänningscentralen, en enhet inom inrikesministeriet. Dessutom övertog verket den grundläggande beredningen av frågor rörande beviljande, bevarande och förlust av finskt medborgarskap som avgjordes av inrikesministeriet och republikens president. Inrikesministeriet skulle alltså bereda de riksdags- och regeringsbeslut inom utlänningsförvaltningen som hörde till dess förvaltningsområde samt ha hand om internationell samverkan, allmän planering och styrning av utlänningsverket.

År 1996 lades 18 a § till utlänningslagen. Den nya paragrafen föreskrev under vilka förutsättningar en person av finländsk härkomst från forna Sovjetunionen kunde ges uppehållstillstånd med hänvisning till den finska anknytningen. En förutsättning för att en person skall anses vara av finländsk härkomst är att den ena föräldern eller minst två av hans fyra mor- eller farföräldrar har haft finsk nationalitet.

Den 30 oktober 1997 lämnade regeringen en proposition (RP 207/1997) om indragning av asylnämnden och en översyn av bestämmelserna om sökande av ändring. Lagförslaget har antagits av riksdagen. Lagen (1269/1997) trädde i kraft den 1 januari 1998.

4.2 Remissutlåtanden

Utlåtande om denna proposition inhämtades av statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet, undervisningsministeriet, justitiekanslersämbetet, riksdagens justitieombudsman, högsta förvaltningsdomstolen, länsrätten i Nylands län, inrikesministeriets polisavdelning och gränsbevakningsavdelning, utlänningsverket, utlänningsombudsmannen, Finlands Kommunförbund r.f. och Pakolaisneuvonta ry.

Merparten av de som lämnade utlåtande såg det som ett positivt drag att lagen om förvaltningsförfarande får större betydelse i ärenden i enlighet med utlänningslagen.

Några av utlåtandena kommenterade förslaget att ge statsrådet befogenhet att lägga

upp målen för invandrar- och flyktingpolitiken. Av dem förespråkade de flesta den föreslagna bestämmelsen. En del ansåg frågan vara problematisk i principiellt och tekniskt hänseende.

Att villkoren för inresa skrivs in i utlänningslagen sågs som ett positivt drag och som en precisering av gällande tillståndspraxis. Kriterierna för familjeåterförening och det anknytande förfarandet föranledde mycket ingående kommentarer och förslag bland annat om definitionen på familjemedlem och den sökandes skyldighet att låta sig höras av myndigheterna. Förslaget att bestämma genom förordning om säkra länder välkomnades. Däremot fanns det stora skillnader i synen på vilka länder som är säkra.

5. Andra omständigheter som inverkat på propositionens innehåll

5.1. Samband med andra propositioner

Regeringen har för avsikt att avlåta en proposition med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande till riksdagen samtidigt med denna proposition. Propositionen kommer bland annat att föreslå att de lokala myndigheterna skall upprätta ett program för integrering av invandrare och särskilda integreringsplaner för enskilda. I integreringsprogrammet ingår ett så kallat integreringsbidrag.

Propositionen om godkännande av vissa bestämmelser i protokollet och avtalet om Finlands anslutning till Schengenavtalen om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna och i samarbetsavtalet med Island och Norge om gradvis avskaffande av personkontroller vid de gemensamma gränserna samt med förslag till lagar som hör samman med dem (RP 20/1998 rd) har tidigare lämnat till riksdagen.

Vidare har regeringen tidigare avgett en proposition om godkännande av vissa bestämmelser i Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska Unionen, fördragen om upprättande av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem. Fördraget innefattar ett protokoll om asyl. Enligt protokollet får en medlemsstat behandla en ansökan om asyl som ges in av en medborgare i en annan medlemsstat bara under vissa förutsättningar.

5.2. Samband med internationella fördrag

Det finns en allmänt godtagen och internationellt erkänd princip som baserar sig på staternas suveränitet. Principen innebär att en utlänning inte har ovillkorlig rätt att komma till en främmande stat, vistas och arbeta där. Innehållet i staternas invandrarpolitik bestäms 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 landet.

Finland har skyldigheter genom många multilaterala och bilaterala avtal som reglerar utlänningars inresa och vistelse i landet. Bland de viktigaste märks de av Förenta Nationerna godkända internationella konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 7-8/1976) och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976).

I internationella fördrag om mänskliga rättigheter är det en genomgående princip att en person utanför sitt hemland har rätt att 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. Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, europeiska konventionen om förhindrande av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 17/1991) och FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989) förbjuder de fördragsslutande staterna att sända tillbaka en människa i situationer då hon riskerar att utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling om hon sänds tillbaka. I artikel 33 i flyktingkonventionen förbjuder konventionsstaterna att sända tillbaka en flykting till förhållanden där han kan utsättas för förföljelse av de orsaker som räknas upp i definitionen av flykting i konventionen.

Utöver de allmänna överenskommelserna om mänskliga rättigheter är vissa internationella fördrag rörande särskilda grupper eller

rättigheter bindande för Finland. Ett exempel på detta är internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970).

När det gäller familjeåterförening spelar artikel 8 i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna en viktig roll. Konventionen erkänner inte direkt utlänningars rätt till inresa och vistelse i ett land. Men en stat kan under vissa omständigheter bryta mot bestämmelsen om respekt för familjelivet, om en familjemedlem till exempel förvägras uppehållstillstånd. Artikel 8.2 ger de fördragsslutande staterna rätt att beakta en rad omständigheter som talar emot uppehållstillstånd: den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd, förebyggande av oordning och brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller skyddandet av andra personers fri- och rättigheter. De stora linjerna dras upp bland annat utifrån konstaterandet att staterna allmänt taget inte är skyldiga att följa makars vilja när det gäller val av bosättningsland.

Artiklarna 9 och 10 i konventionen om barnets rättigheter (FördrS 60/1991) är av betydelse för propositionen. Konventionsstaterna säkerställer att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot barnets vilja utom när detta är nödvändigt för barnets bästa. Ansökan om uppehållstillstånd i syfte att återförening ett barn med sina föräldrar skall behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt.

Europeiska gemenskapernas invandrarminister antog den 1 juni 1993 en resolution om samordning av de nationella förfarandena för familjeåterförening. För närvarande håller EU på att utarbeta flera rättsakter rörande uppehållstillstånd på grundval av familjeåterförening.

Parterna i 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*, förpliktar 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 någon medlemsstat. Dublinkonventionen anför kriterier för vilken medlemsstat som i enskilda fall ansvarar för prövningen av en ansökan.

Amsterdamfördraget som ändrar och kom-

pletterar Europeiska gemenskapernas grundfördrag 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 förutsätt-

ningar. Undantagen är till exempel att en medlemsstat vidtar åtgärder som innebär att den inte uppfyller sina skyldigheter enligt konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, att det inleds 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.

DETALJMOTIVERING

1. Lagförslaget

1 a §. *Förhållande till andra lagar.* För tydlighetens skull föreslås det att i utlänningslagen intas en särskild bestämmelse om att vid behandlingen av ärenden enligt nämnda lag tillämpas lagen om förvaltningsförfarande om inte något annat bestäms särskilt i denna eller annan lag. I den 18 d §, som föreslås senare i texten och som gäller förfarandet vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeåterförening, har man avvikit från 6 § lagen om förvaltningsförfarande, som utgår från möjligheten att använda sig av ombud. Huvudregeln i frågor som gäller uppehållstillstånd i samband med familjeåterförening skall vara att åtminstone den utlänning som saknar uppehållstillstånd personligen infinnet sig hos myndigheterna.

Med hjälp av den föreslagna paragrafen vill man poängtera individens rättssäkerhet i utlänningsärenden när det gäller myndigheternas skyldighet att tillhandahålla rådgivning och motivera sina beslut. Lagen om förvaltningsförfarande förutsätter att besluten motiveras. I utlänningsärenden har denna princip i praktiken iakttagits, med undantag för de beslut Finlands beskickningar fattat. Motiveringen till ett beslut om uppehållstillstånd som beskickningarna har fattat har delgetts sökanden muntligt. Därför föreslås att när beslutet gällande uppehållstillstånd delvis eller helt är nekande till sitt innehåll för sökandens vidkommande, skall Finlands beskickning ge honom motiveringen till beslutet skriftligt. I samband med att motiveringen meddelas den sökande bör bestämmelserna för hemlighållande av uppgifter i den nationella lagstiftningen om handlingars offentlighet beaktas. Positiva beslut behöver inte särskilt motiveras.

I paragrafens 2 och 3 moment föreslås bestämmelser om polisens prövning av asylansökan i förhållande till förvaltningsförfarande. Gällande utlänningslag innehåller inget uttryckligt omnämnande om asylprövningens rättsliga karaktär. Enligt 23 § 3 mom. i gällande utlänningsförordning (1/1996) utförs asylprövningen av polisen eller gränsbevakningsväsendet. Den asylprövning som polisen sköter regleras av 4 kap. polislagen (37-39 §, bestämmelserna

om polisundersökning). Enligt 37 § polislagen avses med polisundersökning annan polisen ålagd undersökning än förundersökning med anledning av brott. Vidare har polisundersökningen i 1 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande uttryckligen avgränsats att stå utanför lagens tillämpningsområde. Däremot tillämpas bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande på den asylprövning som gränsbevakningsväsendet utför, eftersom polislagens bestämmelser om polisundersökning inte kan tillämpas på prövningen. Det beror alltså på vilken instans som utför asylprövningen om den utförs i form av polisundersökning eller som förvaltningsförfarande.

Genom den föreslagna paragrafen får prövningen en rättsligt överensstämmande karaktär på så sätt att på det egentliga förhåret med den asylsökande, varvid grunderna för hans ansökan utreds, alltid skall tillämpas bestämmelserna i lagen om förvaltningsförfarande. Däremot föreslås det att paragrafens tredje moment skall stadga att bestämmelserna i polislagen fortsättningsvis tillämpas till den del det är fråga om att reda ut asylsökandens identitet, inresa eller resrutt. Det är motiverat att bibehålla utredningen av identiteten och resrutten som polisundersökning för att förebygga missbruk av asylförfarandet, vilket i första hand kan förhindras just genom att identiteten och resrutten utreds. Polisen skall för den skull kunna utnyttja medel som hänförs till polisundersökning.

Uppgiften att förhöra asylsökande planeras att senare bli överförd till utlänningsverket. Enligt regeringens invandrar- och flyktningpolitiska program, som statsrådet godkänt, skall förhören med asylsökande överföras från den lokala polisen till utlänningsverket. Utredningen av sökandens identitet och resrutt skall fortsättningsvis höra till polisens åligganden. En arbetsgrupp vid inrikesministeriet har utrett möjligheterna till att omorganisera asylprövningen och lagt förslag om att uppgifterna skall överföras successivt efter hand som man fått ökade resurser.

1 b §. *Allmänna mål.* I paragrafen föreslås ingå en bestämmelse om att statsrådet fastställer de allmänna målen för den invandrar- och flyktningpolitik som förs i Finland. Med

hjälp av dessa mål skapas större möjligheter att på förhand påverka såväl på det nationella planet som genom internationellt samarbete när det gäller invandring, flyktingskap och obehärskad migration samt orsakerna till dem. Formuleringen av de allmänna målen skall samtidigt bilda grund för ett intensifierat tvärsektoriellt samarbete mellan utrikes- och säkerhetspolitik, utvecklings- och näringslivet, handelspolitik samt invandrar- och asylpolitik.

Utgående från vad som ovan sagts föreslås att statsrådet vid sitt allmänna sammanträde även behandlar och beslutar såsom allmänt ärende om de mål som uppställs för invandrar- och flyktingpolitiken i Finland. En behandling vid allmänna sammanträdet kan basera sig på 2 kap. 5 § 5 punkten i reglementet för statsrådet (1522/1995).

Med anledning härav föreslås det därför att 18 § 2 mom. utlänningslagen skall slopas.

1 c §. *Tillämpning av lagen på minderåriga.* Paragrafen baserar sig på ett utlåtande av en arbetsgrupp som social- och hälsovårdsministeriet tillsatt och som utrett skyddandet av utländska barn.

I paragrafens 1 mom. föreslås en ny allmän bestämmelse om beaktande av barnets bästa samt av omständigheter som hänför sig till hans utveckling och hälsa när beslut fattas med stöd av utlänningslagen.

Man utgår från att en minderårig är den svagaste parten i situationer där vuxna människors eller samhällets bästa strider mot barnets bästa. Därför skall myndigheterna se till att barnets bästa uppfylls. Principen av barnets bästa har uttryckligen inskrivits som innehållslig grund för beslut både i konventionen angående barnets rättigheter och i alla de viktigaste nationella lagar som rör barn. Bl.a. i barnskyddslagen (683/1983) och i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) ingår procedurregler som styr utredningen av barnets bästa.

Det finns ingen enhetlig definition på begreppet barnets bästa. Barnets bästa är alltid individuellt och bundet till respektive situation i barnets liv. Barnets bästa skall övervägas i sin helhet med beaktande av barnets individuella behov, önskemål och åsikter. I fråga om rättsliga och administrativa beslut är det viktigt att beslutsfattaren reder ut vilket beslut som är det bästa i detta fall för detta barn.

Det föreslås att i paragrafens 2 mom. intas

en bestämmelse om hörande av barn. Enligt denna bestämmelse skall ett barn som har fyllt 12 år höras i enlighet med 15 § lagen om förvaltningsförfarande, när beslut fattas med stöd av utlänningslagen, om hörandet inte är uppenbart onödigt. Även ett yngre barn kan höras enligt situationen, om det är möjligt med tanke på barnets mognad. Barnets åsikt skall beaktas enligt barnets ålder och utvecklingsskede.

Enligt artikel 12 i konventionen om barnets rättigheter skall barnet beredas möjlighet att höras i rättsliga och administrativa förfaranden som rör barnet. Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Skyldigheten att höra barnet avgränsas inte i konventionen.

Enligt lagen angående förmynderskap (34/1898) är den omyndig som inte har fyllt 18 år. Detta betyder att den som inte har fyllt 18 år i regel inte självständigt kan fatta beslut om de viktigaste ärenden som rör hans person eller egendom utan han skall företrädas vid domstol och förvaltningsmyndigheter av en förmyndare, vårdnadshavare eller någon annan representant som bestämts enligt lagen (t.ex. socialnämnden eller en godeman). I vissa situationer har den som har fyllt 12 eller 15 år ändå rätt att verka självständigt eller vid sidan om sin vårdnadshavare. I flera lagar som rör barnets person har myndigheterna ålagts att ta reda på vad ett barn som även kan vara yngre än 12 eller 15 år har för åsikter och önskemål, på sätt som barnets ålder och utvecklingsskede förutsätter. Dessa åsikter och önskemål skall också beaktas när sådana beslut fattas som rör barnet.

I 15 § lagen om förvaltningsförfarande finns bestämmelser om hörande av part. I paragrafens 2 mom. finns bestämmelser om situationer där ett ärende kan avgöras utan att höra personen i fråga. Stadgandet av undantag är påkallat, ty det finns situationer, i vilka den inverkan på rättsskyddet, som hörandet av part har, är av ringa betydelse eller t.o.m. obefintlig. Dessa principer i lagen om förvaltningsförfarande skapar också en grund när man överväger om det är nödvändigt att höra en minderårig. När man överväger att höra en minderårig skall betydelsen av barnets bästa poängteras och det skall redas ut om barnets bästa möjligen avviker från vårdnadshavarens bästa. Det är uppenbart onödigt att höra en minderårig i vissa tillstånd-särenden där barnets vårdnadshavare har

gjort ansökan för sig själv och för sitt barn, och där barnets bästa inte kan anses strida mot vårdnadshavarens bästa. När den lokala polisen beviljar utlännningen och hans barn förlängning till uppehållstillstånd är det uppenbart onödigt att höra det minderåriga barnet i fråga om den ansökan som vårdnadshavaren har gjort för honom. I asylutredningen skall man i stället höra även barn som inte har fyllt 15 år med beaktande av deras ålder och mognad.

Andringens verkningar skall särskilt gälla för minderåriga barn av 12-14 års ålder som kommer till Finland tillsammans med sina vårdnadshavare, men utöver dessa selektivt också för barn som inte har fyllt 12 år. Antalet fall uppskattas inte bli så stort per år att hörandet av barn skall förutsätta ökade personalresurser eller ekonomiska resurser.

3 §. *Gränsövergångsställen.* I konformitet med 11 § lagen om ändring av passlagen, som trädde i kraft den 1 mars 1998 (14/1998), föreslås att i 3 § utlänningslagen används ordet gränsövergångsställe i stället för passgranskningsställe.

Överensstämmande med 11 § ovan nämnda lag föreslås att passkontrollmyndighet i 3 § 2 mom. utlänningslagen skall ha, på det sätt som vederbörande ministerium bestämmer, rätt att bevilja utlännningen tillstånd till utresa eller inresa också via ett annat än ett officiellt gränsövergångsställe.

Enligt artikel 2.1 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (Schengenkonventionen) skall de inre gränserna få passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs.

8 §. *Förutsättningar för inresa.* Enligt 7 § Regeringsformen får finsk medborgare inte hindras att resa in i landet, landsförvisas eller mot sin vilja utlämnas eller förflyttas till ett annat land. Utlännings rätt att komma till Finland är däremot inte ovillkorlig, utan beroende av prövning. Utlännings inresa är i allmänhet i olika länder förknippad med vissa förutsättningar i syfte att förhindra att i synnerhet sådana personer, vilkas vistelse i landet kunde medföra fara för den allmänna ordningen, säkerheten eller folkhälsan, kommer in i landet. I och med att enskilda personers fria rörlighet mellan Europeiska unionens medlemsstater ökar, ansvarar också Finland för att personer som anländer till unionen via Finland inte medför ovan nämnd fara. Om de allmänna villkoren för

inresa definieras i lagen ger de myndigheterna klarare regler än för närvarande om hur bestämmelserna skall tillämpas.

Därför föreslås 8 § bli ändrad så att den innehåller villkoren för inresa. Samtidigt ändras också paragrafens rubrik.

Utlännings identitet skall vid inresa gå att reda ut på ett tillförlitligt sätt. Detta är viktigt bl.a. av den orsaken att det skall gå att konstatera huruvida personen berörs av inreseförbud eller om det kommit till myndigheternas kännedom övriga omständigheter som ställer hinder för inresa. Därför föreslås i paragrafens 1 mom. 1 punkten en bestämmelse om att ett resedokument som berättigar till gränsövergång skall utgöra ett villkor för inresa i landet. Resedokumentet skall överensstämma med lagens 4 §.

8 § i gällande lag stadgar om skyldighet att skaffa visum och uppehållstillstånd. Bestämmelsen föreslås nu bli intagen i paragrafens 1 mom. 2 punkten.

