

RP 143/2024 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att utlänningslagen ändras.

De föreslagna ändringarna baserar sig på föresatserna om invandringspolitik i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering, genom vilka man eftersträvar att mer effektivt avlägsna personer som olagligen vistas i Finland och att bättre trygga allmän ordning och säkerhet och den nationella säkerheten. I bakgrunden till ändringarna ligger också delvis EU-lagstiftningen om asyl och återvändande.

I propositionen föreslås det att möjligheterna att ta utlänningar i förvar om de äventyrar allmän ordning och säkerhet utökas. Det föreslås att maximitiden för hållande i förvar ska förlängas från tolv månader till aderton månader i situationer som gäller avlägsnande ur landet. Till lagen fogas en möjlighet att förlänga maximitiden för hållande i förvar från sex månader till tolv månader innan ett beslut om avlägsnande ur landet fattas i situationer där den allmänna ordningen och säkerheten samt den nationella säkerheten är en faktor.

Det föreslås att regleringen av inreseförbud ska revideras. De viktigaste ändringarna i regleringen av inreseförbud gäller begränsning i viss utsträckning av helhetsbedömningen vid meddelande av inreseförbud, inreseförbudets längd samt vissa frågor som gäller myndigheternas befogenheter. Dessutom föreslås det att det till lagen fogas bestämmelser om återkallande av permanenta uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för personer som vistas utanför Finland och som äventyrar allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten.

Genom den föreslagna lagen kompletteras genomförandet av EU:s återvändandedirektiv på nationell nivå i och med att det i lagen tas in vissa skärpningar av bestämmelserna på det sätt som regeringsprogrammet förutsätter. Till lagen fogas till exempel bestämmelser om möjligheten att avvika från vissa bestämmelser om tagande i förvar i sådana nödsituationer som avses i återvändandedirektivet. I lagen föreslås dessutom vissa tekniska justeringar.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	5
1 Bakgrund och beredning.....	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Beredning.....	6
2 EU-rättsakternas målsättning och viktigaste innehåll	6
2.1 Återvändandedirektivet och kommissionens förslag till omarbetat återvändandedirektiv.....	6
2.1.1 Allmänt	6
2.1.2 Återvändandedirektivets tillämpningsområde	7
2.1.3 Den maximala längden på och prövning av tagande i förvar	8
2.1.4 Förutsättningar för tagande i förvar	9
2.1.5 Risk för avvikande.....	10
2.1.6 Begreppet inreseförbud och meddelande om inreseförbud	11
2.1.7 Inreseförbuds varaktighet och startpunkt.....	11
2.2 Mottagningsdirektivet och det omarbetade mottagningsdirektivet	12
2.2.1 Allmänt	12
2.2.2 Bestämmelser om förutsättningar för tagande i förvar	12
2.2.3 Förvarstid och domstolsbehandling.....	13
3 Nuläge och bedömning av nuläget	13
3.1 Tagande i förvar.....	13
3.1.1 Allmänt	13
3.1.2 Förutsättningar för tagande i förvar	15
3.1.2.1 Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder	15
3.1.2.2 Särskilda förutsättningar för tagande i förvar.....	15
3.1.2.3 Tagande i förvar med hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet samt nationell säkerhet.....	16
3.1.2.4 Risk för avvikande.....	18
3.1.2.5 Tagande av barn i förvar.....	19
3.1.2.6 Den maximala förvarstiden.....	20
3.1.2.7 Behörighet att fatta beslut om tagande i förvar och andra säkringsåtgärder samt tingsrättsbehandling.....	22
3.1.2.8 Ny behandling i tingsrätten av ett ärende som gäller tagande i förvar	23
3.2 Inreseförbud	24
3.2.1 Meddelande av inreseförbud.....	24
3.2.2 Inreseförbudets längd och startpunkt för giltigheten	26
3.2.3 Registrering av inreseförbud i Schengens informationssystem.....	28
3.2.4 Återkallande av inreseförbud.....	29
3.2.5 Behörighet vid meddelande och återkallande av inreseförbud.....	30
3.2.6 Följder av inreseförbud och av brott mot inreseförbud	31
3.3 Återkallande av permanent uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för personer som befinner sig utanför Finland	31
3.3.1 Förhindrande av inresa i fråga om en person som äventyrar den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten.....	31

3.3.2	Nya fenomen där en utlännings inresa i Finland behöver gå att förhindra.....	32
3.3.3	Återkallande av permanent uppehållstillstånd, upphörande av status som internationellt skyddsbehövande och meddelande av inreseförbud, när en person vistas utanför Finland.....	33
3.3.4	Hörande av en person som vistas utomlands.....	34
3.3.5	Delgivning av beslut till utlandet.....	36
3.4	Upphållsrätt.....	37
4	Internationella förpliktelser och central rättspraxis.....	38
4.1	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens avgörandepraxis.....	38
4.2	Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol.....	39
4.2.1	Tagande i förvar.....	39
4.2.2	Allmän ordning, allmän säkerhet och nationell säkerhet.....	41
4.2.3	Risk för avvikande.....	42
4.2.4	Inreseförbud.....	42
4.3	Förenta nationernas människorättskonventioner.....	43
5	Målsättning.....	44
6	Förslagen och deras konsekvenser.....	45
6.1	De viktigaste förslagen.....	45
6.2	De huvudsakliga konsekvenserna.....	46
6.2.1	Samverkan med andra projekt.....	46
6.2.2	Ekonomiska konsekvenser.....	48
6.2.3	Konsekvenser för myndigheterna.....	51
6.2.4	Andra samhällsliga konsekvenser.....	52
6.2.4.1	Konsekvenser för individens ställning.....	52
6.2.4.2	Konsekvenser för jämställdheten mellan könen.....	54
6.2.4.3	Konsekvenser för barn.....	54
6.2.4.4	Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna.....	55
6.2.4.5	Konsekvenser för säkerhet och brottsbekämpning.....	57
7	Alternativa handlingsvägar.....	59
7.1	Åtgärder som vidtagits av andra länder.....	59
7.1.1	Tagande i förvar.....	59
7.1.1.1	Allmänt om förvarstidens längd och om domstolsbehandlingar i andra länder.....	59
7.1.1.2	Nederländerna.....	60
7.1.1.3	Norge.....	60
7.1.1.4	Sverige.....	61
7.1.1.5	Danmark.....	62
7.1.2	Inreseförbud.....	63
7.1.2.1	Nederländerna.....	63
7.1.2.2	Belgien.....	63
7.1.2.3	Norge.....	64
7.1.2.4	Sverige.....	64
7.1.2.5	Tyskland.....	65
7.1.2.6	Danmark.....	65
7.1.3	Meddelande av inreseförbud för personer som vistas utanför medlemsländerna.....	66

7.1.4 Slutsatser av de andra nordiska ländernas metoder	66
7.2 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	67
8 Remissvar	68
9 Specialmotivering	71
10 Ikraftträdande	96
11 Förhållande till andra propositioner	97
11.1 Samband med andra propositioner	97
12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	97
12.1 Allmänt	97
12.2 Rätt till personlig frihet	98
12.3 Förvarets varaktighet	100
12.4 Tagande av barn i förvar och beaktande av barnets bästa	101
12.5 Rätt att resa in och vistas i Finland samt förbud mot tillbakasändning	102
12.6 Skydd för privatlivet och barnets bästa i samband med att inreseförbud meddelas	103
12.7 Rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt	104
12.8 Jämlikhet	105
12.9 Befogenhetsbestämmelserna	107
12.10 Nödsituationer enligt återvändandedirektivet	108
LAGFÖRSLAG	109
Lag om ändring av utlänningslagen	109
BILAGA	118
PARALLELLELTEXT	118
Lag om ändring av utlänningslagen	118

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Ett viktigt invandrapolitiskt mål i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ”Ett starkt och engagerat Finland” är att de som fått avslag återvänder eller återsänds till utreseländerna så snart som möjligt. För att nå detta mål genomför regeringen ett paket för frivillig återresa och avlägsnande ur landet. En av åtgärderna i paketet gäller tagande i förvar. Enligt det görs det ”möjligt att med hänsyn till allmän ordning och säkerhet ta en person i förvar och att förlänga tiden för hållandet i förvar till tolv månader i stället för nuvarande sex månader. Möjligheterna till tagande i förvar ökas i fråga om personer som gjort sig skyldiga till allvarliga brott.”

I utredningen ”Beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan: Utredning om behoven att ändra lagstiftningen” (Inrikesministeriets publikationer 2022:20, på finska, med presentationsblad på svenska)¹, av en arbetsgrupp som arbetat under ledning av inrikesministeriet, hänvisas till organiserade störningssituationer som skett vid förläggningarna under åren 2015–2016 och det konstateras att utifrån dessa erfarenheter behövs tagande i förvar också för den allmänna ordningen.

Enligt regeringsprogrammet ska bestämmelserna om inreseförbud revideras. I programmet finns en särskild skrivning om att det för en utlänning som befinner sig utanför Finland görs möjligt att utan att personen hörs i Finland återkalla uppehållstillståndet och meddela inreseförbud på grund av äventyrande av allmän ordning och säkerhet eller av nationell säkerhet. En skrivning om de åtgärder som gäller detta finns i åtgärdsprogrammet mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet för åren 2021–2024². Meddelande av inreseförbud för någon som vistas utanför Finland behandlas också i motsvarande program för åren 2017–2020³ och 2012–2015⁴.

Dessutom konstateras det i regeringsprogrammet att de skärpningar som är möjliga enligt Europeiska unionens återvändandedirektiv görs och bästa praxis införs till stöd för regeringens mål att skärpa asylpolitiken. Europeiska kommissionen har konstaterat att för Finlands del är det nationella genomförandet av återvändandedirektivet prickfritt, men vid en genomgång av det nationella genomförandet och eventuella kompletteringsbehov framkom några möjligheter till skärpningar och ändringar.

¹https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163861/SM_2022_20.pdf?sequence=4&isAllowed=y

²https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163305/SM_2021_29.pdf

³https://poliisi.fi/documents/25235045/42553324/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020.pdf/25fb329f-7763-c260-6330-e691733192fe/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020.pdf?t=1605250652082

⁴https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79482/sm_372012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Europeiska kommissionens Schengenutvärdering inom delområdet återsändande gjordes i Finland i maj–juni 2023. I propositionen beaktas sådana rekommendationer av kommissionen som bygger på Schengenutvärderingen och hör till propositionens regleringshelhet.

1.2 Beredning

Regeringspropositionen har beretts vid inrikesministeriet. Beredningen har fått stöd av experter från Polisstyrelsen, skyddspolisen och Migrationsverket. Även justitieministeriet har hörts under beredningen.

Propositionsutkastet var på remiss från den 17 maj till den 28 juni 2024. Utlåtanden begärdes av sammanlagt 42 instanser, och dessutom hade också andra instanser möjlighet att lämna utlåtande om utkastet till proposition i tjänsten utlåtande.fi. Det kom in sammanlagt 32 remissvar och ett sammandrag har gjorts av dem.

Remissvaren och hur de har beaktats behandlas i avsnitt 8.

Beredningsunderlaget för regeringspropositionen finns till påseende på inrikesministeriets webbplats <https://intermin.fi/sv/projekt-och-lagberedning/projektsida?tunnus=SM043:00/2023>

2 EU-rättsakternas målsättning och viktigaste innehåll

2.1 Återvändandedirektivet och kommissionens förslag till omarbetat återvändandedirektiv

2.1.1 Allmänt

Europaparlamentet och rådet antog den 16 december 2008 ett direktiv om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (2008/115/EG), nedan *återvändandedirektivet*.⁵ Målet med direktivet är att införa gemensamma bestämmelser för medlemsstaterna i fråga om återvändande, avlägsnande ur landet, användning av tvångsmedel, förvar och inreseförbud. Direktivet innehåller processuella miniminormer. På flera punkter har medlemsstaterna prövningsrätt vid genomförandet av bestämmelserna i direktivet genom att de kan beakta särdragen i sin nationella rätt.

Europeiska kommissionen meddelade den 16 november 2017 en rekommendation (EU) 2017/2338 om upprättande av en gemensam ”Handbok om återvändande” som ska användas av medlemsstaternas behöriga myndigheter när de utför uppgifter i samband med återvändande, nedan *handbok om återvändande*.⁶ Handboken om återvändande innehåller anvisningar för de nationella myndigheterna om hur bestämmelserna i återvändandedirektivet ska tolkas. Syftet med handboken är att förbättra effektiviteten i återvändandesystemet och samtidigt säkerställa att de grundläggande rättigheterna tillgodoses fullt ut. I handboken om återvändande beaktas kommissionens rekommendation (EU) 2017/432 av den 7 mars 2017 om effektivare återvändanden vid tillämpningen av återvändandedirektivet.⁷

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0432>

Europeiska kommissionen lade den 12 september 2018 fram ett förslag till omarbetning av återvändandedirektivet (COM (2018) 634 final)⁸. Kommissionen motiverade sitt förslag med att praxis för att genomföra direktivet varierar i de olika medlemsstaterna och är inte heller tillräckligt effektiv. Som enskilda exempel lyfte kommissionen fram inkonsekventa definitioner och tolkningar av risken för avvikande och användningen av förvar och dessa leder till att de som ska sändas tillbaka avviker och till sekundära förflyttningar. Rådet har godkänt en partiell allmän riktlinje om förslaget (10144/19, 13.6.2019).⁹ Under den förra lagstiftningsperioden blev Europaparlamentets ställningstagande om direktivet inte färdigt, och trepartssamtal hann inte inledas. Avgörandet om att omarbeta återvändandedirektivet överfördes således till den inledda lagstiftningsperioden.

Kommissionen föreslog bland annat följande ändringar för att effektivisera återvändandeförfarandet: en förtydligad definition av risk för avvikande, åläggande av en skyldighet att samarbeta med de nationella myndigheterna i alla faser av återvändandeförfarandet och en ny grund för tagande i förvar som bygger på den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten och den nationella säkerheten. Risken för avvikande och en ny grund för tagande i förvar behandlas närmare nedan. I fråga om skyldigheten att samarbeta påpekade kommissionen att det allt oftare har noterats att tredjelandsmedborgare inte samarbetar under återvändandeförfarandena, och därigenom hindrar återvändandet. Därför föreslår kommissionen en uttrycklig skyldighet att samarbeta med de nationella myndigheterna för att säkerställa att återvändandet kan genomföras.

När regeringspropositionen beretts har återvändandedirektivet gått igenom med tanke på skärpningarna på det sätt som förutsätts i regeringsprogrammet. Följande möjligheter till ändringar enligt direktivet har identifierats: förlängning av maximitiden för hållande i förvar, förtydligande av grunderna för risk för avvikande, definition av olaglig vistelse, undantag från vissa bestämmelser om tagande i förvar i nödsituationer och begränsning av helhetsbedömningen i vissa situationer.

Kommissionens förslag till omarbetat återvändandedirektiv utgör ännu inte gällande lagstiftning. Medlemsländerna har dock nått ömsesidigt samförstånd om texten i form av en partiell allmän riktlinje, som också Finland har förbundit sig till. Förslaget har gått igenom med tanke på vilka av de föreslagna ändringarna som kan införlivas i den nationella lagstiftningen inom ramen för det gällande återvändandedirektivet. Möjliga ändringar som bygger på kommissionens förslag är bedömningsgrunderna för risken för avvikande och utlännings skyldighet att samarbeta med myndigheterna i alla faser av förfarandet för återvändande.

2.1.2 Återvändandedirektivets tillämpningsområde

Enligt artikel 2.1 i återvändandedirektivet ska direktivet tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium. Olaglig vistelse definieras i artikel 3.2 i direktivet. Med olaglig vistelse avses vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 (numera artikel 6) i kodexen om Schengengränserna eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten. Direktivet tillämpas till exempel inte på personer som vistas lagligt på en medlemsstats territorium och inte på EU-medlemsstaternas medborgare. Det

⁸ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:829fbee-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF

⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10144-2019-INIT/sv/pdf>

tillämpas inte heller på sådana personer som inte fysiskt vistas eller inte längre vistas på en medlemsstats territorium.

Direktivet gör det möjligt för medlemsstaterna att avvika från tillämpningen av direktivet i två situationer: i gränsfall (artikel 2.2 a) och i så kallade straffrättsliga fall (artikel 2.2 b). Enligt handboken om återvändande måste en medlemsstat besluta att göra undantag och inte tillämpa direktivet i sådana fall klargöras i förväg i den nationella genomförandelagstiftningen, i annat fall kan beslutet inte ha några rättsverkningar. Med andra ord förutsätter kommissionen att det av den nationella lagstiftningen tydligt framgår om en medlemsstat utnyttjar undantaget i artikel 2 och i vilken grad det tillämpas.

Enligt handboken kan medlemsstaterna fatta beslut om att utnyttja undantagen enligt artikel 2.2 i ett senare skede. Ändringen i den nationella lagstiftningen får dock inte vara till nackdel för de personer som redan hade möjlighet att utnyttja återvändandedirektivets verkningar. Beslutet om att avvika från direktivets tillämpningsområde i den nationella lagstiftningen ska anmälas till kommissionen.

Finland har beslutat att man inte tillämpar bestämmelserna om längden på ett inreseförbud på de så kallade straffrättsliga fall som avses i artikel 2.2 b. I sin Schengenutvärdering inom delområdet återsändande från 2018 påpekade Europeiska kommissionen att Finland använder sig av inreseförbud som gäller tills vidare, något som inte är tillåtet enligt återvändandedirektivet. Inreseförbud som gäller tills vidare har länge använts i Finland och man ville inte ändra på detta till följd av återvändandedirektivet. Av denna orsak anmäldes ett undantag från direktivets tillämpningsområde till Europeiska kommissionen.

I artikel 18 föreskrivs om nödsituationer (på engelska emergency situations), som gäller ett exceptionellt stort antal tredjelandsmedborgare som ska återvända och utgör en oförutsett stor belastning på försvarsanläggningarna i en medlemsstat eller dess administrativa personal, eller personal inom rättsväsendet. Artikeln ger medlemsstaterna möjlighet att i nödsituationer låta bli att tillämpa tre bestämmelser i samband med förvar: 1) skyldigheten att tillämpa en snabb rättslig prövning av hållande i förvar, 2) skyldigheten att endast hålla personer i förvar på särskilda anläggningar och 3) skyldigheten att tillförsäkra familjer adekvat skydd för sitt privatliv. Inga undantag från andra bestämmelser i direktivet är möjliga. Möjligheten att göra undantag från artikeln har inte tidigare utnyttjats, då direktivet genomfördes innan det exceptionellt stora antalet asylsökande under åren 2015–2016 och den instrumentaliseringssituation som Ryssland orsakat.

2.1.3 Den maximala längden på och prövning av tagande i förvar

I artikel 15.5 och 15.6 i återvändandedirektivet finns bestämmelser om längden på förvar. I regel får en förvarsperiod inte överskrida sex månader. Efter sex månader får förvarsperioden förlängas med högst tolv månader, om avlägsnandet trots medlemsländernas rimliga ansträngningar, sannolikt kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från den berörda tredjelandsmedborgarens sida, eller beroende på att införskaffandet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden. I handboken om återvändande rekommenderar kommissionen att medlemsstaterna använder de marginaler som fastställs i artikel 15 i återvändandedirektivet och som medger en längsta inledande period på sex månader med möjlighet till förlängning upp till 18 månader i de fall som föreskrivs i direktivet. I artikel 17 i återvändandedirektivet finns bestämmelser om förvar av underåriga och familjer. Enligt artikel 17.1 ska ensamkommande barn och familjer med underåriga endast hållas i förvar som en sista utväg och under en så kort tid som möjligt. När underåriga hålls i förvar i avvaktan på avlägsnande ska enligt artikel 17.5 barnets bästa komma i främsta rummet.

Med stöd av artikel 15.3 ska beslutet om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet. Den finska formuleringen ”Jos säilöönoton kestoja jatketaan” innehåller ett översättningsfel, vilket har lett till att direktivet tolkats fel på nationell nivå. Detta behandlas närmare i avsnitt 3.1.2.8. När det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger, upphör hållandet i förvar att vara berättigat och den berörda personen ska omedelbart frigges enligt artikel 15.4.

I sitt förslag till omarbetat återvändandedirektiv föreslår kommissionen att varje medlemsstat ska fastställa en maximal förvarsperiod på minst tre månader och högst sex månader. Orsaken till förslaget är enligt kommissionen att flera medlemsstater för närvarande föreskriver en längsta förvarsperiod som är betydligt kortare än den som medges enligt återvändandedirektivet, vilket hindrar faktiskt avlägsnande. Enligt kommissionen är avsikten att på ett bättre sätt återspegla hur lång tid som behövs för att slutföra förfaranden för återvändande och återtagande med tredjeländer. Förvar ska dock vara under så kort tid som möjligt och får endast fortgå under den tid som förfarandena inför avlägsnandet pågår och genomförs med rimliga ansträngningar. Kommissionen föreslår inga ändringar i de bestämmelser som gäller förlängning av förvarsperioden med tolv månader i vissa situationer.

2.1.4 Förutsättningar för tagande i förvar

I artikel 15.1 i återvändandedirektivet föreskrivs att om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när a) det finns risk för avvikande, eller b) den berörda tredjelandsmedborgaren håller sig undan eller förhindrar förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet. I handboken om återvändande påpekas att återvändandedirektivets lydelse visserligen är formulerad som en vägledande lista (”särskilt när”), men dessa två konkreta fall täcker in de huvudsakliga scenarier man stöter på i praktiken som motiverar förvar för att förbereda återvändandet och genomföra avlägsnandet. Enligt handboken måste de nationella myndigheter som ansvarar för att fatta beslut om förvar och alternativ till förvar bedöma om sådana mindre ingripande åtgärder skulle vara tillräckliga och verkningsfulla i varje enskilt fall.

Huvudsyftet med artikel 15 i direktivet är enligt handboken att säkerställa att de återvändande inte försvårar verkställigheten av skyldigheten att återvända genom att avvika. Syftet med bestämmelsen är däremot inte att skydda samhället från personer som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet. Syftet att ”skydda samhället” bör uppnås med hjälp av annan lagstiftning, särskilt straffrättsliga bestämmelser, förvaltningsrätt och lagstiftning som omfattar avbrytande av laglig vistelse med hänvisning till allmän ordning. Enligt handboken får tidigare beteende eller uppträdande hos en person som utgör en risk för allmän ordning och säkerhet dock beaktas när man bedömer om det finns risk för avvikande. Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har behandlat denna fråga i mål C-357/09 PPU Kadzoev, som granskas i avsnitt 4.2.1.

Kommissionen har dock ändrat sin inställning till allmän ordning och säkerhet och nationell säkerhet som en förutsättning för förvar och innefattat en ny grund för tagande i förvar i sitt förslag till omarbetat återvändandedirektiv. Enligt den får en tredjelandsmedborgare som är föremål för återvändandeförfarande tas i förvar om tredjelandsmedborgaren utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Kommissionen har motiverat ändringsbehovet med de nya risker som uppstått under de senaste åren, vilket gör det nödvändigt att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som utgör ett hot mot den

allmänna ordningen eller säkerheten eller nationella säkerheten vid behov kan tas i förvar. Kommissionen påminner i motiveringen till sitt förslag att motsvarande grund för tagande i förvar redan föreskrivs i asyllagstiftningen.

2.1.5 Risk för avvikande

I artikel 3.7 i återvändandedirektivet definieras risk för avvikande som skäl i det enskilda fallet och på grundval av objektiva kriterier fastställda genom lag att anta att en tredjelandsmedborgare som är föremål för förfaranden för återvändande kan komma att avvika. I återvändandedirektivet finns utöver definitionen ingen innehållsmässig bestämmelse om risken för avvikande. Bedömningen av risken för avvikande har stor betydelse för huruvida en tidsfrist för frivillig avresa beviljas eller om en person tas i förvar.

I handboken om återvändande konstaterar kommissionen att medlemsstaterna har stor frihet att besluta om bedömningskriterier för risken för avvikande. Kommissionen rekommenderar dock medlemsstaterna att beakta följande omständigheter: Avsaknad av handlingar, avsaknad av bostad, underlåtenhet att anmäla sig till behöriga myndigheter, en uttrycklig utsaga om att inte vilja följa återvändanderelaterade åtgärder, personen är dömd för brott, inbegripet för allvarligt brott i en annan medlemsstat, pågående brottsutredning och rättegång, underlåtenhet att efterleva ett återvändandebeslut, inbegripet skyldigheten att återvända inom tidsfristen för frivillig avresa, underlåtenhet att efterleva skyldigheten att återvända, tidigare uppträdande (dvs. rymningar), bristande ekonomiska resurser, personen är föremål för ett beslut om återvändande som utfärdats av en annan medlemsstat och olaglig inresa in på medlemsstaternas och de Schengenanslutna ländernas territorium. Medlemsländerna får fastställa andra bedömningskriterier i sin nationella lagstiftning.

I sitt förslag till omarbetat återvändandedirektiv föreslår kommissionen att en ny bestämmelse om bedömning av risk för avvikande ska fogas till direktivet (artikel 6). Kommissionen motiverar förslaget med behovet att skapa EU-omfattande kriterier för bedömning av risken för avvikande. För att förebygga skiljaktiga eller ineffektiva tolkningar föreslår kommissionen en gemensam, icke uttömmande förteckning över objektiva kriterier för att fastställa om det finns en risk för avvikande, som en del av en övergripande bedömning av de specifika omständigheterna i det enskilda fallet. Förteckningen följer de kriterier som presenteras i handboken.

I sitt förslag till omarbetat återvändandedirektiv lyfter kommissionen fram fyra kriterier ur förteckningen över objektiva kriterier och om något av dessa uppfylls ska medlemsstaterna fastställa att en risk för avvikande anses föreligga i ett enskilt fall, om detta inte motbevisas. Dessa kriterier är att personen använder falska eller förfalskade identitetshandlingar eller förstör handlingar och vägrar att lämna fingeravtryck, personen motsätter sig återvändandeförfarandet på ett våldsamt eller bedrägligt sätt, personen underlåter att efterleva en åtgärd under den tidsfrist som beviljats för frivillig avresa och personen respekterar inte ett befintligt inreseförbud. I rådets partiella allmänna riktlinjer nämns som ett sådant kriterium dessutom att personen uttryckligen har uttalat en avsikt att inte efterleva återvändanderelaterade åtgärder eller handlat på ett sätt som visar att han eller hon inte har för avsikt att efterleva sådana åtgärder. Detta kriterium innefattar också kommissionens förslag att personen underlåter att efterleva en åtgärd under den tidsfrist som beviljats för frivillig avresa.

2.1.6 Begreppet inreseförbud och meddelande om inreseförbud

Enligt artikel 3.6 i återvändandedirektivet avses med inreseförbud ett administrativt eller rättsligt beslut om förbud mot inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium under en viss period, som åtföljer ett beslut om återvändande.

Utgångspunkten i återvändandedirektivet är att ett inreseförbud enligt direktivet omfattar alla medlemsstater, det vill säga det förbjuder inresa och vistelse på alla medlemsstaters territorium. På detta sätt får effekterna av nationella åtgärder för återvändande en europeisk dimension. Information om meddelade inreseförbud delas mellan medlemsstaterna med hjälp av Schengens informationssystem. Även kommissionen förtydligar i handboken om återvändande att inreseförbud är bindande för alla medlemsstater som är bundna av återvändandedirektivet. För närvarande deltar inte Rumänien, Bulgarien, Cypern och Irland helt eller delvis i tillämpningen av Schengenregelverket. De är dock också bundna av återvändandedirektivet, med undantag av Irland som har bestämt sig för att inte tillämpa direktivet. Rådet beslutade den 30 december 2023 att från och med den 31 mars 2024 görs inga personkontroller längre vid EU:s inre luft- och sjögränser mellan Bulgarien, Rumänien och övriga länder i Schengenområdet.

Enligt artikel 11.1 i återvändandedirektivet ska beslut om återvändande åtföljas av ett inreseförbud a) om inte någon tidsfrist för frivillig avresa har beviljats, eller b) om åläggandet att återvända inte har hörtsammats. I alla andra fall får återvändandebeslut åtföljas av ett inreseförbud, vilket innebär att meddelandet om inreseförbud i dessa fall avgörs av medlemsstaten. Enligt handboken innebär detta att ett inreseförbud kan meddelas även om personen avreste frivilligt från en medlemsstats territorium. Kommissionen har dock uppmanat medlemsstaterna att i dessa situationer använda handlingsfriheten på ett sätt som främjar frivillig avresa.

Enligt artikel 11.3 i återvändandedirektivet får medlemsstaterna i enskilda fall av humanitära skäl avstå från att utfärda eller upphäva ett inreseförbud, eller besluta att det tills vidare inte ska gälla. Enligt handboken om återvändande ska sådana skäl fastställas på nationell nivå. Meningen är valfri och ger medlemsstaterna möjlighet att tillämpa den i enlighet med sin nationella lagstiftning och sin administrativa praxis.

2.1.7 Inreseförbuds varaktighet och startpunkt

Enligt artikel 11.2 ska inreseförbudets varaktighet fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och ska i princip inte överstiga fem år. Det får emellertid överstiga fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

I handboken fastställer kommissionen huvudregeln enligt vilken inreseförbudets varaktighet inte får överstiga fem år. En medlemsstat kan enligt kommissionen tillämpa olika tidsramar för typiska kategorier av fall, såsom tre år som allmän standardregel, fem år vid försvårande omständigheter (till exempel upprepade överträdelse av migrationslagstiftningen) och ett år vid förmildrande omständigheter (såsom överträdelse enbart på grund av försumlighet) som allmän vägledning för sin förvaltning. Medlemsstaterna får i sina nationella lagar och författningar fastställa allmänna kriterier till vilka hänsyn tas när inreseförbudets varaktighet fastställs på individuell basis.

Inreseförbud som meddelas på livstid strider mot återvändandedirektivet. EU-domstolen har uttryckligen bekräftat detta i sin dom i målet C-297/12 Filev och Osmani. Enligt handboken kan en medlemsstat dock tillämpa olika tidsramar för fall som äventyrar allmän ordning, allmän

säkerhet eller nationell säkerhet, såsom 10 år som en allmän standardregel och 20 år om särskilt allvarliga omständigheter föreligger. Varje fall ska dock bedömas individuellt i enlighet med proportionalitetsprincipen.

I återvändandedirektivet fastställs inte uttryckligen från vilken tidpunkt tillämpningen av ett inreseförbud ska räknas. EU-domstolen har klargjort startpunkten i sin dom i målet C-225/16 Ouhrami. Ovannämnda domstolsavgöranden granskas i avsnitt 4.2.4.

2.2 Mottagningsdirektivet och det omarbetade mottagningsdirektivet

2.2.1 Allmänt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), nedan *mottagningsdirektivet*, antogs den 26 juni 2013.¹⁰ I artiklarna 8–11 finns bestämmelser om förvar, garantier för sökande som tas i förvar, förhållanden för förvar och förvar av utsatta personer och sökande med särskilda mottagandebehov. De bestämmelser i direktivet som gäller tagande i förvar har genomförts nationellt i Finland genom en lag om ändring av utlänningslagen (813/2015).

Kommissionen lade den 13 juli 2016 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning, COM (2016) 465 final).¹¹ I sitt meddelande om en ny helhetssyn på invandrings- och asylpolitiken från september 2020 (Ny migrations- och asylpakt, COM (2020) 609 final) konstaterade kommissionen att mottagningsdirektivet används som grund för de fortsatta förhandlingarna. Redan då hade i stort sett enighet nåtts om förslaget i trepartssamtal med Europaparlamentet. Politisk enighet om översynen av EU:s asyl- och migrationssystem nåddes mellan rådet och Europaparlamentet i december 2023. Europaparlamentet antog EU:s migrations- och asylpakt i april 2024 och rådet i maj 2024. Medlemsländerna har två år på sig att genomföra de antagna akterna nationellt.

2.2.2 Bestämmelser om förutsättningar för tagande i förvar

Bestämmelser om förutsättningarna för att ta en person som sökt internationellt skydd i förvar finns i artikel 8 i mottagningsdirektivet. Enligt artikel 8.1 får medlemsstaterna inte hålla en person i förvar av enbart det skälet att han eller hon är en sökande av internationellt skydd. Enligt artikel 8.2 får en sökande om det visar sig nödvändigt tas i förvar på grundval av en individuell bedömning, om mindre ingripande åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt.

Enligt artikel 8.3 får en sökande endast tas i förvar a) i syfte att bestämma eller bekräfta sökandens identitet eller nationalitet, b) i syfte att fastställa de faktorer som ansökan om internationellt skydd grundas på, som inte skulle kunna klargöras utan att ta den sökande i förvar, särskilt om det finns en risk för att sökanden avviker, c) som ett led i ett förfarande i syfte att avgöra om den sökande har rätt att resa in på territoriet, d) om han eller hon hålls i förvar på grund av ett förfarande för återvändande enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet och den berörda medlemsstaten på grundval av objektiva kriterier, inbegripet att han eller hon redan haft möjlighet att få tillgång

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465>

till asylförfarandet, kan styrka att det finns rimliga skäl att anta att han eller hon ansöker om internationellt skydd enbart för att försena eller hindra verkställigheten av beslutet om återsändande, e) om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning, f) i enlighet med artikel 28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat. Bestämmelsen är uttömmande och man får inte i nationell lagstiftning införa andra förutsättningar för att hålla en person som söker internationellt skydd i förvar.

I det omarbetade mottagningsdirektivet finns en ny förutsättning för att ta någon i förvar och genom den försöker man förhindra sekundära förflyttningar eller avvikande. Den sökande kan tas i förvar om han eller hon ålagts att stanna på en angiven ort, men inte har fullgjort denna skyldighet och det finns risk för avvikande. Alla villkor för förvar som redan föreskrivs i det gällande direktivet förblir oförändrade.

2.2.3 Förvarstid och domstolsbehandling

I motsats till återvändandedirektivet anges ingen tidsgräns för maximitiden för hållande i förvar i mottagningsdirektivet. I artikel 9 som behandlar garantier för sökande som tas i förvar föreskrivs dock att en sökande endast ska hållas i förvar så kort tid som möjligt, och ska hållas i förvar bara så länge grunderna i artikel 8.3 är tillämpliga. I samma artikel föreskrivs också om domstolsbehandling i den inledande fasen av tagandet i förvar samt på samma sätt som i återvändandedirektivet att, i synnerhet om personen hålls i förvar en längre tid, om det uppstår relevanta omständigheter eller kommer fram nya uppgifter som kan påverka förvarets laglighet ska förvaret omprövas av en domstol med lämpliga tidsintervall, ex officio och/eller på begäran av den berörda sökanden.

I artikel 11 finns bestämmelser om förvar av utsatta personer och sökande med särskilda mottagandebehov. Enligt artikel 11.2 får underåriga tas i förvar endast som en sista utväg, sedan det har konstaterats att andra, mindre ingripande alternativa åtgärder inte kan tillämpas verkningsfullt. Detta förvar ska begränsas till en så kort tid som möjligt, och alla åtgärder ska vidtas för att underåriga som hålls i förvar ska kunna frigges och placeras i inkvartering som är lämplig för underåriga. De underårigas bästa, enligt artikel 23.2, ska vara en fråga av största vikt för medlemsstaterna. Enligt artikel 11.3 får ensamkommande barn enbart tas i förvar under exceptionella omständigheter. Alla åtgärder ska vidtas för att frigge ensamkommande barn i förvar så snart som möjligt.

3 Nuläge och bedömning av nuläget

3.1 Tagande i förvar

3.1.1 Allmänt

Med tagande i förvar avses en säkringsåtgärd som på administrativa grunder och med stöd av utlänningslagen riktas mot en utlännings frihet och som i regel genomförs vid en förvarsenhet som är avsedd för detta ändamål. Bestämmelser om tagande av en utlänning i förvar finns i 7 kap. i utlänningslagen, som behandlar säkringsåtgärder och övervakning av utlänningar. I bestämmelserna betonas att tagande i förvar är en åtgärd i sista hand i förhållande till andra, mindre ingripande säkringsåtgärder som det föreskrivs om i lagen. I dem förutsätts en individuell bedömning av grunderna för tagande i förvar samt att de allmänna och särskilda förutsättningarna för tagande i förvar ska uppfyllas samtidigt. I bestämmelserna läggs särskild

vikt vid barnets ställning. Bestämmelserna om tagande i förvar är en del av en större helhet i utlänningslagen. Av särskild betydelse med tanke på denna proposition är i synnerhet 6 § om tillämpning av lagen på minderåriga och 5 § om respekterande av utlänningars rättigheter.

Enligt 121 § 1 mom. i utlänningslagen får en utlännning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om de övriga säkringsåtgärderna enligt utlänningslagen inte är tillräckliga. Andra säkringsåtgärder enligt utlänningslagen är anmälningsskyldighet (118 §), skyldighet att överlämna sitt resedokument och sin biljett till en myndighet (119 §), ställande av säkerhet (120 §), boendeskyldighet (120 a §) och boendeskyldighet för barn (120 b §). De här säkringsåtgärderna är mindre ingripande än förvar och på det sätt som förutsätts i lagen beaktas dessa alltid innan ett beslut om tagande i förvar fattas. De vanligaste säkringsåtgärderna är anmälningsskyldighet och omhändertagande av resedokument. År 2020–2023 ålades anmälningsskyldighet årligen i cirka 290–410 fall och överlämnande av resedokument eller resebiljetter till myndigheterna i cirka 200–530 fall. Ställande av säkerhet, boendeskyldighet och boendeskyldighet för barn användes under samma tid endast i mycket sällsynta enstaka fall.

Med stöd av 123 § 1 mom. fattas beslut om tagande i förvar av polisen och Gränsbevakningsväsendet. Under åren 2020–2023 varierade det totala antalet beslut om tagande i förvar mellan cirka 520 och 880 på årsbasis. Majoriteten av besluten om tagande i förvar fattades av polisen. Under denna tid fattade polisen flest beslut om tagande i förvar om medborgare från Estland, Rumänien, Irak och Gambia.

Tabell 1. Polisens och Gränsbevakningsväsendets beslut om tagande i förvar under åren 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Polisen	685	463	563	763
Gränsbevakningsväsendet	74	56	56	112
Totalt	759	519	619	875

Källa: Polisstyrelsen och Gränsbevakningsväsendet.

Det totala antalet klienter vid förvarsenheterna i Helsingfors och Joutseno har varierat mellan cirka 540 och 900 under åren 2020–2023. De totala antalen skiljer sig något från polisens statistik bland annat för att samma person har kunnat bli registrerad som klient två gånger, om han eller hon flyttats från en enhet till en annan. Vid Helsingfors förvarsenhet finns 40 klientplatser och vid Joutseno förvarsenhet finns 69 klientplatser. En i förvar tagen utlännning kan undantagsvis placeras i polisens eller Gränsbevakningsväsendets häktningslokaler med stöd av 123 a § 2 och 3 mom. i utlänningslagen. Om den utlännning som tagits i förvar är ett barn, ska han eller hon alltid placeras i en förvarsenhet. Även en utlännning som tagits i förvar och som söker internationellt skydd ska normalt placeras i en förvarsenhet.

Tabell 2. Det totala antalet nya klienter vid förvarsenheterna under åren 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Helsingfors	540	424	502	711
Joutseno	218	114	119	192
Totalt	758	539	621	903

Källa: Migrationsverket.

3.1.2 Förutsättningar för tagande i förvar

3.1.2.1 Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder

I 117 a § i utlänningslagen finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för alla säkringsåtgärder som avses i 7 kap. Enligt 1 mom. ska bestämmande av säkringsåtgärder vara nödvändigt och proportionerligt 1) för att klarlägga förutsättningarna för en utlännings inresa eller vistelse i landet, eller 2) för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utläningen avlägsnar sig. Dessa förutsättningar motsvarar de möjligheter till laglig arrest som anges i artikel 5.1 f i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

De allmänna förutsättningarna för vidtagande av säkringsåtgärder fanns ursprungligen i den paragraf i lagen som gällde anmälningsskyldighet. De separerades till en egen paragraf, 117 a §, genom en lagändring (813/2015) som trädde i kraft den 1 juli 2015. Enligt motiveringen till regeringens proposition (RP 172/2014 rd, s. 25–26) var avsikten att förtydliga rättsläget till den del att de allmänna förutsättningarna för säkringsåtgärder gäller vidtagande av alla säkringsåtgärder. Samtidigt stärktes sambandet mellan de allmänna och särskilda förutsättningarna för tagande i förvar. För att en utlännings ska tas i förvar krävs att den allmänna förutsättningen för en säkringsåtgärd och den särskilda förutsättningen för tagande i förvar uppfylls samtidigt.

Genom ovannämnda lagändring preciserades också de allmänna förutsättningarna för säkringsåtgärderna, så att användningsmöjligheten för säkringsåtgärder utöver inresa som nämns i 1 mom. I punkten också är att klarlägga förutsättningarna för en utlännings vistelse i landet. Syftet med ändringen var inte att bredda vidtagandet av säkringsåtgärder, utan att förtydliga bestämmelsen på ett sätt som motsvarade redan etablerad förvaltnings- och rättspraxis. I förarbetena till lagändringen konstateras att till klarläggandet av villkoren för inresa i landet bör utöver den traditionella kontroll vid inresa som utförs vid gränsen betraktas till exempel det förfarande där en person påträffas inne i landet och han eller hon inte kan förete en handling som visar att uppehållsrätten är i kraft. I förarbetena fastställs också att även ansökan om internationellt skydd har tolkats som klarläggande av förutsättningarna för inresa i landet. I någon mån har det dock rätt oklarhet om huruvida undersökningen av ansökan ska gälla hela fasen för asylsökande eller endast tiden för ankomst till landet eller strax därefter.

I EU-lagstiftningen föreskrivs det inte separat om allmänna och särskilda förutsättningar för tagande i förvar. EU-rättsakterna gäller dock vissa väldefinierade målgrupper, vilket avgränsar deras tillämpningsområde. Mottagningsdirektivet tillämpas endast på tredjelandsmedborgare och statslösa personer som ansöker om internationellt skydd på en medlemsstats territorium. Återvändandedirektivet tillämpas däremot på alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium oberoende av den ursprungliga grunden för inresan eller om inresan var laglig eller olaglig. EU-domstolen har behandlat förhållandet mellan mottagningsdirektivet och återvändandedirektivet i sin dom i målet C-181/16 Gnandi, som behandlas i avsnitt 4.2.1.

3.1.2.2 Särskilda förutsättningar för tagande i förvar

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

av honom eller henne ur landet, 2) utlänningen behöver tas i förvar för att hans eller hennes identitet ska kunna utredas, 3) utlänningen har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna säkerställas, 4) medan utlänningen har varit tagen i förvar har han eller hon lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd närmast i syfte att fördröja eller störa verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet, 5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten, 6) det med hänsyn till utlänningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot den nationella säkerheten eller 7) tagandet i förvar behövs för tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i 104 a § så att beslut om sökandens rätt att resa in på Finlands territorium kan fattas under förfarandet.

I polisens informationssystem finns ingen statistisk information om grunderna för tagande i förvar. Grunderna har dock utretts genom en granskning av grunderna för tagande i förvar av de personer som hållits i förvar vid Helsingfors förvarsenhet vid en viss tidpunkt (12.2.2024). Siffrorna är approximativa. Enligt dem fanns 28 personer vid Helsingfors förvarsenhet och för 24 av dem var den allmänna förutsättningen för tagande i förvar beredning och säkerställande av verkställighet av ett beslut om avlägsnande ur landet och för 4 klarläggande av förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet. För majoriteten av dem (16) var den särskilda förutsättningen för tagande i förvar misstanke om brott eller skyldighet till brott, vilket inbegriper brott mot inreseförbud. För en person var grunden att identiteten skulle utredas. Denna lägesbild bekräftar uppfattningen att majoriteten av personer tas i förvar för att säkerställa avlägsnandet ur landet. I praktiken får man förlita sig till att ta en person som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd och beslut om avlägsnande ur landet som hör samman med det i förvar efter det att de övriga säkringsåtgärderna har konstaterats vara ineffektiva, så att man kan förhindra att personen kanske försvinner innan beslutet om avlägsnande ur landet verkställs. Antalet som tagits i förvar för utredning av identiteten och klarläggning av förutsättningarna för inresa är litet.

I den nationella lagstiftningen har man vid genomförandet av EU-direktiv beslutat att bevara den ursprungliga strukturen i lagen, i vilken samma förutsättningar för tagande i förvar gäller alla utlänningar som tas i förvar. Denna lösning motiveras i förarbetet (RP 172/2014 rd, s. 27–28) med att det i Finland inte är nödvändigt att ha två separata system för tagande i förvar, ett för sökande av internationellt skydd och ett annat för andra utlänningar, eftersom avsikten är att alla utlänningar ska garanteras en i princip lika god ställning i fall av frihetsberövande. Även om utgångspunkten i lagstiftningen fortsättningsvis kan anses ändamålsenlig, är det inte helt okomplicerat att i lagen innefatta grunder för tagande i förvar ur två från varandra avvikande direktiv som gäller olika situationer och målgrupper. I direktiven har till exempel tagande i förvar som gäller allmän ordning, allmän säkerhet och nationell säkerhet ursprungligen behandlats på olika sätt.

3.1.2.3 Tagande i förvar med hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet samt nationell säkerhet

I 121 § 1 mom. 3 och 6 punkten i utlänningslagen finns bestämmelser om grunderna för tagande i förvar med hänsyn till allmän ordning och allmän säkerhet samt nationell säkerhet. Till lagen fogades 121 § 1 mom. 6 punkten om nationell säkerhet genom en lagändring (813/2015) som trädde i kraft år 2015 och samtidigt preciserades 3 punkten.

Enligt förarbetena till 1 mom. 3 punkten (RP 172/2014 rd, s. 28–29) är det alltså fråga om en sådan grund för tagande i förvar som uttryckligen anses å ena sidan trygga verkställandet av avlägsnandet av en utlänning ur landet och å andra sidan trygga bevarandet av den allmänna

ordningen innan utlännningen avlägsnas ur landet. Enligt motiveringen ger bestämmelsen i 1 mom. 6 punkten myndigheterna verktyg för oförutsedda fenomen till exempel i samband med bekämpning av terrorism. Användningen av båda grunderna för tagande i förvar är dessutom beroende av att det allmänna villkor som anges i 117 a § uppfylls. I praktiken har den grund för tagande i förvar enligt 1 mom. 6 punkten som grundar sig på hot mot den nationella säkerheten knappast tillämpats, eftersom förutsättningarna för tillämpning har tolkats som mycket höga och sällan uppfyllda.

När grundlagsutskottet bedömde de ovannämnda grunderna för tagande i förvar ansåg det att ett hot mot den nationella säkerheten i sig är en godtagbar orsak till frihetsberövande som även tillgodoser ett tungt vägande samhälleligt behov (GrUU 45/2014 rd, s. 2–3). I helhetsbedömningen lyfte utskottet fram att det i fråga om frihetsberövande av denna typ i princip dock vore motiverat att stödja sig på mekanismer enligt polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagen. Detta motsvarar också kommissionens ståndpunkt i samband med det gällande återvändandedirektivet. Så som konstaterats ovan har kommissionens tänkesätt ändrats sedan dess, vilket framgår av den grund för tagande i förvar med hänsyn till den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten och den nationella säkerheten och som tagits med i förslaget till omarbetning av återvändandedirektivet.

Kring årsskiftet 2021–2022 beredde en arbetsgrupp under ledning av inrikesministeriet utredningen *Beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan: Utredning om behoven att ändra lagstiftningen* (Inrikesministeriets publikationer 2022:20, på finska, med presentationsblad på svenska)¹². Enligt utredningen visar erfarenheterna från 2015–2016 att en grund för tagande i förvar med hänsyn till den allmänna ordningen också i enskilda fall kan vara nödvändig. I utredningen hänvisas till organiserade störningssituationer vid förläggningarna som man tvingats reda upp med hjälp av flera polispatruller år 2015–2016. I utredningen konstateras att möjligheten att kunna ta en person som äventyrar den allmänna ordningen i förvar i situationer av instrumentalisering kan vara viktig till exempel i situationer då det i Finland finns ett stort antal asylsökande bland vilka en påverkande stat också har sänt personer som inte behöver skydd och vilkas syfte är att störa den allmänna ordningen såväl vid förläggningar som i samhället i övrigt. För polisens verksamhet orsakar förläggningarnas avlägsna placering utmaningar, eftersom det vid äventyrande av den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten i regel handlar om situationer som kräver flera patruller och det inte alltid går att nå förläggningen snabbt.

Oavsett situationer av instrumentalisering behöver man granska om förutsättningarna för tagande i förvar är tillräckliga i situationer då det handlar om betydande eller upprepade störningar vid förläggningar eller i deras närhet och som kan äventyra säkerheten för de andra klienterna och personalen vid förläggningen samt för invånarna i närområdet och andra människor. Vid förläggningarna bor klienterna tillsammans och delar till exempel kök och badrum med de andra sökande. En klient vid en förläggning kan till exempel hota att knivhugga de övriga klienterna på förläggningen eller uppträda våldsamt mot dem. Personen kan också uppföra sig oberäkneligt och vara påverkad. Han eller hon kan med stöd av polislagen gripas i högst 24 timmar, men tillbaka på förläggningen fortsätter hotelserna. Om förläggningens stödåtgärder inte är tillräckliga, kan Migrationsverket ge tillstånd att klienten flyttas till en annan förläggning som tar emot utmanande klienter. Processen är dock förknippad med svårigheter, till exempel att det vid en förläggning som tar emot utmanande klienter inte finns tillräckliga medel att ingripa i en klients störande uppträdande. Då är det enda sättet att påverka det störande

¹²https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163861/SM_2022_20.pdf?sequence=4&isAllowed=y

uppträdandet vid förläggningarna att kontrollera klientens rum och beslagta sådana föremål som klassificeras som farliga. I sista hand kan chefen för förläggningen avlägsna personen därifrån.

Ingendera av de nuvarande grunder för tagande i förvar som gäller den allmänna ordningen och den nationella säkerheten är lämplig för att ingripa i störande uppträdande eller för att bryta en ond cirkel av störande uppträdande vid förläggningar. I första hand försöker man ingripa i situationerna med hjälp av de metoder som finns i polislagen (872/2011). Ett gripande i enlighet med 2 kap. 10 § i polislagen möjliggör hållande i förvar i högst 24 timmar efter gripandet. Om det handlar om upprepat beteende eller beteende som orsakar anmärkningsvärda störningar eller äventyrar andras säkerhet, är det inte alltid tillräckligt att ta någon i förvar under 24 timmar med stöd av polislagen för att ingripa i situationen och bryta det oönskade beteendet.

3.1.2.4 Risk för avvikande

I 121 a § i utlänningslagen föreskrivs om risk för avvikande. Enligt paragrafen kan risk för avvikande föreligga om en säkringsåtgärd enligt 118–120 och 120 a § har tillämpats, men den har varit otillräcklig, eller om en utlänningsperson har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin kontaktinformation. I paragrafen betonas att en bedömning ska ske med hänsyn till personens sammantagna situation.

Paragrafen om risk för avvikande fogades till utlänningslagen genom en lagändring (1214/2013) som trädde i kraft den 1 januari 2014. Enligt förarbetena (RP 134/2013 rd, s. 15–16) var avsikten att utlänningslagen bättre ska motsvara bestämmelserna i återvändandedirektivet. Man kan bedöma att det finns risk för avvikande, om man för en person som är föremål för återvändandedeförfarande har tillämnat en mindre ingripande säkringsåtgärd, såsom anmälningsskyldighet, men den har visat sig vara ineffektiv för att säkerställa personens närvaro. Det är viktigt att en person kan nå när polisen förbereder avresan i anslutning till avlägsnande ur landet.

När direktivet genomfördes fanns inga närmare uppgifter om hur det nya begreppet risk för avvikande skulle förstås eller hur tillämpningen av det skulle formuleras i medlemsländerna. Därför formulerades paragrafen på ett allmänt sätt. Numera ingår kommissionens ståndpunkt i fråga om de objektiva grunderna för risken för avvikande både i handboken för återvändande och i kommissionens förslag till omarbetat återvändandedirektiv.

Polisen och Migrationsverket bedömer risken för avvikande i olika situationer. I fråga om en person som påträffats olagligt i landet bedömer polisen först om det finns sådana omständigheter som visar att personen försöker avvika från myndigheterna innan grunderna för hans eller hennes vistelse i landet har klarlagts. Om det finns risk för avvikande, överväger polisen vilka säkringsåtgärder som är tillräckliga för att trygga processen med att klarlägga uppehållsrätten och samtidigt inleda förberedelserna för förfarandet med avlägsnande ur landet. Om polisen fattar beslut om att avvisa utlänningspersonen, är nästa punkt som ska bedömas om det i samband med beslutet finns förutsättningar för att fastställa en tidsfrist för frivillig återresa. Om förutsättningarna för tagande i förvar uppfylls på grund av risk för avvikande, ges ingen tidsfrist för frivillig återresa.

Migrationsverket bedömer om det finns risk för avvikande när det avslår ansökningar om internationellt skydd och andra uppehållstillstånd. I samband med ett negativt beslut om uppehållstillstånd bestäms i regel att den sökande ska avlägsna sig ur landet. Samtidigt övervägs på det sätt som beskrivs ovan om sökande ska ges möjlighet att avlägsna sig ur landet frivilligt. Risk för avvikande är ett hinder för fastställande av en tidsfrist för frivillig återresa. Polisen delger i första hand utlänningspersonen Migrationsverkets beslut med beslutet om avlägsnande ur

landet. I samband med delgivningen hålls ett så kallat samtal om avlägsnande ur landet och man tar bland annat reda på vilka planer den person som ålagts att avlägsna sig ur landet har och viljan att avlägsna sig ur landet. Utifrån samtalet överväger polisen om säkringsåtgärder behövs för att säkerställa att avlägsnandet ur landet kan verkställas. Om en utlänning i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet har meddelats en tidsfrist för frivillig återresa, kan säkringsåtgärder även vidtas inom den bestämda tidsfristen för frivillig återresa, med undantag av tagande i förvar. Polisen kan dock verkställa besluten under tidsfristen för frivillig återresa, om det finns risk för avvikande eller personen anses utgöra en fara för den allmänna ordningen eller säkerheten.

Att motivera tagande i förvar med att det finns en risk för avvikande har upplevts som svårt, eftersom det i 121 a § förutsätts att mindre ingripande, alternativa säkringsåtgärder först har använts och att de har visat sig vara otillräckliga. Formuleringen av bestämmelsen har lett till att tingsrätterna har frigett utlänningar som tagits i förvar med motiveringen att mindre ingripande säkringsåtgärder inte har använts först. Från polisens sida har det framhållits att om det är klart att en person avviker, ska det inte i lagen förutsättas att man i praktiken måste prova om en mindre ingripande säkringsåtgärd fungerar innan personen får tas i förvar. Snarare än att vidta en mindre ingripande säkringsåtgärd, borde det krävas att man bedömer om det går att tillämpa en mindre ingripande säkringsåtgärd och att det konstateras att en sådan åtgärd inte är tillräcklig för att försöka förhindra att personen avviker.

För närvarande nämns begreppet risk för avvikande inte uttryckligen i 121 § 1 mom., som gäller förutsättningar för tagande i förvar. I punkten nämns avvika och hålla sig undan, vilket i praktiken är samma sak. Risken för avvikande bedöms också i samband med att en person ges en tidsfrist för frivillig återresa i enlighet med 147 a §. Dessutom inverkar risken för avvikande på verkställbarheten av ett beslut om utvisning eller avvísning.

3.1.2.5 Tagande av barn i förvar

I 122 § i utlänningslagen finns bestämmelser om tagande av barn i förvar. I 1 mom. föreskrivs om förutsättningar för tagande i förvar som gäller alla barn. För tagande av barn i förvar krävs för det första att den förutsättning för tagande i förvar som avses i 121 § 1 mom. ska föreligga. Dessutom krävs att övriga säkringsåtgärder utifrån en individuell bedömning har konstaterats vara otillräckliga och tagande i förvar konstaterats vara nödvändigt som en sista utväg. Innan beslutet om att barnet tas i förvar fattas ska barnet höras och en socialarbetare i tjänsteförhållande som förordnats av det organ som svarar för socialvården ska ha getts tillfälle att bli hörd.

När det gäller ett barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare krävs det enligt 2 mom. i paragrafen dessutom att tagandet i förvar är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. I 3 mom. förbjuds tagande i förvar av barn under 15 år som saknar vårdnadshavare. Ett barn som fyllt 15 år och saknar vårdnadshavare kan tas i förvar under en begränsat kort tid och det är möjligt att ta dem som söker internationellt skydd i förvar först när ett beslut om avlägsnande ur landet av barnet har blivit verkställbart.

Ett barn som är tillsammans med sin familj tas i regel inte i förvar, utan barnet placeras på en öppen förläggning i anslutning till förvarsenheten. Ett barn kan endast tas i förvar om det är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden. Frågan kan bli aktuell i familjer bestående av en ensamförsörjare. I fråga om barn som vistas i landet tillsammans med sin familj bedömer man om det med tanke på barnets bästa är viktigare att familjebanden upprätthålls, så att barnet placeras i förvar tillsammans med en familjemedlem, än att det placeras vid en förläggning i anslutning till en förvarsenhet och man säkerställer att barnet får så omfattande möjlighet som

möjligt att tillbringa tid med familjemedlemmen. Enligt 123 § 4 mom. i utlänningslagen ska ett barn som tagits i förvar alltid placeras i en sådan förvarsenhet som avses i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002, nedan *förvarslagen*). Så som framgår av tabellen nedan tas barn i förvar ytterst sällan i Finland. På samma sätt som i statistiken om dem som uppnått myndighetsåldern och tagits i förvar kan ett barn som flyttats från en förvarsenhet till en annan synas två gånger i statistiken nedan.

Tabell 3. Antalet barn som varit klienter vid förvarsenheterna under åren 2019–2023.

	2019	2020	2021	2022	2023
Barn som saknar vårdnadshavare	4	1	1	0	0
Barn tillsammans med vårdnadshavare	32	14	4	6	0
Totalt	36	15	5	6	0

Källa: Migrationsverket.

3.1.2.6 Den maximala förvarstiden

I 127 § 1 mom. i utlänningslagen finns bestämmelser om frigivning av den som har tagits i förvar. Den myndighet som behandlar ärendet ska förordna att den som har tagits i förvar genast ska frigges när det inte längre finns förutsättningar för förvar. I paragrafen föreskrivs att den maximala tiden någon kan hållas i förvar är sex månader för alla som tagits i förvar. Tiden för hållande i förvar får emellertid vara längre än sex månader, men dock inte överskrida 12 månader, i två situationer som grundar sig på återvändandedirektivet. Efter sex månader kan förvarstiden förlängas med högst sex månader till, om den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras eller sådana handlingar som behövs för tillbakasändningen inte fås från ett tredjeland och verkställigheten av avlägsnandet ur landet fördröjs av denna orsak. Bestämmelsen grundar sig på artikel 15.5 och 15.6 i återvändandedirektivet.

I Finland fanns inga bestämmelser om den maximala tiden för hållande i förvar innan återvändandedirektivet genomfördes. Inom ramarna för det handlingsutrymme som direktivet tillåter beslöt Finland att föreskriva om 12 månader som maximilängd för hållande i förvar i stället för de 18 månader som tilläts i direktivet. I den nationella lagstiftningen hade det inte tidigare funnits bestämmelser om maximitiden och 12 månader ansågs som en tillräckligt lång tidsperiod för att trygga verkställandet av ett avlägsnande. Syftet med en maximitid var inte att ändra befintlig praxis när det gäller längden på hållandet i förvar. Avsikten var att längre förvarsperioder, som varar flera månader, också i fortsättningen skulle utgöra ett undantag. Så som framgår av den internationella jämförelsen i avsnitt 7.1.1.1, varierar den maximala längden ganska mycket mellan olika medlemsländer, vilket också kommissionen har uppmärksammat.

År 2020–2023 var den genomsnittliga förvarstiden 12–15 dygn vid Helsingfors förvarsenhet och 46–54 dygn vid Joutseno förvarsenhet. Helsingfors förvarsenhet används på grund av sin närhet till flygplatsen för kortvarigt hållande i förvar strax innan beslut om avlägsnande ur landet verkställs, vilket märks på de betydligt kortare förvarstiderna.

Tabell 4. Den genomsnittliga längden i dygn på klientrelationerna vid förvarsenheterna.

	2020	2021	2022	2023
Helsingfors	13,6	12,6	12,9	14,8
Joutseno	46,2	53,7	53,3	50,5

Källa: Migrationsverket.

Statistiken visar att det är ovanligt med sådana längre förvarsperioder som tillåts i utlänningslagen. I praktiken har det dock förekommit några enstaka situationer där behovet av att förlänga hållandet i förvar har framkommit efter 12 månader. Det handlar främst om sådana utlänningsperioder som inte alls är beredda på att samarbeta i samband med återvändandet. Då har man varit tvungen att frigge den som tagits i förvar, även om återvändandeprocessen tillsammans med den återtagande staten framskridit och det fortfarande har funnits en rimlig möjlighet för återvändande. Efter detta har personen som ska sändas tillbaka kunnat försvinna från myndigheterna.

Högsta domstolen i Finland har den 27 februari 2024 begärt ett förhandsavgörande av EU-domstolen¹³ och frågar bland annat efter domstolens ståndpunkt om huruvida artikel 15.5 och 15.6 i återvändandedirektivet ska tolkas som att alla tidigare perioder som en person hållits i förvar ska beaktas när man räknar ihop den maximala förvarstiden. Behandlingen av ärendet i EU-domstolen pågår medan denna regeringsproposition utformas.

Enligt 122 § 4 mom. i utlänningslagen ska ett barn som saknar vårdnadshavare och som tagits i förvar frigges senast 72 timmar efter det att barnet togs i förvar. Av särskilda skäl kan tiden i förvar förlängas med högst 72 timmar. Så som framgår av tabellen nedan, har den genomsnittliga tiden för hållande av minderåriga som saknar vårdnadshavare i förvar inte överskridit två dygn under åren 2019–2022. Vid Joutseno förvarsenhet har under de senaste åren inget barn som saknar vårdnadshavare placerats.

Tabell 5: Medellängden på förvarstiden i dygn för barn utan vårdnadshavare.

	2019	2020	2021	2022
Helsingfors förvarsenhet	0,8	1,0	2,0	0

Källa: Migrationsverket.

I lagen finns ingen separat tidsfrist för frigivande av barn som tagits i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare, utan bestämmelserna i 127 § gäller även dem. De fall där ett barn tagits i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare, vanligen sin mamma, har varit kortvariga. För barn som tagits i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare har tiderna i förvar varierat under de senaste åren mellan 1 och 18 dygn. Orsaken till de längre förvarstiderna kan till exempel vara att researrangemangen tar längre tid på grund av anskaffning av resedokument.

¹³https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/ennakkoratkaisupyynnnoteuroopanunionintuomioistumelle_0/2024/qzjycxx40.html

Tabell 6. Medellängden på förvarstiden i dygn för barn som tagits i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare.

	2019	2020	2021	2022
Helsingfors förvarsenhet	1,3	0	2,0	1,5
Joutseno förvarsenhet	12,8	1,1	18,0	0

Källa: Migrationsverket.

3.1.2.7 Behörighet att fatta beslut om tagande i förvar och andra säkringsåtgärder samt tingsrättsbehandling

I 117 a § i utlänningslagen nämns inte direkt vilken myndighet som är behörig att bestämma en säkringsåtgärd. I paragrafen konstateras att behörig att bestämma en säkringsåtgärd är den myndighet som bereder ett ärende som avses i 117 a § 1 mom. eller den myndighet som sköter verkställigheten. I utlänningslagen preciseras behörigheten endast i fråga om tagande i förvar och ett barns boendeskyldighet. Med stöd av 123 § 1 mom. fattas beslut om tagande i förvar inom polisen av en polisman som hör till befälet vid en polisinrättning, vid centralkriminalpolisen eller vid skyddspolisen och inom Gränsbevakningsväsendet av en anhållningsberättigad tjänsteman eller av en gränsbevakningsman med minst löjtnants grad. Enligt 120 b § 5 mom. som gäller boendeskyldighet för barn tillämpas på åläggande av boendeskyldighet för barn de förfaranden som föreskrivs i fråga om beslut om tagande i förvar och domstolsbehandling. I bestämmelserna i 117 a § förblir det i någon mån oklart hur omfattande Migrationsverkets behörighet är när det gäller att bestämma säkringsåtgärder.

Frågan har även tidigare lyfts fram i samband med lagstiftning om boendeskyldigheten. Enligt förarbetena till lagen (RP 133/2016 rd, s. 21 och 25) får också Migrationsverket ålägga boendeskyldighet. I motiveringen till den föreslagna 120 a § som gällde boendeskyldighet konstaterades att säkringsåtgärden ”föreläggs med stöd av 117 a § 2 mom. av den myndighet som utreder förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet, bereder ett beslut som gäller avlägsnande ur landet eller ser till att det verkställs eller annars övervakar avlägsnandet ur landet. Säkringsåtgärden kan således föreläggas i olika faser av myndighetsförfarandet. Myndigheter som förelägger säkringsåtgärder är polisen, gränsbevakningsväsendet och Migrationsverket.” I konsekvensbedömningarna i samma proposition konstateras dessutom att strävan med bestämmelserna om boendeskyldighet särskilt är att säkerställa ett smidigt asylförfarande, varför även Migrationsverket i fortsättningen kan ha behov av att förelägga säkringsåtgärder. Dessutom konstateras att myndigheten dock inte ska kunna ålägga barn boendeskyldighet, eftersom det förutsätter förfarande för tagande i förvar och hör endast till polisens och Gränsbevakningsväsendets befogenheter. Migrationsverket har hittills inte ålagt någon boendeskyldighet. Vid Migrationsverket har nyligen beredningen av så kallade återvändandecenter inletts, och i samband med detta har också åläggande av boendeskyldighet blivit aktuellt.

I 124 § finns bestämmelser om anmälan om förvar och domstolsbehandling. Till denna del handlar det om domstolsövervakning som gäller den inledande fasen av tagandet i förvar och genomförs på tjänstens vägnar. Den tjänsteman som har beslutat om tagande i förvar ska utan dröjsmål och senast dagen efter tagandet i förvar anmäla saken till tingsrätten på den ort där utlänningsen hålls i förvar, eller i brådskande fall till någon annan tingsrätt på det sätt som föreskrivs genom förordning av justitieministeriet. Ett ärende som gäller tagande i förvar ska tas upp i tingsrätten utan dröjsmål och senast inom fyra dygn från det att personen togs i förvar.

Om ett ärende gäller tagande av ett barn utan vårdnadshavare i förvar, ska ärendet tas upp utan dröjsmål och senast ett dygn efter anmälan.

3.1.2.8 Ny behandling i tingsrätten av ett ärende som gäller tagande i förvar

I 128 § i utlänningslagen föreskrivs det om ny behandling i tingsrätten av ärenden som gäller utläningar som tagits i förvar. Har det inte beslutats att en utlänningsperson som tagits i förvar ska frigges, ska den tingsrätt till vars domkrets förvaringsorten för den som tagits i förvar hör, enligt 1 mom. på dennes begäran ta upp ett ärende som gäller förvar eller placering undantagsvis enligt 123 a § 2 och 3 mom. till ny behandling. Bestämmelsen i utlänningslagen om att ta upp ett ärende för ny behandling i tingsrätten bygger på bestämmelserna i tvångsmedelslagen (806/2011).

Bestämmelserna i 128 § i utlänningslagen ändrades genom lag 646/2016 för att motsvara bestämmelserna i 3 kap. 15 § i tvångsmedelslagen. Enligt bestämmelsen ska domstolen på begäran av den häktade senast fyra dygn efter det att begäran framställdes ta upp häktningsärendet till ny behandling. Ett häktningsärende behöver dock inte tas upp till ny behandling tidigare än två veckor efter den föregående behandlingen. Ändringen innebär att tingsrätten inte längre tar upp ärendet till ny behandling med två veckors mellanrum på eget initiativ, utan för att ärendet ska tas upp till ny behandling förutsätts begäran av den som tagits i förvar. I motiveringen till regeringens proposition (RP 32/2016 rd, s. 9) konstateras att i vissa tingsrätter kan så mycket som 80 % av de behandlingar som gäller tagande i förvar vara nya behandlingar.

Ändringen har inte setts som problematisk för rättsskyddet för den som tagits i förvar, eftersom alla som tas i förvar har ett biträde som är insatt i migrationsfrågor och vid behov kan begära en ny behandling i domstol med två veckors mellanrum. Enligt 9 § 1 mom. i utlänningslagen finns bestämmelser om utlänningspersoners rätt till rättshjälp i rättshjälplagen (257/2002). Enligt 2 § i rättshjälplagen beviljas rättshjälp också personer utan hemkommun i Finland samt personer som inte har hemvist eller inte är bosatta i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater eller i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, om personens sak behandlas i en finsk domstol eller om det finns särskilda skäl att bevilja rättshjälp. I Finland är kapaciteten för tagande i förvar relativt begränsad, vilket innebär att det vid förvarsenheterna hela tiden finns en god lägesbild över klienterna, vilket minskar risken för att en ny behandling av ett ärende som gäller tagande i förvar missas av oaktsamhet. Det finns dock personer som tagits i förvar som inte begär ny behandling eller som begär detta mycket sällan. I sådana situationer har tingsrätten på tjänstens vägnar ordnat behandlingar efter cirka tre månader och cirka nio månader av förvarstiden, om den domare som haft jour i ärenden som gäller tagande i förvar har ansett att det behöver ordnas en behandling. Till denna del har praxis varit något oenhetlig. Vid sex månader har ny behandling alltid ordnats på tjänstens vägnar, såvida ärendet inte annars har tagits upp.