Enligt 37 § 1 mom. 4 punkten kan utlännning som saknar nödvändiga tillgångar avvisas. Bestämmelsen föreslås bli upphävd samtidigt som 37 § 1 mom. 1 punkten föreslås bestå av en bestämmelse, enligt vilken utlännning kan avvisas om i 8 § nämnda förutsättningar för inresa inte uppfylls. I lagens 8 § 1 mom. 3 punkten föreslås en bestämmelse om att utlännning med egna medel skall kunna sköta sin vistelse i landet och sin utresa till ett sådant land dit han kan resa. Villkoren uppfylls också då, när utlännning kan påvisa att han på laglig väg kan skaffa sig ifrågavarande tillgångar. På så sätt kan också en mottagare fortsättningsvis svara för kostnaderna för utlännings vistelse i Finland och hans hemresa.

Enligt 37 § 2 mom. utlänningslagen skall utlännning som meddelats inreseförbud i Finland eller något annat nordiskt land avvisas. Enligt artikel 6 punkt f i överenskommelsen mellan Finland, Danmark, Norge och Sverige om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna (FördrS 10/1958) skall de avtalande staterna vid sina nordliga yttre gränser avvisa varje utlännning, som är uppförd i någon av de fördragsslutande staternas förteckningar över utvisade utlännningar, utom ifall utlännningen ämnar resa till en fördragsslutande stat, till vilken han har inresetillstånd eller i vilken han har vistelsestillstånd som giver honom rätt att inresa. Enligt den föreslagna fjärde punkten skall inreseförbud utgöra hinder för att komma in

på de fördragsslutande staternas territorium. Någon bestämmelse motsvarande lagens 37 § 2 mom. föreslås inte längre.

Den femte punkten gäller allmän ordning, säkerhet, folkhälsa och Finlands internationella förbindelser. Till allmän ordning och säkerhet hänförs all sådan verksamhet som strävar att garantera samhällsmedborgarna en trygg och trivsamt livs- och närmiljö, bekämpa och utreda brott, såväl rättskränkningar som att förebygga och eliminera störningar. I fråga om folkhälsa hänvisas till artikel 4.1 i rådets direktiv 64/221/EEG om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, där det konstateras att vissa sjukdomar, narkotikamissbruk eller djupgående mental störning berättigar till att vägra inresa eller vägra att utfärda ett första uppehållstillstånd. För en samordning av bestämmelserna föreslås att detta också skall gälla medborgare i tredje länder, eftersom det inte föreligger några skäl för att de skulle inneha någon annan ställning än vad som gäller medborgare i stater inom EU och EES.

Bestämmelsen motsvarande paragrafens 2 mom., som rör medborgare i stater inom EES och reglerar deras vistelse i landet, föreslås bli överflyttad till en ny 8 a § med särskilda bestämmelser om förutsättningarna för ifrågavarande personers inresa. Samtidigt föreslås att i 8 § intas ett nytt 2 mom., i vilket det hänvisas till lagens 37 § med grunderna för avvisning. I den föreslagna 8 § 1 mom. stadgas om allmänna förutsättningar för inresa i anslutning till att bevilja uppehållstillstånd och visum. Trots att en person uppfyller de allmänna villkoren för inresa, kan det det oaktat förekomma sådana särskilda omständigheter att han måste avvisas. Grunderna för avvisning framgår av 37 §.

Vidare föreslås att en bestämmelse motsvarande 3 mom. överförs som 2 mom. till en ny 13 a §. Någon bestämmelse motsvarande lagens 8 § 4 mom. föreslås inte längre.

8 a §. *Förutsättningarna för inresa för medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.* I en ny 8 a § 1 mom. föreslås en separat bestämmelse om villkoren för inresa för medborgare i en stat inom EES. Medborgare i en stat inom EES har större frihet att röra sig än övriga utlänningar, eftersom begränsningarna för att få

röra sig fritt genom avtal fsom gäller samarbetsområdet i stor utsträckning har slopats. Medborgare i en medlemsstat inom EU har genom fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och genom artikel 8 a i fördraget om Finlands, Sveriges och Österrikes anslutning till Europeiska unionen (FörfS 103/1994) rätt att med undantag av vissa i fördraget nämnda begränsningar röra sig fritt och vistas inom medlemsstaternas territorium. Var och en skall kunna uppvisa giltigt personbevis eller pass, en förutsättning är dessutom att han inte medför fara för den allmänna ordningen och säkerheten eller folkhälsan. Paragrafen gäller även familjemedlemmar till en medborgare i en stat inom EES. Av familjemedlemmar krävs dock visum, om de är medborgare i en sådan stat som berörs av visumtvång.

Som paragrafens 2 mom. överförs en bestämmelse motsvarande 8 § 2 mom. i gällande lag, som gäller medborgare i en stat inom EES och deras vistelse här i landet.

12 §. *Olika slags visum.* Enligt artikel 1 i rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar skall de visum som beviljas av medlemsstaterna utformas enligt en särskild modell (klistermärke). På klistermärket ifylls uppgifter om visumhandlingens giltighetstid samt dessutom hur många dagar innehavaren tillåts vistas i landet. Därför föreslås paragrafens 7 mom. bli ändrat så att det motsvarar formuläret för den enhetliga modellen (klistermärke) i fråga om uppgifterna om visumhandlingens giltighetstid.

13 §. *Visering.* Paragrafens 3 mom. har ändrats genom en lag, given 1995 (154/1995), i anslutning till den organisatoriska reformen av utlänningsförvaltningen. I själva verket har anvisningarna för passkontrollörerna inte varit avsedda att hänföras till utlänningsverkets behörighet, och utlänningsverket har inte heller meddelat några sådana anvisningar. Därför föreslås paragrafens 3 mom. bli ändrat så, att passkontrollmyndighetens rätt att bevilja visum närmare bestäms genom förordning. Bestämmelser om passkontrollörens rätt att bevilja visum ingår i 12 § i gällande utlänningsförordning (142/1994). Enligt denna paragraf meddelar inrikesministeriet passkontrollören anvisningar i ärendet.

Ovan föreslås att 12 § ändras med anledning av förordningen om en enhetlig utformning av visumhandlingar. Av samma orsak

föreslås att denna paragrafs 5 mom. förtydligas så att den på basis av visum tillåtna tiden för vistelsen inte får överstiga den dag då visumet går ut.

I paragrafen föreslås fogas ett nytt 7 mom. med en bestämmelse om skriftligt meddelande om avslag på ansökan om visum. Den sökande skall meddelas skriftligen om avslag på ansökan om visum med beaktande av sekretessbestämmelserna i lagstiftningen och de internationella fördrag som är bindande för Finland. Finland har tillträtt Schengenkonventionen enligt vilken man har godkänt gemensamma åtgärder angående meddelanden om avslag på ansökan om visum. Målet är att skyldigheten att motivera beslut är så öppen som möjligt och att undantag som hänför sig till statens inre säkerhet klargörs internationellt.

13 a §. *Förutsättningar för visering.* Enligt paragrafens 1 mom. skall som förutsättning för visering fortsättningsvis räknas villkoren för inresa i 1 och 3—5 punkten i det nya 1 mom. i 8 §.

Avsaknaden av försäkring för att täcka kostnaderna i samband med sjukdomsfall kan i synnerhet vid trafikolyckor medföra ekonomisk belastning i synnerhet för små kommuner. Därför föreslås det att i 13 a § 1 mom. förutom det ovan sagda intas en bestämmelse om att av den som ansöker om visum kan krävas vederbörlig försäkring hos ett tillförlitligt och solitt försäkringsbolag för att täcka kostnaderna vid sjukdom. Utrikesministeriet beslutar om närmare grunder för de fall där försäkring kan krävas. Vid prövning skall hänsyn också tas till turistfrämjande synpunkter.

Dessutom föreslås i fråga om 8 §, att en bestämmelse motsvarande 3 mom. i sagda paragraf överförs att bilda 13 a § 2 mom.

18 §. *Förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd.* Paragrafens rubrik föreslås bli ändrad att bättre motsvara dess innehåll.

Förutsättningarna för återförening av familjer har nedan föreslagits ingå i 18 c §. Därför föreslås att från 18 § 1 mom. stryks bestämmelsen om en nära släkting till utläningen som bor i Finland.

Nedan föreslås i 31 § att tillämpningsområdet för att bevilja uppehållstillstånd på grund av behov av skydd utvidgas att delvis omfatta även uppehållstillstånd som enligt gällande lag av vägande humanitärt skäl kan

beviljas person som redan befinner sig i Finland. Som förutsättning för uppehållstillstånd som beviljas utomlands föreslås fortsättningsvis vara ett i 18 § 4 punkten nämnt vägande humanitärt skäl. Punkten kunde utnyttjas för att bevilja uppehållstillstånd i enskilda fall, då det fattas ett separat beslut om att ta emot sökanden till Finland, såsom när man tar emot flyktingar inom ramen för den kvot Finlands riksdag godkänt. Paragrafens tillämpningsområde skall omfatta t.ex. de akuta fall som UNHCR anvisat till Finland eller sådana brådskande fall, där det finns behov att snabbt tillåta personerna att resa till Finland. Som exempel kan nämnas omständigheterna 1993, då statsrådet fattade ett principbeslut om att på medicinska grunder ta emot invalidiserade och sårade bosniska patienter för att få vård i Finland.

4 punkten i gällande paragraf nämner förutom ett vägande humanitärt skäl något annat särskilt skäl som förutsättning för att uppehållstillstånd skall beviljas. Här föreslås att bestämmelsen om något annat särskilt skäl flyttas att fungera som ett nytt 5 mom. och att som förutsättning tillfogas att sökanden själv tryggar sin utkomst i Finland. 3 punkten i gällande paragraf stadgar att uppehållstillstånd kan beviljas på basis av arbete. Punkten kan tillämpas även då, när personens utkomst är trygkad genom inkomst av näringsverksamhet.

Som i paragrafens 5 punkt avsett särskilt skäl för att bevilja uppehållstillstånd utomlands kunde t.ex. räknas att personen avser att bilda familj. Med stöd av denna punkt kunde uppehållstillstånd beviljas t.ex. för att personen ämnar ingå äktenskap. Punkten gör det möjligt att bevilja också sådan person uppehållstillstånd som på grund av sina tillgångar har möjlighet att vistas i Finland.

1 b § ovan innehöll förslag om att statsrådet fastställer de allmänna målen för den invandrar- och flyktingpolitik som förs i Finland. Därför någon bestämmelse motsvarande 18 § 2 mom. föreslås inte längre.

18 b §. *Familjemedlem.* I paragrafens 1 mom. föreslås en definition som enligt finska begrepp omfattar kärnfamiljens medlemmar. Med dessa avses makar och minderåriga, ogifta barn som de har vårdnaden om. Om den i Finland bosatta personen är ett barn, är familjemedlemmen hans vårdnadshavare, och i allmänhet barnets förälder. Vårdnaden kan av olika skäl har framtogs eller övergått från föräldern. I sådana fall

måste vårdnadsrelationen vanligtvis styrkas med hjälp av handlingar. Speciellt i många sådana länder, varifrån de asylsökande kommer, finns inte så välfungerande förvaltning att man skulle ha tillgång till några dokument. Härvid måste ärendet avgöras med hjälp av andra metoder, såsom genom polisundersökning eller utfrågning enligt lagen om förvaltningsförfarande. Ett utomlands bosatt syskon till en minderårig, som är bosatt i Finland, skall inte i bestämmelsen direkt definieras som familjemedlem. Om ett minderårigt barn som bor i Finland har ett syskon som är ensam utan vårdnadshavare i något annat land, kan man tillämpa den i 18 c § 3 mom. föreslagna bestämmelsen om uppehållstillstånd för en annan anhörig.

Ett minderårigt adoptivbarn jämställs med ett biologiskt barn på samma sätt som i lagstiftningen för övrigt. Härvid förutsätts i princip att adoptionen har blivit fastställd i Finland eller att en utländsk adoption erkänns i Finland enligt internationella civilrättsliga regler. Även i dessa ärenden blir man tvungen att i praktiken förlita sig på andra slags utredningar, när det är fråga om ett land med ett adoptionsförfarande som avviker från finländsk praxis. I dylika fall måste det utredas huruvida vårdnaden de facto kan överföras på det sätt som 17 § lagen om förvaltningsförfarande och motiveringen till paragrafen förutsätter, dvs. så att bl.a. principen för att höra en minderårig kan beaktas. När endast den ena av föräldrarna är barnets biologiska förälder får barnet uppehållstillstånd i egenskap av förälderns familjemedlem. I så fall krävs en utredning om vårdnaden och samtycke till flyttningen till Finland från den eventuella andra förälderns sida.

I paragrafens 2 mom. föreslås att personer som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållande skall jämföras med äkta makar, så som i den gällande utlänningslagen. I fråga om äktenskap utgår man ifrån att äktenskapet ingåtts i syfte att bilda familj. Ett äktenskap eller äktenskapsliknande samboförhållande skall vara regelrätt och inte ingått i syfte att kringgå bestämmelserna för inresa. Därför förutsätts det att parterna har levt tillsammans redan före ankomsten till Finland. När parterna i ett samboförhållande inte genom att ingå äktenskap meddelat myndigheterna sin avsikt med att leva med varandra, krävs en ytterligare utredning av makarnas sam-

levnad för att myndigheterna skall kunna försäkra sig om att det är fråga om ett stadigt förhållande av en sådan karaktär att det kan kallas familjeliv. Vid tillämpning av gällande lag har det förutsatts att parterna bott tillsammans minst ett år innan uppehållstillstånd på basis av familjeliv har beviljats. I de övriga nordiska länderna, där samboförhållande liksom i Finland avviker från de europeiska länderna allmänt erkänns som grund för att bevilja uppehållstillstånd, är villkoret längre tids samlevnad, vanligen två år. På denna grund föreslås att i den lag som nu stiftas intas en bestämmelse med krav på samlevnad under två års tid. Om personerna har ett eller flera gemensamma barn skall det inte förutsättas att de har bott tillsammans minst två år. För att förfarandet skall bli enhetligt bör kravet på samlevnad under två års tid tillämpas i alla situationer enligt denna lag när det är fråga om samboförhållanden.

Om det inte går att på ett tillförlitligt sätt påvisa samlevnaden blir det fråga om att bevilja uppehållstillstånd t.ex. på grund av annat vägande skäl med stöd av 18 § 5 mom. eller 20 § 3 mom. i detta förslag, om det kan anses att det skulle vara uppenbart oskäligt om uppehållstillståndet förvägras. Det kan inte krävas att samboförhållandet alltid kan bevisas med hjälp av dokument, med beaktande av läget i landet i fråga, och då skall det vara möjligt att reda ut samboförhållandet på något annat sätt. I fall med samboförhållande förutsätts att ingendera av parterna är gift.

Trots att partnerskap mellan personer av samma kön inte har samma ställning i Finland som i övriga nordiska länder har tillämpningspraxis i fråga om utlänningslagen jämföras ett sådant familjeliv med familjeliv mellan man och kvinna. Denna linje för tolkningen föreslås fortsätta. Kravet på samlevnad under en viss tid gäller också partnerskap mellan personer av samma kön.

Upppehållstillstånd kunde i vissa fall beviljas också annan anhörig till person som är permanent eller till karaktären stadigvarande bosatt i Finland, trots att han inte skulle vara nämnda persons familjemedlem. En bestämmelse om detta föreslås ingå längre fram i samband med 18 c § 3 mom.

I paragrafens 3 mom. hänvisas i fråga om medborgare i en stat inom Europeiska unionen och deras familjemedlemmar och andra anhöriga till 16 § 4 mom. utlänningslagen,

som stadgar när de kan beviljas uppehållstillstånd. Aldergränsen för barn har här preciserats till 21 år.

Finland har godkänt Europeiska sociala stadgan (FörfS 40/1991) och dess tilläggsprotokoll (FörfS 84/1992) genom en lag (843/1991) som trädde i kraft den 29 maj 1991. Enligt artikel 19.6 i Europeiska sociala stadgan förbinder sig staterna att i möjligaste mån underlätta att en utländsk arbetstagares familj återförenas, om arbetstagaren (gästarbetare) fått tillstånd att slå sig ned i anställningslandet. Enligt bilagan till stadgan avses med utländsk arbetstagares familj åtminstone hustru och barn under 21 år. Finland har på lagstiftningsnivå genom stadgan förbundit sig att bevilja medborgare inom övriga länder som tillträder fördraget rättigheter jämförbara med dem som medborgarna i länderna inom EES har. Dessa länder som tillträtt fördraget är Cypern, Malta och Turkiet. Genom den i momentet föreslagna hänvisningen till Europeiska sociala stadgan kan begreppet familj tillämpas i vidare bemärkelse än i lagen också på medborgare på Cypern, Malta och i Turkiet.

18 c §. *Förutsättningar för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd på grund av familjeband.* Syftet med den föreslagna paragrafen är att fastställa förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd på grund av familjeband. Bestämmelsen syftar till att skydda familjelivet.

I paragrafens 1 mom. föreslås att en familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller familjemedlem till en i Finland bosatt person som är medborgare i något annat nordiskt land eller i Finland skall beviljas uppehållstillstånd, ifall det inte föreligger skäl motiverade med allmän ordning eller säkerhet eller andra tungt vägande skäl som talar emot beviljandet av tillstånd. Upphållstillstånd beviljas familjemedlem till en i Finland stadigvarande bosatt person samt familjemedlem till sådan person, som fått tillstånd att flytta till Finland. Personen skall de facto vara bosatt i Finland eller så skall han vara i allvarlig avsikt att flytta till Finland.

Avgörandet fattas på basis av en allsidig bedömning, varvid man beaktar å ena sidan omständigheter som talar för att tillståndet kan beviljas och å andra sidan vilken tyngd de omständigheter får som talar för att till-

ståndet inte skall beviljas samt praxis för tillämpningen av Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan Europeiska människorättskonventionen). En central synpunkt som bör beaktas är att en person som redan lagligen vistas här i landet skall ha möjlighet att flytta tillbaka till sitt ursprungsland eller till ett tredje land för att föra familjeliv. En relevant faktor är den rättsliga ställningen för en familjemedlem som redan lagligen vistas i Finland. Det avgörande den allsidiga bedömningen resulterar i får inte bli oskäligt för dem saken berör.