Bestämmelserna om ny behandling i domstol gällande tagande i förvar har diskuterats med Europeiska kommissionen år 2023 i samband med den Schengenutvärdering som gällde Finland. Kommissionen anser att återvändandedirektivet förutsätter att domstolen ska bedöma tagandet i förvar på eget initiativ i sådana situationer där förvarstiden blivit lång. Skillnaden mellan bestämmelserna i utlänningslagen och kommissionens ståndpunkt består i de olika språkversionerna av återvändandedirektivet och de olika tolkningar som är ett resultat av dem. I den finska versionen talar man om förlängning av förvarstiden, vilket har lett till tanken om att det måste fattas ett nytt beslut efter sex månader, medan det i flera andra språkversioner handlar om en utdragen förvarsperiod. Exempelvis på svenska används formuleringen ”För längre perioder av förvar”, på engelska ”In the case of prolonged detention periods” och på

franska ”En cas de périodes de rétention prolongées”, medan det på finska konstateras ”Jos säilöönoton kestoja jatketaan,” det vill säga om tiden i förvar förlängs. Kommissionen uppmärksammar samma sak i handboken om återvändande. Enligt den kräver den andra meningen i artikel 15.3 att rättsliga myndigheter måste vidta åtgärder, även i de fall där den berörda personen inte överklagar. Kommissionen konstaterar efter att ha jämfört olika språkversioner att det i punkten huvudsakligen hänvisas till en lång period av förvar oberoende av om ett formellt beslut om förlängning redan var fattat eller inte. Kommissionen anser i handboken att ett intervall på sex månader för en rättslig myndighet att utföra den första övervakningen ex officio av beslutet om förvar är för långt. Den har ansett att en behandling som utförs med tre månaders mellanrum ex officio stämmer överens med artikel 15.3 i direktivet under förutsättning att enskilda behandlingar kan göras på begäran av den som tagits i förvar.

Ärenden som gäller tagande i förvar behandlas vid de tingsrätter som bestäms enligt den plats där personen i fråga hålls i förvar, det vill säga i nuläget vid Helsingfors tingsrätt och Södra Karelens tingsrätt. I båda tingsrätterna har antalet ärenden som gäller tagande av utlänningar i förvar ökat betydligt under början av 2024 jämfört med antalet ärenden som togs emot ett år tidigare (t.ex. i Södra Karelens tingsrätt är förändringen 137 %). Även antalet anhängiggjorda ärenden som gäller tagande i förvar har ökat betydligt under det senaste året (Helsingfors tingsrätt 135 %, Södra Karelens tingsrätt 125 %). Domstolsverket har i sitt utlåtande om gränsförfarandet (VN/22620/2023) rekommenderat att för att förbereda sig inför kraftigt ökande klientmängder bör forumbestämmelserna om tagande i förvar begrundas noggrannare i samband med den fortsatta beredningen av reformen eller i något annat sammanhang. Enligt Domstolsverket är det motiverat att fler än två tingsrätter ska ha befogenhet att handlägga ärenden. För en ändring krävs att bestämmelserna om forum lösgörs från platserna för förvar.

3.2 Inreseförbud

3.2.1 Meddelande av inreseförbud

Enligt 144 § i utlänningslagen avses med inreseförbud ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma till en Schengenstat eller flera. I den Schengenutvärdering som gäller Finland har kommissionen påpekat att definitionen i 144 § bör preciseras i enlighet med återvändandedirektivet, så att inreseförbudet gäller, inte bara Schengenländerna, utan också EU:s medlemsstater. Inreseförbudet registreras för närvarande i Schengens informationssystem (SIS) så att det syns att det gäller både Schengenstaterna och EU:s medlemsstater.

I Finland har det under åren 2020–2023 årligen meddelats omkring 1 700–2 500 inreseförbud. Majoriteten av inreseförbuden har meddelats av Migrationsverket i samband med beslut om avvísning.

Tabell 7. Meddelade inreseförbud under åren 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Migrationsverket	2 364	1 536	1 779	1 630
Polisen	81	57	78	95
Gränsbevakningsväsendet	99	69	81	49
Totalt	2 544	1 662	1 938	1 774

Källa: Migrationsverket.

Bestämmelser om meddelande och återkallande av inreseförbud finns i 150 § i utlänningslagen. Ett inreseförbud meddelas i regel för hela Schengenområdet. Enligt 150 § 3 mom. meddelas inreseförbudet som ett nationellt förbud, om en medborgare i ett tredjeland har ett sådant uppehållstillstånd i en annan Schengenstat som inte återkallas. Då ska det krävas att han eller hon omedelbart beger sig till den medlemsstaten. Det kravet framförs emellertid inte när personens omedelbara avresa krävs med hänsyn till allmän ordning eller nationell säkerhet.

Inreseförbud meddelas på det sätt som krävs i återvändandedirektivet främst i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet. Då utläningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen för frivilligt avlägsnande, kan inreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut. I Migrationsverkets och polisens verksamhet har det framkommit situationer då en mer omfattande möjlighet att meddela ett särskilt inreseförbud skulle ha varit till nytta. I vissa situationer har man till exempel varit tvungen att fatta ett nytt beslut om avlägsnande ur landet endast för att kunna foga ett inreseförbud till detta, eftersom inget sådant meddelats tidigare. Det är också möjligt att det funnits ett behov att meddela ett längre inreseförbud, till exempel för att utläningen har begått nya brott efter det tidigare beslutet.

I 150 § 1 mom. i utlänningslagen krävs att inreseförbud meddelas i två fall, om inte något annat följer av 146 §: 1) när det inte med stöd av 147 a § 2 mom. fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller 2) utläningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. Dessa situationer grundar sig på återvändandedirektivet. Till denna del är bestämmelserna i direktivet förpliktande. I direktivet tas inte ställning till grunden för att en tidsfrist inte fastställts för frivillig återresa. I motsats till 150 § 1 mom. förutsätts det inte i direktivet någon helhetsbedömning av om ett inreseförbud ska meddelas eller inte. Däremot förutsätts i direktivet att inreseförbudets varaktighet fastställs med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Dessutom ger direktivet medlemsstaterna möjlighet att avstå från att meddela ett inreseförbud av humanitära skäl i enskilda fall.

Enligt 147 a § 2 mom. i utlänningslagen fastställs ingen tidsfrist för frivillig återresa om det finns risk för avvikande, om personen anses äventyra allmän ordning eller säkerhet eller nationell säkerhet, om ansökan om uppehållstillstånd avslagits såsom uppenbart ogrundad eller bedräglig, eller om ansökan om internationellt skydd avvisas utan prövning i enlighet med 103 § eller det är fråga om en uppenbart ogrundad ansökan enligt 101 §. Dessutom föreskrivs i 147 a § 1 mom. om att inte fastställa tidsfrist för frivillig återresa.

Återvändandedirektivet gör det möjligt att meddela inreseförbud också i andra situationer än de förpliktande situationer som nämns ovan. Detta konstateras också i 150 § 1 mom. i utlänningslagen, enligt vilket en utläning kan meddelas inreseförbud i beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning. I lagen och i förarbetena till den ges dock inga exempel på situationer i vilka inreseförbud kan meddelas. I synnerhet med tanke på Migrationsverket har det framkommit ett behov att precisera i vilka andra situationer än de som är tvingande enligt lag som inreseförbud i regel bör meddelas. På detta sätt kan beslutspraxis göras enhetligare och utläningarnas rättsskydd förbättras.

Som exempel på inreseförbud som myndigheterna meddelar på basis av en bedömning har Migrationsverket i sina anvisningar lyft fram sådana situationer där det i samband med återkallande av uppehållstillstånd fattas ett beslut om återvändande samt sådana uppenbart ogrundade asylansökningar som inte har hunnit avgöras inom påskyndat förfarande. I anvisningarna betonas att dessa inte är de enda situationerna där inreseförbud kan meddelas, utan inreseförbud kan efter prövning meddelas i samband med ett beslut om återvändande alltid när myndigheten anser att det behövs enligt den helhetsbedömning som anges i 146 §.

I 146 § 1 mom. föreskrivs om en helhetsbedömning som förutom nekad inresa, avvisning och utvisning också gäller meddelande av inreseförbud. Bedömningen gäller å ena sidan huruvida en utlänning ska meddelas inreseförbud eller inte och å andra sidan inreseförbudets längd. I 2 mom. behandlas uteslutande inreseförbud. När meddelande av inreseförbud och dess längd prövas, ska det enligt momentet dessutom beaktas om utlänningen har band till Finland eller någon annan Schengenstat som avser familjen eller arbetet och vilkas skötsel oskäligt skulle försvåras av ett inreseförbud. Vid prövning av ett meddelande av inreseförbud för en utlänning vars ansökan om internationellt skydd har avvisats utan prövning eller avslagits kan beaktas även de omständigheter som legat till grund för att ansökan avvisats utan prövning eller avslagits samt om utlänningen genom sin verksamhet väsentligt försökt försvåra behandlingen av asylansökan.

3.2.2 Inreseförbudets längd och startpunkt för giltigheten

Enligt 150 § 2 mom. i utlänningslagen meddelas inreseförbud för högst fem år eller tills vidare. En utlänning som dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare, om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. I återvändandedirektivet möjliggörs inte ett inreseförbud som gäller tills vidare, utan bestämmelserna om detta hör till den nationella lagstiftningen. Finland har meddelat kommissionen att man till denna del avviker från direktivets tillämpningsområde med stöd av artikel 2.2 b.

Tabell 8. Längden på de inreseförbud som meddelats tredjelandsmedborgare under åren 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Inreseförbud som meddelats av Migrationsverket				
1 år	28	14	31	15
2 år	1 358	824	985	719
3 år	184	142	156	145
4 år	117	76	73	85
5 år	151	88	126	134
i kraft tills vidare	66	44	51	63
Totalt	1 904	1 188	1 422	1 161
Inreseförbud som meddelats av polisen				
1 år	22	22	17	21
2 år	59	35	61	74
Totalt	81	57	78	95
Inreseförbud som meddelats av Gränsbevakningsväsendet				

1 år	63	28	29	27
2 år	36	41	52	22
Totalt	99	69	81	49
Alla sammanlagt	2 084	1 314	1 581	1 305

Källa: Migrationsverket.

I motiveringen till 150 § (RP 28/2003 rd, s. 218) uppmärksammas en helhetsbedömning i enlighet med 146 § när paragrafen ska tillämpas. I motiveringen konstateras också att man med ett till arten grovt brott inte enbart hänvisar till gärningar som enligt rekviriten för brott klassificeras som grova, utan avsikten är att allmänt beskriva hur allvarlig gärning det är fråga om. I Migrationsverkets anvisningar ges exempel på olika brottstyper och lagstridig verksamhet samt vägledande längd på de olika inreseförbuden. Förteckningen är avsedd som hjälp vid bedömningen av längden på ett inreseförbud i sådana situationer där inreseförbud ska meddelas enligt 150 § 1 mom. i lagen. Sådana anvisningar följer kommissionens ståndpunkt att en medlemsstat får föreskriva om eller ge nationella myndigheter anvisningar om olika längder på inreseförbuden och hur de bestäms utifrån de allmänna kriterierna.

Den maximala tid för ett inreseförbud på fem år som tillämpas i Finland följer återvändandedirektivet, eftersom förbudet enligt direktivet i princip inte ska överstiga fem år. Enligt direktivet får en medlemsstat emellertid föreskriva om inreseförbud som överstiger fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. Det har också framkommit ett behov av att föreskriva om ett längre inreseförbud som ligger mellan det tidsbestämda inreseförbudet på fem år och det nationella inreseförbudet som gäller tills vidare, till exempel ett tidsbestämt inreseförbud på högst tio eller femton år. Orsaken till detta är att skillnaden mellan det tidsbestämda inreseförbudet på fem år och det som gäller tills vidare har konstaterats vara för stor i praktiken, eftersom längden på inreseförbudet inte alltid motsvarar gärningens allvarlighetsgrad. Dessutom är längden på inreseförbudet inkonsekvent i förhållande till längden på det inreseförbud som meddelas unionsmedborgare och deras familjemedlemmar.

Bestämmelser om inreseförbud för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar finns i 10 kap. i utlänningslagen. För deras del grundar sig bestämmelserna inte på återvändandedirektivet utan på Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, nedan *direktivet om fri rörlighet*¹⁴. I direktivet tas inte ställning till längden på ett tidsbestämt inreseförbud. Enligt skäl 27 i ingressen till direktivet förbjuder domstolens rättspraxis att medlemsstaterna fattar beslut om förbud på livstid att återvända till deras territorium för personer som omfattas av direktivet.

Enligt 170 § 1 mom. i utlänningslagen kan en unionsmedborgare eller en familjemedlem till denne meddelas ett högst 15 år långt inreseförbud i avvísings- eller utvisningsbeslutet. I de situationer som avses i paragrafen meddelas unionsmedborgare alltid inreseförbud för viss tid och för unionsmedborgare är det inte möjligt att meddela ett inreseförbud som gäller tills vidare. Enligt motiveringen i regeringens proposition om utlänningslagen (RP 28/2003 rd, s. 227–228)

¹⁴ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01))

grundar sig maximitiden för inreseförbud som meddelas unionsmedborgare, 15 år, på att det allmänna maximistraffet inom straffrätten är fängelse i 15 år.

Tabell 9. Längden på de inreseförbud som meddelats EU-medborgare åren 2020–2023.

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	7 år	8 år	9 år	10 år	11 år	12 år	13 år	14 år	15 år	Totalt
2020	33	89	79	96	41	30	16	16	2	18	10	10	6	1	13	460
2021	21	75	61	40	51	26	14	14	4	13	12	4	4	0	9	348
2022	14	71	76	53	22	34	19	13	6	6	10	8	7	4	14	357
2023	15	87	92	45	52	53	31	22	16	15	9	7	4	2	19	469

Källa: Migrationsverket.

Orättvisan mellan längderna på inreseförbud som meddelas tredjelandsmedborgare och unionsmedborgare har framkommit i sådana situationer där de varit gärningsmän i samma brottshelhet. I sådana situationer har EU-medborgare kunnat meddelas längre inreseförbud än tredjelandsmedborgare för gärningar som inte ansetts uppfylla kriterierna för meddelande av ett inreseförbud som gäller tills vidare för tredjelandsmedborgare. Ibland har man tvingats meddela inreseförbud på fem år för alla kumpaner, även om det enligt etablerad praxis för samma gärning hade kunnat meddelas ett längre tidsbestämt inreseförbud för unionsmedborgare, så att gärningsmännen för samma gärning inte sinsemellan behandlats olikvärdigt. De nuvarande bestämmelserna om inreseförbud kan leda till att unionsmedborgares ställning när det gäller längden på inreseförbud i vissa situationer de facto är sämre jämfört med tredjelandsmedborgares.

I utlänningslagen finns inga bestämmelser om startpunkten för inreseförbudets giltighet. Tidigare var tolkningen den att ett inreseförbud började gälla när förbudet meddelades. Därefter har tolkningen ändrats med anledning av EU-domstolens dom av den 26 juli 2017 i målet C-225/16 Ouhrami (dom av den 26 juli 2017, EU:C:2017:590). Enligt domen börjar ett inreseförbuds giltighet räknas från det att beslutet om avlägsnande ur landet verkställs, det vill säga när utlänningsen verkligen avlägsnar sig från medlemsstaternas territorium. Denna praxis som bygger på en dom av EU-domstolen har än så länge inte innefattats i den nationella lagstiftningen.

3.2.3 Registrering av inreseförbud i Schengens informationssystem

Europaparlamentet och rådet antog den 28 november 2018 förordning (EU) 2018/1861 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006, nedan *SIS-förordningen om in- och utresekontroller*, i vilken föreskrivs om registrering av inreseförbud i SIS-systemet. Enligt artikel 24.1 i SIS-förordningen om in- och utresekontroller ska medlemsstaterna föra in en registrering om nekad inresa och vistelse om de bedömer att en tredjelandsmedborgares närvaro på dess territorium utgör ett hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten och har utfärdat registrering om nekad inresa och vistelse med stöd av nationell rätt. Enligt 24.2 handlar det om fall som omfattas av punkt 1 a) när tredjelandsmedborgaren i en medlemsstat har dömts till ansvar för ett brott som är belagt med ett straff som inbegriper frihetsberövande i minst ett år, b) när det finns välgrundad anledning

att anta att tredjelandsmedborgaren begått ett grovt brott, t.ex. ett terroristbrott, eller när det finns tydliga indikationer på att han eller hon har för avsikt att begå ett sådant brott på en medlemsstats territorium, eller c) när tredjelandsmedborgaren har kringgått eller försökt kringgå unionsrätt eller nationell rätt i fråga om inresa och vistelse på medlemsstaternas territorium. I handboken om återvändande understryker kommissionen vikten av att underrätta andra medlemsstater om alla inreseförbud som har utfärdats och att lägga in en inreseförbudsvarning i SIS-systemet.

Inreseförbudet meddelas tredjelandsmedborgare för hela Schengenområdet, såvida inte personen har ett sådant uppehållstillstånd i en annan Schengenstat som inte återkallas. SIS-registreringen sker i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden (UMA), varifrån uppgifterna överförs till SIS-systemet via den finska SIRENE-byrån (Supplementary Information Request at the National Entry) som finns vid centralkriminalpolisen. Inreseförbud som meddelats i Finland överförs på detta sätt till de behöriga myndigheterna i de andra Schengenstaterna. Schengenstaternas beskickningar beviljar i regel inte Schengenvisum eller uppehållstillstånd till sådana tredjelandsmedborgare som meddelats inreseförbud i SIS-systemet. En sådan utlännings tillåts i regel inte heller komma in på Schengenområdet. Om ett inreseförbud endast meddelas nationellt, registreras det inte i SIS-systemet, utan endast i det nationella UMA-systemet. Information om ett inreseförbud som meddelats av Finland förmedlas då inte till de andra Schengenstaternas beskickningar och andra myndigheter.

3.2.4 Återkallande av inreseförbud

I 150 § i utlänningslagen finns bestämmelser om återkallande av inreseförbud. I praktiken ansöker man om återkallande av inreseförbud med en blankett som finns på Migrationsverkets webbplats.

Enligt Migrationsverkets statistikuppgifter gjordes sammanlagt 247 ansökningar om återkallande av inreseförbud under åren 2020–2023. Av dessa blev resultatet i 126 fall att inreseförbudet inte återkallades. Inreseförbudet återkallades helt i 48 fall och delvis i 33 fall.

Tabell 10. Ansökningar om återkallande av inreseförbud och beslut om dem.

	2020	2021	2022	2023	Totalt
Ansökan om återkallande av inreseförbud	59	66	61	61	247
Inreseförbud som inte återkallats	40	37	30	19	126
Inreseförbud som återkallats	11	10	13	14	48
Inreseförbud som återkallats delvis	4	12	7	10	33
Inget beslut		1	3	9	13
Avskrivna ärenden	3	5	4	3	15
Felinmatning	1	1		4	6
Avgörande med annat diarienummer			4	1	5
Inget inreseförbud				1	1

Källa: Migrationsverket.

Den som ansöker om uppehållstillstånd och för vilken inreseförbud återkallas befinner sig oftast i Finland, men det finns inte exakta statistikuppgifter om detta. Det är ovanligt med ansökningar

om återkallande av inreseförbud för sådana som vistas utomlands, men det finns inte heller någon exaktare statistik om detta. Personer som vistas utomlands och meddelats inreseförbud ansöker vanligen endast om uppehållstillstånd. Då ska återkallande av inreseförbud bedömas på tjänstens vägnar i samband med ansökan om uppehållstillstånd.

För tredjelandsmedborgare föreskrivs för närvarande inte i lag att inreseförbudet delvis kan återkallas på samma sätt som för EU-medborgare i 170 § 2 mom. Av förarbetena till bestämmelsen om återkallande av inreseförbud (RP 186/1981 rd, motiveringen till 21 §) framgår dock att avsikten var att föreskriva om möjligheten att återkalla ett inreseförbud antingen helt eller för viss tid. I sådana situationer då det inte varit möjligt att helt återkalla ett inreseförbud har man i praktiken gjort så att en tredjelandsmedborgare ska ansöka vid en beskickning om visum med territoriellt begränsad giltighet för att komma till Finland trots ett giltigt inreseförbud. Behovet att komma till Finland kan till exempel ha att göra med en pågående rättegång. Migrationsverket och polisen får inte automatiskt information om beviljande av visum med territoriellt begränsad giltighet eller att personen kommit till Finland. Det har förekommit fall då en person som meddelats inreseförbud, men kommit till Finland för en rättegång, har försvunnit under sin vistelse i Finland. Personen har då kunnat avlägsna sig från Finland till det övriga Schengenområdet.

3.2.5 Behörighet vid meddelande och återkallande av inreseförbud

I 151 § i utlänningslagen finns bestämmelser om polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet vid meddelande av inreseförbud och i 152 § om Migrationsverkets. Enligt 171 § 3 mom. beslutar Migrationsverket om meddelande av inreseförbud för en unionsmedborgare eller en familjemedlem till denne.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan meddela en utlänning inreseförbud för högst två år när utlänningen nekas inresa på grundval av artikel 6.1 e i kodexen om Schengengränserna eller avvisas på en grund som anges i 148 § 1 mom. 5–8 punkten eller när utlänningen inte har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist för frivillig återresa enligt 147 a § som fastställts för honom eller henne.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning till Migrationsverket om nekad inresa för eller avvisning av en utlänning, om polisen eller gränskontrollmyndigheten inte själv är behörig att avvisa utlänningen eller om den bedömer att utlänningen bör meddelas inreseförbud för en längre tid än två år. När man vid en förstudie om en totalreform av utlänningslagen (SM024:00/2021) kartlade ändringsbehoven i lagen, framkom ett förslag om att polisen och gränskontrollmyndigheten ska få rätt att meddela inreseförbud som är längre än två år till exempel i situationer då avlägsnandet ur landet bygger på misstanke om brott. Detta ansågs kunna påskynda verkställandet av avvisningar och minska behovet av tagande i förvar och andra säkringsåtgärder, emedan Migrationsverket inte har någon jour och ingen möjlighet att behandla framställningar om inreseförbud under alla tider på dygnet och under veckoslut.

I förstudien uppmärksammades även att polisen inte har behörighet att meddela inreseförbud för EU-medborgare som ska avvisas. Med tanke på kostnadseffektiviteten ansågs det oändamålsenligt att ett ärende som gäller EU-medborgare som ska avvisas i sin helhet ska överföras till Migrationsverket för behandling för att inreseförbud ska kunna meddelas.

Enligt 152 § 4 mom. i utlänningslagen fattar Migrationsverket beslut om meddelande av inreseförbud för viss tid eller tills vidare och om återkallande av inreseförbud.

3.2.6 Följder av inreseförbud och av brott mot inreseförbud

Enligt 11 § 4 punkten i utlänningslagen är ett villkor för en utlännings inresa att han eller hon inte har meddelats inreseförbud. Enligt artikel 14.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) ska en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller samtliga inresevillkor enligt artikel 6.1 nekas inresa till medlemsstaternas territorium. Ett villkor är att personen inte har meddelats inreseförbud.

Om en utlänning påträffas i Finland trots ett inreseförbud, har han eller hon gjort sig skyldig till brott mot inreseförbud. Brott mot inreseförbudet är straffbart enligt 17 kap. 7 b § i strafflagen (39/1889). Den som bryter mot ett inreseförbud ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

De flesta av dem som bryter mot inreseförbud är medborgare i EU-medlemsstater. Många av dem som misstänks ha brutit mot ett inreseförbud har kunnat bryta mot förbudet upprepade gånger. Det är också vanligt att de då de vistas i landet gör sig skyldiga till andra brott. Enligt Statistikcentralens uppgifter har brott mot inreseförbud uppdagats enligt följande: år 2020 434 st., år 2021 314 st., år 2022 346 st. och år 2023 419 st.

Om en person som meddelats inreseförbud ansöker om uppehållstillstånd i Finland, kan det meddelade inreseförbudet enligt högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis vara en omständighet som i en bedömning av om personen försöker kringgå inresebestämmelserna talar för just den saken. Inom projektet Utveckling av utlänningslagstiftningens bestämmelser om uppehållstillstånd (SM041:00/2023) fogades en ny 36 a § till utlänningslagen och enligt 5 punkten i den beviljas uppehållstillstånd inte, om en utlänning har meddelats inreseförbud till Finland eller har meddelats ett gällande inreseförbud till Schengenområdet i en annan Schengenstat.

3.3 Återkallande av permanent uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för personer som befinner sig utanför Finland

3.3.1 Förhindrande av inresa i fråga om en person som äventyrar den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten

En tredjelandsmedborgare kan anlända till Finland via Schengenområdets yttre gräns eller via den inre gränsen från ett annat land i Schengenområdet. Han eller hon genomgår en gränskontroll av de finländska myndigheterna endast om han eller hon anländer till Finland via den yttre gränsen. Om han eller hon har anlänt till Schengenområdet via någon annan medlemsstats yttre gräns, har det i samband med detta gjorts en kontroll vid inresa och efter detta har han eller hon rätt att röra sig inom Schengenområdet. Vid Schengenområdets yttre gräns kontrolleras i SIS-systemet om personen meddelats inreseförbud i Schengenområdet.

Vid Finlands yttre gräns kan en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd och som inte meddelats inreseförbud, avvisas om det kan misstänkas att han eller hon kommer att göra sig skyldig till ett brott eller upprepade brott (148 § 1 mom. 8 punkten) eller det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland kommer att bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten eller Finlands förhållanden till en främmande stat (148 § 1 mom. 10 punkten). Då grundar sig avvisningen på 142 § 2 mom. 2 punkten i utlänningslagen och kan utföras endast om en utlänning anländer första gången till landet under uppehållstillståndets giltighetstid. Om det dock inte är första gången personen anländer till Finland, är gränskontrollmyndigheten inte behörig att avvisa personen vid gränsen. I sådana fall

släpps personen in i landet och gränskontrollmyndigheten gör en framställning till Migrationsverket om utvisning med stöd av 151 § 1 mom.

Om personens uppehållstillstånd återkallats redan innan han eller hon anlände till Schengenområdet yttre gräns och han eller hon meddelats ett inreseförbud till Schengenområdet, kan han eller hon nekas inresa enligt kodexen om Schengengränserna. För närvarande är det inte enligt utlänningslagen möjligt att meddela inreseförbud till en person som befinner sig utanför Finland. Lagen gör det inte heller möjligt att återkalla ett permanent uppehållstillstånd med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

3.3.2 Nya fenomen där en utlännings inresa i Finland behöver gå att förhindra

Frågan om återkallande av permanent uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för en utlännings vistelse utanför Finland har lyfts fram i åtgärdsprogrammen mot olaglig inresa och olaglig vistelse i landet. Enligt åtgärd 31 i åtgärdsprogrammet för 2021–2024¹⁵ ska behövliga ändringar ”göras i lagstiftningen för att inreseförbud även ska kunna meddelas personer som redan har lämnat landet eller som har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd när de ansökt om tillstånd utomlands. Det säkerställs att proportionalitetsprincipen, barnets bästa och sökandes arbets- och familjeband beaktas vid tillämpningspraxisen för inreseförbud på ett ändamålsenligt sätt.” Till samma helhet hör också åtgärd 28, enligt vilken ”Återkallande av permanenta uppehållstillstånd ska granskas i fråga om situationer där en person anses äventyra den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller säkerheten på det sätt som avses i 149 § i utlänningslagen, och behövliga ändringar ska göras i lagstiftningen. Det säkerställs att tillämpningspraxisen för äventyrande av allmän ordning och säkerhet är förutsebar och lika för alla.”

Dessa åtgärder i det senaste åtgärdsprogrammet och i de föregående är förknippade med en ny form av fenomen som innebär att det måste gå att förhindra att en person som vistas utomlands återvänder till Finland, om han eller hon anses äventyra den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen eller säkerheten. Exempelvis så kallade utländska stridande som reser till ett konfliktområde utgör ett direkt hot mot den finska statens säkerhet. En person som rest till ett konfliktområde med avsikten att delta i terroristisk eller väpnad verksamhet integreras i området som en del av en terroristgrupp. Från och med 2012 har flera personer som identifierats av skyddspolisens rest till konflikten i Syrien-Irak och av dem har en del återvänt till Finland.

En del tredjelandsmedborgare som gjort sig skyldiga till allvarliga brott och som flyr från en straffprocess eller en brottmålsdom i Finland kan avlägsna sig ur landet innan ett utvisningsbeslut och ett inreseförbud meddelats. Enligt uppskattningarna handlar det om något tiotal personer per år. En person kan också utlämnas till en annan stat mitt under behandlingen av ett ärende om avlägsnande ur landet. Förvaltningsdomstolen kan också ta upp ett ärende om avlägsnande ur landet och inreseförbud till ny behandling, men personen i fråga kan redan innan detta ha avlägsnat sig eller ha avlägsnats ur landet, om ett beslut om avlägsnande ur landet blivit verkställbart trots överklagande genom besvär.

Meddelande av inreseförbud kan också övervägas i situationer då tredjelandsmedborgare ansöker om uppehållstillstånd för första gången vid en finländsk beskickning och ansökan ska avslås till exempel på grund av äventyrande av den allmänna ordningen och säkerheten eller kringgående av bestämmelserna om inresa. Den som söker uppehållstillstånd har kunnat försöka vilseleda tillståndsmyndigheterna genom att uppvisa förfälskade dokument eller genom att

¹⁵ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163305/SM_2021_29.pdf

uppges felaktiga uppgifter om grunderna för sin ansökan eller avsikten med vistelsen. På sådana försök att vilseleda myndigheterna kan man inom ramen för gällande lagstiftning inte meddela några andra påföljder än ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd.

Det finns också exempel från de andra europeiska länderna om meddelande av inreseförbud eller motsvarande persona non grata-förfarande för sådana personer som inte vistas i landet i fråga och inte heller ansöker om uppehållstillstånd. I de situationer som varit aktuella i Finland har en person som vistas utomlands och för vilken man vill förhindra inresa kontakt till Finland genom ett beviljat uppehållstillstånd eller en ansökan om uppehållstillstånd.

3.3.3 Återkallande av permanent uppehållstillstånd, upphörande av status som internationellt skyddsbehövande och meddelande av inreseförbud, när en person vistas utanför Finland

Bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd som beviljats en utlänning finns i 58 § i utlänningslagen. Enligt 1 mom. återkallas ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd när utlänningen varaktigt har flyttat bort från Finland eller när utlänningen i permanent syfte har vistats utanför landet i två år utan avbrott.

Enligt 5 mom. i samma paragraf får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd återkallas, om de villkor på grundval av vilka uppehållstillståndet beviljades inte ursprungligen uppfylldes eller inte längre uppfylls. I 36, 36 a–36 f och 39 § i utlänningslagen anges de allmänna villkor för beviljande av uppehållstillstånd som det hänvisas till i paragrafen. Enligt 36 § beviljas inte uppehållstillstånd, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, den nationella säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut. Det föreskrivs om allmänna grunder för att vägra uppehållstillstånd i 36 a § och om klandervärt beteende i Finland som grund för att vägra uppehållstillstånd i 36 b §.

När det gäller utländska stridande finns det exempel på att deras status som skyddsbehövande har avslutats och ett tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd återkallats med motiveringen att personen vistats utomlands i över två år. Om det inte är möjligt att återkalla tillståndet på denna grund, är det enda sättet att avsluta uppehållsrätten i Finland att utlänningen först tillåts återvända till Finland och sedan utvisas ur landet och meddelas inreseförbud. Enligt 59 § upphör ett uppehållstillstånd att gälla när en utlänning utvisas ur Finland.

Med stöd av 60 f § 1 mom. 1 punkten upphör ett uppehållstillståndskort att gälla när uppehållstillståndet återkallas. I 2 mom. i samma paragraf förutsätts att en myndighet tar hand om och förstör uppehållstillståndskortet, när det har upphört att gälla, och gör en anteckning i ärendehanteringssystemet för utlänningsärenden om att kortet har upphört att gälla.

Om en utlänning beviljats flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande, är det inte möjligt att återkalla det uppehållstillstånd som beviljats honom eller henne, såvida inte denna status återkallas först. Högsta domstolen har i sitt avgörande HFD 2011:08 konstaterat att innan uppehållstillstånden återkallades och främlingspassen drogs in borde Migrationsverket ha utrett huruvida det fanns förutsättningar att återkalla de berörda personernas status som alternativt skyddsbehövande.

Inom projektet för ändring av vissa bestämmelser om internationellt skydd i utlänningslagen (SM037:00/2023) har man berett ändringar i bestämmelserna om upphävande av skyddsstatus. Genom ändringarna tar man i bruk skärpta bestämmelser som finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare

eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning, nedan *skyddsgrundsdirektivet*). I regeringens proposition (RP 29/2024 rd)¹⁶ föreslås nya grunder för upphävande av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande. I 107 § 1 mom. 7 punkten föreslås till exempel bestämmelser om upphörande av flyktingstatus, när det finns grundad anledning att anta att utlänningen utgör en fara för Finlands nationella säkerhet. Enligt skyddsgrundsdirektivet ska det bevisas i varje fall för sig att behovet av internationellt skydd har upphört. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning, nedan *direktivet om asylförfaranden*) ska en person ges möjlighet att ge sitt bemötande skriftligen eller genom en personlig intervju. Enligt det föreslagna 107 § 4 mom. i den ovannämnda regeringspropositionen ska en individuell utredning göras när en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande ska upphöra.

Bestämmelserna om meddelande av inreseförbud i utlänningslagen har på samma sätt som i återvändandedirektivet formulerats med utgångspunkt i att personen vistas i Finland. Med stöd av 150 § 1 mom. i utlänningslagen kan inreseförbud meddelas i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet eller genom ett särskilt beslut för en tredjelandsmedborgare. Enligt gällande lagstiftning går det inte att meddela ett sådant för en utlänning som avlägsnat sig från Finland.

Behovet att förhindra att en person kommer till Finland behöver inte nödvändigtvis vara beroende av om han eller hon vid tidpunkten för granskningen befinner sig i landet. Det måste gå att förhindra att en person kommer till Finland vid den yttre gränsen, om han eller hon utgör en säkerhetsrisk. Detta uppnår man effektivast genom att meddela personen ett inreseförbud som gäller Schengenområdet, eftersom information om inreseförbudet då överförs via SIS-systemet till de behöriga myndigheterna i de andra Schengenstaterna. Så kan man förhindra att en person anländer till Schengenområdet. I återvändandedirektivet behandlas inte meddelande av inreseförbud i situationer då en person vistas utanför EU:s territorium, utan sådana situationer hör till den nationella lagstiftningen.

3.3.4 Hörande av en person som vistas utomlands

Enligt 34 § 1 mom. i förvaltningslagen (434/2003) ska en part innan ett ärende avgörs ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. I motiveringen till regeringens proposition (RP 72/2002 rd, s. 95–96) betonas betydelsen av hörande inte endast som en princip som främjar rättsskyddet och individens möjligheter till medinflytande, utan också med tanke på utredning av ärenden. Skyldigheten att höra parter främjar objektivitet i myndigheternas verksamhet och noggrannhet i behandlingen av ärenden.

I 34 § i förvaltningslagen krävs inte att den person som ska höras uttalar sig i ärendet, men den som ska höras ska ges tillfälle att framföra sin åsikt och lämna in utredningar. Enligt förarbetena till denna bestämmelse föreslås det ”inga bestämmelser om hur hörandet skall ske i praktiken. Den allmänna utgångspunkten är att en part avger sin förklaring skriftligen. Myndigheten kan godkänna en muntlig förklaring, om detta kan anses vara ändamålsenligt med hänsyn till omständigheterna och ärendets art. Muntligt hörande kan anses vara befogat i synnerhet i ett sådant avtalsförfarande som avses i lagen. Då bör det göras en klar åtskillnad mellan hörande

¹⁶ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_29+2024.pdf

och formfri utredning av ärendet, så att det inte uppstår oklarhet om huruvida myndigheten ännu separat bereder parten tillfälle att avge sin förklaring.”

Möjligheten att bli hörd förutsätter att personen får kännedom om denna möjlighet. Om en person vistas utomlands kan det vara svårt att påträffa och höra honom eller henne. Svårighet med att ordna hörandet befriar dock inte myndigheten från kravet på att ge parten tillfälle att bli hörd. Om kontaktuppgifterna till en person som vistas utomlands är kända av myndigheten, kan han eller hon ges tillfälle att bli hörd per brev eller e-post eller via en beskickning.

Om myndigheten inte känner till personens kontaktuppgifter, kan den försöka nå personen genom offentlig delgivning till exempel via myndighetens webbplats. Vid tillämpningen av utlänningslagen följs förvaltningslagen, i vilken det finns bestämmelser om delgivning av förvaltningsbeslut och andra handlingar. Enligt 54 § 2 mom. i förvaltningslagen ska myndigheten ”under behandlingen av ett ärende sköta delgivningen av meddelanden, kallelser eller andra handlingar som inverkar på behandlingen av ärendet”. Som meddelande betraktas enligt specialmotiveringen till paragrafen också till exempel ett meddelande om hörande.

I praktiken försöker Migrationsverket höra den person som vistas utomlands genom att sända honom eller henne en begäran om svar med mottagningsbevis eller krypterad e-post. Om kontaktuppgifter saknas och man vet att utlänningen vistas utomlands, har man försökt få fram begäran om svar via den finländska beskickning inom vars område utlänningen bor eller som ligger nära det område där det antas att utlänningen vistas. I praktiken är också beskickningarnas möjligheter att klarlägga personernas kontaktuppgifter begränsade. Eftersom det är osäkert och dyrt att sända begäran om svar med mottagningsbevis, har man vid verket bestämt att det i situationer då återkallande av tillstånd övervägs på grund av att förutsättningarna för tillstånd inte längre uppfylls, sänds begäran om svar som e-brev till den adress och e-postadress som finns i befolkningsdatasystemet, om adressen anmälts till verket för mindre än två år sedan.

I 34 § 2 mom. i förvaltningslagen finns en undantagsbestämmelse enligt vilken ett ärende får avgöras utan att en part hörs, om 1) yrkandet lämnas utan prövning eller omedelbart avslås såsom ogrundat, 2) ärendet gäller anställande i tjänstgöringsförhållande eller antagande till frivillig utbildning, 3) ärendet gäller beviljande av en sådan förmån som grundar sig på bedömning av sökandens egenskaper, 4) hörandet kan äventyra syftet med beslutet eller om det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet orsakar betydande skada för människors hälsa, den allmänna säkerheten eller miljön, eller 5) ett yrkande som inte rör någon annan part godkänns eller om hörandet av någon annan orsak är uppenbart onödigt.

Enligt motiveringen till regeringspropositionen (RP 72/2002, rd s. 96–97) har det i rättspraxis ”i allmänhet ansetts vara befogat att låta bli att höra en part i de fall där det på grundval av partens tidigare beteende eller det kommande beslutets innehåll med skäl kan dras den slutsatsen att parten försöker försvåra eller förhindra beslutsfattandet t.ex. genom att förstöra material, hålla sig undan eller förstöra eller skingra sådan egendom som beslutet gäller. Den orsaken att syftet med beslutet skulle äventyras jämföras med den nya orsaken att det dröjsmål som hörandet medför i behandlingen av ärendet skulle orsaka betydande fara för människors hälsa, allmän säkerhet eller miljön. [...]. Tanken bakom den föreslagna bestämmelsen är att ett viktigt allmänt eller enskilt intresse ska beaktas när myndigheterna fattar sina beslut.” Ovannämnda grunder hör nära samman med ärendets natur och behovet av hörande, och i regel inte med att det är svårt att ordna hörandet.

I fall där uppehållstillstånd har återkallats för så kallade utländska stridande med stöd av 58 § 1 mom. i utlänningslagen, har besluten fattats undantagsvis utan hörande av utlänningarna. I dessa få fall har Migrationsverket tillämpat grunderna för undantag i 34 § 2 mom. i förvaltningslagen.

Det har ansetts att den fördröjning av behandlingen av ärendet som hörandet av utlänningen skulle ha lett till på det sätt som avses i 34 § 2 mom. 4 punkten hade orsakat betydande skada för den allmänna säkerheten eller i vissa fall till exempel för hälsan för närstående till utlänningen.

Även i andra än ovannämnda situationer, då en utlänning varit borta från Finland under lång tid, har Migrationsverket fattat beslut under vissa förutsättningar utan att höra personen. Bakgrunden till dessa situationer är förarbetena till utlänningslagen i vilka konstateras att hörande av tillståndsinnehavaren inte kan vara en förutsättning för återkallande, om han eller hon inte kan nås, när återkallandet t.ex. sker på grund av en långvarig utlandsvistelse (RP 28/2003 rd, s. 161). Det har ansetts att utlänningen inte behöver höras på det sätt som avses i 34 § 2 mom. 5 punkten i förvaltningslagen, eftersom hörandet är uppenbart onödigt.

3.3.5 Delgivning av beslut till utlandet

Utgångspunkten i förvaltningslagen är att ett beslut kan verkställas när den berörda parten delgetts beslutet. Även besvärstiden börjar löpa från den tidpunkt då beslutet har delgetts.

I 206 § i utlänningslagen finns bestämmelser om delgivning utomlands. Enligt den verkställs delgivning till utlandet enligt utlänningslagen eller enligt lagstiftningen i den främmande staten i fråga, om inte något annat följer av internationella fördrag och förpliktelser som är bindande för Finland. Delgivning till utlandet får verkställas genom att beslutet sänds per post till den adress som utlänningen i fråga uppgett. Vid delgivningen är det tillåtet att använda vanligt brev, om beslutet är positivt för sökanden. I övrigt ska vid delgivning som sker per post tillämpas ett internationellt förfarande med mottagningsbevis eller något annat bevisligt förfarande som är möjligt i staten i fråga. Om utlänningen inte har uppgett sin adress i utlandet, kan delgivningen verkställas genom att beslutet skickas till den finska beskickningen, en annan Schengenstats beskickning eller en extern tjänsteleverantör i den stat där utlänningen är medborgare eller vistas.

Om en delgivning till utlandet inte går att verkställa, delges handlingen i Finland, enligt 206 § 4 mom. i utlänningslagen, genom offentlig delgivning på det sätt som därom bestäms i 62 § i förvaltningslagen. Enligt 62 § 1 mom. i förvaltningslagen hålls vid offentlig delgivning en handling en viss tid tillgänglig för mottagaren hos myndigheten. Ett meddelande om att handlingen finns tillgänglig ska enligt 2 mom. publiceras på myndighetens webbplats i det allmänna datanätet och vid behov i den tidning ur vilken mottagaren kan antas bäst få information om saken. Om meddelandet på grund av störningar i datakommunikationerna eller av någon annan därmed jämförbar orsak inte kan publiceras på myndighetens webbplats, ska ett meddelande om att handlingen finns tillgänglig publiceras också i den officiella tidningen. Enligt 3 mom. ska det av meddelandet framgå vad saken gäller samt var och till vilken tidpunkt handlingen finns tillgänglig. I meddelandet ska dessutom nämnas den tidpunkt då meddelandet har publicerats på myndighetens webbplats och anges att delfäendet av handlingen anses ha skett den sjunde dagen efter publiceringstidpunkten i fråga. Om meddelandet inte har kunnat publiceras på myndighetens webbplats, ska det i meddelandet anges att delfäendet har skett den sjunde dagen efter det att meddelandet publicerades i den officiella tidningen.

Enligt 62 b § i förvaltningslagen får uppgifterna i ett meddelande om att en handling finns tillgänglig och uppgifterna i en offentlig kungörelse och den kungjorda handlingen "publiceras, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. I fråga om personuppgifter publiceras dock endast sådana personuppgifter som är nödvändiga för tillgången till information, och de får publiceras trots vad som föreskrivs i 16 § 3 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. De personuppgifter som ingår i ett meddelande om att en handling finns tillgänglig

samt i en offentlig kungörelse och den kungjorda handlingen ska avlägsnas från myndighetens webbplats i det allmänna datanätet när den tid för tillgänglighållande som avses i 62 § 3 mom. och 62 a § 2 mom. löper ut."

I situationer där ett uppehållstillstånd har återkallats på grund av att en person vistats länge i utlandet och Migrationsverket inte har några kontaktuppgifter och det av registren kan förmodas att personen flyttat bort för många år sedan, kan beslutet i praktiken delges genom offentlig delgivning. Vid verket har återkallande av uppehållstillstånd inte än så länge delgetts genom offentlig delgivning, men avsikten är att börja med detta på våren 2024. Offentlig delgivning är dock inte möjlig i ärenden som gäller internationellt skydd.

I den ursprungliga regeringspropositionen om utlänningslagen (RP 28/2003 rd) fanns ingen begränsning gällande användningen av offentlig delgivning i ärenden som gäller internationellt skydd. Avgränsningen gjordes under riksdagsbehandlingen. Förvaltningsutskottet underströk i sitt betänkande (FvUB 4/2004 rd, s. 28) att varken sökanden eller hans eller hennes anförvanter får utsättas för fara i ett ärende som gäller internationellt skydd. Enligt utskottet var bestämmelserna om delgivning i det stora hela lyckade på denna punkt, men utskottet föreslog att det till 206 § 4 mom. ska fogas att offentlig delgivning inte kan ske i ett ärende som gäller internationellt skydd. Eftersom Migrationsverket enligt regeringspropositionen RP 29/2024 rd ska höra personen skriftligen eller i en personlig intervju innan det meddelar beslut om upphävande av internationellt skydd, kan det vid återkallandet av ett uppehållstillstånd i regel inte uppstå en situation där en persons kontaktuppgifter inte är kända. Således verkar det i sådana situationer inte finnas behov av offentlig delgivning.

3.4 Upphållsrätt

I den totala översyn av utlänningslagen som trädde i kraft 2004 gjordes en betydande ändring i fråga om familjemedlemmar till finska medborgare. Enligt den fick en familjemedlem till en finsk medborgare rätt att resa in i Finland och ansöka om tillstånd samt vistas här den tid behandlingen pågår, medan man tidigare var tvungen att vänta på tillstånd i utlandet. Enligt förarbetena till lagen (RP 28/2003 rd, s. 92) var det meningen att ändringen endast skulle gälla familjemedlemmar till finska medborgare och bara i situationer då familjemedlemmen kommit till landet med lagligt visum eller visumfritt. Momentet (40 § 3 mom.) har dock formulerats så att rätten att vistas lagligen under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats ges till alla utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Finland oberoende av om de kommit till landet lagligen eller om de vistas i landet lagligen vid tidpunkten för ansökan eller därefter. En utlänning som kommit olagligt till landet och fortsättningsvis vistas olagligt i landet kan således göra sin vistelse laglig endast genom att ansöka om uppehållstillstånd.

När lagen stiftades försökte man utifrån förarbetena trygga utgångspunkten enligt principen om behärskad invandring att utlänningen i regel ska ansöka om det första uppehållstillståndet från utlandet innan han eller hon anländer till Finland. Principen om behärskad invandring har också kopplingar till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, nedan *viseringskodex*¹⁷, och enligt artikel 21 bör vid prövningen av ansökningar om enhetlig visering särskild uppmärksamhet ägnas åt att bedöma huruvida sökanden utgör en risk för olaglig invandring eller en risk för medlemsstaternas säkerhet och huruvida sökanden har för avsikt att lämna medlemsstaternas territorium när den visering som sökanden ansökt om löper ut. I fråga om familjemedlemmar till finska medborgare

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810>

har det gjorts ett uttryckligt undantag från denna princip. De har således samma rätt att söka uppehållstillstånd såväl i utlandet som i Finland. För andra utlänningar som lagligt anlant till Finland är det möjligt att bevilja tillstånd som sökts i Finland undantagsvis bara om förutsättningarna i 49 § uppfylls. På basis av ordalydelsen i 40 § 3 mom. har det dock uppstått en etablerad förvaltningspraxis som inte motsvarar det mål som framgår av förarbetena till lagen och EU:s viseringskodex.

I förarbetena till lagen från 2004 framhölls inte uttryckligen att en utlänning som söker internationellt skydd har rätt att vistas i landet under den tid som ansökan om skydd behandlas. Denna rätt grundar sig på konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (FördrS 77/1968) och bestämmelserna i EU:s direktiv om asylförfaranden. Det står klart att ordalydelsen i gällande 40 § 3 mom. även omfattar utlänningar som söker internationellt skydd och för deras del motsvarar ordalydelsen i bestämmelsen bättre det eftersträvade rättsläget. Detsamma gäller utlänningar som söker fortsatt tillstånd. Enligt etablerad förvaltningspraxis får en utlänning som ansöker om fortsatt tillstånd under den tid som det förra uppehållstillståndet fortfarande är i kraft vistas i landet lagligen också efter att uppehållstillståndets giltighetstid löpt ut till dess att det kommit ett beslut om den nya ansökan.

4 Internationella förpliktelser och central rättspraxis

4.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europadomstolens avgörandepaxis

Enligt artikel 5.1 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. I artikel 5.1 f i Europakonventionen ingår en möjlighet att avvika från denna rättighet för att med stöd av lag förhindra att en person obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans eller hennes utvisning eller utlämning. Till skillnad från återvändandedirektivet anges det i artikel 5.1.f ingen maximitid för att hålla någon i förvar, utan huruvida längden på förfarandet med avlägsnande ur landet påverkar lagligheten när det gäller tagandet i förvar är beroende av omständigheterna i varje enskilt fall. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har utvecklat rättspraxis gällande artikel 5.1 f, och den behandlas heltäckande i domstolens anvisningar.¹⁸

På basis av artikel 5.1.f i Europakonventionen räcker det för tagande i förvar enligt Europadomstolens praxis enbart det att utvisningsförfarande eller arrangemang för att avlägsna en person ur landet är anhängigt. Om förfarandet för avlägsnande ur landet inte framskrider som det ska, är det inte längre motiverat med tagande i förvar (t.ex. *Khlaifia m.fl. mot Italien* (16483/12, 15.12.2016), *A. m.fl. mot Förenade kungariket* (3455/05, 19.2.2009), *Amie m.fl. mot Bulgarien* (58149/08, 12.2.2013)). I målet *Louled Massoud mot Malta* (24340/08, 27.7.2010) hade sökanden hållits i förvar i över 18 månader för att avlägsnas ur landet. Domstolen ansåg att tagandet i förvar stred mot lagen, eftersom en realistisk möjlighet till avlägsnande ur landet ansågs saknas efter att personen hållits i förvar i 18 månader.

Europadomstolen har varit kritisk till allmänt tillämpat tagande i förvar och situationer där de nationella myndigheterna inte har bedömt att tagandet i förvar är en lösning i sista hand och om det finns alternativa lösningar. I målet *Popov mot Frankrike* (39472/07 och 39474/07, 19.1.2012) ansåg domstolen att artikel 5.1 hade kränkts i synnerhet med tanke på att myndigheterna inte hade säkerställt att tagandet i förvar var en sista utväg för vilken det inte

¹⁸ Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights - Right to liberty and security, uppdaterad 29.2.2024; https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_5_eng

fanns något annat alternativ (punkt 119). Om ett barn eller en särskilt utsatt person ska tas i förvar, krävs personlig bedömning och bedömning av om tagandet i förvar är nödvändigt.

I målet *Thimothawes mot Belgien* (39061/11, 4.4.2017) konstaterade Europadomstolen att allmängiltiga eller automatiska beslut om att ta asylsökande i förvar utan att de berörda personernas särskilda behov bedöms separat kan vara problematiska med tanke på artikel 5.1 f. De behöriga myndigheterna ska därför kontrollera om det går att ersätta tagandet i förvar med en mindre ingripande åtgärd. Då ska det utredas om personen kan anses vara särskilt utsatt på ett sätt som förhindrar tagandet i förvar. Domstolen hänvisade till sina tidigare avgöranden om minderåriga som är tillsammans med sina familjer, minderåriga som saknar vårdnadshavare och utlänningar som lider av hälsoproblem (punkt 73). I detta fall ansåg domstolen dock att trots att tagandet i förvar skett automatiskt, hade artikel 5.1 i Europakonventionen inte kränkts. Detta berodde bland annat på att de nationella domstolarna i det aktuella fallet hade tagit upp ärendet till ny behandling efter det ursprungliga beslutet om tagande i förvar och då beaktat de personliga omständigheterna hos den som tagits i förvar (punkt 78).

I målet *N.M. mot Belgien* (43966/19, 18.4.2023) behandlade Europadomstolen frihetsberövande i enlighet med artikel 5.1 f på grund av den allmänna ordningen och den nationella säkerheten vid ett avlägsnande ur landet. Personen hade hållits i förvar i en sluten förläggning i Belgien under sammanlagt 31 månader innan denne avlägsnades ur landet. Myndigheterna motiverade tagandet i förvar med att personen var farlig och att den allmänna ordningen och den nationella säkerheten skulle skyddas. Europadomstolen konstaterade att de belgiska myndigheterna inte kränkt artikel 5 i Europakonventionen. Europadomstolen ansåg inte att det var oskäligt att hålla en person i förvar i 31 månader med tanke på de belgiska myndigheternas mål att avlägsna personen ur landet. Den ansåg att de belgiska myndigheterna hade försökt att främja avlägsnandet ur landet på rätt sätt och personens asylansökningar hade innehållit mycket komplicerade och väsentliga frågor. Europadomstolen beaktade den verkliga risken att personen var farlig samt dennes tidigare domar och ansåg att dess uppgift inte var att ifrågasätta myndigheternas bedömning, som inte verkade vara godtycklig eller uppenbart orimlig. Domstolarna hade, när de behandlade tagandet i förvar på nytt, konstaterat att det var berättigat att hålla personen i förvar med beaktande av att denne var farlig samt för att trygga den allmänna ordningen och den nationella säkerheten. Europadomstolen ansåg att den person som tagits i förvar inte heller kunde jämföras med andra utsatta asylsökande för vilka man måste utreda om andra säkringsåtgärder kan vidtas som alternativ till tagandet i förvar. Europadomstolen ansåg därmed att kritik inte kan riktas mot de belgiska myndigheterna för att alternativa säkringsåtgärder inte tillämpats.

I målet *Bousarra mot Frankrike* (25672/07, 23.9.2010) bestämde Europadomstolen i fråga om inreseförbud att ett inreseförbud som är långvarigt eller livstida kan strida mot det som föreskrivs om skydd för familjelivet i artikel 8 i Europakonventionen. Som exempel kan nämnas att i enskilda fall kan slutlig utvisning och inreseförbud i fråga om en utlänning som bott i ett land sedan litet barn och gjort sig skyldig till grova brott vara oproportionerlig i förhållande till målen med åtgärderna.

4.2 Rättspraxis vid Europeiska unionens domstol

4.2.1 Tagande i förvar

EU-domstolen hänvisar i mål C-61/11 PPU *El Dridi* (dom av den 28 april 2011, EU:C:2011:268) till skäl 16 i ingressen till återvändandedirektivet och ordalydelsen i artikel 15.1 enligt vilka medlemsstaterna ska genomföra avlägsnanden med medel som är så lite ingripande som möjligt. Det är bara i den situationen att verkställigheten av

återlämnandebeslutet riskeras på grund av den berörda personens uppträdande, vilket ska bedömas utifrån varje specifikt fall, som medlemsstaterna får frihetsberöva denne genom förvar (punkt 39). EU-domstolen konstaterar också att den så kallade turordningen för de olika stegen i det förfarande som införts i återvändandedirektivet motsvarar en gradvis upptrappning av de åtgärder som ska vidtas för att verkställa återvändandebeslutet. Det lägsta steget är den åtgärd som ger den berörda personen störst frihet, det vill säga att denne ges en tidsfrist för att frivilligt lämna landet. Därifrån går man mot de tvångsåtgärder som är mest ingripande för denne, det vill säga förvar i en särskild förvarsanläggning. Domstolen understryker också att under alla dessa steg måste det säkerställas att proportionalitetsprincipen iakttas (punkt 41).

I mål C-357/09 PPU Kadzoev (dom av den 30 november 2009, EU:C:2009:741) har EU-domstolen i sitt avgörande ansett att möjligheten att ta en person i förvar av skäl som hänför sig till den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten inte kan grunda sig på återvändandedirektivet. Enligt den kan ingen av de omständigheter som åberopats i målet, såsom aggressivt uppträdande, avsaknad av medel för sitt uppehälle eller avsaknad av bostad, i sig utgöra skäl för att hålla en person i förvar enligt bestämmelserna i återvändandedirektivet (punkt 70). Till denna del påminner kommissionen dock i handboken om att tidigare beteende eller uppträdande hos en person som utgör en risk för allmän ordning och säkerhet får beaktas när man bedömer om det finns risk för avvikande.

EU-domstolen har i mål C-357/09 PPU Kadzoev också utrett tolkningen av begreppet ”rimliga utsikter” i artikel 15.4 och konstaterat att det inte längre finns grund för att hålla en person i förvar och att den berörda personen omedelbart ska frigges när det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger på grund av rättsliga eller andra överväganden. Enligt EU-domstolen ska artikel 15.4 tolkas så, att det endast finns rimliga utsikter till ett avlägsnande om det finns faktiska utsikter för att avlägsnandet kan genomföras med hänsyn till de tidsgränser som föreskrivs i artikel 15.5 och 15.6. Rimliga utsikter till ett avlägsnande föreligger inte när det framstår som föga sannolikt att den berörda personen kommer att tas emot i ett tredjeland med hänsyn till ovannämnda tidsgränser (punkt 67). EU-domstolen konstaterar vidare att när den längsta tidsgräns för hållande i förvar, som föreskrivs i artikel 15.6 i återvändandedirektivet, har uppnåtts uppkommer aldrig frågan om det fortfarande finns rimliga utsikter till ett avlägsnande, i den mening som avses i artikel 15.4. I ett sådant fall måste nämligen tredjelandetsmedborgaren under alla omständigheter omedelbart frigges (punkt 60).

I mål C-241/21 Politsei- ja Piirivalveamet (dom av den 6 oktober 2022, EU:C:) angående en begäran om förhandsavgörande har EU-domstolen ansett att artikel 15.1 i återvändandedirektivet ska tolkas så att en medlemsstat inte får besluta om förvar av en tredjelandetsmedborgare, som vistas olagligt i landet, enbart på grundval av ett allmänt kriterium avseende risk för äventyrande av den effektiva verkställigheten av ett avlägsnande. Domstolen förutsätter att något av de specifika skäl för förvar som klart anges i den lagstiftning som införlivar återvändandedirektivet med nationell rätt är uppfyllt.

EU-domstolen har i mål C-181/16 Gnandi (dom av den 19 juni 2018, EU:C:2018:465) konstaterat att en person vistas olagligt i den berörda medlemsstaten, i den mening som avses i återvändandedirektivet, så snart den behöriga myndigheten har lämnat avslag på tredjelandetsmedborgarens ansökan om internationellt skydd, oberoende av huruvida vederbörande har tillstånd att stanna kvar i avvaktan på utgången av överklagandet av avslagsbeslutet (punkt 59). Detta är nödvändigt för att beslutet om återvändande ska kunna fattas samtidigt och eventuellt också i samma handling som beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd. I avvaktan på att den ansvariga myndigheten avgör överklagandet av beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd i första instans ska den berörda personen dessutom, i princip, kunna utöva de rättigheter som följer av mottagningsdirektivet (punkt 63).

Den berörda personen behåller sin ställning som sökande av internationellt skydd så länge som ansökan inte har slutligt avgjorts. Under den perioden får personen inte heller tas i förvar i avlägsnandesyfte med stöd av artikel 15 i återvändandedirektivet (punkterna 45 och 62).

4.2.2 Allmän ordning, allmän säkerhet och nationell säkerhet

EU-domstolen har i mål C-554/13 Zh. och O. (dom av den 11 juni 2015, EU:C:2015:377) fastslagit att medlemsstaterna i princip är fria att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad bland annat hänsynen till allmän ordning kräver. Den har dock konstaterat att särskilt om de anförs till stöd för ett undantag från en skyldighet som införts för att säkerställa att tredjelandsmedborgares grundläggande rättigheter respekteras i samband med att de avlägsnas från unionen, så bör dessa hänsyn emellertid tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av Europeiska unionens institutioner. EU-domstolen har i samband med detta fastslagit att rättspraxis enligt direktivet om fri rörlighet (i mål C-430/10 Gaydarov, punkt 32) kan gälla analogt (punkt 48).

I målet C-430/10 Gaydarov (dom av den 17 november 2011, EU:C:2011:749) har EU-domstolen med hänvisning till tidigare rättspraxis preciserat att för att en situation ska omfattas av begreppet allmän ordning, måste det under alla omständigheter, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (punkt 33). EU-domstolen anser också att för att bli accepterade ska åtgärder som vidtas med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet uteslutande grunda sig på den berörda personens personliga beteende. Skäl som saknar ett direkt samband med omständigheterna i det enskilda fallet i fråga, eller som avser allmänpreventiva hänsyn, kan inte accepteras.

EU-domstolen har i ärendet C-554/13 Zh. och O. bedömt begreppet ”risk för allmän ordning” i samband med artikel 7.4 i återvändandedirektivet där det handlar om situationer då medlemsstaterna får avstå från att bevilja någon tidsfrist för frivillig avresa. Enligt EU-domstolen är en medlemsstat skyldig att göra en bedömning av huruvida det föreligger en ”risk för allmän ordning” i varje enskilt fall, genom att undersöka huruvida den berörda tredjelandsmedborgarens personliga beteende utgör en verklig och aktuell risk för den allmänna ordningen (punkterna 50 och 57). EU-domstolen betonar med andra ord att varje fall ska undersökas separat och proportionalitetsprincipen. EU-domstolen konstaterar också att misstanken i sig att en tredjelandsmedborgare har begått en straffbar gärning, sammantagen med andra omständigheter i det särskilda fallet, kan utgöra grund för att fastställa att det föreligger en risk för allmän ordning i den mening som avses i artikel 7.4. Detta eftersom medlemsstaterna i princip är fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning kräver, och eftersom varken artikel 7 i återvändandedirektivet eller någon annan av direktivets bestämmelser innehåller något stöd för uppfattningen att det krävs en fällande dom (punkt 52).

Av EU-domstolens rättspraxis framgår att begreppet "allmän säkerhet" omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet och att den allmänna säkerheten kan påverkas av inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (t.ex. C-145/09 Tsakouridis, dom av den 23 november 2010, EU:C:2010:708, punkterna 43 och 44).

EU-domstolen har i mål C-601/15 PPU (dom av den 15 februari 2016, EU:C:2016:84) konstaterat att skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning även bidrar till skyddet för andra människors rättigheter och friheter. Den har i detta sammanhang påpekat att enligt artikel

6 i stadgan har var och en inte bara rätt till frihet, utan även rätt till säkerhet (se, för ett liknande resonemang, dom Digital Rights Ireland m.fl., C-293/12 och C-594/12, EU:C:2014:238, punkt 42). Enligt domstolen kan ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning således endast, med hänsyn till kravet på nödvändighet, motivera att en asylsökande tas eller hålls i förvar med stöd av artikel 8.3 första stycket i mottagningsdirektivet under förutsättning att hans eller hennes individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet.

4.2.3 Risk för avvikande

EU-domstolen har indirekt fastslagit att de objektiva kriterier som används för att bedöma risken för avvikande enligt återvändandedirektivet ska anges i lag. I mål C-528/15 Al Chodor (dom av den 15 mars 2017, EU:C:2017:213) angående en begäran om förhandsavgörande tog EU-domstolen ställning till hur man i nationell lagstiftning ska förhålla sig till definitionen av risk för avvikande i artikel 2 n i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig. I förordningen har risk för avvikande i praktiken definierats på samma sätt som i återvändandedirektivet. I artikel 2 n i förordningen hänvisas liksom i artikel 3.7 i återvändandedirektivet till lagstadgade objektiva kriterier. EU-domstolen konstaterar att artikel 2 n ska tolkas på så sätt att den ålägger medlemsstaterna att i en bindande och generell gällande bestämmelse fastställa de objektiva kriterier som ska ligga till grund för skälen att anta att en person som är föremål för ett överföringsförfarande kan komma att avvika. Avsaknaden av sådana bestämmelser medför att risken för avvikande inte är tillämplig. I mål C-430/11 Sagor (dom av den 6 december 2012, EU:C:2012:777) angående en begäran om förhandsavgörande har EU-domstolen konstaterat att det i fråga om risk för avvikande ska göras en bedömning i varje enskilt fall (punkt 41).

4.2.4 Inreseförbud

När det gäller inreseförbud har EU-domstolen tagit ställning till vid vilken tidpunkt förbudet börjar, vilket det inte finns någon uttrycklig bestämmelse om i återvändandedirektivet och inte heller i utlänningslagen. EU-domstolen ansåg i mål C-225/16 Ouhrami (dom av den 26 juli 2017, EU:C:2017:590) att fastställandet av denna tidpunkt inte kan överlåtas till varje enskild medlemsstats skönmässiga bedömning, eftersom det skulle äventyra det ändamål som eftersträvas med direktivet och med sådana inreseförbud. Domstolen konstaterade att det framgår av lydelsen, systematiken och det eftersträvade ändamålet med återvändandedirektivet att den tidsperiod inreseförbudet avser inte börjar löpa förrän vid tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnade medlemsstaternas territorium (punkt 53). Om inreseförbudet tillämpades redan innan tredjelandsmedborgaren faktiskt lämnade territoriet, skulle dess varaktighet förkortas på ett obefogat sätt. Av denna anledning har EU-domstolen ansett att varaktigheten av inreseförbudet ska beräknas från och med tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnade medlemsstaternas territorium (punkt 58).

Längden på inreseförbudet är en viktig faktor i beslutet om inreseförbud. Den ska i varje enskilt fall på förhand fastställas på tjänstens vägnar. EU-domstolen har uttryckligen fastslagit detta i sin dom i mål C-297/12 Filev och Osmani (dom av den 19 september 2013, EU:C:2013:569) (punkterna 27 och 34) genom att konstatera "att det tydligt framgår av passusen "[i]nreseförbudets varaktighet ska fastställas" att det finns en skyldighet för medlemsstaterna att tidsbegränsa, i princip högst fem år, verkningarna av alla inreseförbud, och detta oberoende av om den berörda tredjelandsmedborgaren lämnat in en begäran härom".

4.3 Förenta nationernas människorättskonventioner

I FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 59 och 60/1991) åläggs konventionsstaterna att beakta och överväga barnets bästa. FN:s kommitté för barnets rättigheter övervakar att konventionen följs. Kommittén tog i sin allmänna kommentar av den 29 maj 2013 ställning till begreppet barnets bästa (CRC/C/GC/14)¹⁹. Högsta förvaltningsdomstolen behandlade i sin dom HFD:2022:91 kommitténs synpunkt om att begreppet barnets bästa består av tre delar. Den konstaterar att det för det första handlar om en materiell rättighet: Rättigheten att få barnets bästa bedömt och i första hand beaktat när olika intressen vägs mot varandra i beslut som gäller barnet, samt garantin att denna rättighet alltid tillämpas när ett beslut ska fattas som rör ett enskilt barn, en grupp identifierade eller oidentifierade barn, eller barn i allmänhet. För det andra handlar det om en grundläggande rättslig tolkningsprincip: Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde. För det tredje handlar det om ett tillvägagångssätt: När ett enskilt barn, en identifierad grupp barn eller barn i allmänhet kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen i fråga. Bedömning och fastställande av barnets bästa kräver ett rättssäkert förfarande. Dessutom måste beslutsmotiveringen visa att uttrycklig hänsyn har tagits till barnets bästa.