Ett exempel på frågeställning i anslutning till allmän ordning eller säkerhet är att redan begångna brott kunde fungera som bedömning av huruvida hotande kriminell verksamhet är att vänta. Ett annat vägande skäl är månggifte. Tvegifte är ett brott enligt finländsk lagstiftning. Den finländska samhällsordningen bygger på principen om engifte. Flera makar än en kan inte få uppehållstillstånd i Finland på basis av familjeband. Som ett annat vägande skäl kan också nämnas i bestämmelserna för avvísning och utvisning meddelade omständigheter som anknyter till folkhälsan eller sökandens livsföring. Utgångspunkten är att personen som ansöker om uppehållstillstånd är förenad med negativa faktorer, såsom kriminalitet. Undantagsvis kunde man fästa vikt vid faktorer som relaterar till en person som redan på lagliga grunder är bosatt i Finland. Om mot den i Finland lagligen bosatta personen har inletts ett förfarande för att avlägsna honom ur landet eller om han t.ex. har gjort sig skyldig till ett brott, för vilket han avtjänar ett fängelsestraff, skall en familjemedlem till honom i regel inte beviljas uppehållstillstånd.

Som exempel på sådant annat vägande skäl som avses i lagrummet kan ytterligare nämnas följande fall: En utlänning ingår äktenskap med en person bosatt i Finland. Men efter att han försäkrat sig om att han fritt får vistas i Finland, t.ex. när han fått ett permanent uppehållstillstånd efter att ha bott i landet i två år, så skiljer han sig från sin maka och försöker få hit från sitt förra hemland en maka som redan tidigare avtalats mellan släkterna eller en före detta maka ensam eller tillsammans med barnen födda inom det äktenskapet. När inflyttningen har skett med hjälp av ett skenäktenskap, som

sedan upplöses, avlägsnas en utlänning inte alltid med tvång ur landet på grund av principen om allsidig bedömning, trots att det skulle vara ändamålsenligt. I sådana situationer skulle det enligt förslaget vara möjligt att, avvikande från momentets allmänna principer, förutsätta att utlänningen återvänder till sitt förra hemland för att föra familjeliiv där. I dessa fall skall situationen tolkas som att det upplösta äktenskapet ingåtts för att kringgå bestämmelserna för inresa.

När ansökningarna avgörs utgår man ifrån antagandet att det är fråga om ett regelrätt familjeliv. Också Europeiska människorättskonventionen skyddar yttryckligen regelrätt familjeliv i en liten krets. Därför bör uppehållstillstånd trots att situationen formellt är förenlig med definitionen på familjeliv förvägras om det kan påvisas att t.ex. äktenskap eller adoption arrangerats för att kringgå bestämmelserna för inresa eller om det tidigare familjelivet upphört. I detta sammanhang kan man hänvisa till den resolution, som rådet givit den 4 december 1997, om de åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäktenskap (97/C382/01). Resolutionen preciserar vilka omständigheter som talar för att äktenskapet har ingåtts i syfte att kringgå bestämmelserna för inresa. Sådana omständigheter är t.ex. att parterna inte lever tillsammans, ett penningbelopp har betalats för att äktenskapet skall ingås, makarna talar inte ett språk som båda förstår, makarna lämnar motstridiga personuppgifter om varandra eller att makarna aldrig har träffats före äktenskapet.

Makarna kan ha separerat eller föräldrarna kan slutgiltigt ha lämnat sitt barn i någon annans vård. Om det är fråga om att makarna frivilligt varit särboende under en längre tid innebär detta vanligtvis att också familjelivet upphört. I sådana fall måste det läggas vikt vid vilka faktorer som lett till att familjelivet upphört och t.ex. vid hur kontakterna har upprätthållits medan parterna levat skilda från varandra. I fråga om familjemedlemmar till flykting och sådana som fått uppehållstillstånd på grund av behovet av skydd bör det särskilt beaktas att de kan ha blivit skilda från varandra på grund av förföljelse eller andra tvingande skäl.

Paragrafens 2 mom. innehåller bestämmelser om förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd till en familjemedlem vars i Finland redan bosatta familjemedlem vistas i landet på någon annan grund än flyktings-

kap eller behov av skydd. En sådan familjemedlem kan tillåtas att flytta till landet under den ytterligare förutsättningen att han eller hon själv eller den i Finland bosatta familjemedlemmen förmår trygga hans eller hennes utkomst i Finland.

Att man avstår från kravet på utkomst i fråga om den som är familjemedlem till en flykting eller till någon annan som är i behov av internationellt skydd baserar sig på att behovet av rättsskydd är starkare. Av denna orsak är det inte skäligt att kräva att familjemedlemmarna till en sådan person skall ha sin utkomst tryggad. Utgångspunkten är att familjen till en flykting eller en utlänning i behov av skydd inte kan återföras i något annat land.

Utkomstkravet gäller inte heller en familjemedlem till en medborgare i det forna Sovjetunionen enligt 18 a § utlänningslagen. Familjemedlemmens rätt till inflyttning kan härledas från orsaken till att den familjemedlem som redan vistas i landet har erhållit uppehållstillstånd, dvs. finländsk härkomst.

I paragrafens 3 mom. föreslås att även anhöriga utanför kärnfamiljens krets skall kunna få uppehållstillstånd.

Artikel 8 i Europeiska människorättskonventionen förutsätter att regelrätt, stadgat familjeliv skall skyddas. I regel är det härvid fråga om en kärnfamilj, men undantagsvis kan också mellan personer utanför den egentliga kärnfamiljen råda sådant familjeliv som avses i artikel 8. Detta förhållande kan inte beskrivas som att de nödvändigtvis alltid skulle vara helt beroende av varandra. Därför kräver en sådan situation ett eget omnämnande i bestämmelserna om undantag i 3 mom.

Tillämpningen av momentet kräver inte någon utredning om tryggad utkomst. Däremot måste skäl, som grundar sig på allmän ordning eller säkerhet eller övriga vägande skäl som talar mot att bevilja uppehållstillstånd, beaktas. Till åtskillnad från formuleringen beviljas i 1 mom. kan man genom formuleringen kan beviljas ge uttryck för intentionen att myndigheten kan ha större frihet än i fråga om de fall som nämns i 1 mom. att beakta dylika faktorer vid sin prövning. I en sådan situation som avses i momentet förutsätts ytterligare, att en förvägran av uppehållstillstånd skulle bli oskälig om man beaktar samtliga faktorer och förhållanden som inverkar på saken.

Bestämmelsen om att en familjemedlem utanför kärnfamiljens krets kunde flytta till Finland utan att förutsättningarna för tryggad utkomst uppfylls måste få en snäv tolkning. Avsikten är att man i Finland fortsättningsvis tillämpar det finska begreppet för kärnfamilj och endast i undantagsfall efter prövning beviljar uppehållstillstånd på basis av ett stadgat familjeliv.

För att någon skall anses vara helt beroende av sin familjemedlem, som redan är bosatt i Finland, förutsätts i regel att de tidigare har bott i samma hushåll och att tvingande skäl har varit orsak till att de har flyttat isär och för det andra att de fortsättningsvis varit beroende av varandra medan den ena parten har befunnit sig i Finland. Om berörda personer inte tidigare har bott i samma hushåll förutsätts det att det skett en väsentlig förändring i förhållandena för sökandens vidkommande som medför att han inte längre rimligtvis kan förutsättas fortsätta att leva ensam i sitt hemland. Detta beroende skall förutom ett eventuellt ekonomiskt beroende även vara av psykisk art, eftersom den som redan bor i Finland kan skicka pengar till sina anhöriga i ett annat land. Ett fullständigt beroende kan vara föranlett av t.ex. vägande sociala eller kulturella skäl, svår sjukdom eller gravt handikapp, som påvisas på behörigt sätt t.ex. med hjälp av läkarintyg. Anhörig som avses i detta moment kan exempelvis vara en ålderstigen förälder till en myndig person eller mycket exceptionellt ett ogift syskon som uppnått myndig ålder.

Undantagsvis kan uppehållstillstånd beviljas sökande också då, när en anhörig som är bosatt i Finland är helt beroende av honom. Trots att det finländska socialskyddet och hälsovårdssystemet garanterar att alla som är bosatta i Finland får den hjälp de behöver, kan det i praktiken uppstå situationer då en utlänning som flyttat till Finland blir beroende av en nära anhörig, t.ex. när hans psykiska hälsa vacklar eller han blir svårt invaliderad. Vid sådana tillfällen kan det uppstå situationer, där den bästa lösningen från såväl individens som samhällets sida är att en anhörig flyttar från utlandet till Finland till stöd för den som drabbats av ett oblikt livsöde. I dylika fall har det oftast skett en väsentlig förändring i förhållandena efter att den som bor i Finland skildes från sökanden.

Ett minderårigt ogift syskon till en person

som uppehåller sig i Finland kan flytta till Finland tillsammans med sina föräldrar. Däremot hör inte syskon som har olika vårdnadshavare till samma kärnfamilj. Om ett minderårigt barn som befinner sig utomlands ansöker om uppehållstillstånd med hänvisning till sitt minderåriga syskon i Finland, kan uppehållstillstånd beviljas endast på grund av att sökanden avser att fortsätta ett familjeliv som avbrutits under mycket exceptionella förhållanden. När uppehållstillståndet prövas i en sådan situation är det nödvändigt att varje enskilt fall bedöms separat och att man fäster särskild uppmärksamhet vid hur det blir med omsorgen om såväl det minderåriga barnet i Finland som det minderåriga barnet utomlands.

I paragrafens 4 mom. föreslås att familjemedlem till person, vars vistelse i Finland är av tillfällig karaktär, kan beviljas uppehållstillstånd beroende på syftet med och längden för det uppehållstillstånd som beviljats den förstnämnda, ifall sökandens utkomst är tryggad från hans egen eller familjemedlemmens sida. Därutöver förutsätts att inga skäl som grundar sig på allmän ordning eller säkerhet eller övriga vägande skäl talar mot att uppehållstillstånd beviljas.

Om utlänningen är bosatt i Finland under en mycket kort tid är det inte ändamålsenligt att hans familj flyttar till Finland endast på grund av familjeband. Ett villkor för att uppehållstillstånd beviljas familjemedlem skall vara att vistelsen i Finland fortgår minst ett år. Detta skall framgå av uppehållstillståndet. Det kan dock vara möjligt att vid särskilda skäl och vart fall prövat för sig avvika från tidsgränserna.

De som beviljas uppehållstillstånd av tillfällig karaktär kommer vanligen till Finland för att arbeta eller studera. Vid dessa tillfällen föreligger det inget skäl för att frångå utgångspunkten att utlännings inflyttning till Finland inte får belasta Finlands offentliga ekonomi. Vid tillämpningen av kravet på tryggad utkomst är det skäl att iakttä konsekvens också på så sätt att man när uppehållstillståndet för familjemedlem som tillfälligt vistas i landet förnyas försäkras sig om att förutsättningarna för att förlänga tillståndet fortsättningsvis uppfylls.

I momentet används formuleringen kan beviljas, när paragrafens 1 mom. meddelar att tillstånd beviljas. Detta moment strävar inte att på ett uttömmande sätt räkna upp omständigheter som eventuellt talar mot att

bevilja tillstånd. Avsikten är att myndigheten vid sin prövning kan beakta sådana faktorer med större frihet än de som nämnts i 1 mom. Naturligtvis är de i 1 mom. nämnda faktorerna som grundar sig på allmän ordning eller säkerhet eller övriga vägande skäl viktiga och bör beaktas vid prövningen. Uppehållstillstånd av tillfällig karaktär kan beviljas också sådan person, som fått beslut om utvisning eller avvisning, men vilket beslut tillsvidare inte har kunnat verkställas på grund av läget i hans hemland eller det land där han vistas eller för den skull att landets myndigheter förhåller sig negativt till att ta emot honom. Avsikten är att en familjemedlem till en sådan utlänning inte skall få uppehållstillstånd för att flytta till Finland. Detta beror på i vilket syfte den som uppehåller sig här har erhållit sitt tillstånd. Också bland dem som vistas här med andra slags uppehållstillstånd av tillfällig karaktär kan det finnas sådana att det, oberoende av för hur lång tid uppehållstillståndet gäller, finns orsak att avvika från momentets allmänna linjedragningar.

Uppehållstillstånden för utlänningar kan uppdelas i två kategorier enligt på vilken grund de beviljas: å ena sidan finns det uppehållstillstånd med självständig grund och å andra sidan tillstånd som beviljats på grund av att en annan utlänning beviljats uppehållstillstånd. De mest typiska av de sistnämnda är uppehållstillstånd på grund av familjeband.

Familjemedlemmar kan tillsammans ansöka om uppehållstillstånd, varvid uppehållstillståndet för en familjemedlem går före andra och de övriga beviljas uppehållstillstånd enbart på grund av att den förstnämnda beviljats uppehållstillstånd. Det händer dock i praktiken allt oftare att en medlem först ensam beviljas uppehållstillstånd och de övriga ansöker om tillstånd först senare.

Tillståndens inbördes beroende måste dock avgöras i vardera fallet. Beroende på skrivningen i 1—4 mom. är det skäl att skriva in ett separat 5 mom. Utgående från detta moment blir det också möjligt att avgöra samtidigt inlämnade ansökningar som gäller hela familjer på en gång. En förutsättning för att i detta fall bevilja uppehållstillstånd på grund av familjeband är dessutom att den som i första hand får uppehållstillstånd allvarligt ämnar bosätta sig i Finland.

18 d §. *Förfarande vid ansökan om upp-*

ehållstillstånd på grund av familjeband. I paragrafens första moment föreslås bestämmelser om hur ansökan anhängiggörs.

Förvaltningsrättens allmänna doktriner och lagen om förvaltningsförfarande utgår ifrån att endast familjemedlem i avsaknad av uppehållstillstånd (sökanden) har rätt att anhängiggöra ärendet, eftersom ansökan gäller ett uppehållstillstånd som beviljas honom personligen. Genom lag kan denna rätt att anhängiggöra ansökan utvidgas. Enligt gällande utlänningslag har också en familjemedlem som lagligen vistas i Finland rätt att anhängiggöra en ansökan, om han är flykting eller utlänning som beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller vägande humanitärt skäl, och de övriga förutsättningarna i motiveringen till lagen uppfylls. Det finns inga tillräckligt vägande skäl för att de sistnämnda och övriga utlänningar samt finska medborgare inte skulle inneha samma ställning i fråga om flexibilitet i förfarandet. Därför föreslås det att familjemedlem, som är bosatt i Finland, alltid skall ha rätt att anhängiggöra en ansökan, oberoende av hans ställning inom utlänningsförvaltningen eller medborgarskap. Rätten för familjemedlem att anhängiggöra en ansökan i Finland gäller endast i det fall att sökanden befinner sig utomlands.

Enligt de uppgifter som finns tillgängliga har man inom de flesta länder som är medlemmar av EU eller EES inte givit andra än själva sökanden en sådan här möjlighet att anhängiggöra ärendet. I praktiken kan det dock ibland göras undantag. Däremot är ett dylikt system bekant åtminstone i Spanien, Italien och Schweiz. Dessutom kan han i t.ex. de anglosaxiska länderna, där en person som lagligen vistas i landet är den som står för kostnaderna, dvs. sponsor, få förhandsbesked om huruvida en familjemedlem kan flytta in till landet på hans bekostnad. Vid sidan av detta ansöker den familjemedlem som vistas utomlands i normal ordning om uppehållstillstånd eller annat tillstånd som landets lagstiftning kräver.

Den familjemedlem som redan är lagligen bosatt i Finland är i varje fall part i förfarandet. När han ges rätt att anhängiggöra ärendet kan det anses försnabba förfarandet, eftersom det kan inledas samtidigt på bådas föranstaltande. Det är i allmänhet nödvändigt att höra båda parter innan tillståndet kan beviljas huruvida de är villiga att fortsätta familjelivet tillsammans i Finland. I vissa

fall är det lättare att anhängiggöra ärendet och lägga fram den utredning som behövs i Finland än utomlands.

I 2 mom. föreslås ingå en bestämmelse om att man med anledning av utredningen av förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd måste höra parterna. Enligt 15 § lagen om förvaltningsförfarande skall alla parter innan ärendet avgörs beredas tillfälle att bli hörda. Enligt 6 § lagen om förvaltningsförfarande är utgångspunkten att ombud får anlitas i ärendet. Avsikten är att huvudregeln i ärenden om uppehållstillstånd skall däremot vara att sökanden utomlands åtminstone en gång gör ett besök hos myndigheten. I praktiken betyder detta ett besök på Finlands beskickning. Också en familjemedlem som redan lagligen vistas i Finland kan uppmanas att infinna sig personligen hos myndigheten, ifall utredningen i ärendet det kräver. Personlig utfrågning är på grund av ärendenas natur ett viktigt sätt att reda ut fakta. Ofta är det nödvändigt att höra sökanden om han verkligen vill och ämnar flytta till Finland. Avgörandet kan inte fattas enbart på basis av önskemål från familjemedlemmar som redan befinner sig i Finland. Flyttning till ett annat land, i synnerhet om det är fråga om en flyttning för gott, är ett mycket personligt avgörande.

Förslaget om att sökanden personligen skall infinna sig på Finlands beskickning kommer inte att innebära ändring av gällande praxis, för såväl utrikesministeriets som inrikesministeriets anvisningar för ansökan om uppehållstillstånd förutsätter redan nu att sökanden besöker myndigheten i ärenden som rör uppehållstillstånd. Detta avviker från principen i lagen om förvaltningsförfarande. Därför föreslås det att denna paragraf skall innefatta en bestämmelse om detta.

Normalt måste utlänning som saknar uppehållstillstånd besöka beskickningen minst två gånger för tillståndsärendets skull. Första gången innan ärendet avgörs för att anhängiggöra ansökan och andra gången efter att avgörandet fattats. För att kunna resa till Finland måste sökanden i varje fall besöka Finlands beskickning för att få ett klistermärke i sitt pass med uppehållstillstånd eller vid exceptionella tillfällen också ett resedokument.

Undantagsvis kan det förekomma situationer, där ett besök på beskickningen kan medföra fara för sökanden eller hans anhöriga i hemlandet. Då, när en familjemedlem

som redan är lagligen bosatt i Finland har fått asyl i Finland, beviljats uppehållstillstånd på grund av behovet av skydd i anslutning till förbudet att sända utlänningar tillbaka eller blivit mottagen som kvotflyktning, utgår man ifrån att det kan förekomma en indikation på sådan fara.

Det kan också finnas andra orsaker till att sökanden inte kan förutsättas infinna sig på beskickningen innan ärendet avgörs. Resan till beskickningen kan t.ex. föranleda stora utgifter med tanke på hans förhållanden eller så kan den vara mycket besvärlig. Att anhålla hos myndigheterna om någon förmån eller rättighet medför dock i regel kostnader för sökanden.