Enligt artikel 37 b i konventionen om barnets rättigheter får inget barn olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Arrestering, annat frihetsberövande eller fängslande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. FN:s kommitté för barnets rättigheter har år 2023 rekommenderat att Finland ska sluta ta asylsökande barn och invandrabarn i förvar (punkt 39).²⁰

Enligt artikel 9.1 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (FördrS 8/1976, nedan *MP-konventionen*) har var och en rätt till frihet och personlig säkerhet. Ingen får utsättas för godtyckligt gripande eller frihetsberövande. Ingen får berövas sin frihet annat än av sådana skäl och på sådant sätt som föreskrivs i lag. Våren 2021 gav FN:s människorättskommitté sina rekommendationer till Finland och uppmärksammade de alternativ till förvaring som utvecklats, såsom boendeskyldigheten. Kommittén var bekymrad över de begränsande anmälningsskyldigheter som hör samman med dem. Kommittén har uppmanat Finland att öka användningen av alternativ till tagande i förvar och att ta personer i förvar endast som en sista utväg och att överväga att allmänt förbjuda tagande av barn i förvar i samband med invandring (punkt 33).²¹

FN:s kommitté mot tortyr konstaterade i slutsatserna om Finlands sjunde periodiska rapport att Finland borde låta bli att ta asylsökande och utlänningar i förvar, främja alternativ till förvar och justera sin politik så att den blir förenheltig med anvisningarna om grunder och standarder som ska tillämpas vid tagande av asylsökande i förvar och alternativ till förvar (punkt 13).²² I sina slutsatser om Finlands åttonde periodiska rapport som gavs i juni 2024 ansåg kommittén att tagande i förvar bör tillämpas som en sista utväg och för så kort tid som möjligt när det med

¹⁹<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsqIkirkQZLK2M58RF%2F5F0vEAXPu5AtSWvliDPBvwUDNUfn%2FyTqF7YxZy%2Bkauw11KCIJiE%2Bu11sW0TSbyFK1MxqSP2oMIMyVrOBPKcB3Y1%2FMB;>

²⁰ [CRC/C/FIN/CO/5-6 \(um.fi\)](https://um.fi/crc/c/fin/co/5-6)

²¹<https://um.fi/documents/35732/0/Slutsatser+av+Finlands+sjunde+periodiska+rapport.pdf/ece378e3-67b0-d831-8fe8-a353bfc73a59?t=1640775922589>

²²https://um.fi/documents/35732/48132/slutsatser_till_finlands_sjunde_periodiska_rapport/3ad55917-bd5a-efea-3243-f580e4c4ef63?t=1525646836740

tanke på individens omständigheter är absolut nödvändigt och proportionerligt. Dessutom uppmanade kommittén Finland att säkerställa att barn och familjer inte tas i förvar endast på grund av sin ställning i anslutning till invandring (punkt 29).²³

5 Målsättning

Propositionen är ett led i den allmänna ändring av riktlinjerna för migrationspolitiken som eftersträvas i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering. Propositionen har två viktiga mål som baserar sig på regeringsprogrammet: för det första eftersträvar man att med hjälp av de föreslagna ändringarna mer effektivt ta personer i förvar för att avlägsna dem som olagligen vistas i Finland och för det andra att med hjälp av dem bättre trygga allmän ordning och säkerhet och den nationella säkerheten i samhället. Samtidigt får myndigheterna bättre möjligheter att förhindra och bekämpa olaglig invandring och vistelse i landet.

Genom förslagen om tagande i förvar vill man främja en effektiv återvändandepolitik, som är en nödvändig del av en balanserad migrationspolitik. Om återsändandet inte fungerar, stannar människor kvar i landet olagligt. Detta underminerar för sin del migrations- och asylsystemets acceptabilitet och trovärdighet. I praktiken är tagande av personer som motsätter sig återresa och tillbakasändning i förvar den enda av säkringsåtgärderna i utlänningslagen genom vilken det kan säkerställas att personen är närvarande när återvändandet ska verkställas. Därför är det viktigt att bestämmelserna om tagande i förvar stöder genomförandet av effektivt återvändande.

Ett av Finlands nyckelmål för EU:s valperiod 2024–2029 är att effektivisera unionens gemensamma återvändandepolitik. För Finland är det viktigt att återvändandepolitiken i EU utvecklas och stärks. Ett harmoniserande av den nationella lagstiftningen i förhållande till EU:s återvändandelagstiftning stärker Finlands roll som en del i unionens gemensamma återvändandesystem och arbetet med att utveckla detta.

Med hjälp av propositionen stöds EU:s gemensamma mål att öka återvändandet. Kommissionen har uppmärksammat medlemsstaternas varierande praxis i fråga om genomförandet av EU-lagstiftningen. Som exempel lyfte den fram oenhetliga definitioner och tolkningar av risken för avvikande och användningen av tagande i förvar och dessa leder till att de tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i landet avviker och till sekundära förflyttningar från ett medlemsland till ett annat. Enligt kommissionen försvåras förfarandet med återvändande av att tredjelandsmedborgare är samarbetsovilliga. Målet med denna proposition är att ingripa i dessa utmaningar som kommissionen lyft fram.

Med hjälp av bestämmelserna om inreseförbud och en revidering av dem försöker man förebygga utnyttjande av migrations- och asylsystemet och avvärja säkerhetsshot. Bestämmelserna om inreseförbud har också en stark europeisk dimension. Inreseförbud är ett budskap om att personer som inte bryr sig om EU-medlemsstaternas migrationslagstiftning under en viss tid som bestäms i inreseförbudet inte får återvända till EU:s territorium. Syftet med propositionen är att ytterligare stärka detta budskap. Målet är att inreseförbud ska meddelas effektivare än förut.

Genom att foga bestämmelser som främjar den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten samt den nationella säkerheten till lagen får myndigheterna verktyg att på ett

²³<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsktW5W2MJ9DqR5IJrc3nfmY9qRfsgaFQgqrjxafxOJRzYK90SAdTN%2FunFUFV8WuOA2j%2FW%2FCEcSz9a%2FpDBaaef6S7D9BS0DhGbX%2BUfknK0J>

effektivt sätt och vid rätt tidpunkt reagera på nya former av säkerhetshot, såsom det hot som deltagare i och stödjare av terroristverksamhet utgör. Genom förslagen försöker man förbereda sig på oförutsedda risker i framtiden.

6 Förslagen och deras konsekvenser

6.1 De viktigaste förslagen

I enlighet med regeringsprogrammet föreslås det att utlänningslagen ändras så att bestämmelserna om tagande i förvar och inreseförbud effektiviserar frivilligt avlägsnande ur landet och avlägsnande ur landet på myndigheternas initiativ och erbjuder bättre sätt att trygga den allmänna ordningen och säkerheten. Andringarna handlar inte bara om ändringar i den nationella bedömningen, utan också om att komplettera genomförandet av återvändandedirektivet och mottagningsdirektivet.

När det gäller tagandet i förvar nås målen i regeringsprogrammet genom att det till lagen fogas två nya grunder för tagande i förvar som syftar till att säkerställa den allmänna ordningen och säkerheten. Dessutom preciseras begreppet risk för avvikande som redan finns i lagen betydligt och i samband med detta fastställs förutsättningarna för tagande i förvar. Enligt förslaget ändras maximitiden för hållande i förvar till 18 månader i enlighet med återvändandedirektivet och till lagen fogas en ny möjlighet att förlänga förvarstiden innan ett beslut om avlägsnande ur landet fattas i situationer där den allmänna ordningen och säkerheten samt den nationella säkerheten är en faktor. De här ändringarna innebär att bestämmelserna om tagande i förvar skärps.

Baserat på återvändandedirektivet och den föreslagna omarbetningen av det föreslås det att det till lagen fogas nya bestämmelser om definitionen av olaglig vistelse och samarbetskyldigheten i alla faser av processen med att avlägsna någon ur landet. I fråga om tagande i förvar föreslås också nya bestämmelser genom vilka man under exceptionella förhållanden bättre kan förbereda sig på ett större antal personer som ska återsändas än normalt.

Effektivare meddelande av inreseförbud eftersträvas genom att det blir mer förpliktande än tidigare i situationer där en person inte fått en tidsfrist för frivillig återresa eller han eller hon inte har avlägsnat sig ur landet inom den för honom eller henne utsatta tidsfristen för frivillig återresa. Ändringen genomförs genom att i dessa situationer begränsa den individuella bedömningen så att den endast gäller barnets bästa och skyddet för familjelivet. Ändringen signalerar en vilja att skärpa tillämpningen av lagen i fråga om meddelande av inreseförbud.

Det föreslås att det till lagen också fogas en möjlighet att meddela en tredjelandssmedborgare ett tidsbestämt inreseförbud för högst femton år, emedan lagen för närvarande möjliggör ett tidsbestämt inreseförbud för högst fem år och ett inreseförbud som gäller tills vidare. På detta sätt förenhetligas den maximala längden på ett tidsbestämt inreseförbud med den maximala längden på de inreseförbud som kan meddelas unionsmedborgare och längden på förbuden motsvarar bättre allvarlighetsgraden för de gärningar som ligger till grund för förbuden. Dessutom ändras lagen så att det går att meddela ett inreseförbud som är i kraft tills vidare utan kravet att ett straff ska ha utdömts, om utlänningsanses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten.

Till lagen fogas nya bestämmelser om återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för personer som befinner sig utanför Finland. Målet är att framför allt förhindra att personer som hotar Finlands nationella säkerhet kommer till landet, om de till exempel har deltagit i terroristisk verksamhet eller annan verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten. Säkerhetsmyndigheterna har redan länge framhållit behovet av att sådana

bestämmelser ska fogas till lagen för att det ska vara möjligt att bättre skydda den nationella säkerheten och den allmänna ordningen och säkerheten.

6.2 De huvudsakliga konsekvenserna

6.2.1 Samverkan med andra projekt

Utlänningslagen genomgår en reform genom flera lagprojekt samtidigt. Enligt grundlagsutskottet kan det att reformer som gäller samma ärendehelhet genomförs genom olika regeringspropositioner innebära att grundlagsutskottet tvingas bedöma förslaget på grundval av bristfällig information och inte kan väga in eventuella kumulativa effekter som förorsakas av olika förslag (se GrUU 60/2014 rd, s. 3/II). Grundlagsutskottet har påpekat att regeringen bör sträva efter att lägga fram en samlad proposition om samtidiga reformer som gäller viss lagstiftning eller att så samlat som möjligt bedöma konsekvenserna av reformer som gäller samma grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 19/2016 rd, s. 3, GrUB 3/2016 rd, s. 3, GrUU 11/2023 rd, s. 5, GrUU 14/2023 rd, s. 5, GrUU 15/2023 rd, s. 6–7, GrUU 16/2023 rd, s. 6).

Även om det för närvarande är svårt att identifiera och bedöma ändringarnas samverkan och de eventuella konsekvenskedjor de kan ge upphov till, försöker man härnäst bedöma ändringarnas samverkan i synnerhet när det gäller de grundläggande fri- och rättigheterna. Under remisstiden ombads remissinstanserna särskilt uppmärksamma konsekvensbedömningarna och bedömningen av de kumulativa effekterna har fortsatt utifrån de inkomna utlåtandena. Det är dock möjligt att det senare upptäcks sådana kumulativa effekter av ändringarna som inte gick att förutse under beredningen av propositionen eller inte kunde upptäckas på grund av överlappande beredning. Flera av ändringarna leder till att bestämmelserna i utlänningslagen blir mer detaljerade än tidigare. Detta gör det för sin del svårare att identifiera kumulativa effekter.

Eftersom bakgrunden till lagändringarna är regeringsprogrammet och målet i det att inriktningen på migrations- och asylpolitiken ska ändras och bli strängare än tidigare kan det på ett allmänt plan konstateras att de kumulativa effekterna följer detta mål. Många skärpningar gäller dem som ansöker om eller åtnjuter internationellt skydd eller personer som vistas olagligt i landet och genom dessa skärpningar försöker man få Finland att inte verka mera lockande som land för asylsökande än de andra nordiska länderna eller EU-länderna. Ändringarna i denna proposition gäller till största delen det skede då en utlänning vistas i landet olagligt eller ska avlägsnas ur landet och ändringar som föreslagits i andra propositioner kan i någon mån öka antalet sådana personer. Den nationella säkerheten och känslan av trygghet i samhället kan också antas bli bättre i och med förslagen.

Ett mål med denna proposition och andra ändringar i utlänningslagen är att effektivisera återresor och tillbakasändningar samt på detta sätt undvika olaglig vistelse i landet. Genom ändringarna vill man föra fram budskapet att det inte är ett eftersträvarsvärt alternativ varken för samhället eller individen att stanna i landet olagligt. För individen är olaglig vistelse i landet förknippad med negativa konsekvenser till exempel på grund av otillräcklig inkomst. De som vistas olagligt i landet är utsatta för olika former av exploatering och kan själva göra sig skyldiga till brott. Förslagen kan inverka på att antalet fall där personer som vistas olagligt i landet i någon form blir exploaterade minskar. Ur denna synvinkel kan en effektivisering av återresor och tillbakasändningar också innebära en minskning av fall av människohandel och risken för detta. Däremot är konsekvensbedömningen svårare när det gäller huruvida de föreslagna ändringarna och samverkan mellan olika propositioner leder till att personer, tvärt emot målen, lämnar kvar i landet olagligt för att undvika att avlägsnas ur landet och att tas i förvar för att trygga verkställandet av detta. I sådana fall ökar riskerna för exploatering.

Enklast att identifiera är de kumulativa effekter som uppstår mellan denna proposition och de lagändringar som gäller bestämmelserna om uppehållstillstånd. Konsekvensbedömningarna är dock till denna del förenade med mycket osäkerhet. Genom en ändring av utlänningslagen (472/2024) fogades en ny bestämmelse till lagen och enligt den beviljas uppehållstillstånd inte om en utlänning har meddelats inreseförbud i Finland eller i någon annan Schengenstat. Ett inreseförbud som meddelats i Finland utgör grund för vägran av uppehållstillstånd genast efter det att det har meddelats och också innan sökanden till exempel avlägsnar sig ur landet eller Schengenområdet. Man kan anta att de aktuella förslagen om meddelande av inreseförbud stärker tidigare lagändringar av inreseförbud, eftersom meddelande av inreseförbud kommer att ha större påverkan på den kommande uppehållstillståndsprocessen.

I den aktuella propositionen är utgångspunkten den att personen kan undvika inreseförbud om han eller hon återvänder till sitt hemland under tidsfristen för frivillig återresa. Genom dessa bestämmelser i den gällande lagen vill man uppmuntra personer att återvända frivilligt, vilket inte bara är kostnadseffektivare utan också ett humanare sätt att återvända på. Till frivillig återresa uppmuntrar också den nya bestämmelse om klandervärd beteende i Finland som grund för att vägra uppehållstillstånd som fogades till utlänningslagen genom ändringslag 472/2024. Enligt den nya 36 b § 1 mom. 3 punkten beviljas uppehållstillstånd som söks i Finland inte om en utlänning utan godtagbart skäl inte har lämnat landet efter det att ett beslut om avlägsnande ur landet har blivit verkställbart eller har undvikit myndigheter eller försvårat förberedelserna inför återsändandet eller avlägsnandet ur landet. I och med att försummelse av att följa ett beslut om avlägsnande ur landet har blivit en ny grund för att vägra uppehållstillstånd uppmuntrar detta en utlänning till att avlägsna sig frivilligt, när det inte längre är möjligt att få ett nytt uppehållstillstånd och det i och med den föreslagna ändringen i 40 § 3 mom. inte längre är möjligt att göra en vistelse laglig enbart genom att ansöka om uppehållstillstånd. Genom ändringslag 472/2024 föreskrevs också som ny grund för att vägra uppehållstillstånd att en utlänning har vistats utan uppehållsrätt i landet innan ansökan om uppehållstillstånd lämnades in.

Om en person ansökt om internationellt skydd i Finland och fått beslut om avslag, kan han eller hon få hjälp att återvända frivilligt samt stöd för återintegration. I enlighet med regeringsprogrammet har bidraget graderats vid ingången av 2024 när inrikesministeriets förordning om bidrag åren 2024 och 2025 för frivillig återresa (1204/2023) trädde i kraft. För dem som ansöker om internationellt skydd har graderingen genomförts så att bidraget är 5 300 euro om det söks inom 30 dagar från delgivningen av det första beslutet om avslag på ansökan om internationellt skydd eller från återkallandet av ansökan. Om bidraget söks efter 30 dagar sjunker det till 2 000 euro.

Som en allmän grund för att vägra uppehållstillstånd fogades till utlänningslagen genom lag 472/2024 att en utlänning tidigare har beviljats bidrag för frivillig återresa för att permanent avlägsna sig ur landet och utlänningen ansöker om uppehållstillstånd i Finland inom 5 år från återresan till sitt hemland eller till något annat land där personens inresa är garanterad. För asylsökande innebär ändringarna att de från sitt hemland kan ansöka om uppehållstillstånd för arbete eller studier efter att de återvänt. Tillståndet vägras om de har tagit emot bidrag för frivillig återresa eller meddelats inreseförbud. När det gäller asylsökande kan man anta att betydelsen av att inte meddelas inreseförbud som incitament för att återvända frivilligt till hemlandet minskar, om bidraget för frivillig återresa har negativa konsekvenser för möjligheten att senare beviljas uppehållstillstånd i Finland. Bidraget för återresa gäller endast asylsökande, varför det i fråga om andra utlänningar kan ses som ett incitament att återvända till hemlandet inom beviljad tid för frivillig återresa, eftersom det då är möjligt att undvika inreseförbud och tagande i förvar. En person kan alltid besluta att återvända frivilligt utan stöd.

Genom lag 472/2024 infördes också en ny grund för att vägra uppehållstillstånd genom vilken asylsökande hindras från att flytta över till arbetsbaserad invandring medan asylprocessen pågår eller personen vistas i landet efter asylförfarandet. Ändringen innebär i praktiken att en person som vistas i landet olagligt inte kan göra sin vistelse laglig genom att skaffa en arbetsplats eller studieplats i Finland. Genom den lagändringen och ändringarna i denna proposition strävar man efter att man effektivare ska lyckas avlägsna personer som fått avslag på asylansökan ur landet. Enligt förarbetena (RP 26/2024 rd, s. 30) bidrar förbudet mot spårbyte till smidigare tillbakasändning eftersom polisen inte behöver invänta behandlingen av ansökan om uppehållstillstånd för att kunna avlägsna någon ur landet. Ett begripligt och konsekvent system kan också påverka utlänningsens eget beslut att lämna landet. Inställningen till återresan kan komma att påverkas när det står klart att utlänningsen i princip måste lämna landet efter asylförfarandet.

Bestämmelserna om bekräftande av identiteten utvecklas inom olika lagstiftningsprojekt för att ändra utlänningslagen. Målet är bland annat att öka den sökandes skyldighet till medverkan i klarläggandet av identiteten. Om identiteten har klarlagts redan i en tidigare fas, uppkommer inte längre frågan i samband med den samarbetskyldighet och den bedömning av risken för avvikande som föreslås i denna proposition.

Genom ändringar i utlänningslagen som gällde gränsförfarande (426/2024) fogades till lagen en grund för tagande i förvar med stöd av vilken den sökande utifrån en individuell bedömning kan tas i förvar för att trygga syftet med gränsförfarandet. Enligt motiveringen till bestämmelsen är även övriga grunder för tagande i förvar enligt 121 § i utlänningslagen, om förutsättningar föreligger, tillämpliga också på en sökande vars ansökan behandlas vid gränsförfarandet. Dessa grunder kan enligt motiveringen vara till exempel risk för avvikande, utredning av identitet eller den nationella säkerheten. På så sätt har också de grunder för tagande i förvar som föreslås i denna proposition betydelse för en sådan sökande vars ansökan behandlas vid gränsförfarandet.

Genom samverkan mellan denna proposition och den proposition som gäller skärpningar i skyddsgrundsdirektivet (RP 29/2024 rd) eftersträvas att de utläningar som utgör ett hot mot den nationella säkerheten ska kunna hållas utanför Finlands gränser och förhindras att anlända till Schengenområdet. Propositionernas samverkan förbättrar den nationella säkerheten och säkerheten i hela Schengenområdet.

Många kumulativa effekter blir inte aktuella, om personen följer förpliktelsen att avlägsna sig ur landet. Som en kumulativ effekt av ändringarna kan det göras besparingar i asylsökandes mottagningskostnader, om återresorna och återsändandena blir effektivare.

Domstolarna har i flera projekt som syftar till att ändra utlänningslagen och medborgarskapslagen lyft fram att ändringarna har kumulativa effekter på antalet ärenden som de ska behandla. Ett ökat antal ärenden drabbar både tingsrätterna och förvaltningsdomstolarna. I fråga om ärenden som gäller tagande i förvar handlar det i synnerhet om Helsingfors tingsrätt och Södra Karelen tingsrätt, inom vilkas områden förvarsenheterna är belägna.

6.2.2 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av propositionen gäller i synnerhet de ändringar som föreslås i bestämmelserna om tagande i förvar. De konsekvenser för resurserna som propositionen har kan täckas inom ramen för det anslag som Migrationsverket förfogar över.

Genom att öka möjligheterna till tagande i förvar med hänsyn till den allmänna ordningen och säkerheten syftar propositionen till att å ena sidan effektivisera återvändande och å andra sidan

bättre trygga den allmänna ordningen och säkerheten. Antalet personer som tas i förvar bedöms inte öka nämnvärt som en direkt följd av de föreslagna ändringarna. Enligt bedömningarna gäller ändringarna enstaka fall om de övriga omständigheterna förblir desamma. Noggrannare uppskattningar av antalet är svåra att presentera, eftersom de är beroende av antalet personer som söker internationellt skydd och antalet utlännningar som vistas olagligt i Finland, deras bakgrunder samt om de eventuellt betar sig på ett sätt som äventyrar den allmänna ordningen eller den allmänna säkerheten. Situationen är en annan om Finland till exempel drabbas av omfattande invandring.

Det är också svårt att uppskatta i vilken mån en precisering av grunderna för risken för avvikande leder till att antalet som tas i förvar ökar. Mer detaljerade grunder än tidigare kan eventuellt leda till att det blir lättare att motivera beslut om tagande i förvar med risk för avvikande, och det är möjligt att man i fler fall i fortsättningen stöder sig på tagande i förvar. Å andra sidan kan de som är föremål för säkringsåtgärderna snabbt anpassa sitt eget agerande för att undvika tagande i förvar. En precisering av bedömningsgrunderna för risken för avvikande kan uppskattas leda till att antalet taganden i förvar ökar årligen med högst 25 %.

Hur antalet klienter ökar vid förvarsenheterna är beroende av på vilket sätt polisen kommer att tillämpa lagändringarna. Det totala antalet som tas i förvar är i sista hand beroende av vilken kapacitet det finns för tagande i förvar. Förvarsenheternas sammanlagda förvarskapacitet är 109 platser (Joutseno: 69, Helsingfors: 40). Beläggningen vid Helsingfors förvarsenhet har under de senaste månaderna varit cirka 76 % och vid Joutseno förvarsenhet cirka 50 %. Enligt planerna ska Helsingfors förvarsenhet ersättas med en ny förvarsenhet med större kapacitet än den nuvarande, cirka 60–90 platser. Målet är att också synpunkter på säkerheten ska kunna beaktas vid inrättandet av enheten. Jämfört med en förläggning binder verksamheten vid en förvarsenhet betydligt mer personal och kräver väktartjänster. År 2023 var priset för ett inkvarteringsdygn vid förvarsenheten i Joutseno 340 euro och i Helsingfors 357 euro. Ökningen av antalet klienter bedöms med nuvarande klientantal och en ökning på 25 % orsaka årliga inkvarteringskostnader på cirka 3 miljoner euro. Priset för ett inkvarteringsdygn vid en förvarsenhet är flera gånger högre än priset för ett inkvarteringsdygn vid en förläggning. År 2023 uppgick Migrationsverkets kostnader per inkvarteringsdygn till 43 euro för inkvartering vid en förläggning, 10 euro för privat inkvartering, 241 euro för inkvartering vid ett grupphem för minderåriga och 105 euro för inkvartering vid stödbostäder för minderåriga.

En förlängning av maximitiden för hållande i förvar bedöms inte ha några betydande ekonomiska konsekvenser. Långa förvarsperioder har bara förekommit i enstaka fall. År 2020–2023 var den genomsnittliga förvarstiden 12–15 dygn vid Helsingfors förvarsenhet och 50–54 dygn vid Joutseno förvarsenhet. En förlängning av maximitiden för hållande i förvar handlar om beredskap inför enstaka situationer och enligt bedömningen kommer inte tiderna för hållande i förvar att rent generellt bli längre till följd av ändringen. Syftet är fortfarande att säkerställa att verkställandet av avlägsnande ur landet sker med så kort förvarstid som möjligt. Med beaktande av inkvarteringskostnaderna per dygn för en enstaka person vid en förvarsenhet uppstår ekonomiska konsekvenser också om förvarstiden förlängs för några personer. Å andra sidan kan betydande kostnader också uppstå om det planerade verkställandet av avlägsnande ur landet inte lyckas till exempel på grund av att personen inte påträffas. Kostnader uppkommer då av arrangemang för att avlägsna personen ur landet som inte genomfördes och av utdragen vistelse på en förläggning.

Ärenden som gäller tagande i förvar behandlas i dag vid Helsingfors och Södra Karelens tingsrätt. Tingsrätternas arbetsmängd påverkas framför allt av antalet personer som tas i förvar. De föreslagna ändringarna leder sannolikt till att antalet personer som tas i förvar ökar något och på så sätt ökar antalet förvarsärenden som ska behandlas i tingsrätten. En förbättring av

förvarskapaciteten i Helsingfors påverkar Helsingfors tingsrätt, som också annars är en överhopad enhet. Å andra sidan kan det då antalet ärenden ökar kraftigt uppstå en situation där åtminstone Södra Karelen tingsrätt, som är mindre sett till personalen, får omorganisera enhetens resurser och arbetsköer till följd av ett ökat antal ärenden som ska behandlas skyndsamt.

Ärenden som gäller tagande i förvar behandlas oftast på distans i tingsrätten. Användningen av fjärranslutning i tingsrätterna binder utöver lokaler och apparatur också personalresurser i form av domare och kanslipersonal. Dessutom medför behandlingen kostnader för tolkning och ersättningar för rättshjälpsbiträde. Då fjärranslutningar används uppstår inga transportuppdrag för polisen med anledning av tingsrättsbehandlingen. Vid förvarsenheterna binder distansdeltagande i tingsrätten en handledares arbetsinsats.

Ny behandling av tagande i förvar på tjänstens vägnar med tre månaders mellanrum bedöms inte öka tingsrätternas arbetsbörda nämnvärt. Den föreslagna ändringen förutsätter dock att tidsfristerna följs upp noggrannare än tidigare i tingsrätterna. Enligt bedömningen är fall där den som tagits i förvar inte själv regelbundet begär ny behandling i tingsrätten med två veckors mellanrum mycket sällsynta. Med beaktande också av de genomsnittliga tiderna som personer hålls i förvar ses inget behov för ny behandling av tagandet i förvar med tre månaders mellanrum i en mer omfattande skala. I dessa situationer handlar det också om enstaka fall.

En ökning av antalet personer som tas i förvar kan öka antalet situationer där en person som tagits i förvar till exempel på grund av våldsamt beteende måste placeras i polisens häkteslokaler enligt 9 § i förvarslagen. I sådana situationer ska ett ärende efter att den tid som anges i lagen överskridits föras till tingsrätten för avgörande när det gäller förutsättningarna för placering i häkteslokaler, vilket också kan öka antalet domstolsbehandlingar.

De föreslagna ändringarna, såsom de nya förutsättningarna för återkallande av uppehållstillstånd och de särskilda besluten om inreseförbud, kan i någon mån påverka sökandet av ändring i förvaltningsdomstolarna och förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd. Exempelvis kommer ett tidsbestämt inreseförbud på högst 15 år sannolikt att meddelas i samma situationer som inreseförbud redan nu meddelas, varför ändringen inte torde ha några konsekvenser för antalet besvär till förvaltningsdomstolarna. Återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för personer som vistas utanför Finland ska ha ett snävt tillämpningsområde, varför denna bestämmelse knappast påverkar förvaltningsdomstolarnas verksamhet. Å andra sidan kan förvaltningsdomstolarnas arbetsmängd öka, om de längre tiderna för hållande i förvar ökar antalet nya ansökningar och förnyade ansökningar om verkställighetsförbud.

Bedömningen är att propositionen kommer att ge ekonomiska konsekvenser för förvarsenheterna, där man måste förbereda sig på ett ökat antal klienter och att det bland klienterna kan finnas fler svåra och våldsamma klienter än tidigare som utgör ett hot mot de andra klienternas säkerhet. Vid förvarsenheterna finns ett behov att förbereda en personalökning, särskilt att öka kompetensen inom säkerhetsbranschen. Dessutom kan det vid förvarsenheterna uppstå ett behov av att rekrytera ytterligare vårdpersonal, eftersom en betydande del av det störande uppträdandet vid förläggningarna beror på någon form av mentala störningar. Även förvarsenheternas lokaler och verksamhetsprinciper kan behöva gås igenom. Fortlöpande utgiftsökningar utgörs av personalkostnader på sammanlagt 700 000–800 000 euro årligen enligt uppskattningar. Engångskostnader bland annat för ändring av verksamhetsutrymmen uppskattas uppgå till cirka 125 000 euro. En eventuell ökning av störande uppträdande och psykiska problem hos enstaka klienter kan öka dyra vårdperioder inom slutenvård som förvarsenheterna får betala och även enheternas underhållskostnader. Det är dock synnerligen svårt att uppskatta beloppet av dessa kostnader.

Polisens resurser besparas, när personer som upprepade gånger äventyrar den allmänna ordningen inom mottagningssystemet kan tas i förvar för längre tid än vad som är möjligt med stöd av polislagen. På så sätt minskar behovet av polispatruller som måste lugna ner situationerna vid förläggningarna och det går att uppnå betydande besparingar i polisens användning av arbetskraften. Ofta finns förläggningarna på något avlägsna platser, vilket för sin del påverkar tillgången till polisresurser. Eftersom de sökande av internationellt skydd som ska tas i förvar inte under den tid som de hålls i förvar omfattas av tjänsterna på förläggningarna, jämnar det på systemnivå ut de kostnader som uppstår.

Om en begränsning av helhetsbedömningen av inreseförbud i vissa situationer leder till att det blir allt vanligare att förlängning söks av tidsfristen för frivillig återresa, innebär detta extra arbete och kostnader för Migrationsverket. För närvarande är ansökan om förlängning av tidsfristen för frivillig återresa avgiftsfri. Om antalet ansökningar ökar, tar behandlingen av dem myndighetens resurser i anspråk, men det finns inga inkomster från avgifter.

Då polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet ökar och Migrationsverkets i motsvarande grad minskar i fråga om beslut om avlägsnande ur landet och meddelande av inreseförbud, påverkas de här myndigheternas och Migrationsverkets resurser. En samlad bedömning är att i och med att processerna blir ändamålsenligare, sparar man in på förvaltningsområdets resurser.

Meddelande av inreseförbud för utlänningar som vistas annanstans än i Finland kan medföra ett behov att skapa en ny behandlingsgrund i UMA-systemet, eftersom ingen titel på en befintlig behandlingsgrund passar in på en situation där meddelande av ett inreseförbud inte är kopplat till avvisning eller utvisning. Utvecklingskostnaderna för en ny behandlingsgrund för inreseförbud uppskattas uppgå till cirka 162 000 euro med reservation.

6.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Genom förslagen eftersträvas effektivare återresor och återsändanden och de påverkar polisens verksamhet när det gäller att verkställa avlägsnanden ur landet. I synnerhet tagande i förvar kan vara av väsentlig betydelse för att förbättra återvändanderesultaten. Genom att ta personerna i förvar kan man förhindra att de som vistas olagligt i landet avviker och på detta sätt förbättra möjligheterna för att förbereda och ordna lyckade tillbakasändningar. Förslagen ökar dock inte arbetsmängden nämnvärt för de myndigheter som svarar för tagandet i förvar och avlägsnandet ur landet, i första hand polisen. Exempelvis exaktare bestämmelser om risken för avvikande och en samarbetskyldighet som fogats till lagen ger dock myndigheterna bättre möjligheter att verkställa återsändanden. Införande av grunderna för bedömning av risken för avvikande i lagen kan för sin del förenhetliga besluten om tagande i förvar och tingsrätternas linje när det gäller att fatta beslut om fortsatt hållande i förvar.

I förslaget utökas polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet i fråga om beslutsfattandet vid avlägsnande ur landet och meddelandet av inreseförbud. Målet för de föreslagna ändringarna är att förbättra kostnadseffektiviteten och strömlinjeforma processerna så att personer avlägsnas effektivare ur landet. Detta gör i synnerhet avvisningsprocessen i fråga om EU-medborgare som gjort sig skyldiga till brott smidigare. Ändringen ökar sannolikt också polisens uppdrag med anledning av besvär till förvaltningsdomstolarna och de bemötanden som ska göras om dem, men denna arbetsmängd försvinner från Migrationsverket.

Polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet att meddela inreseförbud på högst fem år innebär att de inte behöver göra framställningar om dessa till Migrationsverket, utan de är själva behöriga att fatta besluten. Detta ökar i någon mån polisens arbete med besvär mot beslut om

inreseförbud, men å andra sidan frigör ändringen Migrationsverkets resurser för andra uppgifter. Dessutom kräver en mer omfattande uppdelning av behörigheten på flera myndigheter i fortsättningen nära samarbete mellan myndigheterna, för att säkerställa enhetlig tillämpningspraxis. Detta är viktigt för att garantera att klienterna bemöts likvärdigt.

De föreslagna ändringarnas konsekvenser för tingsrätterna och förvaltningsdomstolarna har bedömts i samband med de ekonomiska konsekvenserna.

En begränsning av helhetsbedömningen i vissa situationer som gäller meddelande av inreseförbud kan öka antalet ansökningar om förlängning av tidsfristen för frivillig återresa och på detta sätt påverka Migrationsverkets arbetsmängd.

Genom förslagen får myndigheterna bättre möjligheter att förhindra och avvärja hot mot den allmänna ordningen och säkerheten samt den nationella säkerheten. Det är fråga om att förbereda sig inför oförutsedda situationer, såsom instrumentalisering, och om möjligheter att avvärja hot mot den nationella säkerheten.

6.2.4 Andra samhällsliga konsekvenser

6.2.4.1 Konsekvenser för individens ställning

Ur individens synvinkel betyder ändringarna av tagandet i förvar att man kan bli tagen i förvar i fler situationer som regleras noggrant i lag och för längre tid än tidigare, om förberedelserna för avlägsnande ur landet, den allmänna ordningen eller den allmänna säkerheten kräver detta. Att ta någon i förvar innebär ett allvarligt ingripande i individens rätt till frihet, eftersom åtgärden betyder att personen stängs in på en viss plats, förvarsenhet eller undantagsvis polisens häkteslokaler. Tagandet i förvar betyder också att rörelsefriheten tas ifrån en person. Det kan orsaka eller förvärra psykisk belastning och psykiska problem hos den som tas i förvar.

Eftersom syftet med att ta någon i förvar i regel är att säkerställa att personen är närvarande när han eller hon ska avlägsnas ur landet, kommer tagandet i förvar också i fortsättningen att vara så kortvarigt som möjligt och noggrant inriktat och det kan användas endast om andra, mindre ingripande säkringsåtgärder inte är tillräckliga. De ändringar som gäller tagande i förvar kommer i princip inte att gälla utsatta personer. När säkringsåtgärderna bedöms i fråga om sådana personer är tröskeln för nödvändigt tagande i förvar och förlängning av hållande i förvar högre än för personer som utgör en samhällsfara. De föreslagna ändringarna i förutsättningarna för tagande i förvar är främst inriktade på de sistnämnda personerna.