Avgörandet om att sökanden skall förpliktas att personligen infinna sig på Finlands beskickning för att bli hörd bör fattas utgående från huruvida man med hjälp av andra metoder kan få tillräcklig utredning för att kunna fatta beslut. Om det är uppenbart onödigt att höra någon personligt, skall det naturligtvis inte krävas. Om myndigheterna i olika faser av ärendets behandling fått motstridiga eller föga trovärdiga uppgifter eller om det inte gått att uppvisa tillförlitlig dokumenterad utredning till stöd för ansökan, skall myndigheten i regel inte avstå från att höra sökanden personligt.

Alternativt till att höra sökanden personligt kan han höras skriftligt eller genom att t.ex. hans familjemedlem som bor i Finland fungerar som hans ombud. Villkoret för att använda dessa alternativ är naturligtvis att man kan få en tillförlitlig utredning.

Paragrafens 3 mom. nämner en situation, där ärendet anhängiggjorts av en familjemedlem som redan är lagligen bosatt i Finland, men där man inte på något sätt lyckas få kontakt med sökanden. Man måste utgå ifrån att avgörandet i sådana här fall bara kan bli avslag, eftersom det inte kan anses vara motiverat att bevilja uppehållstillstånd åt någon som ingen i Finland har kontakt med. Om uppehållstillstånd skulle beviljas på detta sätt utan behövliga utredningar medför det ökat missbruk, som myndigheterna redan annars måste fästa vikt vid att förebygga i samband med familjeåterförning. Ett nekande beslut innebär inte att den saken berör gått miste om någon rättighet, eftersom saken alltid kan anhängiggöras på nytt.

19 §. *Beviljande av uppehållstillstånd i Finland.* Paragrafens 2 mom. föreslås bli

ändrad så att den upptar utlänningsverkets befogenheter att avgöra ansökningar om uppehållstillstånd med stöd av lagens 18 § 4 punkten och 18 c § samt i fråga om personer som Finland tar emot inom ramen för flyktinkvoten.

Det föreslås att utlänningsverket beviljar uppehållstillstånd på basis av 18 § 4 punkten åt person som befinner sig utomlands, ifall ett vägande humanitärt skäl talar för att tillstånd skall beviljas. I sådana situationer, som tidigare redovisats i motiveringen till 18 § 4 punkten, är det helt naturligt att prövningen utförs av utlänningsverket.

För närvarande har både Finlands beskickningar utomlands och utlänningsverket befogenheter att bevilja uppehållstillstånd. I propositionen föreslås att beslutanderätten i fråga om samtliga uppehållstillstånd som första gången beviljas på basis av familjeband överförs till utlänningsverket, som avgör sagda ansökningar om uppehållstillstånd, oberoende av om ansökan lämnats in utomlands eller i Finland. I själva verket har beskickningarna så gott som utan undantag handlat i överensstämmelse med utlänningsverkets utlåtanden. Ansvaret för att meddela anvisningar om tillämpning och linjedragningar har vilat på inrikesministeriet och utlänningsverket som sorterar under ministeriet.

Genom bestämmelsen förtydligas dessutom utlänningsverkets befogenheter att bevilja personer som Finland tar emot inom ramen för flyktinkvoten uppehållstillstånd. Enligt reglementet för statsrådet hör utlänningsinresa och vistelse i landet till inrikesministeriets verksamhetsområde. Utlänningsverket beviljar de kvotflyktingar som Finland tar emot uppehållstillstånd. Klara bestämmelser om detta har inte ingått i någon lag. Numera är det i regel så att Finlands beskickningar utomlands beviljar kvotflyktingarna uppehållstillstånd utgående från utlänningsverkets och arbetsministeriets utlåtanden.

Trots att utlänningsverkets tjänstemän i praktiken kan vidta åtgärder, avge utlåtanden och bevilja tillstånd vid Finlands beskickningar utomlands, är det skäl att i denna paragraf ta in utlänningsverkets befogenheter, därför att utlänningsverket de facto har sitt säte i Finland.

Dessutom föreslås i 19 § ett nytt moment med ett konstaterande att 5 kap. (30 och 31 §) innehåller bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd på grund av behov av

internationellt skydd.

20 §. *Förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig i Finland uppehållstillstånd.* I allmänhet skall utlänning ha uppehållstillstånd vid inresa till Finland. Den, som anländer med eller utan visum som turist eller i något annat syfte för en kortare tid, kan i regel inte få uppehållstillstånd i Finland. Bestämmelser om beviljande av uppehållstillstånd åt någon som befinner sig utomlands ingår i 18 §. Om någon vid inresan saknar uppehållstillstånd kan det beviljas person som vistas i Finland i sådana fall, varom det stadgats separat i 20 §. Enligt paragrafens 1 mom. 1 punkt kan den som anländer till landet utan uppehållstillstånd beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd, ifall utlänningen har varit finsk medborgare eller åtminstone den ena av hans föräldrar är eller har varit finsk medborgare. Av motiveringen till gällande bestämmelser framgår att utlänning, som har sina rötter i Finland, dvs. åtminstone den ena av hans föräldrar är eller har varit finsk medborgare, kan anses vara jämställd med den som tidigare har varit finsk medborgare. När lagen stiftades tänkte man speciellt på dem som är avkomlingar till finska emigranter och önskar återvända till Finland. I detta sammanhang avses med rötter i Finland att personen uttryckligen är av finsk härkomst. Avsikten är däremot inte att t.ex. myndiga barn till en utlänning som fått finskt medborgarskap skall kunna få uppehållstillstånd i Finland med stöd av undantagsbestämmelsen i 20 §, utan i sådana fall skall man ansöka om uppehållstillstånd utomlands, varvid tillämpas 18 § eller 18 a § eller de föreslagna paragraferna 18 b—18 d, som gäller familjeåterförning.

Paragrafens 1 mom. 1 punkt skall uttryckligen innehålla en skrivning om att det är fråga om infödd finsk medborgare.

Paragrafens 2 mom. bestämmer om möjligheten att undantagsvis bevilja uppehållstillstånd i Finland åt sådan utlänning, som innan han anlånt till Finland har bott tillsammans med sin maka eller sambo som är bosatt i Finland. Ett äktenskap som ingåtts eller samboförhållande som inletts före ankomsten till Finland skall vara regelrätt och inte arrangerat i syfte att kringgå bestämmelserna för inresa. Därför skall parterna ha bott tillsammans redan innan de anlånt till Finland, härvid kunde exempelvis två år fungera som en riktgivande tidsgräns.

Någon bestämmelse motsvarande 3 punkten föreslås inte längre. Längre fram i 31 § föreslås att man frångår att bevilja uppehållstillstånd på grund av vägande humanitära skäl och att uppehållstillstånd beviljas på grund av behov av skydd för sådan sökande, som inte anses vara flykting enligt flyktingkonventionen, men som inte bör sändas tillbaka till sitt hemland. Uppehållstillstånd på grund av behov av skydd skall härefter beviljas personer, som behöver skydd på grund av de rådande förhållandena i hemlandet. Enligt gällande praxis kan också andra omständigheter än specifika skyddsaspekter ha utgjort bevekelsegrund för att bevilja tillstånd på grund av vägande humanitära skäl. Som exempel kan nämnas en långdragen prövning av asylansökan och band till Finland som uppstått under denna tid eller sökandens sjukdom. I sådana fall skall uppehållstillståndet inte beviljas på grund av behovet av skydd, utan sökanden kan beviljas uppehållstillstånd med stöd av 3 punkten i denna pragraf, ifall ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd skulle bli uppenbart oskäligt. Om ett återbördande av sökanden till hemlandet skulle tolkas som kränkning av förbudet om omänsklig behandling som stadgats i artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen, kunde sökanden beviljas uppehållstillstånd med stöd av 31 §.

Vidare föreslås att man med stöd av 3 punkten skall kunna bevilja uppehållstillstånd i Finland enligt prövning i enskilda fall, om en förvägran av uppehållstillstånd skulle vara uppenbart oskäligt, t.ex. när det är fråga om att bilda familj. Med stöd av denna punkt blir det möjligt att bevilja uppehållstillstånd, t.ex. på grund av avsikten att bilda familj då, när det skulle bli exceptionellt oskäligt att anhängiggöra en ansökan om uppehållstillstånd i hemlandet och det är uppenbart att sökanden utomlands skulle bli beviljad uppehållstillstånd. I detta sammanhang bör det fästas uppmärksamhet vid att ett av de viktigaste sätten för att kringgå bestämmelserna för inresa inom EU har blivit att ingå äktenskap efter ankomsten till landet. I samarbetet kring rättsliga och inrikesfrågor inom EU har saken ägnats allt större uppmärksamhet, eftersom äktenskapen i syfte att kringgå bestämmelserna för inresa utgör de största problemen i samband med invandringen till flera medlemsländer. Enligt vad som ovan sagts i motiveringen till 18 c § har rådet utfärdat en resolution om de

åtgärder som bör vidtas för att bekämpa skenäktenskap.

Av tolkningen av artikel 8 i människorättskonventionen framgår att man lämnat staterna möjligheter att bekämpa kringgående av bestämmelserna för inresa med hjälp av skenäktenskap och äktenskap, som ingås när berörda parter är medvetna om att den ena av makarna med största sannolikhet inte annars skulle få uppehållstillstånd. När man beaktar samtliga omständigheter i anknytning till varje enskilt fall är det skäl att utgå ifrån att ett äktenskap, som ingåtts efter att utlänningen först har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd motiverad på annan grund, är ett skenäktenskap. Det väsentliga i ärendet är att utlänningen redan då han lämnar sitt hemland skall vara medveten om att han i regel inte automatiskt kan få uppehållstillstånd i Finland genom att ingå äktenskap.

Som andra exempel vid denna punkt angående beviljande av uppehållstillstånd kan nämnas att sökanden har ett gemensamt barn med en person bosatt i Finland och sökanden önskar idka familjeliv med denna person eller att sökanden enligt läkarintyg inte på grund av försvagat hälsotillstånd är i stånd att resa. I en dylik situation, beroende av fallet, kan man även överväga beviljande av uppehållstillstånd av tillfällig karaktär. I en sådan situation där sökanden har antagits som normal studerande vid universitet, högskola eller yrkesläroanstalt och finansieringen av hans studier och uppehälle är tryggade och om studierna har inletts, kunde uppehållstillstånd beviljas på basis av prövning i varje enskilt fall.

Samtidigt föreslås att 3 mom. skall innehålla en hänvisning till 16 § 5 mom. Paragrafens rubrik föreslås bli ändrad att bättre motsvara paragrafens innehåll.

25 §. *Utlänningar som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd.* Enligt paragrafens 1 mom. 2 punkten underpunkt b behöver finsk medborgare och make till utlänning som är stadigvarande bosatt i Finland inte arbetstillstånd. Enligt gällande praxis inom förvaltningen har uttrycket stadigvarande bosatt uttryckligen tolkats med att utlänningen vistas i landet med permanent uppehållstillstånd. Därför föreslås att ordet stadigvarande i texten ersätts med uttrycket med permanent uppehållstillstånd. Punkten skall inte gälla maken, maken eller sambon till person som vistas i landet med

ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av permanent karaktär, eftersom den av parterna som är befriad från skyldigheten att ha arbetstillstånd annars skulle inneha en bättre ställning än den andra, som redan vistas i landet med ett tidsbegränsat uppehållstillstånd av permanent karaktär och förutsatts ha arbetstillstånd på basis av arbetskraftspolitisk prövning.

Dessutom föreslås i paragrafen ett tillägg med omnämnande om en person som kontinuerligt lever i ett gemensamt hushåll i ett äktenskapsliknande förhållande med honom.

I motiveringen till bestämmelsen konstateras att det med tanke på den enskilda individen är motiverat att arbetstillstånd inte heller förutsatts av ett barn till en ovannämnd person. I motiveringen konstateras uttryckligen att man med barn avser en person som är under 18 år och ogift. För tydlighetens skull föreslås att i 1 mom. 2 punkten underpunkt b intas ett omnämnande om att med barn avses ett barn som är under 18 år och ogift.

Enligt 25 § 4 mom. utlänningslagen stadgas genom förordning i vilka yrken, befattningar och arbetsuppgifter arbetstillstånd inte krävs av utlänningar. Med stöd av denna punkt har i 18 § 2 mom. 9 punkten utlänningsförordningen stadgats att arbetstillstånd inte krävs av en utlänning som i egenskap av asylsökande har vistats i landet i tre månader. Förordningen strider mot 25 § 4 mom. i lagen, eftersom utlänningsens ställning som asylsökande inte kan uppfattas som yrke, befattning eller arbetsuppgift. Därför föreslås att lagens 25 § utökas med ett nytt 5 mom., vari det konstateras att asylsökande som har vistats i Finland i tre månader skall få arbeta utan arbetstillstånd enligt vad som närmare bestäms av vederbörande ministerium. Samtidigt förslås att utlänningsförordningens 18 § 2 mom. 9 punkten upphävs med anledning av det ovan nämnda tillägget till lagen.

26 §. *Beviljande av arbetstillstånd.* Bestämelsen i paragrafen 2 mom. har i praktiken visat sig vara onödig, eftersom arbetskraftsbyråerna knappast alls fattat beslut om arbetstillstånd. Dessutom, när en utlänning som vistas i Finland i allmänhet ansöker om uppehållstillstånd samtidigt med arbetstillståndet, kan han i praktiken sköta sina angelägenheter huvudsakligen hos den lokala polisen. Samtidigt uppfylls den på senare tid eftersträlvade målsättningen med principen om betjäning över en disk.

Med anledning härav föreslås att bestämmelserna i 26 § 2 och 3 mom. slås samman till ett moment.

5 kap. Beviljande av internationellt skydd

Som ny rubrik för kapitlet föreslås Beviljande av internationellt skydd, som bättre motsvarar kapitlets innehåll.

30 §. *Beviljande av asyl.* 30 § 1 mom. i gällande lag bestämmer att utlänning kan beviljas asyl, om han uppehåller sig utanför den stat där han är medborgare eller där han vistas stadigvarande.

Paragrafens 1 mom. föreslås få en ny formulering så att i stället för uttrycket kan beviljas asyl i momentets början sägs beviljas asyl och uppehållstillstånd. Genom den ändrade formuleringen uttrycks Finlands strävan att enligt sina internationella utfästelser garantera tillräckligt skydd åt flyktingar som är i behov av skydd. I den resolution som rådet utfärdat om minimigaranter vid handläggning av asylärenden (96/C274/13) poängteras medlemsstaternas åtaganden, som grundar sig på Europeiska människorättskonventionen och Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning. Enligt resolutionen iakttas vid asylprövning fullt ut flyktingkonventionen jämte ändringarna i protokollet från 1967 samt övriga förpliktelser enligt internationell rätt som gäller flyktingar och mänskliga rättigheter. Vid handläggningen iakttas fullt ut speciellt flyktingkonventionens artikel 1, där begreppet flykting definieras, artikel 33 med förbud mot att sända flyktingar tillbaka (non-refoulement) samt artikel 35 om samarbete med FN:s flyktingkommissariat UNHCR.

Enligt flyktingkonventionen, protokollet från 1967 om flyktingars rättsliga ställning eller principerna i internationell rätt har egentligen inte ens flyktingar obetingad rätt att få asyl, trots att konventionerna förpliktar länderna att inte sända tillbaka eller utvisa en person till ett land, där han kan bli utsatt för förföljelse eller hotad till livet. Utlänningslagens 30 § 2 mom. innehåller bestämmelser om grunderna för s.k. utestängning i situationer då asyl kan vägras. Om det inte föreligger skäl för att tillgripa grunderna för utestängning skall asyl beviljas redan enligt gällande lag, myndigheterna skall inte heller dra sig för att bevilja asyl genom att ta till prövning vad som är ända-

målsenligt. Paragrafens nya formulering har inte någon betydelse i fråga om den allmänt godtagna principen om en stats suveränitet.

Vid tillämpningen av 30 § utlänningslagen bör även det asyl- och flyktingpolitiska samarbetet mellan medlemsstaterna inom EU beaktas. Tolkningen av flyktingkonventionen styrs av den gemensamma ståndpunkt som den 4 mars 1996 antagits av rådet på grundval av artikel k.3 i Fördraget om Europeiska unionen om harmoniserad användning av uttrycket "flykting" i artikel 1 i Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (96/196/RIF), vari rådet har godkänt riktlinjer för tillämpningen av kriterierna för tillerkännande av flyktingstatus. Frågan om huruvida fruktan för förföljelse har någon grund bör avgöras utgående från aspekterna i anslutning till varje enskilt fall. Den asylsökande skall lämna uppgifter som kan ligga till grund för en bedömning av de omständigheter och förhållanden som han motiverar sin ansökan med. När det påvisats att de uppgifter som sökanden lämnat är tillräckligt tillförlitliga, behöver man nödvändigtvis inte skaffa fram material som styrker detaljerna i motiveringen. I osäkra fall bör ansökan avgöras till sökandens fördel under förutsättning av att de uppgifter som är tillgängliga har införskaffats och kontrollerats och man är övertygad om att sökanden är allmänt trovärdig. Sökandens uttalanden skall vara konsekventa och vederhäftiga och får inte vara oförenliga med allmänt kända fakta.

Enligt rådets ståndpunkt om harmoniserad tillämpning av uttrycket flykting är redan det faktum att den berörda personen har blivit förföljd eller direkt hotats med förföljelse en allvarlig indikation på risk för förföljelse, om det inte sedan dess skett en radikal förändring i hans ursprungsland eller hans förbindelser med ursprungslandet. Vidare betyder det, att om flyktingen före utresan från ursprungslandet inte har utsatts för förföljelse eller direkt hotats, utesluter det inte i sig att han ändå i asyلفörfarandet kan åberopa välgrundad fruktan för förföljelse.

Vid utredningen i samband med asylprövningen bör det i fråga om asylsökande från ett land där det pågår inbördeskrig göras klart huruvida sökanden uppfyller flyktingkonventionens kriterier för flykting. Dessutom bör man beakta sådana situationer, där den förföljelse som asylsökanden fruktar att bli utsatt för, riktas mot honom från annat

håll än statens sida och om de statliga myndigheterna är medvetna om denna förföljelse utan att vidta åtgärder, eller om myndigheterna är oförmögna att erbjuda effektivt skydd.

För att begreppen i paragrafen skall bli enhetliga föreslås denna paragraf bli ändrad så att uttryckena stat där han är medborgare och land där han vistas stadigvarande ändras till hemland och land där han är stadigvarande bosatt för att överensstämma med 31 §. Det bör också beaktas att begreppet land där han är stadigvarande bosatt i 1 mom. endast skall tillämpas på person i avsaknad av medborgarskap. Paragrafen baserar sig på artikel 1 i konventionen om flyktingars rättsliga ställning, där samma princip har definierats. Om en viss stats medborgare är stadigvarande bosatt annorstädes än i den stat där han är medborgare och blir förföljd i det land där han är stadigvarande bosatt, skall han i första hand ansöka om skydd i den stat där han är medborgare och kan inte få asyl i ett tredje land. Samma princip om land där någon är stadigvarande bosatt gäller också längre fram i

31 §.

31 §. *Behov av skydd.* Grunderna för uppehållstillstånd har preciserats i utlänningslagen på så sätt att utlänningslag som inte beviljas asyl, men som inte anses kunna återvända tryggt till sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt är i behov av skydd. Av vägande humanitärt skäl kan uppehållstillstånd enligt motiveringen till gällande lag beviljas bland annat på grund av pågående inbördeskrig eller en naturkatastrof i utlänningslagens hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt. Uppdelningen mellan behovet av skydd och uppehållstillstånd som beviljas av vägande humanitärt skäl kan anses som onödigt invecklad och delvis inkonsekvent, när det är fråga om jämförelsevis liknande behov att få skydd på grund av det rådande läget i hemlandet.

Enligt tolkningen av gällande lag har det varit en förutsättning för att en utlänningslag beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd att han uttryckligen har blivit föremål för rättskränkningar av orsaker som gäller honom som person. Däremot har det inte varit en förutsättning för att någon beviljas uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl att en viss person skulle ha löpt risk för att direkt bli utsatt för rättskränkningar av orsaker som skulle ha gällt honom som per-

son. I stället har t.ex. de allmänt miserabla förhållandena i fråga om mänskliga rättigheter och säkerhet i respektive land varit sådana att det mänskligt sett inte varit rättmätigt att sända honom tillbaka. När dessutom den rättsliga ställningen för dem som erhållit uppehållstillstånd på grund av behov av skydd eller av vägande humanitärt skäl i stort sett är densamma, föreslås det att framledes tillämpas i fråga om personer, som inte uppfyller förutsättningarna för asyl men är i behov av skydd på grund av rådande förhållanden i hemlandet eller hot om rättskränkningar, endast en kategori tillstånd på grund av behov av skydd. Förslaget utgår ytterligare ifrån att man frångår att bevilja uppehållstillstånd i Finland på grund av vägande humanitärt skäl enligt 20 § 1 mom. 3 punkten.

På basis av ovannämnda utredning föreslås paragrafen bli ändrad så att utlännning kan beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd då, när han i sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt hotas av dödsstraff, tortyr eller annan form av omänsklig behandling eller annan behandling som kränker människovärdet eller han på grund av väpnad konflikt eller miljökatastrof inte kan återvända till sitt ursprungsland.

I 7 § regeringsformen bestäms att utlännning inte får utvisas, utlämnas eller sändas tillbaka om han på grund härav hotas av dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Bestämmelsen nämner inte särskilt flyktingar eller asylsökande, men den har dock i sak en koppling till flyktingkonventionen, som bland annat förbjuder att sända tillbaka flyktingar som löper risk för att bli utsatta för förföljelse. Motsvarande nekande till att sända tillbaka utlännningar framgår av förbuden mot tortyr och annan omänsklig behandling i artikel 3 i konventionen om förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, artikel 7 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen. 6 § 2 mom. Regeringsformen framhåller att ingen får dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet. Med stöd av dessa bestämmelser har förbudet att återsända utlännningar följdriktigt utsträckts att omfatta även sådan situationer, där personen hotas av dödsstraff. Förbudet att återsända utlänn-

ning täcker således alla situationer, där en utlännning på föranstaltande av finska myndigheter skulle överföras till en annan stat. Bestämmelsen förbjuder också att överföra personen till en stat, varifrån han kunde bli utlämnad vidare till en tredje stat och som en påföljd därav offer för t.ex. tortyr eller dödsstraff. Enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 6 till Europeiska människorättskonventionen skall dödsstraffet vara avskaffat och ingen får ådömas ett sådant straff eller avrättas. Utlännning som uppehåller sig i Finland kan i sitt hemland eller en annan stat ha begått ett brott, för vilket han på grund av ovan nämnda stadganden och bestämmelser eller annan orsak i lagen om utlännning för brott (456/1970) inte kan utlämnas till myndigheterna i respektive stat för ställande under åtal eller verkställande av beslut.

Genom förbudet mot tortyr i 6 § 2 mom. Regeringsformen vill man poängtera att sådan behandling som medför synnerligen svårt psykiskt eller fysiskt lidande inte kan tillåtas under några som helst omständigheter. Förbudet att kränka människovärdet avser såväl fysisk som psykisk behandling. Förbudet syftar till att omfatta alla slags grymma, omänskliga eller förnedrande bestraffningar eller former av behandling. Här bör det beaktas att tortyr och behandling som kränker människovärdet förekommer också i andra sammanhang än som bestraffning.

Upphållstillstånd på grund av behov av skydd skall således kunna beviljas i situationer, där utlännningen behöver internationellt skydd med anledning av de rådande förhållandena i sitt hemland eller på grund av att han där blir föremål för rättskränkningar. En definition på begreppet omänsklig behandling och en anvisning om hur en presumtiv hotande omänsklig behandling skall bedömas framgår av rättspraxis hos de organ som sköter tillsynen över internationella människorättskonventioner, speciellt av de avgöranden Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna fattat i fråga om förbudet mot omänsklig behandling i artikel 3 i Europeiska människorättskonventionen. Den i paragrafen nämnda väpnade konflikten kan t.ex. betyda en situation med inbördeskrig eller andra oroligheter inom landet, där människor utan åtskillnad kan bli utsatta för väpnat våld.

Upphållstillstånd kunde också beviljas när det är fråga om en miljökatastrof, bl.a. i så-

dana situationer, där det i utlänningsens hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt har inträffat en storolycka förorsakad av människan eller en naturkatastrof.

När myndigheterna överväger att bevilja uppehållstillstånd på grund av behov av skydd bör även konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (FördrS 68/1986) beaktas. Kulturen i en del stater kan bidra till att kvinnorna i egenskap av kvinnor utsätts för traditioner som äventyrar hälsan.

Speciell uppmärksamhet måste ägnas handläggningen av asylansökan i fråga om minderårig som anlänt till landet utan medföljande vårdnadshavare. Bestämmelser om barnets rättigheter ingår i konventionen om barnets rättigheter. Denna är ett av de viktigaste dokumenten myndigheterna har att iakttä.

32 §. *Asylansökan.* Paragrafens 4 mom. föreslås bli upphävt, eftersom det varit förknippat med att avgöra s.k. klart oggrundade asylansökningar. Sagda förfarande har slopats genom en lag som trätt i kraft den 1 januari 1998 (1269/1997).

33 §. *Tryggt asylland.* I paragrafens 1 mom. föreslås bestämmelser om de grunder, med stöd av vilka staten kan anses vara ett tryggt land för asyl. Som trygga länder för asyl kan räknas stater, som utan geografiska förbehåll har tillträtt flyktingkonventionen och protokollet om flyktingars rättsliga ställning. Dessutom skall länder som är trygga som asyl ha tillträtt centrala internationella och regionala överenskommelser om mänskliga rättigheter och friheter. Internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter är konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt FN:s konvention om förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Naturligtvis är det en förutsättning att ifrågavarande stat i praktiken iakttar dessa konventioner.

Principen om förbud mot att sända flyktingar tillbaka (non-refoulement) kan direkt eller indirekt härledas från dessa dokument.

I paragrafens 2 mom. föreslås att de trygga asylländerna fastställs genom förordning. Länderna trygga som asyl skall preciseras enligt en bedömning av läget minst en gång per år eller vid behov oftare. Som grund för beslutet skall ligga utlänningsförvaltningens gemensamma uppfattning av situationen i det land som för tillfället är aktuellt. Det

krävs naturligtvis en kontinuerlig uppföljning av människorättsituationen i de länder som fungerar som asyl, så att man snabbt kan beakta läget ifall det tar en vändning till det sämre.

34 §. *Uppenbart oggrundad asylansökan.* I 30 § 2 mom. 5 punkten gällande lag konstateras att i fråga om fördraget vid bestämmandet av den ansvariga staten för prövningen av en ansökan om asyl som framställts i en av medlemsstaterna i de Europeiska gemenskaperna används benämningen Dublinkonventionen. Paragrafens 4 mom. föreslås bli korrigerat på motsvarande sätt.

35 §. *Flyktingskap.* Formuleringen av paragrafens 1 mom. 2 punkten föreslås bli ändrad så att hänvisningen till FN:s flyktingkommissarie utesluts. Inom ramen för den flyktingkvot som riksdagen årligen godkänner har det varit möjligt att bevilja uppehållstillstånd också på andra grunder än på framställning från UNHCR, trots att kvotflyktingarna i regel utses från de kategorier av personer som UNHCR föreslagit. Bestämmelser om utlänningsverkets befogenheter att bevilja kvotflyktingar uppehållstillstånd ingår i 19 §.

Ovan föreslås att i 18 b § stadgas om familjemedlemmar vid familjeåterförening och i 18 c § om förutsättningarna för dem och andra anhöriga att få uppehållstillstånd. 3 mom. i denna paragraf innehåller bestämmelser i fråga om familjemedlemmar och andra anhöriga när dessa kan klassificeras som flyktingar. Det bör beaktas att flyktingens familjemedlem inte nödvändigtvis alltid får flyktingstatus, ifall hans situation inte överhuvudtaget är jämförbar med situationen för den familjemedlem som beviljats flyktingstatus. Flyktingens make kan t.ex. vara medborgare i ett sådant tredje land, där det inte förekommer problem med säkerheten, och då är det inte motiverat att räkna honom som flykting. På motsvarande sätt kan den nya maken till en flykting som har ingått äktenskap först efter sin ankomst till Finland bara i undantagsfall få flyktingstatus. Paragrafens 4 och 5 punkter föreslås bli upphävda.

37 §. *Grunder för avvísning.* Lagens 8 § innehåller förslag gällande förutsättningarna för inresa, när man genom att svänga på grunderna för avvísning i gällande lag fått en formulering för förutsättningarna för inresa. Lagens 37 § föreslås bli ändrad så att den bättre stämmer överens med 8 §.

Paragrafens 1 mom. 1 punkten föreslås bli ändrad så att det i fråga om grunderna för avvísning finns en hänvisning till förutsättningarna för inresa i 8 §. Den som inte uppfyller förutsättningarna för inresa kan avvisas.

En punkt motsvarande 1 punkten i gällande paragraf om resedokument skall bilda punkt 1 i 8 §. Paragrafens 1 mom. 4 punkten föreslås bli upphävd, eftersom 8 § 3 punkten i fråga om förutsättningarna för inresa kommer att innehålla motsvarande bestämmelse om tillgångar som krävs för upphället.

Enligt 1 mom. 5 punkten i gällande lag kan utlänning avvisas om det med fog kan antas att utlänningen kommer att försörja sig på ett oärligt sätt. Det har varit svårt att tillämpa denna bestämmelse. Därför föreslås bestämmelsen bli ändrad så att en person som med fog kan antas skaffa sig inkomster på ett oärligt sätt kan avvisas. Med detta avses bl.a. störande försäljning eller någon annan motsvarande verksamhet. Punkten föreslås utökas med att en grund för avvísning är att personen med fog kan antas sälja sexuella tjänster. Med sexuella tjänster avses att personen har sexuellt umgänge eller utför annan sexuell handling som leder till sexuell upphetsning eller tillfredsställelse och att handlingen, om man beaktar såväl den som utför som den som är föremål för handlingen samt de förhållanden där handlingen utförs, är genomgripande sexuell. De sexuella tjänsterna förutsätts vara sådana som utförs mot betalning eller annan ersättning. Annan ersättning kan t.ex. bestå av att man ger ett föremål eller gör en tjänst, såsom att bekosta en resa, betalar en utgift som är någon annans eller att man erbjuder bostad mot sexuella tjänster. Personen förutsätts inte försörja sig genom nämnda verksamhet, utan också tillfälligt förvärv av inkomster kan anses vara tillräckligt för avvísning. Begreppet prostitution har inte använts därför att prostitution kännetecknas av återkommande lösa förbindelser, vilket förslaget inte förutsätter. Det måste finnas en välgrundad misstanke om att personen säljer sexuella tjänster. En välgrundad misstanke kan t.ex. anses föreligga i sådana fall då det är bekant att personen tidigare skaffat sig inkomster genom att sälja sexuella tjänster. När avvísning sker vid gränsen i samband med en persons inresa i landet skall myndighetens bedömning om befintliga grunder för avvísning inte ba-

sera sig på personens utseende, utan faktiska uppgifter om personens verksamhet t.ex. i samband med hans tidigare vistelse i landet skall ligga till grund för beslutet. Paragrafen omfattar inte tillståndsbaserad verksamhet med uppträdanden och liknande inom t.ex. restaurangbranschen.

Någon bestämmelse motsvarande paragrafens 2 mom. föreslås inte längre, eftersom det i 8 § 4 mom. stadgas att en förutsättning för inresa är att personen inte har meddelats inreseförbud.

Uttrycken med visum och med stöd av visumfrihet föreslås bli uteslutna från paragrafens 3 mom. Enligt den nya formuleringen kan utlänning avvisas om en förlängning av hans vistelse i landet skulle förutsätta uppehållstillstånd. Grunden för inresan har inte någon betydelse i detta fall.

I paragrafen föreslås ett nytt mom. som reglerar avvísning av person som har rätt att vistas i landet på basis av fördraget om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Avvísning kan ske endast med hänsyn till den allmänna ordningen, säkerheten eller folkhälsan. I gällande 40 § om utvisningsgrunderna ingår motsvarande bestämmelse.

38 §. *Avvísning.* Till paragrafens 1 mom. föreslås ett tillägg med omnämnande om att när avvísning övervägs skall alla omständigheter och förhållanden som inverkar på saken beaktas som helhet. Motsvarande punkt ingår också i 41 § om utvisning ur landet. Det är skäl att nämna att ärendet skall prövas som helhet i paragrafen om avvísning i synnerhet därför att avvísning enbart för asylsökandes vidkommande är ett förfarande för att avlägsna någon ur landet. När handläggningen av asylansökan kan ta flera år i anspråk, skall det t.ex. när man överväger att avvisa asylsökande beaktas hur lång tid personen vistats i landet och andra band. När passkontrollmyndigheten eller polisen beslutar om avvísning kan och behöver man inte göra sådan prövning av situationen som helhet lika utförligt som när utlänningsverket fattar beslut om att avvisa asylsökande. I fråga om utlännings eventuella band till Finland skall polisen och passkontrollmyndigheten fatta sitt beslut främst utgående från de omständigheter han uppgett.

Dessutom föreslås att i paragrafens 2 mom. skall ingå en hänvisning till den tidigare föreslagna 31 § om behov av skydd. Enligt momentets formulering skall förbudet att återsända utlännningar utsträckas till att

omfatta den behandling som stadgats i 31 §. Förbudet som sådant omfattar inte de situationer med väpnad konflikt och naturkatastrofer som nämns i slutet av 31 §, ifall det inte samtidigt är fråga om ett hot om omänsklig behandling eller en behandling som kränker människovärdet. Flyktkonventionens och Europeiska människorättskonventionens bestämmelser förpliktar inte direkt länderna att inte sända tillbaka personer som lämnat sitt hemland på grund av väpnad konflikt eller en miljökatastrof, trots att det i praktiken skulle vara uteslutet att sända dem tillbaka av humanitära skäl. Därför är det inte heller motiverat att utvidga utlänningslagens bestämmelser om förbud att sända utlännningar tillbaka. När myndigheterna överväger att bevilja uppehållstillstånd såsom i 31 § kan dessa situationer dock beaktas.

39 §. *Beslut om avvísning.* Genom lagen om ändring av utlänningslagen (639/1993) har uttrycket avvísning vid passkontrollstället ändrats till avvísning. Enligt motiveringen till bestämmelsen kan avvísningsförfarandet tillgripas om det inte varit möjligt att i Finland bevilja en utlänningsperson som anlant till landet utan uppehållstillstånd ett behövligt tillstånd enligt 20 § utlänningslagen. En sådan situation kan uppstå när t.ex. utlänningspersoner som redan rest in i landet i avsikt att uppehålla sig här en kortare tid och som trots att de saknar förutsättningar för ett tillstånd efter den visumfria tiden eller den tid visumet gäller har velat stanna permanent i landet.

Avvísningsbestämmelsen har vanligtvis använts på så sätt att den utnyttjas förutom för att förhindra inresa som förfarande vid avvísning, när utlänningspersonens vistelse skulle förutsätta ett särskilt tillstånd som han inte har blivit beviljad. Därför föreslås det att förutom passkontrollmyndigheten skall också polisen klart och tydligt ges befogenheter för att fatta beslut om avvísning. Detta är motiverat också av den anledningen att huvudansvaret för passkontrollen, som förändringen av förordningen om passkontrollörer enbart vilade på polisen, numera hänförs till gränsbevakningsväsendets åligganden. Uttrycket polisen infogas i det sammanhang det gäller i 1, 2 och 4 mom. På grund av ändrade grunder för avvísning i 37 § stryks hänvisningarna till 37 § 2 mom. i denna paragrafs 3 och 4 mom.

40 §. *Utvísningsgrunder.* Ordalydelsen i

paragrafens 1 mom. föreslås bli ändrad så att det blir förtydligat att utvisning tillämpas endast på sådana personer som innan de avlägsnas ur landet har vistats i Finland med uppehållstillstånd. Avvisning som förfarande för att avlägsna personer ur landet skall gälla endast sådana personer som inte över huvudet taget har haft något uppehållstillstånd. I momentets 1 punkt slopas hänvisningen till visum, eftersom utvisning skall gälla endast sådana som vistats i landet med uppehållstillstånd.

41 §. *Utvísning.* Här föreslås att i paragrafens 2 mom. skall hänvisas till den tidigare föreslagna 31 § med bestämmelser om behov av skydd. Momentet motsvarar det föreslagna 38 § 2 mom., här hänvisas till motiveringen till detta moment.

44 §. *Återtransport och särskilda kostnader.* Uttrycket från gränsen föreslås bli uteslutet från paragrafens 3 mom., som grundar sig på den upphävda ordalydelsen för 38 § i lagen. Lagens 38 § ändrades genom en lag som trädde i kraft 1993 (639/1993) så att avvísning på passkontrollstället blev avvísning. Dessutom föreslås att från paragrafen utesluts hänvisningen till utvisning, eftersom utvisning skall tillgripas som förfarande att avlägsna någon ur landet i fråga om personer som vistats i landet med uppehållstillstånd, och man kan inte längre kräva att andra skall stå för kostnaderna för återtransporten av dem.

47 §. *Beslut om förvar.* UNHCR:s verkställande kommitté har i sin slutsats nr 44 (XXXVII) för år 1986 fastställt principen om att de som tagits i förvar skall placeras i lokaler som reserverats särskilt för detta ändamål.