I och med att en omprövning av tagandet i förvar på tjänstens vägnar blir möjligt med tre månaders mellanrum, säkerställs att rättsskyddet för de utlänningar som tagits i förvar tillgodoses i situationer när de eller deras biträden inte är aktiva. Även om det i praktiken inte har upplevts som något problem att omprövning på myndighetens initiativ har saknats, stärker förslaget individens rättsskydd på lagnivå. Genom att öka polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet i fråga om beslutsfattandet om avlägsnande ur landet och meddelandet av inreseförbud minskar man i vissa fall behovet av att ta en utlänning i förvar innan han eller hon avlägsnas ur landet, när alla beslut om avlägsnande kan fattas av samma myndighet.

Genom den samarbetskyldighet som ska fogas till lagen betonas betydelsen av individens eget agerande för hur dennes ärende framskrider i alla faser av ett förfarande för avlägsnande ur landet. I och med de skärpta bestämmelserna om inreseförbud betonas också betydelsen av individens eget beteende. En person som fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd och ett

beslut om avlägsnande ur landet kan undvika inreseförbud genom att frivilligt avlägsna sig ur landet under den fastställda tidsfristen för frivillig återresa. Han eller hon kan under vissa förutsättningar även få ekonomiskt stöd för den frivilliga återresan och återintegrationen. Rent allmänt kan man anta att konsekvenserna av förslagen i propositionen om tagande i förvar och meddelande av inreseförbud blir små i fråga om sådana personer som följer myndigheternas beslut och påbud samt samhällets regler. De som omfattas av förslaget är framför allt sådana personer som visar likgiltighet gentemot Finlands lagar och de förbud och befallningar som finns i dem.

Genom reformen av bestämmelserna om inreseförbud jämnas skillnader i den nuvarande lagstiftningen delvis ut mellan tredjelandsmedborgare och EU-medborgare. Detta gäller i synnerhet höjningen av den maximala längden på tidsbestämt inreseförbud till 15 år och möjligheten att delvis återkalla ett inresetillstånd. Ändringen bidrar till likvärdig behandling av personer som befinner sig i likartade situationer. Antalet inreseförbud kommer sannolikt inte att öka för att längden på de tidsbestämda inreseförbuden för tredjelandsmedborgare förlängs, eftersom ett tidsbestämt inreseförbud på 15 år kommer att tillämpas i samma situationer där inreseförbud redan i dag har meddelats med stöd av den gällande lagen. Å andra sidan kan det i vissa situationer leda till ett längre tidsbestämt inreseförbud än det nuvarande på fem år. En begränsning av helhetsbedömningen av inreseförbud i situationer då en utlänning inte fått en tidsfrist för frivillig återresa eller han eller hon inte avlägsnat sig ur landet inom den angivna tidsfristen för frivillig återresa kan öka antalet inreseförbud som meddelas av polisen och gränskontrollmyndigheten.

Genom de föreslagna ändringarna om återkallande av permanent uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud förhindras sådana utlänningar som utgör ett hot mot den nationella säkerheten eller mot den allmänna ordningen eller allmänna säkerheten att ta sig till Finland eller Schengenområdet. Det handlar främst om utlänningar som deltagit eller understött terroristisk verksamhet, såsom så kallade utländska stridande. För dessa personer står det klart senast i det skede då de försöker ta sig till Finland via Schengenområdets yttre gräns att de meddelats ett inreseförbud som gäller Schengenområdet. Senast vid Finlands yttre gräns kan de delges besluten om att uppehållstillståndet återkallats och inreseförbud meddelats, om man inte lyckats delge dem dessa beslut tidigare.

Den föreslagna definitionen av olaglig vistelse och den föreslagna ändringen av 40 § 3 mom. påverkar en utlännings status rent konkret genom att han eller hon i fortsättningen ska vistas lagligen i landet vid den tidpunkt när han eller hon lämnar ansökan för att vistelsen ska vara laglig under den tid som ansökan behandlas. En utlänning som olagligen vistas i landet kan inte längre göra vistelsen i landet laglig genom att lämna in en ansökan om uppehållstillstånd. De föreslagna bestämmelserna följer en ändring i utlänningslagen, enligt vilken en ansökan om uppehållstillstånd som lämnas under den tid som en utlänning vistas olagligt i landet i regel utgör en grund för att avslå ansökan om uppehållstillstånd. Med stöd av den gällande lagen förhindrar en ansökan om uppehållstillstånd inte att ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet verkställs innan beslutet om ansökan om uppehållstillstånd fattats.

I de föreslagna bestämmelserna som preciserar laglig vistelse beaktas offer för människohandel och tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat olagligt i landet. I båda situationerna gäller för beviljade uppehållstillstånd att det kan finnas en möjlighet att utlänningen har vistats olagligt i landet under den tid som han eller hon blivit utnyttjad. Bestämmelserna ska inte ändra på möjligheten för offer för människohandel och tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat i landet olagligt att ansöka om betänketid och på detta sätt göra sin vistelse i Finland laglig under processen med uppehållstillstånd. Snarare försöker man genom regleringen styra tillämpningen

av lagen i en riktning som ger misstänkta offer för människohandel och tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat olagligt i landet betänketid, som gör deras vistelse i landet laglig.

6.2.4.2 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

De föreslagna bestämmelserna är könsneutrala och har som sådana inga konsekvenser för de olika könen ställning eller jämställdheten mellan dem.

Enligt uppskattningarna är majoriteten av de personer som vistas olagligt i Finland män. Även majoriteten, till exempel år 2023 cirka 66 %, av de klienter som sökte internationellt skydd var män. Antalet män som fått beslut om avslag på asylansökan är större än antalet kvinnor. Enligt statistiken om förvarsenheternas klienter har majoriteten av klienterna under de senaste åren varit män. År 2022 var exempelvis 465 män och 37 kvinnor av klienterna vid Helsingfors förvarsenhet. Även majoriteten av klienterna vid Joutseno förvarsenhet är unga män. Av enhetens klienter har cirka 8–12 % varit kvinnor eller familjer.

Enligt statistiken gör sig män överlag oftare skyldiga till brott än kvinnor. Således kommer de ändringar avseende tagande i förvar och inreseförbud som föreslås i propositionen att i högre grad gälla män än kvinnor.

6.2.4.3 Konsekvenser för barn

Propositionen har positiva effekter på barnens ställning och tillgodoseendet av barnens bästa till den del som det i propositionen för barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare föreslås en maximitid som avviker från den allmänna maximala tiden någon kan hållas i förvar. Samtidigt som den allmänna maximitiden för hållande i förvar efter sex månader ska kunna förlängas med tolv månader i vissa situationer som gäller avlägsnande ur landet, föreslås tre månader som förvarstid för barn som tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare och denna ska i situationer som gäller avlägsnande ur landet kunna förlängas med tre månader. Den maximala förvarstiden kan således vara 1,5 år för dem som uppnått myndighetsåldern, men för barn som tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare är den sex månader. Genom propositionen understöds det mål som bygger på internationella avtalsförpliktelser och EU-lagstiftningen om att förvarstiden ska vara kort i fråga om barn. Genom förslaget förhindras uppkomsten av eventuellt skadliga konsekvenser av tagandet i förvar för barnens välmående, såsom deras fysiska och psykiska hälsa samt utveckling. I praktiken har den tid som barn hållits i förvar i genomsnitt varit kort, vilket är viktigt med beaktande av att barn har en annorlunda tidsuppfattning än vuxna, vilket bland annat har uppmärksamats av FN:s kommitté för barnets rättigheter.

Barn tas sällan i förvar i Finland. Bedömningen är att situationen inte kommer att förändras i och med förslagen om förutsättningarna för tagande i förvar. När det gäller familjer försöker man i regel ta den ena av barnets vårdnadshavare i förvar, medan barnet placeras tillsammans med sin andra vårdnadshavare på en förläggning i anslutning till förvarsenheten. Detta gör det möjligt att upprätthålla familjebanden i en situation där barnet skiljs från den förälder som tas i förvar och bidrar till att minimera de negativa konsekvenserna av situationen för barnet. I situationer där det är nödvändigt att ta ett barn i förvar för att upprätthålla familjebanden till barnets vårdnadshavare, är det viktigt att säkerställa att förhållandena där barnet placeras under förvarstiden är trygga för barnet. Också några få enstaka barn utan vårdnadshavare har tagits i förvar.

I lagen krävs att utländska barn som tas i förvar alltid placeras i en förvarsenhet. Det föreslås också att man håller fast vid detta i 123 b §, i vilken det annars föreslås att det i nödsituationer

enligt återvändandedirektivet ska kunna avvika från vissa bestämmelser när det gäller tagande i förvar. Genom att barn utesluts från tillämpningen av 123 b § 4 mom. försöker man säkerställa att barn i alla situationer ska ha så trygga och lämpliga förvarsförhållanden som möjligt.

Under tiden som barn hålls i förvar sker det oundvikligen ändringar i barnets vardag, men också i sådana fall försöker man se till att barnet ska få så bra stöd som möjligt för en normal vardag. I 11 § i förvarslagen föreskrivs att vid ordnandet av vården av barn eller av personer som annars är i en sämre ställning beaktas de särskilda behov som föranleds av deras livssituation samt säkerställs regelbunden uppföljning av deras situation och tillräckliga stödåtgärder. Familjemedlemmar erbjuds möjlighet till gemensam inkvartering och för dem ordnas separata inkvarteringsrum som garanterar ett tillräckligt privatliv. Personer av olika kön ska inkvarteras separat, om det inte är fråga om familjemedlemmar som vill bli inkvarterade tillsammans. En minderårig som saknar vårdnadshavare ska inkvarteras separat från fullvuxna som tagits i förvar.

Genom den nya grund för tagande i förvar som föreslås i 121 § 1 mom. 8 punkten försöker man ingripa i sådant uppträdande vid förläggningarna som har orsakat betydande eller upprepade störningar i den allmänna ordningen eller äventyrar de andra klienternas säkerhet. På detta sätt kan tryggare förhållanden än tidigare skapas också för de barn som bor på förläggningarna, så att de inte blir offer för våldsam behandling eller vittnen till våldsamt uppträdande. År 2023 sökte drygt 1 000 barn internationellt skydd och cirka 4 400 barn tillfälligt skydd i Finland.

Meddelandet av inreseförbud kan ha negativ påverkan på möjligheterna till familjeliv för ett barn som bor i Schengenområdet, eftersom inreseförbudet begränsar barnets möjligheter att träffa den vårdnadshavare som meddelats inreseförbud i Finland och de andra EU-staterna under den tid som förbudet är i kraft. Barnets bästa och skyddet för familjelivet beaktas i beslutet om uppehållstillstånd och det beslut om inreseförbud som ingår i det. Ett beslut om inreseförbud förutsätter alltid att utlännings- och dennes anhöriga i Finland hörs i enlighet med 145 §. I 150 § 2 mom. föreslås att det i enskilda fall kan avvika från meddelande av inreseförbud, om barnets bästa eller skyddet för familjelivet förutsätter det. Bestämmelserna gör det också möjligt att inte meddela inreseförbud till exempel i situationer då det är motiverat på grund av ett barns bästa att en person som ska avlägsnas ur landet besöker Finland. Det bör noteras att avlägsnande ur landet i sig begränsar en utlännings möjlighet att återvända till Finland, särskilt i fall där det av utlänningsmyndigheten förutsätts visum för resa till Finland eller det övriga Schengenområdet. Myndigheten har prövningsrätt också när det gäller att bestämma längden på ett inreseförbud och det är då möjligt att ta hänsyn till familjeband.

6.2.4.4 Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

De föreslagna bestämmelserna är av betydelse med tanke på flera grundläggande och mänskliga rättigheter i grundlagen, människorättskonventionerna och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De viktigaste av dem är de rättigheter som gäller personlig frihet, skydd för familjelivet, rörelsefrihet, jämlikhet och rättsskydd. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

De föreslagna bestämmelserna om tagande i förvar ska granskas framför allt med tanke på den personliga friheten som tryggas för alla. Genom de föreslagna nya förutsättningarna för tagande i förvar i propositionen blir det möjligt att ta i förvar personer som äventyrar den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten i det finländska samhället. Samtidigt som enstaka utlännings- och genom sitt beteende äventyrar andras säkerhet berövas sin frihet då de tas i förvar, har detta en positiv inverkan på andra personers säkerhet. Inom mottagningssystemet

kan det till exempel vara fråga om barns och barnfamiljers säkerhet. Samhället bör försöka ordna en trygg livsmiljö inom mottagningssystemet för alla som söker internationellt skydd.

När det inte handlar om barn ska det handlingsutrymme som finns i återvändandedirektivet användas och möjligheten att förlänga förvarstiden med tolv månader efter sex månader tas i bruk i vissa situationer som gäller avlägsnande ur landet. Tagandet i förvar begränsas dock så att kriteriet i direktivet om att rimliga utsikter till ett avlägsnande ska föreligga tas in i lagen. Dessutom möjliggörs en förlängning av förvarstiden efter sex månader före ett beslut om avlägsnande ur landet i situationer som gäller den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten samt den nationella säkerheten.

En utökning av förutsättningarna för tagande i förvar och en förlängning av förvarstiden bedöms bli aktuella i praktiken endast i några enstaka fall. Även om de föreslagna, skärpta bestämmelserna om tagande i förvar i regel gäller alla utläningar, påverkar de rent konkret knappast sådana utläningar som följer reglerna i samhället. De föreslagna nya förutsättningarna för tagande i förvar och förlängningen av förvarstiden gäller främst personer som är farliga för samhället.

I 117 a § i den gällande lagen förutsätts att en säkringsåtgärd såsom tagande i förvar kan vidtas mot en utläning när en allmän förutsättning som anges i paragrafen uppfylls, om det är nödvändigt och proportionerligt. För personer i utsatt ställning är tröskeln högre än vanligt när man bedömer om det är nödvändigt att ta personen i förvar. I 121 § 1 mom. som gäller förutsättningar för tagande i förvar krävs däremot en individuell bedömning när en person ska tas i förvar. I denna bedömning ska det likaså bedömas om det handlar om en person i utsatt ställning. Dessutom ska det bedömas om man i stället för tagande i förvar kan vidta någon annan alternativ säkringsåtgärd som anges i lagen. När det till exempel gäller barnfamiljer kan det bli aktuellt med åläggande av anmälningskyldighet.

Om utsatta personer ändå tas i förvar, ska deras särskilda behov beaktas av förvarsenheten. Enligt 11 § 2 mom. i förvarslagen ska vid ordnandet av vården av minderåriga eller offer för tortyr, våldtäkt, annat fysiskt eller sexuellt våld eller av personer som annars är i en sämre ställning beaktas de särskilda behov som föranleds av deras livssituation samt säkerställas regelbunden uppföljning av deras situation och tillräckliga stödåtgärder. Enligt 3 mom. i samma paragraf erbjuds familjemedlemmar möjlighet till gemensam inkvartering och för dem ordnas separata inkvarteringsrum som garanterar ett tillräckligt privatliv. Personer av olika kön ska inkvarteras separat, om det inte är fråga om familjemedlemmar som vill bli inkvarterade tillsammans. En minderårig som saknar vårdnadshavare ska inkvarteras separat från fullvuxna som tagits i förvar.

Rättsskyddet för en utläning som tagits i förvar förbättras genom att tingsrätten ska granska ärendet om tagande i förvar på tjänstens vägnar med tre månaders mellanrum. Omprövning av tagande i förvar på tjänstens vägnar förbättrar i synnerhet ställningen för sådana invandrare som av olika orsaker inte själva är aktiva i sitt ärende och begär ny behandling i tingsrätten. Enligt uppgift har man i tingsrätten i praktiken redan skött om nya behandlingar på tjänstens vägnar med cirka tre månaders mellanrum. Utläningar som tagits i förvar får också rättshjälp i enlighet med rättshjälplagen.

Genom att begränsa förvarstiden när det gäller barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare främjas tillgodoseendet av barnets bästa. Genom förslaget stärks den skyldighet som bygger på internationella förpliktelser och EU-lagstiftning om att barn ska tas i förvar under kort tid. Så som konstaterats i beskrivningen av konsekvenserna för barnen kan tagandet i förvar ha negativa effekter på barns såväl fysiska som psykiska utveckling. Av denna orsak försöker

man hålla den tid som barn hålls i förvar så kort som möjligt och det har man lyckats bra med i Finland. De grundläggande och mänskliga rättigheterna i förhållande till barn har bedömts noggrannare i avsnitt 6.2.4.3.

Genom meddelande av inreseförbud begränsas en utlännings rörelsefrihet, eftersom en person under tiden som ett inreseförbud är i kraft inte får återvända till EU:s territorium, eller till Finland om inreseförbudet meddelats nationellt. Inreseförbud meddelas i regel i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet och bakgrunden till förbudet är likgiltighet i synnerhet gentemot samhällets bestämmelser om invandring. Personen kan vanligen genom sitt eget beteende påverka att inreseförbud inte meddelas. Han eller hon kan till exempel avlägsna sig ur landet under tidsfristen för frivillig återresa och den som har kommit till Finland som asylsökande kan få ekonomiskt bidrag för återresan och för återintegrationen i sitt hemland.

Med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna är det viktigt att det handlingsutrymme gällande meddelande av inreseförbud som möjliggörs i återvändandenedirektivet delvis tas i bruk genom propositionen. En inskränkning av helhetsbedömningen i fråga om meddelande av inreseförbud äventyrar dock inte de grundläggande och mänskliga rättigheterna för de personer som är föremål för förbudet, eftersom det i enskilda fall går att avvika från meddelandet av inreseförbud om barnets bästa eller skyddet för familjelivet förutsätter det.

Enligt propositionen blir det möjligt att meddela ett inreseförbud som är i kraft tills vidare, om utlänningen anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. För äventyrande av den nationella säkerheten kan meddelande av ett inreseförbud som är i kraft antingen under en viss tid eller tills vidare övervägas. I båda fallen är det möjligt att återkalla förbudet med stöd av den föreslagna 150 c §.

Genom återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för utlänningar som befinner sig utanför Finland främjas säkerheten för de andra individerna i samhället. Genom förslagen förhindras att i synnerhet personer som äventyrar den nationella säkerheten kan återvända till Finland eller Schengenområdet. Genom proportionalitetsprincipen och helhetsbedömningen övervägs i synnerhet tillgodoseendet av barnets bästa och skyddet för familjelivet i sådana situationer. Också processuella garantier tryggas, såsom hörande av en person innan ett beslut fattas. Om ärendet också gäller avbrytande av internationellt skydd, ges personen en möjlighet att bli hörd. Utlänningslagen möjliggör inte offentlig delgivning i ärenden som gäller internationellt skydd. I andra situationer ges den person som vistas utomlands tillfälle att i enlighet med förvaltningslagen framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer att avgöras. I sista hand förmedlas information om möjligheten att bli hörd till en person som vistas utomlands genom offentlig delgivning.

6.2.4.5 Konsekvenser för säkerhet och brottsbekämpning

Genom propositionen bidrar man till att garantera den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten samt den nationella säkerheten i samhället. Inverkan på säkerheten har särskilt de ändringar som gäller förutsättningarna för tagande i förvar och längden på förvarstiden, reformen av bestämmelserna om inreseförbud samt återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud för personer som vistas utomlands.

Med hjälp av den föreslagna nya grunden för tagande i förvar, som möjliggör ingripande i uppträdande som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten under vistelse på en förläggning, förbättras säkerheten på förläggningarna och i deras närområde. Genom förslagen

stärks det allmännas positiva förpliktelse att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar som riktas mot dem. Å andra sidan är det möjligt att otryggheten vid förvarsenheterna ökar till följd av ändringarna, om enheternas klientel utökas.

Genom att till lagen foga en möjlighet till tagande i förvar på basis av den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten förbereder man sig bättre än i dag inför olika säkerhetshot som kan finnas bland invandrarna. Med tanke på säkerheten i samhället är det viktigt att säkerställa att sådana personer som på grund av sin bakgrund är kända som farliga kan tas i förvar under tiden som förutsättningarna för deras vistelse i landet utreds, även om de medan de vistats i Finland inte gjort sig skyldiga till något brott. Genom en utvidgning av grunderna för tagande i förvar kan man bemöta fientliga aktörers eventuella försök att undergräva säkerheten i samhället med hjälp av instrumentalisering av migration. Det handlar dock om enstaka fall som man kan ingripa i med hjälp av den föreslagna ändringen. När polisen upprätthåller den allmänna ordningen och säkerheten arbetar de i första hand med stöd av 2 kap. 10 § i polislagen. De föreslagna 6 och 8 punkterna i 121 § i utlänningslagen ska tillämpas i situationer när bestämmelserna i polislagen inte räcker till.

I statsrådets beslut av den 28 november 2023 om temporär stängning av gränsövergångsställena och koncentreringsavdelning av ansökan om internationellt skydd (s. 12, på finska) konstateras att tagande av utlänningsansökningar i förvar inte ger någon lösning som stoppar fenomenet vid östgränsen. Även om man genom att ta personer i förvar bevisligen i någon mån inverkar på de hot som invandringen eventuellt utgör för den inre säkerheten och förhindrar att personer rör sig från Finland till det övriga Europa, kräver den begränsade befintliga förvarskapaciteten och de resurser som binds om nya enheter inrättas genomtänkt tillämpning av säkringsåtgärden. Eftersom ett beslut om tagande i förvar fattas utifrån en individuell prövning, förutsätter det i praktiken också att polisen eller gränsmyndigheten samtalar med sökanden. För att myndigheterna ska klara av att identifiera de personer som kanske utgör ett säkerhetshot eller en risk för avvikande bland invandrarna, måste det gå att hantera antalet invandrare med tanke på myndighetsresurserna.

I statsrådets beslut av den 7 februari 2024 om temporär stängning av gränsövergångsställena och koncentreringsavdelning av ansökan om internationellt skydd konstateras att myndigheterna har upptäckt att internationell brottslighet också ingår i fenomenet med instrumentalisering. Enligt promemorian (s. 16, på finska) innefattar fenomenet också en risk för att det bland de personer som försöker ta sig in i landet finns kriminella eller radikaliserade personer. Enligt polisens bedömning är det sannolikt att det bland de personer som anländer till Finland också finns personer som utgör en fara för den inre säkerheten. Bland de personer som kommer till landet kan det till Finland också slippa in personer som gjort sig skyldiga till brott, medlemmar av kriminella organisationer och soldater som låtsas vara civilpersoner. Det är sannolikt att ett sådant fenomen ger upphov till otrygghet i samhället.

Genom en förlängning av förvarstiden säkerställs bättre möjligheter för polisen att avlägsna sådana enskilda personer ur landet som gjort sig skyldiga till allvarliga brott och frigetts ur fängelset och som visar sig vara exceptionellt svåra att avlägsna ur landet till exempel på grund av att de inte är samarbetsvilliga. Samtidigt främjas upprätthållandet av den allmänna ordningen och säkerheten och förebyggandet av brott innan personen avlägsnas ur landet.

Till följd av de ändringar som gäller tagande i förvar kommer i någon mån fler svåra klienter till förvarsenheterna. Utöver våldsamt beteende kan de ha psykiska problem och beroendeproblem. Från förvarsenheternas sida har man lyft fram en oro för personalens och de övriga klienternas säkerhet. Även om det handlar om enskilda fall påverkar de stämningen på förvarsenheten genom att känslan av allmän otrygghet ökar. Bedömningen är att om antalet taganden i förvar med anledning av den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten ökar,

är det möjligt att placeringarna i polisens häkteslokaler enligt 9 § i förvarslagen ökar. Detta är inte ändamålsenligt och saken har beaktats också i de Schengenutvärderingar som gäller Finland, men det är möjligt att förvarsenheterna inte har någon annan metod för att garantera klienternas säkerhet och arbetarskyddet. Migrationsverket och cheferna för förvarsenheterna har föreslagit för ministeriet att förvarslagen ska revideras för att förbättra säkerheten på enheterna. Ett behov av att revidera lagen har också tidigare framkommit, i synnerhet för att upptäcka droger och bekämpa de säkerhetsriskerna som de medför. Ministeriets ståndpunkt är att det är motiverat att revidera lagen och att det skulle vara ändamålsenligt att genomföra detta senare i ett separat projekt.

Säkerheten i samhället förbättras direkt genom de förslag som gäller återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud, genom vilka man försöker förhindra att personer som äventyrar den allmänna ordningen och säkerheten eller den nationella säkerheten och som vistas utomlands men har uppehållstillstånd i Finland, inte längre kan återvända till Finland enbart för att de ska kunna utvisas och deras tillstånd därmed upphöra att gälla. Genom förslagen försöker man särskilt förhindra sådana utlänningars inresa, som då de vistas i utlandet har deltagit i terroristisk verksamhet eller på något sätt understött terroristisk verksamhet och som kan utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Det handlar om hela Schengenområdets säkerhetsintressen, varför det är viktigt att informationen förmedlas till de andra medlemsländerna.

Genom att effektivisera meddelandet av inreseförbud och möjliggöra meddelande av längre tidsbestämda inreseförbud påverkar man säkerheten i samhället genom att förhindra att till exempel personer som gjort sig skyldiga till brott återvänder till Finland och Schengenområdet under en viss tid.

7 Alternativa handlingsvägar

7.1 Åtgärder som vidtagits av andra länder

7.1.1 Tagande i förvar

7.1.1.1 Allmänt om förvarstidens längd och om domstolsbehandlingar i andra länder

Maximitiderna för hållande i förvar varierar avsevärt mellan medlemsländerna, vilket också kommissionen har påpekat i sitt förslag till omarbetat återvändandedirektiv. Enligt utredningen *The effectiveness of return in EU Member States 2017*²⁴, som utarbetades av det europeiska migrationsnätverket (EMN) 2017, har många medlemsländer (Nederländerna, Belgien, Grekland, Kroatien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Tyskland, Slovakien, Republiken Tjeckien och Estland) i sin lagstiftning infogat den maximala tiden för hållande i förvar enligt återvändandedirektivet som är 18 månader. Utöver i Finland var den maximala förvarstiden 12 månader i tre andra medlemsländer (Sverige, Slovenien och Ungern). Ännu kortare maximitid för hållande i förvar fanns till exempel i Spanien, Irland, Italien och Frankrike.

Enligt ovannämnda utredning av EMN sker i EU-länderna en ny behandling i domstol av tagandet i förvar i många fall inom en tidsperiod som varierar mellan två veckor och tre månader. I Sverige varierar tiden mellan nya behandlingar från två veckor till två månader

²⁴ <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/12/EMN-Synthesis-Report-2017-The-effectiveness-of-return-in-EU-Member-States.pdf>

beroende på grunden för tagandet i förvar. I Nederländerna, Österrike och Luxemburg tas ett ärende upp till ny behandling alltid med en månads mellanrum. I Belgien, Cypern och Lettland tas ärenden upp till ny behandling med två månaders mellanrum och i Slovenien med tre månaders mellanrum. I utredningen har det inte preciserats om det handlar om omprövning på ansökan av den som tagits i förvar eller på tjänstens vägnar, men det sannolikaste är att det handlar om behandling som sker på tjänstens vägnar. I Österrike, Belgien, Tyskland, Estland, Grekland, Ungern, Lettland, Nederländerna och Sverige, där ny behandling i domstol sker automatiskt, har personen i de flesta fall också rätt att överklaga det beslut med stöd av vilket han eller hon tas i förvar.

7.1.1.2 Nederländerna

I Nederländerna finns bestämmelser om tagande i förvar och andra säkringsåtgärder i 5 kap. i utlänningslagen.²⁵ I inlandet kan man ta till tagande i förvar i tre situationer: 1) tagande i förvar av tredjelandsmedborgare utan uppehållsrätt, 2) tagande i förvar av Dublinsökande och 3) tagande i förvar av asylsökande. Grunderna för tagande i förvar grundar sig på artikel 15 i återvändandedirektivet, artikel 28 i rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten och artikel 8 i mottagningsdirektivet.

Det är möjligt att ta en person i förvar med stöd av återvändandedirektivet för att trygga att personen kan avlägsnas ur landet, när den allmänna ordningen och den nationella säkerheten kräver detta, om personen vistas i landet olagligt. En person kan också tas i förvar, om dokumenten för hans återvändande finns tillgängliga genast eller inom en kort tid och den allmänna ordningen kräver att personen tas i förvar. En person hålls i förvar i enlighet med återvändandedirektivet i regel i sex månader. Detta kan förlängas med högst 12 månader på det sätt som avses i återvändandedirektivet, varvid den maximala tiden någon kan hållas i förvar kan vara 18 månader. I lagen finns också bestämmelser om andra förvarstider.

Det är möjligt att ta en person i förvar i enlighet med mottagningsdirektivet, när det är nödvändigt för att klarlägga en asylsökandes identitet och nationalitet eller för att avgöra asylansökan, i synnerhet om det finns risk för avvikande. En asylsökande kan också tas i förvar, om han eller hon redan tidigare tagits i förvar i samband med återvändandeförvarande och han eller hon har lämnat en ny ansökan bara för att fördröja avlägsnandet ur landet. Dessutom kan en asylsökande tas i förvar om han eller hon äventyrar den allmänna ordningen eller säkerheten eller den nationella säkerheten. Grunderna för tagande i förvar preciseras i utlänningsförordningen. I regel får asylsökande inte hållas i förvar längre än fyra veckor. Tiden kan dock i vissa fall förlängas med två veckor. Dessutom finns det bestämmelser i lagen om särskilda förvarstider på tre, sex och nio månader i vissa förvarssituationer.

7.1.1.3 Norge

Enligt Norges utlänningslag kan en utlänning tas i förvar om a) han eller hon inte samarbetar om att klarlägga sin identitet eller det finns särskilda skäl att misstänka att utlänningen uppgett falsk identitet, b) det finns särskilda skäl att misstänka att utlänningen tänker avvika från verkställandet av ett beslut om avlägsnande ur landet, c) utlänningen inte följer anmälningsskyldigheten eller åläggandet att stanna på en viss plats, d) personen ska utvisas med anledning av ett brott och det finns risk för att han eller hon begår nya brott, e) han eller hon sköter inte sin skyldighet att skaffa ett giltigt resedokument och avsikten med tagandet i förvar är att föra honom eller henne till sitt eget lands beskickning för att beviljas ett resedokument, f)

²⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2024-01-01#Hoofdstuk8>

han eller hon är på genomresa på en flygplats, g) hans eller hennes asylansökan kommer sannolikt att avslås bland annat på grund av han eller hon har fått eller skulle ha kunnat få asyl någon annanstans, h) hans eller hennes asylansökan har konstaterats vara uppenbart grundlös och ska behandlas inom 48 timmar, i) han eller hon har nekats eller kommer sannolikt att nekats inresa och avlägsnas ur landet. Alla ovannämnda punkter tillämpas dock inte om utlänningen är minderårig eller har minderåriga barn som också har sökt skydd. I lagen finns separata bestämmelser om tagande i förvar och risk för avvikande i fråga om minderåriga. Bestämmelsen om risk för avvikande är detaljerad och i den krävs individuell behandling och helhetsbedömning och det anges många kriterier för bedömning av risken för avvikande.

I regel får förvarstiden inte överskrida 12 veckor utan särskild orsak. En utlänning kan hållas i förvar i över 12 veckor för förberedelser eller genomförande av att avlägsna honom eller henne ur landet endast om utlänningen inte samarbetar eller behövliga dokument från det andra landets myndigheter fördröjs. Förvarstiden får inte överskrida 18 veckor såvida inte utlänningen ska utvisas under särskilda förutsättningar. För vissa förvarssituationer gäller kortare maximala förvarstider på 24 timmar, 72 timmar eller 7 dygn. Ett barn får i regel inte hållas i förvar längre än tre dygn och inte i någon situation längre än nio dygn.

7.1.1.4 Sverige

Enligt Sveriges utlänningslag (2005:716)²⁶ får en person som uppnått myndighetsåldern tas i förvar i fyra situationer: 1) för att utreda identiteten (identitetsförvar), 2) det är nödvändigt för att en utredning om utlänningens rätt att stanna ska kunna genomföras (utredningsförvar), 3) det är sannolikt att utlänningen kommer att avvisas eller utvisas (sannolikhetsförvar), 4) det är fråga om att förbereda eller genomföra verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning (verkställighetsförvar).

Den tredje och fjärde grunden kräver dessutom att det finns en risk att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller på annat sätt hindrar verkställigheten av beslutet om avlägsnande. I lagen finns detaljerade villkor för bedömning av risken för avvikande. En förutsättning för tagande i förvar för att utreda identiteten är att utlänningens identitet är oklar vid ankomsten till Sverige eller när han eller hon därefter ansöker om uppehållstillstånd i Sverige och han eller hon inte kan göra sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig, och utlänningens rätt att få resa in i eller vistas i Sverige inte kan bedömas ändå. Det finns separata, mer begränsade bestämmelser om att ta barn i förvar.

Maximitiderna för hållande i förvar varierar enligt grunderna för tagandet i förvar. En utlänning får inte hållas i förvar för utredning av rätten att stanna i landet längre tid än 48 timmar. En utlänning får inte hållas i förvar för verkställighet av en avvisning eller utvisning längre tid än två månader, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns sådana synnerliga skäl får utlänningen inte hållas i förvar längre tid än tre månader eller, om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller det tar tid att införskaffa handlingar, längre tid än tolv månader. Tidsgränsen om tolv månader fogades till lagen vid genomförandet av återvändandedirektivet.

Tidsgränserna om tre och tolv månader gäller dock inte om utlänningen av domstol utvisats på grund av brott. När det handlar om att ta en person i förvar för att utreda identiteten eller för att personen sannolikt kommer att avvisas eller utvisas, föreskrivs det i lagen inte om ovillkorliga förvarstider. Då förutsätts dock att det finns synnerliga skäl för att hålla någon i förvar längre

²⁶ [Utlänningslag \(2005:716\) | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

än två veckor. Med stöd av 10 kap. 5 § får ett barn inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar. Hållandet av ett barn i förvar kan dock förlängas med ytterligare 72 timmar, om det finns synnerliga skäl. Ett barn får inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller dess vårdnadshavare tas i förvar.

I Sverige reviderades bestämmelserna om tagande i förvar i utlänningslagen på 2010-talet (SOU 2011:17). Regeringen föreslog ändringar i bestämmelserna om tagande i förvar (prop. 2017/18:284), men de framskred inte i synnerhet för att bakgrunden till förslaget var en utredning som gjorts sju år tidigare och migrationen till Sverige och den svenska migrationspolitiken hade genomgått betydande förändringar sedan dess. Dessutom ansågs det nödvändigt att frågan granskas på ett mer övergripande sätt än vad som gjordes i rapporten från år 2011. Även Migrationsöverdomstolen, Riksdagens ombudsmän och Migrationsverket har fört fram omständigheter som gör att bestämmelserna behöver bedömas på nytt. Exempelvis Migrationsöverdomstolen har betonat bestämmelsernas överensstämmelse med EU-rätten och påpekat att bestämmelserna i utlänningslagen begränsar möjligheterna att ta en person i förvar i förhållande till bestämmelserna om tagande i förvar i mottagningsdirektivet (MIG 2020:14).