Därför föreslås att paragrafens 2 mom. stadgar att för utlänningspersoner tagits i förvar och som inte är misstänkta för något brott och vars identitet är oklar eller som med fog kan antas hålla sig undan, kan ordnas förvarlokaler separat från allmänna lokaler för tagande i förvar eller polisarrest. På orter där det inte har ordnats särskilda lokaler för tagande i förvar av utlänningspersoner kan utlänningspersonen tillfälligt tas i förvar i polisens lokaler. En sådan person skall så fort som möjligt sändas vidare till en ort där det finns en särskild förvarsalokal för utlänningspersoner.

Innan nya förvarsalokaler inrättas, t.ex. i flyktförläggningar skall man planera hur bevakning av personer som tagits i förvar

organiseras och genomförs. Man skall också anvisa medel för ändamålet. Regeringen har för avsikt att avlåta en proposition med förslag till lag om främjande av invandrades integration samt mottagande av asylsökande till riksdagen samtidigt med denna proposition. I propositionen i fråga ingår en bestämmelse med stöd av vilken en utlännings tagande i förvar kan ordnas så som närmare bestäms genom förordning.

56 §. *Överklagande av beslut om uppehållstillstånd för medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.* Utgående från artikel 8 i direktivet om samordningen av särskilda åtgärder som gäller utländska medborgares rörlighet och bosättning och som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (64/221/EEG) skall en medborgare då det gäller administrativa myndigheters åtgärder, ha samma juridiska bistånd som landets medborgare i fråga om alla beslut angående inresa eller vägran att utfärda eller förnya ett uppehållstillstånd eller beslut om utvisning från territoriet. Därför föreslås att medborgare inom EES och hans familjemedlemmar skall få rätt att anföra besvär över beslut med avslag på ansökan om uppehållstillstånd hos länsrätten i Nylands län. Det har förekommit endast några sådana beslut årligen.

57 §. *Överklagande av utlänningsverkets beslut.* I statsrådets principbeslut om regeringens invandrar- och flyktingpolitiska program föreslås att en utvidgning av besvärsrätten skall utvecklas successivt i huvudsak så, att det i framtiden skall bli möjligt att överklaga alla beslut som gäller utlänningar och omfattas av utlänningsverkets befogenheter. Besvärsrätten föreslås i detta sammanhang bli utvidgad att gälla de beslut utlänningsverket fattat med stöd av 18 c § om att bevilja en person som vistas utomlands uppehållstillstånd på basis av familjeband. Det är motiverat att börja utvidga besvärsrätten från familjeåterföreningen, eftersom ett skyddat familjeliv är en viktig mänsklig rättighet som är bindande för Finland genom internationella överenskommelser. Också med tanke på ett barns bästa är det motiverat med besvärsrätt.

60 §. *Begränsningar av besvärsrätten.* Eftersom det i 56 § föreslås en bestämmelse om rätt att överklaga beslut med avslag på ansökan om uppehållstillstånd för medborgare i en stat inom EES skall till denna paragraf fogas en hänvisning till 56 §.

62 §. *Möjligheterna att verkställa vissa beslut.* Gällande 37 § föreslås bli ändrad, vilket förutsätter att också 62 § justeras. Ett beslut om avvisning med stöd av 37 § kan verkställas utan hinder av att personen sökt ändring i beslutet. Detta gäller alla beslut om avvisning som passkontrollmyndigheten eller polisen fattat och beslut som utlänningsverket fattat med undantag av avvisning i fråga om personer som ansökt om asyl. Det är inte motiverat att en utlänning som kommit in i landet med visum skall kunna förlänga sin vistelse här med den tid det tar att behandla besväret. Ett undantag från denna regel är de beslut utlänningsverket fattat om att avvisa asylsökande, där avvisning inte kan verkställas förrän det fattats ett beslut i ärendet som vunnit laga kraft. Enligt gällande paragraf är det i princip möjligt att enligt lagen verkställa ett beslut om att avvisa en asylsökande om beslutet grundar sig på i 37 § 1 eller 2 mom. nämnda grunder, trots att han har rätt att anföra besvär hos länsrätten eller ett besvär har anhängiggjorts i länsrätten.

72 §. *Meddelande av undantagsbestämmelser.* Paragrafen kan tolkas på olika sätt och det kan ifrågasättas huruvida den harmonierar med den i samband med grundrättighetsreformen godkända 16 a § Regeringsformen. I sagda paragraf i Regeringsformen sägs bl.a. att genom lag kan stadgas om sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser i fråga om de mänskliga rättigheterna och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp, eller om det råder undantagsförhållanden som är så allvarliga att de enligt lag kan jämföras med ett sådant angrepp som hotar nationen. Tillämpningsområdet för 72 § utlänningslagen är mera omfattande än vad som är fallet med 16 a § Regeringsformen. 72 § utlänningslagen nämner inte heller de mänskliga rättigheter (t.ex. förbud mot diskriminering), som man inte får avvika ifrån ens i en nödsituation. Därför föreslås paragrafen bli upphävd.

73 §. *Tillsyn.* Gränsbevakningsväsendets åligganden vid övervakningen av utlänningsars inresa och utresa föreslås bli utskrivna i denna paragraf som gäller tillsynen. Som en följd av en revidering av en del av utlänningslagen har å ena sidan i lagens 13 § 3 mom. och i 39 § samt å andra sidan i 53 a § 1 mom. använts begreppen passkon-

trollmyndighet och passkontrollör i delvis samma bemärkelse. Sagda begrepp har i 1 och 2 § förordningen om passkontrollörer (1532/1994) olika innehåll. För utlänningslagens vidkommande medför skillnaden mellan begreppens innehåll i förordningen inga tolkningsproblem om båda begreppen nämns parallellt i bestämmelsen om tillsynen över att lagen iakttas.

2. Närmare bestämmelser

Med stöd av den förslagna 33 a § utfärdas en förordning om trygga asylländer. I förordningen ingår en förteckning över trygga asylländer. Förslag till förordning medföljer propositionen som bilaga.

3. Ikraftträdande

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

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

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991), 26 § 3 mom., 32 § 4 mom., 35 § 1 mom. 4 och 5 punkten och 72 §,

av dessa lagrum 26 § 3 mom. sådant det lyder i lag 154/1995 och 32 § 4 mom. sådant det lyder i lag 1183/1997,

ändras 3 och 8 §, 12 § 7 mom., 13 § 3 och 5 mom., 18 §, 19 § 2 mom., 20 §, 25 § 1 mom. 2 punkten underpunkt b, 26 § 2 mom., rubriken för 5 kap., 30 § 1 mom., 31 §, 34 § 4 punkten, 35 § 1 mom. 2 och 3 punkten, 37—39 §, 40 § 1 mom., 41 § 2 mom., 44 § 3 mom., 47 § 2 mom., 57 § 1 mom., 60 §, 62 § 1 mom. och 73 §,

av dessa lagrum 8 § och 20 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 640/1993, 12 § 7 mom. sådant det lyder i lag 606/1997, 13 § 3 mom. och 19 § 2 mom. sådana de lyder i nämnda lag 154/1995, 13 § 5 mom., 18 och 31 §, 35 § 1 mom 3 punkten, 37 och 38 § och 47 § 2 mom. sådana de lyder i lag 639/1993, 34 § 4 punkten, 57 § 1 mom., 60 § och 62 § 1 mom. sådana de lyder i lag 1269/1997, 39 § sådan den lyder i nämnda lagar 639/1993, 154/195 och 1269/1997, 40 § 1 mom. sådant det lyder delvis ändrat i nämnda lag 639/1993 och 73 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 154/1995, samt

fogas till lagen nya 1 a—c, 8 a §, till 13 a §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lagar 639/1993 och 154/1995, ett nytt 7 mom., till lagen nya 13 a och 18 b—18 d §, till 19 §, sådan den lyder i nämnda lag 154/1995, ett nytt 5 mom., till 25 §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 640/1993, ett nytt 5 mom., till lagen en ny 33 a § och i stället för den 56 § som upphävts genom lag 1269/1997, till lagen en ny 56 § som följer:

1 a §

Förhållande till andra lagar

Vid behandlingen av ärenden som avses i denna lag iakttas lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) om inte något annat bestäms särskilt i denna lag.

På ett förhör som polisen verkställer för att utreda grunderna för asylansökan tillämpas lagen om förvaltningsförfarande, utan hinder av vad som bestäms i 1 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande.

På polisens utredning av en asylsökandes identitet, inresa och resrutt tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (493/1995).

1 b §

Allmänna mål

Statsrådet ställer upp de allmänna målen för Finlands immigrations- och flyktingpolitik.

1 c §

Tillämpning av lagen på minderåriga

I beslutsfattande som sker med stöd av denna lag och som rör ett barn som är yngre än 18 år skall särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till hans utveckling och hälsa.

Innan beslut fattas i ett ärende som rör ett barn som har fyllt 12 år skall barnet höras enligt 15 § lagen om förvaltningsförfarande, om hörandet inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikter skall beaktas enligt hans ålder och utvecklingsskede. Även ett yngre barn kan höras om han är så utvecklad att hans åsikter kan uppmärksammas.

3 §

Gränsövergångsställen

En utlänning får resa in i Finland och ut ur landet endast via ett gränsövergångsställe,

om något annat inte följer av ett internationellt fördrag som är bindande för Finland.

En passkontrollmyndighet kan på det sätt som vederbörande ministerium närmare bestämmer bevilja tillstånd till inresa eller utresa också via något annat ställe än ett gränsövergångsställe.

8 §

Förutsättningar för inresa

Av en utlänning som kommer till Finland krävs det att,

1) han har ett giltigt resedokument som berättigar till gränsövergång,

2) han har ett giltigt visum eller uppehållstillstånd, om inte något annat följer av ett internationellt fördrag som är bindande för Finland,

3) han vid behov presenterar dokument ur vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen i landet och att han har tillräckliga medel för sin försörjning med beaktande av såväl den planerade vistelsens längd som återresan till utflyttningslandet eller genomresan till ett sådant tredje land till vilket hans inresa är tryggad, eller att han lagligen förmår skaffa sig sådana medel,

4) inreseförbud inte har meddelats, och

5) han inte anses äventyra allmän ordning, säkerhet, folkhälsa eller Finlands internationella förbindelser.

Om grunderna för avvisning bestäms i 37 §.

Om visumfrihet stadgas genom förordning.

8 a §

Förutsättningarna för inresa för medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

När en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kommer till Finland krävs det att han uppvisar giltigt personbevis eller pass och att han inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsa.

Medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet behöver inte uppehållstillstånd om hans vistelse i landet varar högst tre månader. En arbetssökande medborgare i en stat inom Europeiska eko-

nomiska samarbetsområdet får även efter detta vistas i landet utan uppehållstillstånd under en skälig tid, om han fortfarande söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete.

12 §

Olika slags visum

I visumet antecknas hur många dagar visumet inom ramen för dess giltighetstid berättigar innehavaren att vistas i landet, samt i fråga om flergångsvisum dessutom det högsta antalet inresor till landet eller att visumet gäller för flera resor. Visum kan utfärdas att gälla högst till dess att passets giltighetstid utgår.

13 §

Visering

Den som kommer till Finland utan visum beviljas visum av utlänningsverket eller av passkontrollmyndigheten på inresestället på det sätt som anges närmare genom förordning.

Den lokala polisen kan förlänga den giltighetstid som antecknats i ett visum. Den giltighetstid som antecknats i ett visum får dock inte heller när den förlängts sträcka sig utöver visumets utgångsdatum och inte heller de maximitider som avses i 12 §.

Avslag på ansökan om visum meddelas skriftligen.

13 a §

Förutsättningar för visering

Visum kan beviljas om en utlänning uppfyller de förutsättningar för inresa till landet som anges i 8 § 1 mom. 1 samt 3—5 punkten. Av den som ansöker om visum kan krävas en försäkring för täckande av eventuella sjukdomskostnader så som vederbörande ministerium närmare bestämmer.

En utlänning som kommer till landet utan visum kan beviljas visum här, om han har vägande skäl för att han inte har skaffat visum innan han kom till landet.

18 §

Förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig utomlands uppehållstillstånd

Tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas, om

1) utlänningen är av finsk härkomst eller har något annat band till Finland,

2) utlänningen kommer att studera vid en läroinrättning i Finland och hans utkomst är tryggad,

3) utlänningen kan beviljas arbetstillstånd eller hans utkomst i Finland annars är tryggad, eller om

4) ett vägande humanitärt skäl talar för att tillstånd skall beviljas,

5) något annat särskilt skäl talar för att tillstånd skall beviljas och utlänningens utkomst i Finland är tryggad.

18 b §

Familjemedlem

Som familjemedlem anses maken till en i Finland bosatt person samt ett ogift barn under 18 år vars vårdnadshavare är en i Finland bosatt person. Om den person som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är hans vårdnadshavare familjemedlem.

Personer som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållande jämställs med makar. En förutsättning för detta är att de har bott tillsammans minst två år, förutom om de har ett gemensamt barn.

Om familjemedlemmar till medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet bestäms i 16 § 4 mom. I fråga om familjemedlemmar till medborgare i stater som har tillträtt Europeiska sociala stadgan (FördrS 44/1991) gäller vad som avtalas i fördraget.

18 c §

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

En familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller till en i Finland bosatt person som är

finsk medborgare eller medborgare i något annat nordiskt land beviljas uppehållstillstånd, om det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra tungt vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd. Beviljande av uppehållstillstånd avgörs med beaktande av alla omständigheter i sin helhet som framgår av ärendet.

En familjemedlem till en annan utlänning med uppehållstillstånd av permanent karaktär eller permanent uppehållstillstånd än en sådan som avses i 1 mom. eller 18 a § 1 mom. kan beviljas uppehållstillstånd förutsatt att, utöver vad som bestäms i 1 mom., hans eller hennes utkomst är tryggad.

Uppehållstillstånd kan beviljas en annan anhörig till en person som avses i 1 mom., om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga i Finland ämnar fortsätta leva i en sådan fast familjgemenskap som de tidigare levit i eller därför att den anhöriga är fullständigt beroende av den person som är bosatt i Finland. Dessutom förutsätts att det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra tungt vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd.

En familjemedlem till en person som tillfälligt vistas minst ett år i landet kan beviljas uppehållstillstånd om det inte finns några särskilda skäl att avvika från kravet på vistelsens längd. Dessutom förutsätts att familjemedlemmens utkomst är tryggad och att det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra tungt vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd.

En utlänning, som har beviljats uppehållstillstånd i Finland för inflyttning till landet, jämställs även om han ännu inte bor i landet med en person som vistas i Finland i sådana ärenden som avses i denna paragraf, om inte särskilda skäl talar emot detta.

18 d §

Förfarande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

Uppehållstillstånd på grund av familjeband kan utomlands sökas av en utlänning utan uppehållstillstånd (sökande). Ärendet kan likaså göras anhängigt av en sådan familjemedlem till sökanden som redan lagligen vistas i Finland.

När förutsättningarna för uppehållstillståndet utreds skall de parter som avses i 1 mom. höras. Sökanden kan åläggas att personligen infinna sig vid en finsk beskickning för att höras, om det inte med hänsyn till att har utretts skall ärendet anses vara obehövt.

Ärendet kan avgöras utan hinder av att den sökande inte personligen har infunnit sig för att höras eller av att han inte heller på något annat sätt har kunnat höras.

19 §

Beviljande av uppehållstillstånd i Finland

Utlänningsverket beviljar uppehållstillstånd av sådana vägande humanitära skäl som avses i 18 § 4 punkten och på grund av familjeband som avses i 18 c §. En person som kommer till landet inom ramen för Finlands flyktingkvot beviljas uppehållstillstånd av utlänningsverket.

Om beviljande av uppehållstillstånd på grund av behov av internationellt skydd bestäms i 5 kap.

20 §

Förutsättningarna för att bevilja en person som befinner sig i Finland uppehållstillstånd

Den som kommer till Finland utan uppehållstillstånd får beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd här, om

1) utlänningen har varit finsk medborgare eller om åtminstone den ena av hans föräldrar är eller har varit infödd finsk medborgare,

2) utlänningen redan före ankomsten till Finland har bott tillsammans med sin make som är bosatt i Finland eller fortgående har levat i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållande med någon som är bosatt i Finland, eller om

3) det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd.

En i 16 § 4 mom. avsedd person som kommer till Finland utan uppehållstillstånd i annat syfte än som turist beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om beviljande av permanent uppehållstillstånd bestäms i 16 § 5 mom.

25 §

Utlänningar som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd

Arbetstillstånd krävs inte av en utlänning

2) som innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som

b) är gift med en finsk medborgare eller med en utlänning som har permanent uppehållstillstånd i Finland eller fortgående lever i gemensamt hushåll med en sådan person under äktenskapsliknande förhållanden eller är under 18 år och ogift barn till en sådan person, eller

En utlänning som i egenskap av asylsökande har vistats i Finland tre månader får utföra arbete utan arbetstillstånd enligt vad som bestäms närmare av vederbörande ministerium.

26 §

Beviljande av arbetstillstånd

En utlänning som vistas i Finland beviljas arbetstillstånd av utlänningsverket eller av den lokala polisen i samband med uppehållstillståndet. En utlänning som vistas i landet och som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas arbetstillstånd av den lokala polisen. Innan arbetstillstånd beviljas skall utlåtande av arbetsmyndigheten inhämtas, om vederbörande ministerium inte bestämmer något annat.

5 kap.

Beviljande av internationellt skydd

30 §

Beviljande av asyl

En utlänning beviljas asyl och uppehållstillstånd, om han till följd av att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning uppehåller sig utanför sitt hemland eller det land

där han är stadigvarande bosatt, och om han på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av denna stats skydd.

31 §

Behov av skydd

En utlänning som uppehåller sig i landet kan beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd ifall han i sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt hotas av dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling eller annan behandling som är kränkande för människovärdet, eller om han på grund av väpnad konflikt eller en miljökatastrof inte kan återvända dit.

33 a §

Tryggt asylland

Trygga asyländer är sådana stater som utan geografiska förbehåll har tillträtt konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) och iaktar denna samt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976), konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989).

Om trygga asyländer bestäms genom förordning.

34 §

Uppenbart ogrundad asylansökan

En asylansökan betraktas som uppenbart ogrundad om

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

35 §

Flyktingskap

Med flykting avses en utlänning som

2) har beviljats uppehållstillstånd som flykting inom ramen för Finlands flyktingkvot,

3) är familjemedlem till en utlänning som avses i 1 eller 2 punkten och har beviljats uppehållstillstånd på grund av familjeband, om han med hänsyn till omständigheterna skall betraktas som flykting.

37 §

Grunder för avvísning

En utlänning får avvisas, om

1) han inte uppfyller de förutsättningar för inresa till landet som anges i 8 §,

2) han inte har arbetstillstånd när sådant krävs,

3) han vid passkontrollen vägrar lämna nödvändiga upplysningar om sin identitet eller resa eller om han uppsåtligen lämnar oriktiga upplysningar om dem,

4) det med fog kan antas att han kommer att skaffa sig inkomster på ett oärligt sätt eller att sälja sexuella tjänster,

5) det på grund av ett utdömt frihetsstraff eller annars med fog kan antas att han i Finland eller i något annat nordiskt land kommer att begå ett brott för vilket föreskrivs strängare straff än ett års fängelse, eller

6) det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller annars med fog kan antas att han i Finland kommer att bedriva sabotage, spioneri, olaglig underrättelseverksamhet eller någon annan verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat.

Aven en utlänning vars fortsatta vistelse i landet skulle kräva uppehållstillstånd, men som inte har beviljats ett sådant kan avvisas.

En utlänning vars rätt att uppehålla sig i landet grundar sig på fördraget om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kan avvisas endast av skäl som grundar sig på allmän ordning och säkerhet samt folkhälsa.

38 §

Avvisning

Avvisning skall ske så snart det har varit möjligt att utreda att utlänningens inresa eller vistelse i landet inte kan tillåtas. När avvisning provas skall hänsyn tas till alla omständigheter och förhållanden i sin helhet som inverkar på saken. Sådana är åtminstone vistelsens längd, förhållandet mellan barn och förälder, familjeband och andra band till Finland.

Ingen får avvisas till ett område där han kan bli utsatt för sådan behandling som avses i 30 eller 31 § eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område.

39 §

Beslut om avvisning

Beslut om avvisning fattas av passkontrollmyndigheten eller polisen enligt vederbörande ministeriums anvisningar. Om avvisningen sker med stöd av 37 § 2 mom. eller om utlänningen har ansökt om asyl i Finland, skall beslut om avvisning dock fattas av utlänningsverket.

Om ett avvisningsärende har betydelse för tillämpningen av 37 § i andra liknande fall, får passkontrollmyndigheten eller polisen hänskjuta saken till utlänningsverket för avgörande. Utlänningsverket får också på eget initiativ ta upp ett avvisningsärende för avgörande.

Om den som skall avvisas har visum eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats av en finsk beskickning och avvisningen sker på de grunder som anges i 37 § 1 mom., återkallas visumet eller uppehållstillståndet av den som beslutar om avvisningen.

Passkontrollmyndigheten eller polisen skall i de fall som nämns i 37 § 1 mom. fatta beslut om avvisning inom tre månader efter att utlänningen anlant till Finland. Utlänningsverket kan fatta beslut om avvisning i samband med avslag på en ansökan om asyl eller uppehållstillstånd.

40 §

Utvisningsgrunder

En utlänning som har haft uppehållstillstånd i landet får utvisas ur Finland

1) om han vistas i landet utan pass eller uppehållstillstånd, när ett sådant krävs,

2) om han under en kort vistelse i landet har gjort sig oförmögen att ta hand om sig själv,

3) om han har gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs ett års fängelse eller ett strängare straff, eller om han upprepade gånger har gjort sig skyldig till brott,

4) om han genom sitt uppträdande har vi-

sat att han är farlig för andras säkerhet, eller

5) om han har bedrivit, eller det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller annars med fog kan antas att han börjar bedriva sabotage, spioneri, olaglig underrättelseverksamhet eller någon annan verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat.

41 §

Utvisning

Ingen får utvisas till ett område där han kan bli utsatt för sådan behandling som avses i 30 eller 31 §, eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område.

44 §

Återtransport och särskilda kostnader

Om en utlänning har lämnat ett fartyg och stannat i land utan sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs, är fartygets befälhavare samt redaren och den speditörsrörelse som redaren har anlitat skyldiga att solidariskt ersätta statens kostnader för utlänningens vistelse här och för avvisningen.

47 §

Beslut om förvar

En utlänning som har tagits i förvar skall så snart som möjligt sändas till en plats som särskilt är avsedd för ändamålet. I fråga om behandlingen av dem som har tagits i förvar gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om behandling av rannsakningsfångar.

56 §

Överklagande av beslut om uppehållstillstånd för medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

En medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en fa-

miljemedlem till honom som är missnöjd med ett beslut om vägran att bevilja uppehållstillstånd, får anföra besvär över beslutet hos länsrätten i Nylands län enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

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, om uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband med stöd av 18 c § eller om när flyktingskap upphör eller om avvisning i annat fall än det som avses i 34 a §, får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga det hos länsrätten i Nylands län enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

60 §

Begränsningar av besvärsrätten

I andra fall än de som anges i 55, 56 och 57 § får ändring i beslut som fattats med stöd av denna lag inte sökas genom besvär.

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 och avgörandet har vunnit laga kraft. Besvär i fall som avses i 57 § 2 mom. uppskjuter verkställigheten av beslutet tills ärendet är avgjort.

73 §

Tillsyn

Utlänningsverket och polisen övervakar att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. Utöver gränsbevakningsväsendet övervakar också tullmyndigheterna i egenskap av passkontrollmyndighet att bestämmelserna om utlänningars inresa och utresa följs. Dessutom övervakar arbetsmyndigheten att gällande bestämmelser om utlänningars arbete iakttas.

Denna lag träder i kraft den .

Helsingfors den 8 maj 1998

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Inrikesminister *Jan-Erik Enestam*

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

upphävs i utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991), 26 § 3 mom., 32 § 4 mom., 35 § 1 mom. 4 och 5 punkten och 72 §,

av dessa lagrum 26 § 3 mom. sådant det lyder i lag 154/1995 och 32 § 4 mom. sådant det lyder i lag 1183/1997,

ändras 3 och 8 §, 12 § 7 mom., 13 § 3 och 5 mom., 18 §, 19 § 2 mom., 20 §, 25 § 1 mom. 2 punkten underpunkt b, 26 § 2 mom., rubriken för 5 kap., 30 § 1 mom., 31 §, 34 § 4 punkten, 35 § 1 mom. 2 och 3 punkten, 37—39 §, 40 § 1 mom., 41 § 2 mom., 44 § 3 mom., 47 § 2 mom., 57 § 1 mom., 60 §, 62 § 1 mom. och 73 §,

av dessa lagrum 8 § och 20 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 640/1993, 12 § 7 mom. sådant det lyder i lag 606/1997, 13 § 3 mom. och 19 § 2 mom. sådana de lyder i nämnda lag 154/1995, 13 § 5 mom., 18 och 31 §, 35 § 1 mom. 3 punkten, 37 och 38 § och 47 § 2 mom. sådana de lyder i lag 639/1993, 34 § 4 punkten, 57 § 1 mom., 60 § och 62 § 1 mom. sådana de lyder i lag 1269/1997, 39 § sådan den lyder i nämnda lag 639/1993, 154/195 och 1269/1997, 40 § 1 mom. sådant det lyder delvis ändrat i nämnda lag 639/1993 och 73 § sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 154/1995, samt

fogas till lagen nya 1 a—c, 8 a §, till 13 a §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 639/1993 och 154/1995, ett nytt 7 mom., till lagen nya 13 a och 18 b—18 d §, till 19 §, sådan den lyder i nämnda lag 154/1995, ett nytt 5 mom., till 25 §, sådan den lyder delvis ändrad i nämnda lag 640/1993, ett nytt 5 mom., till lagen en ny 33 a § och i stället för den 56 § som upphävts genom lag 1269/1997, till lagen en ny 56 § som följer:

Gällande lydelse

Förslagen lydelse

1 a §

Förhållande till andra lagar

Vid behandlingen av ärenden som avses i denna lag iakttas lagen om förvaltningsförfarande (598/1982) om inte något annat bestäms särskilt i denna lag.

På ett förhör som polisen verkställer för att utreda grunderna för asylansökan tillämpas lagen om förvaltningsförfarande, utan hinder av vad som bestäms i 1 § 2 mom. lagen om förvaltningsförfarande.

På polisens utredning av en asylsökandes identitet, inresa och resrutt tillämpas bestämmelserna om polisundersökning i polislagen (493/1995).

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

1 b §

Allmänna mål

Statsrådet ställer upp de allmänna målen för Finlands immigrations- och flyktingpolitik.

1 c §

Tillämpning av lagen på minderåriga

I beslutsfattande som sker med stöd av denna lag och som rör ett barn som är yngre än 18 år skall särskild uppmärksamhet fästas vid barnets bästa samt vid omständigheter som hänför sig till hans utveckling och hälsa.

Innan beslut fattas i ett ärende som rör ett barn som har fyllt 12 år skall barnet höras enligt 15 § lagen om förvaltningsförfarande, om hörandet inte är uppenbart onödigt. Barnets åsikter skall beaktas enligt hans ålder och utvecklingsskede. Även ett yngre barn kan höras om han är så utvecklad att hans åsikter kan uppmärksammas.

3 §

Inrese- och utreseställen

En utlänning får resa in i Finland och ut ur landet endast genom fastställda passkontrollställen, om inte något annat följer av internationella avtal som binder Finland.

Inrikesministeriet får bevilja tillstånd till inresa och utresa också på någon annan plats än ett passkontrollställe.

8 §

Tillstånd att resa in och att vistas i landet

En utlänning som kommer till Finland eller vistas här skall ha visum eller uppehållstillstånd, om inte något annat följer av internationella avtal som binder Finland.

3 §

Gränsövergångsställen

En utlänning får resa in i Finland och ut ur landet endast via ett gränsövergångsställe, om något annat inte följer av ett internationellt fördrag som är bindande för Finland.

En passkontrollmyndighet kan på det sätt som vederbörande ministerium närmare bestämmer bevilja tillstånd till inresa eller utresa också via något annat ställe än ett gränsövergångsställe.

8 §

Förutsättningar för inresa

Av en utlänning som kommer till Finland krävs det att,

1) han har ett giltigt resedokument som berättigar till gränsövergång,

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet behöver inte uppehållstillstånd om hans vistelse i landet varar högst tre månader. En arbetssökande medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får även efter detta vistas i landet utan uppehållstillstånd under en skälig tid, om han fortfarande söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete.

En utlänning som kommer till Finland utan visum får beviljas visum här, om han lägger fram vågande skäl för att han inte har skaffat visum innan han kom till landet. En utlänning som kommer till Finland utan uppehållstillstånd får beviljas uppehållstillstånd här på de villkor som anges i 20 §.

Om visumfrihet stadgas genom förordning.

2) han har ett giltigt visum eller uppehållstillstånd, om inte något annat följer av ett internationellt fördrag som är bindande för Finland,

3) han vid behov presenterar dokument ur vilka framgår syftet med och förutsättningarna för den planerade vistelsen i landet och att han har tillräckliga medel för sin försörjning med beaktande av såväl den planerade vistelsens längd som återresan till utflyttningslandet eller genomresan till ett sådant tredje land till vilket hans inresa är tryggad, eller att han lagligen förmår skaffa sig sådana medel,

4) inreseförbud inte har meddelats, och

5) han inte anses äventyra allmän ordning, säkerhet, folkhälsa eller Finlands internationella förbindelser.

Om grunderna för avvísning bestäms i 37 §.

(jfr. 13 a § 2 mom.)

Om visumfrihet stadgas genom förordning.

8 a §

Förutsättningarna för inresa för medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

När en medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kommer till Finland krävs det att han uppvisar giltigt personbevis eller pass och att han inte anses äventyra allmän ordning och säkerhet eller folkhälsa.

Medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet behöver inte

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

uppehållstillstånd om hans vistelse i landet varar högst tre månader. En arbetssökande medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet får även efter detta vistas i landet utan uppehållstillstånd under en skälig tid, om han fortfarande söker arbete och har faktiska möjligheter att få arbete.

12 §

Olika slags visum

I visumet antecknas den längsta tid som visumet berättigar innehavaren att vistas i landet samt i fråga om flergångsvisum dessutom det högsta antalet inresor till landet eller att visumet gäller för flera resor. Visum kan ges högst för den tid som passet gäller.

I visumet antecknas *hur många dagar* visumet *inom ramen för dess giltighetstid* berättigar innehavaren att vistas i landet, samt i fråga om flergångsvisum dessutom det högsta antalet inresor till landet eller att visumet gäller för flera resor. Visum kan *utfärdas att gälla* högst till *dess att passets giltighetstid utgår*.

13 §

Visering

Den som kommer till Finland utan visum beviljas visum av utlänningsverket eller enligt verkets anvisningar av passkontrollmyndigheten på inresestället.

Den som kommer till Finland utan visum beviljas visum av utlänningsverket eller av passkontrollmyndigheten på inresestället *på det sätt som anges närmare genom förordning*.

Den lokala polisen kan förlänga giltighetstiden för visum. Giltighetstiden för visum får dock inte ens när den förlängts överstiga de maximitider som avses i 12 §.

Den lokala polisen kan förlänga *den giltighetstid som antecknats i ett visum*. *Den giltighetstid som antecknats i ett visum* får dock inte ens när den förlängts *sträcka sig utöver visumets utgångsdatum och inte heller de maximitider som avses i 12 §*.

Avslag på ansökan om visum meddelas skriftligen.

13 a §

Förutsättningar för visering

Visum kan beviljas om en utlänning uppfyller de förutsättningar för inresa till landet som anges i 8 § 1 mom. 1 samt 3—5 punk-

Gällande lydelse

18 §

*Förutsättningarna för att bevilja
uppehållstillstånd utomlands*

Tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas, om

1) *en nära släkting till utlänningen bor i Finland eller om utlänningen är av finsk härkomst eller har något annat band till Finland;*

2) *utlänningen kommer att studera vid en läroinrättning i Finland och hans utkomst är tryggad,*

3) *utlänningen kan beviljas arbetstillstånd eller hans utkomst i Finland annars är tryggad, eller om*

4) *ett vägande humanitärt eller något annat särskilt skäl talar för att tillstånd skall beviljas.*

Statsrådet kan besluta i vilka andra fall uppehållstillstånd kand beviljas utomlands.

Föreslagen lydelse

18 §

*Förutsättningarna för att bevilja **en person**
som **befinner sig** utomlands
uppehållstillstånd*

Tidsbegränsat uppehållstillstånd får beviljas, om

1) *utlänningen är av finsk härkomst eller har något annat band till Finland,*

2) *utlänningen kommer att studera vid en läroinrättning i Finland och hans utkomst är tryggad,*

3) *utlänningen kan beviljas arbetstillstånd eller hans utkomst i Finland annars är tryggad,*

4) *ett vägande humanitärt skäl talar för att tillstånd skall beviljas, eller om*

5) *något annat särskilt skäl talar för att tillstånd skall beviljas och utlänningens utkomst i Finland är tryggad.*

18 b §

Familjemedlem

Som familjemedlem anses maken till en i Finland bosatt person samt ett ogift barn under 18 år vars vårdnadshavare är en i Finland bosatt person. Om den person som är bosatt i Finland är ett minderårigt barn, är hans vårdnadshavare familjemedlem.

Personer som fortlöpande lever i gemensamt hushåll under äktenskapsliknande förhållande jämställs med makar. En förutsättning för detta är att de har bott tillsammans minst två år, förutom om de har ett gemensamt barn.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Om familjemedlemmar till medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet bestäms i 16 § 4 mom. I fråga om familjemedlemmar till medborgare i stater som har tillträtt Europeiska sociala stadgan (FördrS 44/1991) gäller vad som avtalas i fördraget.

18 c §

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

En familjemedlem till en i Finland bosatt utlänning som har fått uppehållstillstånd på grund av flyktingskap eller behov av skydd eller till en i Finland bosatt person som är finsk medborgare eller medborgare i något annat nordiskt land beviljas uppehållstillstånd, om det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra tungt vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd. Beviljande av uppehållstillstånd avgörs med beaktande av alla omständigheter i sin helhet som framgår av ärendet.

En familjemedlem till en annan utlänning med uppehållstillstånd av permanent karaktär eller permanent uppehållstillstånd än en sådan som avses i 1 mom. eller 18 a § 1 mom. kan beviljas uppehållstillstånd förutsatt att, utöver vad som bestäms i 1 mom., hans eller hennes utkomst är tryggad.

Uppehållstillstånd kan beviljas en annan anhörig till en person som avses i 1 mom., om det är oskäligt att vägra uppehållstillstånd därför att personerna i fråga i Finland ämnar fortsätta leva i en sådan fast familjegemenskap som de tidigare levit i eller därför att den anhöriga är fullständigt beroende av den person som är bosatt i Finland. Dessutom förutsätts att det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra tungt vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd.

En familjemedlem till en person som tillfälligt vistas minst ett år i landet kan beviljas uppehållstillstånd om det inte finns några särskilda skäl att avvika från kravet på vistelsens längd. Dessutom förutsätts att familjemedlemmen har tillräckligt ekonomiska resurser för att kunna försörja sig själv och sin familj i landet.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

jemedlemmens utkomst är tryggad och att det inte finns några på allmän ordning eller säkerhet grundade eller andra tungt vägande skäl som talar emot beviljandet av uppehållstillstånd.

En utlänning, som har beviljats uppehållstillstånd i Finland för inflyttning till landet, jämsätts även om han ännu inte bor i landet med en person som vistas i Finland i sådana ärenden som avses i denna paragraf, om inte särskilda skäl talar emot detta.

18 d §

Förfarande vid ansökan om uppehållstillstånd på grund av familjeband

Upphållstillstånd på grund av familjeband kan utomlands sökas av en utlänning utan uppehållstillstånd (sökande). Ärendet kan likaså göras anhängigt av en sådan familjemedlem till sökanden som redan lagligen vistas i Finland.

När förutsättningarna för uppehållstillståndet utreds skall de parter som avses i 1 mom. höras. Sökanden kan åläggas att personligen infinna sig vid en finsk beskickning för att höras, om det inte med hänsyn till att ärendet har utretts skall anses vara obehövt.

Ärendet kan avgöras utan hinder av att den sökande inte personligen har infunnit sig för att höras eller av att han inte heller på något annat sätt har kunnat höras.

19 §

Beviljande av uppehållstillstånd i Finland

På ansökan av en i Finland bosatt flykting som avses i 35 § 1 mom. 1 eller 2 punkten eller en person som på grund av behov av skydd eller av humanitära skäl fått uppehållstillstånd, kan utlänningsverket bevilja uppehållstillstånd för dennes familjemedlem som vistas utomlands och som avses i 35 § 1 mom. 3, 4 eller 5 punkten.

Utlänningsverket beviljar uppehållstillstånd av sådana vägande humanitära skäl som avses i 18 § 4 punkten och på grund av familjeband som avses i 18 c §. En person som kommer till landet inom ramen för Finlands flyktingkvot beviljas uppehållstillstånd av utlänningsverket.