I Sverige beslutade regeringen i augusti 2023 att låta utreda reglerna om förvar i utlänningslagen med avsikten att skapa ett modernt och ändamålsenligt regelverk. I fråga om grunderna för förvar och tiden för förvar blir utredningen klar i februari 2025. I utredningen går man igenom de materiella och processuella bestämmelserna i utlänningslagen samt EU:s lagstiftning och rättspraxis. I utredningen granskas bland annat grunderna för förvar, tiden i förvar som EU-rätten medger och komplement till förvar såsom elektronisk övervakning. Utgångspunkten för utredningen ska vara att svensk rätt fullt ut ska motsvara de möjligheter till förvarstagande som EU-rätten medger. Detta gäller bland annat den maximala längd på 18 månader som anges i återvändandedirektivet i situationer då en person ska avlägsnas ur landet. Avsikten är även att överväga om det i övrigt finns skäl att ändra hur tiden i förvar ska bestämmas. En fråga som särskilt ska uppmärksammas rör tillämpningen av rekvisitet synnerliga skäl när tiden i förvar bestäms. I dag får tiden i förvar förlängas om det finns synnerliga skäl. Många av dessa skäl som i domstolspraxis ansetts utgöra synnerliga skäl är dock förhållandevis vanligt förekommande, såsom oklar identitet eller bristande samarbete.

7.1.1.5 Danmark

Enligt den danska utlänningslagen²⁷ kan man ta någon i förvar när de alternativa säkringsåtgärderna inte är tillräckliga. En utlänningslag kan tas i förvar för att säkerställa avlägsnandet ur landet, om det finns uppenbar risk för att personen avviker. Den som söker uppehållstillstånd kan tas i förvar för att utreda identiteten, utföra registreringen och ange grunderna för ansökan.

I lagen finns mycket detaljerade bestämmelser om villkoren för tagande i förvar. Exempelvis kan den som ansöker om uppehållstillstånd tas i förvar, om han eller hon vägrar uppehålla sig på en för honom eller henne anvisad plats eller han eller hon utan giltig orsak inte anländer till ett möte med invandrarmyndigheten. En asylsökande kan tas i förvar om han eller hon inte bistår myndigheterna i att reda ut grunderna för sin asylansökan, inbegripet att upprepat och utan rimlig orsak låta bli att komma till ett möte, att låta bli att lämna uppgifter om identitet, nationalitet eller resplan eller att uppges uppenbart felaktiga uppgifter om dessa. En asylsökande kan också tas i förvar, om han eller hon på något annat motsvarande sätt inte bidrar till

²⁷ <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2023/1079#ide85995da-3144-4711-99e7-b86882e7f3f5>

undersökningen av ett ärende som gäller honom eller henne. En utlänning kan också tas i förvar, om han eller hon inte samarbetar kring arrangemangen för avlägsnande ur landet.

Den juridiska granskningen av tagandet i förvar ska ske inom tre dygn från att en person tagits i förvar, om han eller hon inte frigetts innan dess. En tredjelandsmedborgare får inte hållas i förvar längre än sex månader för att trygga avlägsnande ur landet. En domstol kan dock förlänga förvarstiden efter sex månader med tolv månader i särskilda fall, om återvändandet bedöms ta längre tid på grund av att utlänningen inte samarbetar eller anskaffningen av behövliga resedokument eller inresetillstånd fördröjs. Förvarstiden ska vara så kortvarig som möjligt och den kan förlängas endast så länge som återresan förbereds och framskrider som sig bör.

Bestämmelser om tagande i förvar i samband med avlägsnande ur landet finns i en lag om hemresa²⁸. Den viktigaste grunden för tagande i förvar är att förhindra avvikande. I lagen föreskrivs också till exempel om en skyldighet att avlägsna sig ur landet, om uppehållsrätt saknas, samt en skyldighet att samarbeta för att ordna återresan. Detta innebär klarläggande av identitet, anskaffande av resedokument, deltagande i möten som myndigheterna ordnar och annan medverkan. Hjemrejsestyrelsen fattar beslut om huruvida en person uppfyller samarbetsplikten.

7.1.2 Inreseförbud

7.1.2.1 Nederländerna

I Nederländernas utlänningslag definieras inreseförbud i enlighet med återvändandedirektivet. Ett inreseförbud meddelas för en viss tid på högst fem år, såvida personen inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten. I praktiken meddelas inreseförbud vanligen för två år till exempel i samband med ett beslut om återvändande. Ett kortare förbud kan meddelas till exempel för den som överskrider vistelsetiden för visum. Om en person utgör ett hot mot den allmänna ordningen, kan han eller hon meddelas ett inreseförbud för 10 år. Om en person utgör ett hot mot den nationella säkerheten, kan inreseförbud meddelas för 20 år.

Den information som skickas till personen om ett inreseförbud publiceras också i landets officiella tidning Staatscourant och personen kan kontrollera uppgifterna om sig själv på internet genom att göra en sökning i sitt eget namn. Myndigheterna uppmanar att personen ska meddela när han eller hon avlägsnar sig ur landet för att slutdatum för inreseförbudet ska kunna anges. Påföljden vid brott mot inreseförbud kan vara högst sex månaders fängelsestraff eller bötesstraff på tusentals euro.

I utlänningslagen finns också bestämmelser om möjligheten att förklara en utlänning för icke önskvärd. Grunden för att förklaras icke önskvärd är enligt lagen till exempel att personen gör sig skyldig till ett allvarligt brott eller upprepade gånger gör sig skyldig till brott, hot mot den nationella säkerheten eller äventyrar Nederländernas internationella förbindelser. I sådana situationer delges beslutet genom publicering i den officiella tidningen.

7.1.2.2 Belgien

I Belgiens utlänningslag förutsätts att då längden på ett inreseförbud bestäms ska omständigheterna i varje enskilt fall bedömas. Till ett beslut om avlägsnande ur landet fogas ett

²⁸ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/982>

inreseförbud på högst tre år i följande fall: då någon tidsfrist för frivilligt avlägsnande ur landet inte har bestämts eller då ett tidigare beslut om avlägsnande ur landet inte har följts. Inreseförbudet är dock högst fem år, om personen har gjort sig skyldig till bedrägeri eller någon annan olaglig metod för att få eller behålla sitt uppehållstillstånd, eller om personen har ingått ett äktenskap eller ett samboförhållande eller genomfört en adoption endast i syfte att få eller behålla sitt uppehållstillstånd. Inreseförbudet kan också överstiga fem år, om personen utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten.

I lagen finns också bestämmelser om avstående från meddelande av inreseförbud och uppskjutande av ikraftträdandet av inreseförbud. Det går att avstå från att meddela ett inreseförbud i vissa fall som anges i lag under förutsättning att personen i fråga inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten, eller av humanitära skäl. Personen kan begära uppskov eller återkallande av förbudet av skäl som gäller arbete eller studier, när två tredjedelar av förbudets giltighetstid har förlöpt.

7.1.2.3 Norge

I Norges migrationsförordning finns bestämmelser om inreseförbud. Inreseförbud får meddelas i enskilda fall efter en helhetsbedömning. Lagen förpliktar till att meddela inreseförbud i de fall som anges i återvändandedirektivet. I bedömningen beaktas proportionalitetsprincipen. Inreseförbudet kan vara ett, två, fem eller tio år eller permanent. Förbudet kan vara längre än fem år, om den allmänna ordningen eller nationella intressen kräver det.

Längden på förbudet påverkas bland annat av om personen har barn i Norge. I sådana fall meddelas vanligen inte permanent inreseförbud. I lagen anges dock vissa faktorer som när de uppfylls gör att ett permanent inreseförbud kan meddelas också i sådana situationer. Sådana omständigheter är till exempel ett över sex år långt fängelsestraff, flera över sex månader långa fängelsestraff eller våld mot en nära familjemedlem. Norska Utlendingsdirektoratet UDI kan på ansökan ta bort ett inreseförbud för att ett kortvarigt besök i Norge ska vara möjligt.

7.1.2.4 Sverige

I Sveriges utlänningslag finns bestämmelser om återreseförbud (det vill säga inreseförbud) i samband med avvisning, utvisning och eventuell tidsfrist för frivillig avresa. Dessutom finns bestämmelser om återreseförbud i samband med en utvisning på grund av brott. Bestämmelser om återreseförbud finns också i speciallagen om särskild kontroll av vissa utlänningar (2022:700). Dessutom framkommer det i utlänningslagen i samband med utlänningar som utgör ett säkerhetsshot (så kallade säkerhetsärenden).

I ett beslut om avlägsnande ur landet, som innehåller en tidsfrist för frivillig avresa, ska utlänningen upplysas om att ett återreseförbud kan meddelas om han eller hon inte lämnat landet senast när tidsfristen löper ut. Om en utlänning inte har lämnat landet när en tidsfrist för frivillig avresa löpt ut ska den myndighet som meddelat tidsfristen meddela ett återreseförbud på ett år. I situationer då en person inte får en tidsfrist för frivillig avresa meddelas personen återreseförbud. Återreseförbud meddelas dock inte om utlänningens personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. Återreseförbud meddelas i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet för högst fem år. Det kan dock vara längre, om utlänningen utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. En utlänning som har meddelats ett återreseförbud får ges särskilt tillstånd att göra ett kort besök i Sverige.

Till ett utvisningsbeslut som grundar sig på ett brott fogas ett återreseförbud för viss tid eller tills vidare. Längden på återreseförbudet bestäms med utgångspunkt i brottslighetens

straffvärde. Om straffet är fängelse i högst ett år, meddelas ett återreseförbud på vanligen fem år. Om straffet är mellan ett och två år, meddelas ett återreseförbud på tio år. För längre fängelsestraff meddelas vanligen återreseförbud utan tidsbegränsning. En domstol får också bestämma återreseförbudets längd på ett annat sätt än som sägs ovan. Då ska domstolen dock beakta brottslighetens karaktär och risken för att utlänningen kommer att göra sig skyldig till fortsatt brottslighet i Sverige. Domstolen får också ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige och andra särskilda omständigheter som är hänförliga till honom eller henne. Även i dessa fall kan utlänningen ges tillstånd att göra ett kort besök i Sverige.

På sommaren 2023 fattade Sveriges regering beslut om åtgärder som syftar till att effektivisera återvändandeverksamheten. Som en del av dessa åtgärder har frågor kring återreseförbud utretts, såsom huruvida återreseförbud kan meddelas för längre tid än för närvarande i vissa situationer. Bakom utredningen ligger bland annat kommissionens Schengenutvärdering, i vilken kommissionen rekommenderade att Sverige ska utföra en individuell bedömning i enlighet med artikel 11.2 i återvändandedirektivet när längden på återreseförbudet fastställs i vissa situationer. I utredningen granskas möjligheterna att meddela längre återreseförbud. Det föreslås inga ändringar i återreseförbud som gäller tills vidare.²⁹

7.1.2.5 Tyskland

I Tyskland finns detaljerade bestämmelser om inreseförbud i uppehållslagen (Aufenthaltsgesetz). När förbudet bestäms beaktas personens individuella omständigheter. Ett inreseförbud varar i regel inte längre än fem år. Tiden kan dock vara tio år, om det i bakgrunden finns en brottmålsdom eller om personen utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och säkerheten. Längden på förbudet kan vara 20 år, om personen begått ett brott mot freden, ett krigsbrott eller ett brott mot mänskligheten, eller om han eller hon utgör ett terroristhot eller ett hot mot tyska staten. Ett inreseförbud som är i kraft i högst tio år kan återkallas eller förkortas i vissa situationer. Ett inreseförbud som är i kraft i 20 år kan inte återkallas eller förkortas. Ett förbundslands högsta myndighet kan dock tillåta undantag från detta i enskilda fall.

Asylsökande som fått ett negativt beslut får inreseförbud i 1–3 år. Det föreskrivs separat om meddelande av inreseförbud i fråga om asylsökande som kommer från säkra ursprungsländer. Förbudet meddelas även om personen avlägsnar sig frivilligt ur landet. I sådana fall är längden på inreseförbudet i regel högst ett år. Om det handlar om en andra ansökan eller senare ansökan, är längden på inreseförbudet högst tre år.

7.1.2.6 Danmark

Om en person avlägsnas ur Danmark på grund av brott, kan han eller hon meddelas ett tidsbestämt inreseförbud på 4, 6 eller 12 år eller ett permanent inreseförbud. Längden på inreseförbudet är beroende av längden på den frihetsberövning som utdömts som straff. Längden på inreseförbudet är 12 år, om fängelsestraffet är 1–2 år. Permanent inreseförbud kan meddelas om fängelsestraffet överskrider 1,5 år men underskrider 2 år och det inte finns grund för ett tidsbestämt inreseförbud på 12 år. Permanent inreseförbud meddelas, om fängelsestraffet överskrider 2 år. I lagen preciseras särskilt situationer där ett inreseförbud på minst sex år ska meddelas. Då beaktas om en person lagligen har vistats en kort tid, under sex månader, i Danmark. Om en person utvisas ur landet för att han eller hon anses utgöra ett hot mot den nationella säkerheten eller ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen, säkerheten eller hälsan, meddelas han eller hon ett permanent inreseförbud. Av exceptionella orsaker, inbegripet

²⁹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/02/sou-202410/>

familjeband och sociala band, kan i vissa fall ett kortare inreseförbud meddelas. I bedömningen beaktas också de internationella åtaganden som binder Danmark, i synnerhet om ett permanent inreseförbud skulle strida mot dem.

I lagen finns också bestämmelser om möjligheten att meddela inreseförbud i Danmark för religiösa predikanter och andra liknande religiösa personer för att trygga den allmänna ordningen. För detta ändamål uppdateras i Danmark en nationell lista på webben med namn på personer, deras medborgarskap och övriga uppgifter.

7.1.3 Meddelande av inreseförbud för personer som vistas utanför medlemsländerna

År 2018 utredde Finland genom EMN:s ad hoc-enkät medlemsländernas lagstiftning och praxis när det gäller meddelande av inreseförbud för personer som vistas utanför medlemsländerna.³⁰ På basis av svaren har man inte kunnat finna några tydliga allmänna riktlinjer i fråga om möjligheten att meddela en utlänning som avlägsnat sig ur landet eller vistas utomlands inreseförbud. I Österrike, Sverige och Tyskland, som Finland av tradition varit nära, är det inte möjligt att meddela en utlänning som vistas utomlands inreseförbud. I Nederländerna, Norge, Danmark och Förenade kungariket är det däremot möjligt att under vissa förutsättningar meddela en utlänning som vistas utomlands inreseförbud. I Nederländerna, Lettland och Republiken Tjeckien kan en tredjelandsmedborgare som vistas utomlands förklaras icke önskvärd, om han eller hon anses utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. Utlänningar som förklarats icke önskvärda tillåts inte inresa. Sett till konsekvenserna är åtgärden jämförbar med ett nationellt inreseförbud, som till exempel inte ger grund för SIS-registrering. En utländsk religiös predikant som befrämjar våld och som antecknats i den nationella förteckningen kan med stöd av dansk lagstiftning meddelas ett inreseförbud som gäller hela Schengenområdet.

När det gäller skyldigheten att höra en tredjelandsmedborgare med okänd vistelseort innan ett förvaltningsbeslut fattas om honom eller henne, svarade sex medlemsstater att hörandet inte är absolut nödvändigt i alla situationer. I sex stater, inklusive Nederländerna, Belgien, Norge och Danmark, ingår en skyldighet till hörande i lagstiftningen, men också en uttrycklig undantagsbestämmelse enligt vilken hörandet också kan slopas i vissa situationer. I vissa länder kan skyldigheten till hörande fullgöras genom att ett meddelande om begäran om svar eller om en kallelse till hörande publiceras på myndighetens anslagstavla eller webbplats.

På frågan hur ett beslut om återkallande av ett permanent uppehållstillstånd och meddelande av ett eventuellt inreseförbud delges en utlänning vars vistelseort är okänd, svarade fyra stater att beslutet delges genom brev till utlänningens senaste kända adress eller per e-post. Fyra stater, till exempel Tyskland, delger i sista hand ett beslut genom att offentliggöra ett meddelande om det på en myndighets anslagstavla i ämbetsverket eller på myndighetens webbplats. Nederländerna och Spanien publicerar som en sista utväg ett meddelande om beslutet i den officiella tidningen. Även i Danmark kan ett meddelande om att ett tillstånd upphör att gälla som en sista utväg publiceras i ett digitalt nummer av den officiella tidningen.

7.1.4 Slutsatser av de andra nordiska ländernas metoder

Maximitiderna för hållande i förvar varierar i jämförelseländernas lagstiftning. I många länder följer maximitiderna återvändandedirektivet eller också överväger man att ta dem i bruk. I till exempel Sverige och Norge föreskrivs det separat om att barn ska hållas i förvar under kort tid.

³⁰ <https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2012/02/201911-fi-ad-hoc-query-on-cancelling-residence-permits.pdf>

I motsats till i Finland gäller dessa bestämmelser också barn som är tillsammans med sina familjer. Det finns separat lagstiftning om förvarstiderna för personer som gjort sig skyldiga till brott.

I de andra nordiska länderna föreskrivs det betydligt mer detaljerat än i Finland om förutsättningarna för risk för avvikande. Kriterierna för risk för avvikande innefattar till exempel lämnande av oriktiga uppgifter, samarbetsovilja vid utredning av identiteten och avsikt att inte följa ett beslut om återvändande. Samarbete förutsätts till exempel i och med att en utlänning ska vara anträffbar och lämna uppgifter. I Sverige överlämnar Migrationsverket en utlännings ärende om återvändande för handläggning till polisen, om han eller hon inte samarbetar med verket.

Längden på de tidsbestämda inreseförbuden är betydligt längre i flera jämförelseländer än Finlands fem år långa tidsbestämda inreseförbud. Tidsbestämda inreseförbud på 10 eller 20 år används när det handlar om hot mot den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten. På samma sätt som i Finland är det i de övriga nordiska länderna också möjligt att meddela ett inreseförbud som gäller tills vidare. I de övriga nordiska länderna är det en skyldighet att meddela inreseförbud i de situationer som förutsätts i återvändandedirektivet. I Norge är det till exempel möjligt att låta bli att meddela ett inreseförbud, om det strider mot proportionalitetsprincipen. I Sverige meddelas inte inreseförbud, om särskilda skäl hänförliga till utlännings personliga förhållanden talar mot att ett sådant förbud meddelas. I flera länder, inklusive Norge och Danmark, förutsätts inte att utlänningen vistas i landet eller i EU- eller Schengenområdet för att ett inreseförbud ska kunna meddelas honom eller henne.

7.2 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Man har övervägt olika alternativ för att nå målen för propositionen, i synnerhet när det gäller den regleringshelhet som gäller tagande i förvar och den helhetsbedömning som görs i samband med meddelande av inreseförbud.

När grundlagsutskottet tidigare granskade en ändring av utlänningslagen (GrUU 45/2014 rd, s. 4), ansåg det att regleringen om att ta i förvar var svår att greppa. Vid beredningen av propositionen har man övervägt om man för att förtydliga bestämmelserna om förutsättningarna för tagande i förvar borde slopa den etablerade utgångspunkten i lagen, enligt vilken de särskilda förutsättningarna för tagande i förvar gäller alla utlänningar som med stöd av utlänningslagen kan tas i förvar och i regel görs ingen skillnad på om det är mottagningsdirektivet eller återvändandedirektivet som ligger bakom bestämmelsen. Dessutom har man funderat på hur det är möjligt att foga de nya förutsättningarna för tagande i förvar, som gäller den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten, till lagen med beaktande av det gällande ramverket, som förutsätter att både den allmänna förutsättningen för en säkringsåtgärd och den särskilda förutsättningen för tagande i förvar måste uppfyllas samtidigt.

Vid sidan av EU-rättsakterna bildar de internationella överenskommelser som förpliktar Finland, i synnerhet Europakonventionen, ramarna för bestämmelserna om tagande i förvar. Enligt artikel 5.1 f i Europakonventionen är det möjligt att ta en person i förvar för att med stöd av lag förhindra att en person obehörigen reser in i landet eller som ett led i ett förfarande som rör hans eller hennes utvisning eller utlämning. Av denna anledning har man kommit fram till att det inte är möjligt att reglera tagande i förvar med hänsyn till den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten utanför de gällande allmänna förutsättningarna. Vid beredningen har det också kommit respons om att man vill hålla fast vid de allmänna och särskilda förutsättningarna och kravet att de måste uppfyllas samtidigt.

Vid beredningen har det också övervägts om det borde göras en avvikelse från återvändandedirektivets tillämpningsområde med stöd av artikel 2.2 b för att öka möjligheterna till tagande i förvar. Det ligger i Finlands intresse att främja att den nya grunden för tagande i förvar, som gäller den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten och den nationella säkerheten, innefattas i återvändandedirektivet i enlighet med kommissionens förslag och medlemsländernas ställningstagande. Genom att agera på detta sätt främjas en enhetlig EU-lagstiftning om återvändande och återvändandepolitiken stärks på EU-nivå. Möjligheten till undantag kan dock i vissa fall vara nödvändig, även om det för medlemsländernas lagstiftningar längre från varandra.

När propositionen bereddes har man också övervägt på vilket sätt man kan öka skyldigheten att meddela inreseförbud. I samband med detta framkom vid beredningen att EU-rätten inte förutsätter en slopning av helhetsbedömningen i de situationer då ett inreseförbud ska meddelas enligt återvändandedirektivet och gällande lag. I beredningen har beaktats grundlagsutskottets etablerade åsikt att det är viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (GrUU 1/2018 rd, GrUU 25/2005 rd). Av denna orsak har man vid beredningen begrundat det nationella handlingsutrymmet.

Vid beredningen har man också övervägt om det på något annat sätt än genom att slopa helhetsbedömningen skulle gå att förmedla budskapet om att en persons klandervärda beteende i allt högre grad ska beaktas när olika aspekter på meddelande av inreseförbud övervägs. En möjlighet som behandlats är att omarbota 146 § 2 mom. så att ovannämnda budskap förmedlas på ett mer eftertryckligt sätt än för närvarande. Man har dock kommit fram till att målet bäst motsvaras av en begränsning av bedömningen i situationer där ett inreseförbud redan enligt den gällande lagen måste meddelas.

8 Remissvar

Begäran om yttrande om propositionsutkastet fanns på webbplatsen utlåtande.fi den 17 maj–28 juni 2024. Sammanlagt 32 remissinstanser lämnade yttrande. Yttrande lämnades av inrikesministeriets enhet för nationell säkerhet, justitieministeriet, justitiekanslern i statsrådet, riksdagens justitieombudsman, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Gränsbevakningsväsendet, skyddspolisen, centralkriminalpolisen, Hjälpsystemet för offer för människohandel (förläggningen i Joutseno), Helsingfors förvaltningsdomstol, Östra Finlands förvaltningsdomstol, Åbo förvaltningsdomstol, Helsingfors tingsrätt, Södra Karelen tingsrätt, barnombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen, Amnesty International, Finländska sektionen, Flyktingrådgivningen rf, Kyrkostyrelsen, Finlands Advokatförbund, Juristiliitto, Finlands Flyktinghjälp rf, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Finlands Röda Kors, Migrationsinstitutet, Centralförbundet för Barnskydd, Rädda Barnen rf, Finlands UNICEF rf, UNHCR Representation for Northern Europe, Diakonissanstalten och Suomen Venäjänkielisten Keskusjärjestö ry.

Remissvaren på propositionen var inte samstämmiga. Säkerhetsmyndigheterna välkomnade propositionen generellt och ansåg att den effektiviserar möjligheterna att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt förbättrar den nationella säkerheten. Flyktingrådgivningen, Diakonissanstalten och andra organisationer tyckte propositionen är oroväckande och ansåg att den kommer att öka antalet fall där någon tas i förvar och antalet personer som vistas olagligt i landet. Flera remissinstanser kritiserar att det föreslås ändringar i flera mycket närliggande helheter i utlänningslagen samtidigt genom olika lagstiftningsprojekt, vilket gör det svårare att göra en övergripande bedömning. Allmänt välkomnades att reglering görs tydligare när

etablerad tillämpningspraxis förs in i lag. Migrationsverket lyfte fram att propositionen inte beaktar de så kallade speciallagar som också innehåller bestämmelser om utlänningars rättigheter, såsom lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning (907/2017) och lagen om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse på grund av forskning, studier, praktik och volontärarbete (719/2018).

Remissinstanserna riktade mycket kritik mot den föreslagna ändringen i fråga om laglig vistelse. Bestämmelsen ansågs vara oklart formulerad och dess konsekvenser svårbedömda. Den kritiserades också för att där inte beaktas offer för människohandel och inte heller personer som ansöker om uppehållstillstånd på grund av arbete. Vid den fortsatta beredningen har bestämmelsen skrivits om helt i syfte att göra den tydligare. Strävan var att beakta alla olika kategorier av sökande. Motiveringen till bestämmelsen har kompletterats bland annat i fråga om situationen för eventuella offer för människohandel och den betänketid som beviljas dessa offer. Dessutom ändrades 148 § 2 mom. under den fortsatta beredningen på så sätt att momentet medger ett avvsningsbeslut, om utlänningen inte vistas lagligen i landet i den mening som föreslås i 40 § 3 mom.

Förslaget att slopa den samlade bedömningen i situationer där inreseförbud meddelas på grund av att det inte har fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa för en utlänning eller en utlänning inte har iakttagit den fastställda tidsfristen kritiserades också mycket av remissinstanserna. Propositionen ansågs till denna del strida mot de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna och internationella förpliktelser, och den ansågs inte uppfylla skyldigheten att i alla situationer beakta barnets bästa och skyddet för familjelivet. Förslaget ansågs också strida mot proportionalitetsprincipen. I den fortsatta beredningen av propositionen har man beslutat att begränsa den samlade bedömningen så att barnets bästa och skyddet för familjelivet också i fortsättningen ska beaktas i alla situationer där inreseförbud meddelas.

Remissinstanserna var oroade över hur skyldigheten att höra någon kommer att kunna fullgöras om personen vistas utomlands och uppehållstillståndet återkallas och personen hon meddelas inreseförbud. Vissa remissinstanser ansåg att tröskeln för återkallande av ett tillstånd med hänvisning till allmän ordning och säkerhet är onödigt låg. Advokatförbundet föreslog att en intressebevakare skulle förordnas för om den som är föremål för beslutet inte anträffas. Intressebevakaren skulle då få rätt att ta del av handlingarna, yttra sig över dem och anföra besvär över beslutet.

Skyddspolisen ansåg att lagen också bör kompletteras med en möjlighet att meddela en utlänning som vistas utomlands inreseförbud på grund av äventyrande av den nationella säkerheten, även när personen inte har någon tillståndshistorik i Finland. Enligt skyddspolisen blir det möjligt att förhindra att exempelvis kända eller utomlands dömda terrorister eller utländska stridande reser in i Finland och till EU och Schengenområdet, om lagen medger meddelande av inreseförbud på grundval av underrättelseinformation. Ministeriet anser att skyddspolisens förslag är motiverat, men med beaktande av den tid beredningen i så fall uppskattas ta är det inte möjligt att ta in en sådan ändring i den aktuella propositionen.

Remissinstansernas åsikter gick isär när det gällde förslaget om längden på inreseförbud. En del av remissinstanserna välkomnade att behandlingen av tredjelandsmedborgare och av unionsmedborgare gjordes enhetlig i fråga om när inreseförbudets varaktighet bestäms. Samtidigt ansåg andra att inreseförbudet som gäller tills vidare borde slopas helt i och med den föreslagna ändringen. Migrationsverket lyfte fram att grunderna för det föreslagna inreseförbudet på femton år var förenliga med ett inreseförbud som gäller tills vidare. Det innebär att en person som hotar allmän ordning och säkerhet inte heller i fortsättningen kan meddelas inreseförbud på mer än fem år, om personen inte hade dömts till straff. Förslaget har

därför ändrats. Under den fortsatta beredningen skildes dessutom skildes möjligheten att meddela ett inreseförbud som gäller tills vidare på grund av äventyrande av den nationella säkerheten åt från ett tidsbegränsat inreseförbud. Syftet är att förbudet ska kunna meddelas också utan dom i brottmål. Helsingfors förvaltningsdomstol föreslog att bestämmelserna om när ett inreseförbud börjar gälla skulle finnas i en enda bestämmelse i stället för flera bestämmelser. Detta har genomförts vid den fortsatta beredningen av propositionen.

Remissinstansernas åsikter gick isär när det gäller de föreslagna nya särskilda förutsättningarna för tagande i förvar i 121 § 1 mom. Polismyndigheterna välkomnade förslagen med tanke på beredskap och garanterande av säkerhet. Helsingfors tingsrätt och Södra Karelen tingsrätt förutsatte klarare samband och särskiljande mellan den föreslagna nya 6 punkten och den gällande 3 punkten. En förbättring av säkerheten vid förläggningarna välkomnades, men den föreslagna nya 8 punkten ansågs vara alltför allmänt formulerad i fråga om tillämpningsområde. Från organisationshåll kritiserades begreppet allmän ordning och allmän säkerhet som alltför omfattande och generellt, och därför krävde organisationerna en närmare definition av begreppet. Flera remissinstanser erinrade om att tagande i förvar inte får användas som straffmetod. Under den fortsatta beredningen avgränsades 8 punkten så att den nu bara gäller störande uppträdande i förläggningar eller deras omedelbara närhet. Skillnaden mellan 3 och 6 punkten har klargjorts genom preciserade motiv.

Barnombudsmannen, diskrimineringsombudsmannen och remissorganisationerna påpekade bestämt i sina yttranden att det bör finnas införas ett totalförbud i lag mot att ta barn i förvar. Remissinstanserna påminde om att FN-kommittén för barnets rättigheter hade gett Finland en anmärkning 2023 och sagt att Finland bör sluta ta barn i förvar. Remissinstanserna ansåg att en begränsning av förvarstiden för ett barn som tagits i förvar med sin vårdnadshavare i sig är ett positivt förslag och en välkommen ändring i förhållande till den gällande lagen.

Helsingfors tingsrätt och Södra Karelen tingsrätt ansåg i sina yttranden att bestämmelsen om förvarstidens längd bör förtydligas och motiveringen preciseras. Även bland annat Amnesty International ansåg att det är oklart hur länge någon maximalt får hållas i förvar. Vissa remissinstanser påpekade att det inte finns något behov av att förlänga den tid någon kan hållas i förvar. Polisstyrelsen ansåg att en förlängning av maximitiden är motiverad, även om den sannolikt sällan kommer att behöva tillämpas. Bestämmelsen formulerades om helt och hållet under den fortsatta beredningen för att den ska vara klarare och lättare att tillämpa.

Ny prövning av hållandet i förvar på tjänstens vägnar var tredje månad välkomnades allmänt och ansågs förbättra rättssäkerheten för dem som tagits i förvar. UNHCR föreslog att den perioden skulle förkortas ytterligare till sju dagar under den första månaden och därefter en gång i månaden. Domstolarna och Juristiliitto var oroade över hur domstolarna kan garanteras tillräckliga resurser om antalet behandlingar ökar. Den tid någon hålls i förvar kommer att följas manuellt vid tingsrätterna, vilket förutsätter att resurserna är tillräckliga. Förvaltningsdomstolarna ansåg å sin sida att antalet nya ansökningar och förnyade ansökningar om verkställighetsförbud kommer att öka när tiderna för hållande i förvar eventuellt blir längre.

Generellt välkomnades de reviderade kriterierna för bedömning av risken för avvikande. De nya kriterierna ansågs klargöra tillämpningspraxis. Tingsrätterna konstaterade att förslaget motsvarar nuvarande tillämpningspraxis. Flera remissinstanser kritiserar att många av de föreslagna bedömningskriterierna uppfylls för merparten av de asylsökande och att detta inte beaktas i bestämmelsen. Också skillnaden mellan de föreslagna 2 och 3 mom. upplevdes som oklar. Paragrafen formulerats om helt under den fortsatta beredningen för att det skulle framgå tydligare hur de olika kriterierna ska viktas. Motiveringen till paragrafen har preciserats med beaktande av asylsökandes särskilda status vid inresa i landet.

Uppfattningarna gick i sär när det gällde utlänningars skyldighet att samarbeta med myndigheterna i alla skeden av ett förfarande för avlägsnande ur landet. Justitiekanslersämbetet ansåg att bestämmelsen behöver preciseras ytterligare. Polismyndigheterna ansåg att förslaget kommer att effektivisera verkställigheten av avlägsnandet ur landet. Bland annat Migrationsinstitutet erinrade om att det inte får krävas att asylsökande ska vara i kontakt med hemlandets myndigheter. Vid den fortsatta beredningen har motiveringen till bestämmelsen kompletterats.

Möjligheten att avvika från bestämmelserna om tagande i förvar i en nödsituation (undantagssituation) väckte oro hos flera remissinstanser. Tingsrätterna välkomnade att bestämmelsen gör det möjligt att avvika från tidsfristerna för domstolsbehandling. Helsingfors tingsrätt och Advokatförbundet lyfte också fram huruvida det skulle vara möjligt att också avvika från bestämmelserna om forum i en nödsituation. Särskild kritik föranleddes av att barn inte beaktas i förslaget. Enligt justitieministeriet ska myndigheten förbereda sig på störningar på ett sätt där normala lagar kan iakttas. Ministeriet ansåg dessutom att ökad försvarskapacitet bör vara den primära åtgärden innan en nödsituation konstateras föreligga. Vid den fortsatta beredningen av propositionen har paragrafrubriken ändrats så att den bättre motsvarar syftet. Paragrafen har kompletterats med en bestämmelse om att barn inte ens i nödsituationer får placeras någon annanstans än i en förvarsenhet. Möjligheten att placera en utlänning som tagits i förvar i polisens eller gränsbevakningsmyndighetens häkteslokaler har utgått ur paragrafen.

Polisstyrelsen och Gränsbevakningsväsendet välkomnade en utökning av polisens och gränsbevakningsmyndigheternas behörighet i ärenden som gäller avlägsnande ur landet och meddelande av inreseförbud. Den utvidgade behörigheten ansågs minska behovet av att använda säkringsåtgärder och göra verksamheten smidigare. Finlands Röda Kors ansåg att Migrationsverkets detaljerade behörighet när det gäller att bestämma om lindrigare säkringsåtgärder bör regleras i lag i stället för i Migrationsverkets arbetsordning.