Om beviljande av uppehållstillstånd på

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

grund av behov av internationellt skydd bestäms i 5 kap.

20 §

20 §

Förutsättningarna för att bevilja uppehållstillstånd i Finland

*Förutsättningarna för att bevilja **en person som befinner sig** i Finland uppehållstillstånd*

Den som kommer till Finland utan uppehållstillstånd får beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd här, om

1) utlänningen har varit finsk medborgare eller om åtminstone den ena av hans föräldrar är eller har varit finsk medborgare,

2) utlänningen redan före ankomsten till Finland har bott tillsammans med sin make som är bosatt i Finland eller har bott i äktenskapsliknande förhållande med någon som är bosatt i Finland,

3) *behov av skydd eller något vägande humanitärt skäl eller andra särskilda skäl talar för att tillstånd beviljas, eller om*

4) det vore uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd.

En i 16 § 4 mom. avsedd person som kommer till Finland utan uppehållstillstånd i annat syfte än som turist beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Den som har fått asyl i Finland och andra i 35 § nämnda flyktingar beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om beviljande av permanent uppehållstillstånd stadgas i 16 § 4 mom.

Den som kommer till Finland utan uppehållstillstånd får beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd här, om

1) utlänningen har varit finsk medborgare eller om åtminstone den ena av hans föräldrar är eller har varit *infödd* finsk medborgare,

2) utlänningen redan före ankomsten till Finland har bott tillsammans med sin make som är bosatt i Finland eller *fortgående har levat i gemensamt hushåll under* äktenskapsliknande förhållande med någon som är bosatt i Finland, *eller om*

3) *det är uppenbart oskäligt att vägra uppehållstillstånd.*

En i 16 § 4 mom. avsedd person som kommer till Finland utan uppehållstillstånd i annat syfte än som turist beviljas tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Om beviljande av permanent uppehållstillstånd bestäms i 16 § 5 mom.

25 §

Utlänningar som är befriade från skyldigheten att ha arbetstillstånd

Arbetstillstånd krävs inte av en utlänning

Arbetstillstånd krävs inte av en utlänning

2) som innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som

2) som innehar ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och som

b) är gift med eller barn till en finsk medborgare eller en i Finland stadigvarande bo-

b) är gift med en finsk medborgare eller *med en utlänning som har permanent uppe-*

Gällande lydelse

satt utlänning; eller

Föreslagen lydelse

hållstillstånd i Finland eller fortgående lever i gemensamt hushåll med en sådan person under äktenskapsliknande förhållanden eller är under 18 år och ogift barn till en sådan person, eller

En utlänning som i egenskap av asylsökande har vistats i Finland tre månader får utföra arbete utan arbetstillstånd enligt vad som bestäms närmare av vederbörande ministerium.

26 §

Beviljande av arbetstillstånd

En utlänning som vistas i Finland och som har tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas arbetstillstånd av arbetsmyndigheten.

En utlänning som vistas i Finland men som inte har uppehållstillstånd beviljas arbetstillstånd av utlänningsverket eller av den lokala polisen i samband med uppehållstillståndet. Innan arbetstillstånd beviljas skall utlåtande av arbetsmyndigheten inhämtas.

En utlänning som vistas i Finland beviljas arbetstillstånd av utlänningsverket eller av den lokala polisen i samband med uppehållstillståndet. En utlänning som vistas i landet och som har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas arbetstillstånd av den lokala polisen. Innan arbetstillstånd beviljas skall utlåtande av arbetsmyndigheten inhämtas, om vederbörande ministerium inte bestämmer något annat.

5 kap

Skydd mot förföljelse

30 §

Beviljande av asyl

En utlänning kan beviljas asyl, om han till följd av att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning uppehåller sig utanför den stat där han är medborgare eller här han vistas stadigvarande, och om han på grund av sin

5 kap

Beviljande av internationellt skydd

30 §

Beviljande av asyl

En utlänning beviljas asyl och uppehållstillstånd, om han till följd av att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet eller tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin politiska uppfattning uppehåller sig utanför sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt, och om han

Gällande lydelse

fruktan inte vill begagna sig av denna stats skydd.

31 §

Uppehållstillstånd på grund av behov av skydd

En utlänning som inte beviljas asyl, men som inte anses kunna återvända tryggt till sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt i Finland, kan beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd.

32 §

Asylansökan

En asylansökan kan även avslås genast, om den asylsökande kan sändas till en annan stat som enligt Dublinkonventionen är ansvarig för prövningen av ansökan.

Föreslagen lydelse

på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av *detta lands* skydd.

31 §

Behov av skydd

En utlänning som *uppehåller sig i landet* kan beviljas uppehållstillstånd på grund av behov av skydd *ifall han i sitt hemland eller det land där han är stadigvarande bosatt hotas av dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig behandling eller annan behandling som är kränkande för människovärdet, eller om han på grund av väpnad konflikt eller en miljökatastrof inte kan återvända dit.*

32 §

Asylansökan

(4 mom. upphävs)

33 a §

Tryggt asylland

Trygga asylländer är sådana stater som utan geografiska förbehåll har tillträtt konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) och iaktar denna samt den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976), konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (FördrS 60/1989).

Om trygga asylländer bestäms genom förordning.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

34 §

Uppenbart ogrundad asylansökan

En asylansökan betraktas som uppenbart ogrundad om

4) sökanden 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 är skyldig att pröva asylansökan.

En asylansökan betraktas som uppenbart ogrundad om

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

35 §

Flyktingskap

Med flykting avses en utlänning som

2) har tagits till Finland såsom en av För-
enta Nationernas flyktingkommissarie god-
känd flykting,

3) för återförening av familjen har beviljats uppehållstillstånd och är gift med eller lever i äktenskapsliknande förhållande med en utlänning som avses i 1 eller 2 punkten

4) har uppehållstillstånd och är minderårigt barn till en utlänning som avses i 1 eller 2 punkten,

5) har uppehållstillstånd och är far, mor eller minderårig syster eller bror till en minderårig utlänning som avses i 1 eller 2 punkten.

Med flykting avses en utlänning som

2) har beviljats uppehållstillstånd som flykting inom ramen för Finlands flyktingkvot,

3) är familjemedlem till en utlänning som avses i 1 eller 2 punkten och har beviljats uppehållstillstånd på grund av familjeband, om han med hänsyn till omständigheterna skall betraktas som flykting.

(4 punkten upphävs)

(5 punkten upphävs)

37 §

Grunder för avvissning

En utlänning får avvisas,

1) om han saknar pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs för inresa,

2) om han inte har arbetstillstånd när sådant krävs,

3) om han vid passkontrollen vägrar lämna nödvändiga upplysningar om sin identitet eller resa eller om han uppsåtligt lämnar oriktiga upplysningar om dem,

37 §

Grunder för avvissning

En utlänning får avvisas, om

1) han inte uppfyller de förutsättningar för inresa till landet som anges i 8 §,

2) han inte har arbetstillstånd när sådant krävs,

3) han vid passkontrollen vägrar lämna nödvändiga upplysningar om sin identitet eller resa eller om han uppsåtligt lämnar oriktiga upplysningar om dem,

Gällande lydelse

4) om han saknar nödvändiga tillgångar och därför inte kan sköta sin vistelse i Finland och sin hemresa, och om han inte i Finland har en mottagare som svarar för kostnaderna för vistelsen och hemresan,

5) om det med fog kan antas att han kommer att försörja sig på ett oärligt sätt,

6) om det på grund av ett utdömt frihetsstraff eller annars med fog kan antas att han i Finland eller i något annat nordiskt land kommer att begå ett brott för vilket stadgas strängare straff än ett års fängelse, eller

7) om det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller annars med fog kan antas att han i Finland kommer att bedriva sabotage, spioneri, olaglig underrättelseverksamhet eller någon annan verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat.

En utlänning som har meddelats inreseförbud i Finland eller något annat nordiskt land skall avvisas, om han inte beviljas visum eller uppehållstillstånd.

Även en utlänning som har kommit till landet med visum eller med stöd av visumfrihet kan avvisas, om en förlängning av hans vistelse i landet skulle förutsätta uppehållstillstånd men sådant tillstånd inte har beviljats honom.

38 §

Avvisning

Avvisning skall ske så snart det har varit möjligt att utreda att utlänningens inresa eller vistelse i landet inte kan tillåtas.

Föreslagen lydelse

4) det med fog kan antas att han kommer att skaffa sig inkomster på ett oärligt sätt eller att sälja sexuella tjänster.

5) det på grund av ett utdömt frihetsstraff eller annars med fog kan antas att han i Finland eller i något annat nordiskt land kommer att begå ett brott för vilket föreskrivs strängare straff än ett års fängelse, eller

6) det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller annars med fog kan antas att han i Finland kommer att bedriva sabotage, spioneri, olaglig underrättelseverksamhet eller någon annan verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat.

Även en utlänning vars fortsatta vistelse i landet skulle kräva uppehållstillstånd, men som inte har beviljats ett sådant kan avvisas.

En utlänning vars rätt att uppehålla sig i landet grundar sig på fördraget om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kan avvisas endast av skäl som grundar sig på allmän ordning och säkerhet samt folkhälsa.

38 §

Avvisning

Avvisning skall ske så snart det har varit möjligt att utreda att utlänningens inresa eller vistelse i landet inte kan tillåtas. När avvisning provas skall hänsyn tas till alla omständigheter och förhållanden i sin helhet som inverkar på saken. Sådana är åtminstone vistelsens längd, förhållandet mellan barn och förälder, familjeband och andra band till Finland.

Gällande lydelse

Ingen får avvisas till ett område där han kan bli utsatt för omänsklig behandling eller förföljelse som nämns i 30 § eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område.

39 §

Beslut om avvisning

Beslut om avvisning fattas av passkontrollmyndigheten enligt inrikesministeriets anvisningar. Sker avvisningen med stöd av 37 § 3 mom. eller har utlänningsansökt om asyl i Finland, skall beslut om avvisning dock fattas av utlänningsverket.

Om ett avvisningsärende har betydelse för tillämpningen av 37 § i andra liknande fall, får passkontrollmyndigheten hänskjuta saken till utlänningsverket. Utlänningsverket kan även på eget initiativ överta avgörandet av ett avvisningsärende.

Om den som skall avvisas har visum eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats av en finsk beskickning och avvisningen sker på de grunder som nämns i 37 § 1 eller 2 mom., återkallas visumet eller uppehållstillståndet av den som beslutar om avvisningen.

Passkontrollmyndigheten skall fatta beslut om avvisning i de fall som avses i 37 § 1 och 2 mom. inom tre månader efter att utlänningsansökan har anlänt till Finland. Utlänningsverket fattar beslut om avvisning i samband med ett avslag på ansökan om asyl eller uppehållstillstånd.

40 §

Utvisningsgrunder

En utlänningsansökan får utvisas ur Finland,

- 1) om han vistas i landet utan pass, visum eller uppehållstillstånd, när ett sådant krävs,
- 2) om han under en kort vistelse i Finland

Föreslagen lydelse

Ingen får avvisas till ett område där han kan bli utsatt för *sådan behandling som avses i 30 eller 31 §* eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område.

39 §

Beslut om avvisning

Beslut om avvisning fattas av passkontrollmyndigheten *eller polisen* enligt *vederbörande ministeriums anvisningar*. Om avvisningen sker med stöd av 37 § 2 mom. eller om utlänningsansökan har ansökt om asyl i Finland, skall beslut om avvisning dock fattas av utlänningsverket.

Om ett avvisningsärende har betydelse för tillämpningen av 37 § i andra liknande fall, får passkontrollmyndigheten eller polisen hänskjuta saken till utlänningsverket *för avgörande*. Utlänningsverket får också på eget initiativ *ta upp* ett avvisningsärende *för avgörande*.

Om den som skall avvisas har visum eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats av en finsk beskickning och avvisningen sker på de grunder som *anges* i 37 § 1 mom., återkallas visumet eller uppehållstillståndet av den som beslutar om avvisningen.

Passkontrollmyndigheten *eller polisen* skall i de fall som nämns i 37 § 1 mom. fatta beslut om avvisning inom tre månader efter att utlänningsansökan har anlänt till Finland. Utlänningsverket kan fatta beslut om avvisning i samband med avslag på en ansökan om asyl eller uppehållstillstånd.

40 §

Utvisningsgrunder

En utlänningsansökan *som har haft uppehållstillstånd i landet* får utvisas ur Finland

- 1) om han vistas i landet utan pass eller uppehållstillstånd, när ett sådant krävs,
- 2) om han under en kort vistelse i landet

Gällande lydelse

har gjort sig oförmögen att ta hand om sig själv,

3) om han har gjort sig skyldig till ett brott för vilket stadgas ett års fängelse eller ett strängare straff, eller om han upprepade gånger har gjort sig skyldig till brott,

4) om han genom sitt uppträdande har visat att han är farlig för andras säkerhet, eller

5) om han har bedrivit, eller det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller annars med fog kan antas, att han börjar bedriva sabotage, spioneri, olaglig underrättelseverksamhet eller någon annan verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat.

Föreslagen lydelse

har gjort sig oförmögen att ta hand om sig själv,

3) om han har gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs ett års fängelse eller ett strängare straff, eller om han upprepade gånger har gjort sig skyldig till brott,

4) om han genom sitt uppträdande har visat att han är farlig för andras säkerhet, eller

5) om han har bedrivit, eller det med hänsyn till hans tidigare verksamhet eller annars med fog kan antas att han börjar bedriva sabotage, spioneri, olaglig underrättelseverksamhet eller någon annan verksamhet som äventyrar Finlands förhållanden till en främmande stat.

41 §

Utvisning

Ingen får utvisas till ett område där han kan bli utsatt för omänsklig behandling eller förföljelse som nämns i 30 §, eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område.

Ingen får utvisas till ett område där han kan bli utsatt för *sådan* behandling *som avses i 30 eller 31 §*, eller till ett område från vilket han kan bli sänd till ett sådant område.

44 §

Återtransport och särskilda kostnader

Om en utlänning har lämnat ett fartyg och stannat i land utan sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs, är fartygets befälhavare, redaren och den speditörsrörelse som redaren har anlitat skyldiga att solidariskt ersätta statens kostnader för utlänningens vistelse här och för avvisningen *eller utvisningen*.

Om en utlänning har lämnat ett fartyg och stannat i land utan sådant pass, visum eller uppehållstillstånd som krävs, är fartygets befälhavare *samt* redaren och den speditörsrörelse som redaren har anlitat skyldiga att solidariskt ersätta statens kostnader för utlänningens vistelse här och för avvisningen.

47 §

Beslut om förvar

En utlänning som har tagits i förvar skall sändas till en plats som är lämplig för ändamålet. I fråga om behandlingen av dem som

En utlänning som har tagits i förvar skall *så snart som möjligt* sändas till en plats som *särskilt är avsedd* för ändamålet. I fråga om

Gällande lydelse

har tagits i förvar gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om behandlingen av rannsaktionsfångar.

Föreslagen lydelse

behandlingen av dem som har tagits i förvar gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om behandling av rannsaktionsfångar.

56 §

Överklagande av beslut om uppehållstillstånd för medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

En medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en familjemedlem till honom som är missnöjd med ett beslut om vägran att bevilja uppehållstillstånd, får anföra besvär över beslutet hos länsrätten i Nylands län enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

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 om avvisning och anknytande inreseförbud i annat fall än det som avses i 34 a §, får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga det hos länsrätten i Nylands län enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

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, *om uppehållstillstånd som beviljas på grund av familjeband med stöd av 18 c §* eller om när flyktingskap upphör eller om avvisning i annat fall än det som avses i 34 a §, får med hänvisning till att beslutet strider mot lag överklaga det hos länsrätten i Nylands län enligt vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen.

60 §

Begränsningar av besvärsrätten

I andra fall än de som anges i 55 och 57 § får ändring i beslut som fattats med stöd av denna lag inte sökas genom besvär.

60 §

Begränsningar av besvärsrätten

I andra fall än de som anges i 55, 56 och 57 § får ändring i beslut som fattats med stöd av denna lag inte sökas genom besvär.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

62 §

Möjligheterna att verkställa vissa beslut

Ett beslut om avvísning som fattats med stöd av 37 § 1 eller 2 mom. får verkställas utan hinder av att ändring i beslutet har sökts. Om besvärstillstånd sökts hos högsta förvaltningsdomstolen i fall som avses i 57 § uppskjuts verkställigheten av beslutet tills ärendet avgjorts.

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 och avgörandet har vunnit laga kraft. Besvär i fall som avses i 57 § 2 mom. uppskjuter verkställigheten av beslutet tills ärendet är avgjort.*

72 §

Meddelande av undantagsbestämmelser

Statsrådet har under krig eller krigshot eller även annars när det provas vara behövt på grund av rikets säkerhet eller exceptionella förhållanden rätt att meddela sådana föreskrifter om utlänningars inresa till Finland, deras vistelse och arbete här samt deras utresa som avviker från denna lag eller från stadganden och bestämmelser som meddelats med stöd av den.

72 §

Meddelande av undantagsbestämmelser

(upphävs)

73 §

Tillsyn

Inrikesministeriet, utlänningsverket och polisen övervakar att denna lag och de stadganden och bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. Också passkontrollanterna övervakar att stadgandena och bestämmelserna om utlänningars inresa och utresa följs. Dessutom övervakar arbetsmyndigheten att gällande författningar och bestämmelser om utlänningars arbete iakttas.

Om gränsbevakningsväsendets, tullverkets och andra myndigheters åligganden vid övervakningen av stadgandena och bestämmelserna om utlänningar stadgas särskilt.

73 §

Tillsyn

Utlänningsverket och polisen övervakar att denna lag och de bestämmelser som utfärdats med stöd av den iakttas. *Utöver gränsbevakningsväsendet övervakar också tullmyndigheterna i egenskap av passkontrollmyndighet att bestämmelserna om utlänningars inresa och utresa följs. Dessutom övervakar arbetsmyndigheten att gällande bestämmelser om utlänningars arbete iakttas.*

Denna lag träder i kraft den

*Bilaga 2***Förordning****om trygga asylländer**

På föredragning av inrikesministern bestäms med stöd av 33 a § utlänningslagen av den 22 februari 1991 (378/1991), sådan den lyder i lagen (/):

1 §*Förteckning över trygga asylländer*

Med stöd av 33 a § utlänningslagen är trygga asylländer:

- 1) medlemsstaterna inom Europeiska unionen
 - 2) medlemsstaterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
 - 3) Schweiz
 - 4) Amerikas förenta stater
 - 5) Australien
 - 6) Kanada
 - 7) Japan
 - 8) Nya Zeeland
-

2 §*Ikraftträdande*

Denna förordning träder i kraft den 1998 och gäller till och med den 1999.