Remissinstanserna ombads att i sina yttranden ägna särskild uppmärksamhet åt bedömningen av konsekvenserna av de föreslagna ändringarna i propositionsutkastet. Propositionsmotiven har kompletterats utifrån remissvaren, särskilt när det gäller de samlade konsekvenserna av de pågående ändringarna av utlänningslagen och deras konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt för barn. I fråga om de samlade konsekvenserna har propositionen kompletterats bland annat med flera exempel som gäller de samlade konsekvenserna av lag 472/2024 om ändring av utlänningslagen och denna proposition. I avsnitten om konsekvenserna för barn har man beaktat de ändringar som gjorts utifrån remissvaren i fråga om bedömningen av barnets bästa och skyddet för familjelivet när inreseförbud meddelas. Motiven om lagstiftningsordningen har kompletterats i huvudsak i fråga om jämlikhet och förbud mot diskriminering samt i fråga om nödsituationer, som baserar sig på återvändandedirektivet.

9 Specialmotivering

3 §. Definitioner. En ny 27 punkt föreslås i paragrafen. Den innehåller en definition av olaglig vistelse i linje med motsvarande definition i återvändandedirektivet. Det gäller tredjelandsmedborgares, dvs. andra utlänningars än unionsmedborgares, olagliga vistelse i Finland.

Lagen anger inte vad som ingår i olaglig vistelse, även om lagen i olika sammanhang tar upp olaglig vistelse och hur sådan vistelse påverkar utlänningsen. Det gäller exempelvis 52 d, 129 a, 149 b och 151 §. Begreppet olaglig vistelse används också i vissa andra lagar såsom arbetsavtalslagen (55/2001), vars 11 a kap. gäller arbetsgivarnas solidariska ansvar vid anställning av arbetstagare som vistas olagligt i landet. I avsaknad av definition beskrivs olaglig

vistelse på andra sätt. Exempelvis föreskrivs det i 185 § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen att en utlännings ska dömas för utlänningsförseelse om han eller hon uppsåtligt vistas i landet utan det resedokument, visum eller uppehållstillstånd som krävs.

Innehållet i olaglig vistelse har i etablerad förvaltnings- och rättspraxis härletts ur 40 §, som gäller laglig vistelse. Sådan vistelse som inte är att anse som laglig anses vara olaglig. Kravet på exakt och noga avgränsad lagstiftning förutsätter emellertid att det uttryckligen nämns vad som väsentligen påverkar en utlännings rättigheter och skyldigheter.

Enligt artikel 3.2 i återvändandedirektivet avses med olaglig vistelse vistelse på en medlemsstats territorium av en tredjelandsmedborgare som inte, eller inte längre, uppfyller villkoren för inresa enligt artikel 5 i kodexen om Schengengränserna (artikel 6 efter en ändring av kodexen) eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten. I återvändandedirektivet måste begreppet definieras exakt eftersom direktivets syfte och tillämpningsområde är direkt kopplade till huruvida en tredjelandsmedborgare vistas på en medlemsstats territorium laglig eller olagligt. Enligt artikel 2.1 ska direktivet tillämpas på tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium.

I handboken om återvändande står det att vid tillämpningen av återvändandedirektivet visats alla tredjelandsmedborgare som befinner sig fysiskt på en medlemsstats territorium där antingen lagligt eller olagligt. Det finns inget tredje alternativ. Handboken ger konkreta exempel på hur lagligheten eller olagligheten i vistelsen för utlännings i olika situationer ska tolkas.

Enligt den anses följande kategorier av tredjelandsmedborgare till exempel vistas olagligt i den berörda medlemsstaten:

- innehavare av ett uppehållstillstånd eller visum vars giltighet löpt ut
- innehavare av ett uppehållstillstånd eller visum som har återkallats
- asylsökande som fått avslag på sin ansökan
- asylsökande som har fått ett beslut om upphävande av sin rätt till vistelse som asylsökande
- personer som har nekats inresa vid gränsen
- personer som hejdas i samband med olaglig gränspassage
- irreguljära migranter som grips på en medlemsstats territorium
- personer som hejdas när de utan laglig rätt transiterar genom en medlemsstats territorium för att nå en annan medlemsstat
- personer som inte har rätt att vistas i den medlemsstat där de grips (även om de har rätt att vistas i en annan medlemsstat)
- personer som befinner sig på en medlemsstats territorium under en tidsfrist för frivillig avresa
- personer som är föremål för uppskjutet avlägsnande.

Enligt handboken anses följande kategorier av personer inte vistas olagligt eftersom de har laglig rätt (som kan vara tillfällig) att vistas i den berörda medlemsstaten:

- asylsökande som vistas i den medlemsstat där de har rätt att vistas medan deras asylförfarande pågår
- statslösa personer som vistas i den medlemsstat där de enligt nationell lag har rätt att vistas under ett förfarande om fastställande av statslöshet
- personer som vistas i en medlemsstat där deras vistelse formellt tolereras (förutsatt att denna status betraktas som "laglig vistelse" enligt nationell lagstiftning)
- innehavare av ett uppehållstillstånd som förvärvats på bedrägligt sätt, så länge tillståndet inte har återkallats och fortsätter att betraktas som ett giltigt tillstånd.

Dessutom innehåller handboken närmare klargöranden i synnerhet om följande situationer:

- personer vars ansökan om uppehållstillstånd behandlas kan antingen vistas lagligt eller olagligt i den berörda medlemsstaten, beroende på om de har ett giltigt visum eller någon annan rätt att vistas där
- för att betecknas som olaglig vistelse krävs ingen minsta vistelselängd eller tredjelandsmedborgarens avsikt att stanna olagligt på medlemsstatens territorium
- den som ansöker om förnyelse av ett uppehållstillstånd vars giltighet redan har löpt ut vistas olagligt i den berörda medlemsstaten, förutom om en nationell lag i medlemsstaten föreskriver något annat.

Utifrån handbokens exempelfall kan man konstatera att även om en tredjelandsmedborgares vistelse enligt återvändandedirektivet är olagligt i vissa fall, kan personen ändå ha rätt att vistas i landet med stöd av annan lagstiftning och på sätt kan vistelsen inte anses vara olaglig. Den motstridighet som framgår av exemplen i handboken om återvändande klargörs delvis av EU-domstolens avgörande C-181/16 Gnandi, som presenteras i avsnitt 4.2.1.

Definitionen i artikel 3.2 i återvändandedirektivet innebär det att en tredjelandsmedborgare vid inresa inte uppfyller villkoren för inresa enligt kodexen om Schengengränserna eller att villkoren vid ett senare tillfälle inte längre är uppfyllda att denna persons vistelse i landet är olaglig. I fråga om dessa villkor ger direktivet medlemsstaterna inget manöverutrymme. Slutet av definitionen, ”eller andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten”, ger å sin sida medlemsstaterna visst utrymme när det gäller att definiera vad som anses vara laglig vistelse. Det framgår av exempelförteckningen i handboken att den nationella lagstiftningen i vissa fall kan ge personer som a priori vistas olagligt i landet rätt att vistas i landet före och efter beslutet om återvändande. Rätten för den som söker internationellt skydd att stanna i landet också efter att vistelsen blivit olaglig när de avslag på sin ansökan bygger i sin tur på EU:s asylprocedurdirektiv.

I den gällande lagen finns bestämmelser om villkoren för inresa i 11 § och om uppehållsrätt i 40 §. I 40 § 3 mom. finns bestämmelser om laglig vistelse när en utlänning ansöker om uppehållstillstånd i Finland. När definitionen av olaglig vistelse togs fram ansågs det nödvändigt att samtidigt precisera den öppna formuleringen i 40 § 3 mom., eftersom den också står i strid med handboken om återvändande och EU-domstolens principiella ställningstaganden.

40 §. Upphållsrätt. Det föreslås att 3 mom. ändras och att nya 4 och 5 mom. fogas till paragrafen. Den föreslagna ändringen kompletterar förslaget om att foga en definition av olaglig vistelse till 3 § som en ny 27 punkt. Med beaktande av kravet att lagstiftning ska vara exakt och noggrant avgränsad bör innehållet i 3 mom. preciseras till att börja med på så sätt att sökanden ska vistas i landet lagligt när han eller hon lämnar in ansökan om uppehållstillstånd för att ansökan ska ge sökanden rätt att lagligen invänta att ansökan i fråga behandlas i Finland. Enligt den föreslagna definitionen av olaglig vistelse är en vistelse olaglig, om utlänningen inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet enligt utlänningslagen. Samtidigt ändras momentets innehåll så att det motsvarar det syfte som ursprungligen var avsett när lagen stiftades och stärks kontrollen över invandringen när det gäller processen för ansökan om uppehållstillstånd. Rätten till laglig vistelse i dessa situationer på grundval av behandling av ansökan om uppehållstillstånd upphör genom Migrationsverkets beslut.

När det nya villkor som föreslås i momentet, dvs. att sökanden ska vistas lagligt i landet när ansökan lämnas in, är uppfyllt är vistelsen laglig vistelse enligt 1 mom. Det kan exempelvis vara fråga om vistelse grundat på uppehållstillstånd, visum eller visumfrihet. Vistelsen under den tid ansökan behandlas är laglig även om uppehållstillståndet, visumet eller vistelsetiden utan visum går ut under behandlingstiden. Regleringen stärker också den rätt en utlänning som

innan ett gällande uppehållstillståndet går ut ansöker om fortsatt tillstånd eller permanent uppehållstillstånd har att lagligen vistas i landet i situationer där beslut i fråga om en ny ansökan inte har fattats innan det tidigare tillståndets giltighet upphör.

Dessutom inbegriper den föreslagna regleringen rätten för offer för människohandel och för tredjelandsmedborgare som vistats och arbetat olagligt i landet att vistas i landet under den tid som ansökan om uppehållstillstånd behandlas, förutsatt att de ansöker om uppehållstillstånd enligt 52 a eller 52 d § medan betänketiden för ansökan gäller. Vistelsen är laglig under den tid ansökan behandlas, även om betänketiden hinner gå ut under behandlingen. Avsikten är att en utlänning som eventuellt varit offer för människohandel inte ska avlägsnas ur landet förrän förutsättningarna för beviljande av uppehållstillstånd har undersökts. En betänketid ska enligt avsikt ges för att legalisera vistelsen i landet för dem som kan vara offer för människohandel och som vistas i landet utan uppehållsrätt. Genom att garantera en betänketid fullgörs i synnerhet parternas skyldighet enligt artikel 10 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel att se till att brottsoffren identifieras på behörigt sätt, att offret får bistånd under identifieringsförfarandet och att ett eventuellt offer inte avlägsnas ur landet innan förfarandet har slutförts.

Den föreslagna regleringen hänför sig till 36 b § 1 mom. 1 punkten i utlänningslagen, enligt vilken uppehållstillstånd som söks i Finland inte beviljas, om en utlänning har vistats i landet utan uppehållsrätt innan ansökan om uppehållstillstånd lämnades in. Enligt förarbetena till bestämmelsen (RP 26/2024 rd, s. 61–62) omfattar punkten situationer där en utlänning ursprungligen har rest in i landet olagligen eller först har vistats lagligt i landet men stannat kvar trots att han eller hon borde ha lämnat landet efter det att uppehållsrätten upphörde eller ett beslut om avlägsnande ur landet har fattats och beslutet är verkställbart. Enligt 2 mom. i samma paragraf gäller vad som föreskrivs i 1 mom. 1 punkten inte situationer där en utlänning som vistats i landet med uppehållstillstånd av misstag eller på grund av glömska inte har ansökt om nytt uppehållstillstånd medan det föregående uppehållstillståndet fortfarande var i kraft. Om en utlänning som ansöker om fortsatt tillstånd eller permanent uppehållstillstånd således tillfälligt skulle ha vistats i landet olagligt av de angivna skälen, kan detta beaktas vid prövningen av uppehållstillstånd. Rättsverkningarna av olaglig vistelse ska med andra ord bedömas när beslutet i fråga om uppehållstillstånd övervägs.

I det nya 4 mom. föreslås separata bestämmelser om rätten för dem som söker internationellt skydd att lagligen vistas i landet tills Migrationsverket har fattat beslut med anledning av ansökan. Den som söker internationellt skydd ska inte behöva vistas lagligt i landet när ansökan lämnas in. Upphållsrätt föreligger emellertid inte, om det är fråga om en sådan ny ansökan som avses i 201 § 7–9 mom. och där en ny ansökan inte hindrar att ett tidigare lagakraftvunnet avvisningsbeslut verkställs. I sådana lägen medför en ny ansökan om internationellt skydd inte laglig vistelse för utlänningen under den tid som den nya ansökan behandlas. Bestämmelser om uppehållsrätt och rörelsefrihet vid gränsförfarande finns i 104 b §. Enligt förarbetena till lagen (RP 30/2024 rd, s. 25)³¹ anses sökanden vid ett gränsförfarande inte ha anlänt till territoriet, vilket också innebär att hans eller hennes lagliga vistelse och därmed rörelsefriheten är begränsad till gränsen, transitzonen eller en förläggning i närheten av dessa så länge förfarandet pågår. En sökande inom gränsförfarande kan således inte åberopa att hans eller hennes vistelse är laglig om denne lämnar det område som bestäms inom gränsförfarandet utan att ha beviljats rätt till detta.

³¹ https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_30+2024.pdf

Det nya 5 mom. är en bestämmelse av informativ natur och gäller uppehållsrätt när utlänningen har meddelats ett beslut om avlägsnande ur landet. Bestämmelsen hänvisar till 13 kap., där det föreskrivs om verkställbarheten av utvisnings- och avvisningsbeslut. En utlänning som vistas i Finland efter avslag på ansökan om uppehållstillstånd ska normalt avlägsnas ur landet. Verkställighetsbestämmelserna ger emellertid i synnerhet utlänningar som sökt internationellt skydd och vistas i landet med uppehållstillstånd i princip rätt att stanna i landet för den tid som besvärprocessen pågår. En ansökan om uppehållstillstånd som gjorts under den tid uppehållsrätt enligt 13 kap. gäller hindrar inte verkställigheten av ett tidigare beslut om avlägsnande ur landet när uppehållsrätten enligt 13 kap. upphör. I detta avseende är avsikten inte att ändra nuläget.

Genom den nya regleringen kommer lagen att motsvara EU-domstolens dom i mål C-181/16 Gnanadi, som gäller tolkningen av EU:s återvändandedirektiv. I domen slår domstolen fast att vederbörande vistas olagligt i den berörda medlemsstaten, i den mening som avses i återvändandedirektivet, så snart den behöriga myndigheten har lämnat avslag på tredjelandsmedborgarens ansökan om internationellt skydd, oberoende av huruvida vederbörande har tillstånd att stanna kvar i avvaktan på utgången av överklagandet av avslagsbeslutet (punkt 59). Detta är nödvändigt för att ett beslut om återvändande ska kunna fattas samtidigt och eventuellt i samma handling som ett avslag på asylansökan. Avgörandet behandlas närmare i avsnitt 4.2.1.

58 §. Återkallande av uppehållstillstånd. Två nya moment införs paragrafen om återkallande av uppehållstillstånd. Det nya 7 mom. avses gälla återkallande av uppehållstillstånd för en utlänning som vistas någon annanstans än i Finland och av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som vistas någon annanstans än i Finland på samma grunder enligt 149 § som medger utvisning ur landet. Det nya 8 mom. ska enligt förslaget föreskriva om återkallande av ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd i vissa situationer där en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har upphört med stöd av 107 §.

Enligt den bestämmelse som föreslås i det nya 7 mom. återkallas ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som innehas av en utlänning som vistas någon annanstans än i Finland, om utlänningen kan utvisas enligt det som föreskrivs i 149 § 1 mom. 2–4 punkten. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som innehas av någon som vistas någon annanstans än i Finland återkallas, om personen kan utvisas enligt det som föreskrivs i 149 § 4 mom. De föreslagna grunderna för återkallande av uppehållstillstånd avses vara desamma som de grunder för utvisning som nämns i 149 § 1 mom., dvs. utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år eller konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott (2 punkten), utlänningen har genom sitt uppträdande visat sig vara farlig för andras säkerhet (3 punkten) eller utlänningen har i Finland bedrivit eller det finns med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten (4 punkten). När det gäller återkallande av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta är grunden 149 § 4 mom., enligt vilket en utlänning som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får utvisas ur landet endast om han eller hon utgör ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet.

Om personen med uppehållstillstånd befinner sig i Finland, fattas i de aktuella situationerna i allmänhet beslut om utvisning av personen. I samband med ett utvisningsbeslut fattas beslut om att meddela personen inreseförbud, i synnerhet när orsaken till att uppehållstillståndet återkallas är att allmän ordning, allmän säkerhet eller den nationella säkerheten äventyras. Enligt 59 § 1 mom. upphör ett uppehållstillstånd att gälla, om en utlänning utvisas ur Finland. I samma situationer där en person kan utvisas på en grund som nämns i 149 § 2–4 punkten, kan personens

inresa till Finland förhindras genom att återkalla personens uppehållstillstånd och meddela personen inreseförbud. En motsvarande grund för återkallande av uppehållstillstånd finns i 58 § 6 mom. Enligt det får ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd återkallas, om en Schengenstat begär att Finland återkallar ett uppehållstillstånd som landet beviljat en utlänning och begäran anförs med motiveringen att utlänningen har meddelats inreseförbud i en annan Schengenstat och det har bestämts att han eller hon ska avlägsnas från Schengenområdet på liknande grunder som nämns i 149 § 1 mom. 2 och 3 punkten.

Syftet med förslaget är att förhindra inresa för personer som omedelbart efter sin inresa kommer att utvisas från Finland. I situationer där tillstånd återkallas ska proportionalitetsprincipen i 5 § iakttas. När återkallelse av ett uppehållstillstånd för en utlänning som vistas utanför Finland eller ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta övervägs ska det särskilt beaktas hur allvarliga de gärningar som återkallelsen grundar sig på är samt vistelsens längd och natur. Om det är fråga om återkallande av ett tillstånd som beviljats på grund av familjeband, utförs prövning enligt 66 a §.

I den föreslagna nya 150 a § är meddelandet av inreseförbud för en utlänning som vistas någon annanstans än i Finland knutet till det nu aktuella återkallandet av uppehållstillstånd. Genom återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud går det att effektivt förhindra att exempelvis personer som deltagit i eller på något sätt stött terrorverksamhet, såsom s.k. utländska stridande, återvänder till Finland eller någon annanstans inom Schengenområdet. I sådana situationer är det sannolikt skyddspolisen som informerar Migrationsverket om att den nationella säkerheten är äventyrad och om behovet av att förhindra att personen återvänder till Finland. I arbetet för att skydda den nationella säkerheten samarbetar skyddspolisen med Migrationsverket. I dagsläget är det möjligt att återkalla ett permanent uppehållstillstånd i de aktuella situationerna antingen med stöd av 58 § 1 mom., dvs. en relativt lång vistelse utomlands, eller genom att låta personen först återvända till Finland och därefter utvisa honom eller henne ur landet, varvid också uppehållstillståndet upphör att gälla.

Den föreslagna bestämmelsen går att tillämpa både på en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på grund av behov av internationellt skydd och på en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd på någon annan grund. Om en person har internationell skyddsstatus i Finland, ska den dras in innan uppehållstillståndet återkallas. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett beslut (HFD 2011:08) slagit fast att Migrationsverket innan uppehållstillstånden återkallades och främlingspassen drogs in för de berörda utlänningarna borde ha utrett huruvida det fanns förutsättningar för att återkalla de berörda personernas status som alternativt skyddsbehövande. Förslag om att ändra bestämmelserna om upphävande av internationell skyddsstatus finns i proposition RP 29/2024 rd.

Bakom 149 § 4 mom. ligger artikel 12.1 i rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Enligt den får en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare utvisas endast om han eller hon utgör ett reellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Enligt förarbetena (RP 94/2006 rd, s. 34–35) ger direktivet varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare effektiviserat skydd mot utvisning. Enligt direktivet är skyddet baserat på kriterier som fastställts i praxis från Europadomstolen. Skyddet gäller en tredjelandsmedborgare som har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta oberoende av om personen ska återsänds från den medlemsstat som beviljat tillståndet eller från någon annan medlemsstat.

Enligt 34 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en person i fråga om vilken återkallande av uppehållstillstånd övervägs ges tillfälle att framföra sin åsikt om ärendet och avge sin förklaring med anledning av sådana yrkanden och sådan utredning som kan inverka på hur ärendet kommer

att avgöras. Bestämmelsen förutsätter med andra ord inte att den som ska höras framför sin åsikt, men personen ska ges tillfälle att framföra sin åsikt och lämna upplysningar. Enligt förarbetena till den bestämmelsen "föreslås [det] inga bestämmelser om hur hörandet skall ske i praktiken. Den allmänna utgångspunkten är att en part avger sin förklaring skriftligen. Myndigheten kan godkänna en muntlig förklaring, om detta kan anses vara ändamålsenligt med hänsyn till omständigheterna och ärendets art. Muntligt hörande kan anses vara befogat i synnerhet i ett sådant avtalsförfarande som avses i lagen. Då bör det göras en klar åtskillnad mellan hörande och formfri utredning av ärendet, så att det inte uppstår oklarhet om huruvida myndigheten ännu separat bereder parten tillfälle att avge sin förklaring." Förvaltningslagens 34 § innehåller en uttömmande förteckning över de undantagssituationer där ett ärende får avgöras utan att en part hörs. Om myndigheterna har kontaktuppgifter till en person som vistas utomlands försöker de i första hand höra personen skriftligt per brev eller e-post. Ett annat tänkbart alternativ är att höra personen via en beskickning, om det bedöms vara möjligt att nå personen på det sättet.

För att kunna bli hörd måste personen i fråga underrättas om denna möjlighet. Utlänningslagen tillämpas med iakttagande av förvaltningslagen, som också innehåller bestämmelser om delgivning av förvaltningsbeslut och andra handlingar. Enligt 54 § 2 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet under behandlingen av ett ärende sköta delgivningen av meddelanden, kallelser eller andra handlingar som inverkar på behandlingen av ärendet. Enligt motiveringen till bestämmelsen är bland annat ett meddelande om hörande ett meddelande. Lagens 9 kap. innehåller närmare bestämmelser om delgivningssätten. I sista hand kan man försöka nå personen på samma sätt som genom offentlig delgivning, dvs. genom att publicera kallelsen till hörande på Migrationsverkets webbplats och hålla den tillgänglig i sju dagar på det sätt som lagen kräver.

Det är ofta svårt att höra personer som befinner sig utomlands. Det går dock inte att låta bli att höra någon bara för att det medför extra arbete och är besvärligt för myndigheten. Man måste under alla omständigheter försöka ordna ett hörande och på så sätt ge parten möjlighet att bli hörd i saken. Om en person trots försök inte kan nås, kan tillståndet återkallas om personen har getts tillfälle att bli hörd. Ett villkor för återkallelse är med andra ord inte att den som ska höras reagerar på meddelandet om hörande.

Enligt det nya 8 mom. återkallas ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd, om personens flyktingstatus har upphört med stöd av de nya 6–8 punkterna i 107 § 1 mom. i som föreslås i proposition 29/2024 rd, dvs. i situationer där 6) personen efter att ha beviljats flyktingstatus har begått eller det finns grundad anledning att misstänka att han eller hon har begått en gärning som avses i 87 § 2 mom. 1 eller 3 punkten eller 87 § 3 mom., 7) det finns grundad anledning att anta att personen utgör en fara för den nationella säkerheten eller 8) personen utgör en samhällsfara med hänsyn till att han eller hon genom en lagakraftvunnen dom har dömts för ett synnerligen grovt brott. Dessutom återkallas ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd, om personens status som alternativt skyddsbehövande har upphört i enlighet med det föreslagna 3 mom. i proposition RP 29/2024 rd på den grunden att det finns grundad anledning att misstänka att personen efter att ha beviljats status som alternativt skyddsbehövande har begått en gärning som avses i 88 § 2 eller 3 mom.

Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta återkallas, om personens flyktingstatus har upphört med stöd av den föreslagna 107 § 1 mom. 6 punkten i proposition RP 29/2024 rd eller status som alternativt skyddsbehövande har upphört med stöd av 3 mom. i samma paragraf. Möjligheten enligt rådets direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning att återkalla uppehållstillstånd är mer begränsad än för andra utlänningar och gäller situationer där det förekommer utslutningsgärningar. Enligt den gällande 58 § kan ett EU-

uppehållstillstånd för varaktigt bosatta återkallas, om den internationella skyddsstatusen har återkallats med stöd av 108 § 1 mom., dvs. exempelvis i en situation där det efter erhållandet av statusen framgår att personen borde ha uteslutits från internationellt skydd när statusen beviljades. Genom den föreslagna bestämmelsen tillkommer en möjlighet att återkalla tillståndet också i fråga om gärningar som begåtts efter erhållen status.

Den föreslagna regleringen kompletterar de ändringar som föreslås i propositionen RP 29/2024 rd, genom vilka lagen kompletteras med de enligt skyddsgrundsdirektivet tillåtna grunder för upphävande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande som grundar sig på uteslutning samt på nationell säkerhet och synnerligen grova brott. EU-domstolen har i mål C-391/16 M (dom av den 14 maj 2019, EU:C:2019:403) slagit fast att erkännande av flyktingstatus är en fastställelse av redan existerande rättigheter i enlighet med skäl 21 i skyddsgrundsdirektivet. Enligt EU-domstolen medför en vägran att bevilja flyktingstatus bland annat att den berörda personen berövas det uppehållstillstånd som artikel 24 i skyddsgrundsdirektivet kopplar till flyktingstatusen i den mening som avses i direktivet.

När en persons flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande har upphört av skäl som hänför sig till allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet, kan han eller hon utvisas med stöd av 149 §, varvid också uppehållstillstånd upphör att gälla med stöd av 59 §. Om avlägsnandet av en person ur landet dock förhindras på grund av att han eller hon utifrån ett förbud mot tillbakasändning anses vara i fara i sitt hemland, kan personens tidsbegränsade eller permanenta uppehållstillstånd återkallas med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen. Då kan personen beviljas tillfälligt uppehållstillstånd. Ett sådant tillfälligt uppehållstillstånd som beviljas för ett år i taget medger en mer frekvent omprövning av hindren för avlägsnande ur landet och ett eventuellt beslut om utvisning, om ett förbud mot tillbakasändning inte längre förhindrar utvisning.

117 a §. Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder. I 1 mom. föreslås en teknisk korrigerande i paragrafhänvisningarna i början av momentet. Avsikten är inte att ändra innehållet i bestämmelsens till denna del.

I 1 mom. 1 punkten preciseras det allmänna villkoret för att säkringsåtgärder ska få vidtas på så sätt en åtgärd får vidtas mot en utlänning också om det är nödvändigt och proportionerligt för att fastställa grunderna för utlänningens ansökan om internationellt skydd. Ändringen innebär ingen utvidgning av tillämpningsområdet för 1 punkten, utan en stärkt tolkning av bestämmelsen i fråga om att det med tanke på de allmänna förutsättningarna är möjligt att vidta säkringsåtgärder under hela den tid som behandlingen av en ansökan om internationellt skydd pågår. Under den tiden ska det utredas om en ansökan om internationellt skydd ska godkännas eller inte.

Syftet med den gällande bestämmelsen har varit att ansökan om internationellt skydd ska tolkas som en klarläggning av förutsättningarna för inresa. Det kan emellertid i viss mån ha varit oklart om en klarläggning av förutsättningarna för inresa endast avser tiden vid inresan eller kort därefter eller hela den som ansökan behandlas. Ändringen bygger på artikel 8.3 b i EU:s mottagandedirektiv.

När det gäller tagande i förvar förblir alla väsentliga garantier oförändrade. Tagande av en utlänning i förvar förutsätter att ett allmänt villkor för en säkringsåtgärd är uppfyllt samtidigt som ett särskilt villkor för tagande i förvar. En utlänning kan bli föremål för en säkringsåtgärd bara om kravet på nödvändighet och kravet på proportionalitet samt någondera av de allmänna förutsättningarna för bestämmande av säkringsåtgärd är uppfyllda. Ingen får tas i förvar endast av den orsaken att han eller hon söker internationellt skydd. Tagande i förvar förutsätter alltid

individuell prövning och att möjligheten att vidta lindrigare alternativa säkringsåtgärder först har övervägts.

I 2 mom. preciseras det att det är polisen eller gränskontrollmyndigheten som bestämmer om säkringsåtgärder. Också Migrationsverket kan bestämma om anmälningsskyldighet enligt 118 § och boendeskyldighet enligt 120 a §. Den gällande bestämmelsen är oklar formulerad i fråga om vad som avses med myndighet när det hänvisas till den myndighet som bereder ett ärende som avses i 1 mom. När det är fråga om ett ärende som gäller bestämmande av säkringsåtgärder och som påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna för den som åtgärderna gäller måste exakta bestämmelser om myndigheternas befogenheter utfärdas i lag. Det är också viktigt att samarbetet mellan myndigheterna fungerar, eftersom det exempelvis i samband med att en utlänning påförs boendeskyldighet måste bedömas om andra lagfästa lindrigare säkringsåtgärder är tillräckliga.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs att säkringsåtgärderna bestäms av Migrationsverkets överdirektör eller i Migrationsverkets arbetsordning angivna tjänstemän som innehar chefsbefattning vid Migrationsverket. Enligt statsrådets förordning om Migrationsverket (193/2002) avgör överdirektören de ärenden som ankommer på Migrationsverket. Övriga tjänstemän avgör ärenden enligt vad som bestäms i arbetsordningen. Överdirektören fastställer Migrationsverkets arbetsordning. Säkringsåtgärderna kan utöver av Migrationsverkets överdirektör också bestämmas av i Migrationsverkets arbetsordning angivna tjänstemän som innehar chefsbefattning vid Migrationsverket. Detta ska i utlänningslagen motsvara den förutsättning som fastställts för polisen och Gränsbevakningsväsendet och enligt vilken beslut om tagande i förvar kan fattas av sådana tjänstemän på befälsnivån som hör till cheferna.

Migrationsverket har hittills inte bestämt om några säkringsåtgärder. Det kan bli fråga om att bestämma om anmälningsskyldighet eller boendeskyldighet i fråga om personer som kommit till landet som asylsökande. Frågan har varit uppe också i Migrationsverkets pågående förberedelser i fråga om återvändandecenter. Under arbetet har det konstaterats att det med tanke på centrens verkningar och effektivitet är viktigt att också Migrationsverket har behörighet att bestämma om anmälningsskyldighet och boendeskyldighet. Också med tanke på beredskapen för omfattande invandring är det ändamålsenligt att flera myndigheter har behörighet att bestämma om säkringsåtgärder i anslutning till inresa.

I 3 mom. föreslås motsvarande ändring som i 1 mom. 1 punkten för en stärkt tolkning enligt ovan i fråga om behandlingen av en ansökan om internationellt skydd.

121 §. Förutsättningar för tagande i förvar. I 1 mom. föreslås en teknisk korrigerande i paragrafhänvisningarna. I övrigt preciseras 1 mom. 1 punkten så att ”avvika” och ”hålla sig undan” ersätts med ”risk för avvikande”. På detta sätt stärks kopplingen mellan denna grund för tagande i förvar och 121 a § om risk för avvikande. I den omarbetade 121 a § ingår enligt förslaget noggrannare objektiva kriterier som ligger till grund för bedömning av risken för avvikande. Kriterierna grundar sig på artikel 3.7 i återvändandedirektivet. De förutsättningar för tagande i förvar som anges i paragrafen gäller i princip alla utläningar som är föremål för säkringsåtgärder, även unionsmedborgare.

Dessutom görs ordalydelsen i 1 punkten mer enhetlig med villkoren för förvar i artikel 15.1 i återvändandedirektivet. Om inte andra tillräckliga, men mindre ingripande, åtgärder kan tillämpas verkningsfullt i det konkreta fallet, får medlemsstaterna endast hålla i förvar en tredjelandmedborgare som är föremål för förfarandet för återvändande för att förbereda återvändandet och/eller för att genomföra avlägsnandet, särskilt när a) det finns risk för avvikande, eller b) den berörda tredjelandmedborgaren håller sig undan eller förhindrar

förberedelserna inför återvändandet eller avlägsnandet. Till 1 punkten fogas en möjlighet att ta en utlännings i förvar på den grunden att personen i fråga undviker fattandet eller verkställigheten av beslut om avlägsnande av honom eller henne ur landet.

Till 1 mom. 6 punkten fogas enligt förslaget som grund för tagande i förvar utöver den nationella säkerheten även allmän ordning och säkerhet. Syftet är att ge myndigheterna bättre möjligheter att agera exempelvis i situationer där man vet att det som asylsökande till Finland anländer personer som är farliga för samhället eller andra människor, men som inte nödvändigtvis i snäv bemärkelse uppfyller kriterierna för äventyrande av den nationella säkerheten. Det kan till exempel vara fråga om personer som gjort sig skyldiga till brott någon annanstans, om frigivna farliga fångar eller om personer som hör till kriminella organisationer. Det är också möjligt att den påverkande staten i samband med instrumentalisering avsiktligt styr sådana personer som asylsökande till Finland som inte är i behov av skydd och som har för avsikt att störa allmänna ordning och säkerhet eller den nationella säkerheten. Det är fråga om beredskap för nya och oförutsedda situationer och fenomen som äventyrar allmän ordning och säkerhet. Polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen är avsedd för förebyggande, avslöjande, förundersökning och utredning av brott. Den lagstiftningen ger inte möjlighet att avvärja sådana hot som den nya grunden för tagande i förvar är avsedd att åtgärda och där det inte är fråga om avslöjande eller utredning av brott. Syftet med den ändrade 6 punkten är inte att ändra tillämpningspraxis för 3 punkten i samma moment.

Myndigheterna i Finland har enligt bestämmelserna om internationellt skydd en skyldighet att granska alla ansökningar om internationellt skydd som riktats till myndigheterna och i princip har sökandena rätt att röra sig fritt i landet under den tid ansökan behandlas. Som motvikt till denna skyldighet ger mottagandedirektivet medlemsstaterna möjlighet att begränsa de sökandes frihet inte bara av hänsyn till den nationella säkerheten utan också av hänsyn till allmän ordning. Rysslands anfällskrig mot Ukraina och avsiktliga instrumentaliserade olagliga migrationer av tredjelandsmedborgare till Finland i slutet av 2023 har visat att myndigheterna behöver ges möjlighet att i syfte att bevara stabilitet och ordning i samhället begränsa migranternas rörelsefrihet också i dessa fall och samtidigt påverka fiendligt sinnade aktörers försök att rubba Finlands suveränitet. Bakgrunden till den föreslagna bestämmelsen är artikel 8.3 e i mottagandedirektivet. Tagandet i förvar ska dessutom förlängas också efter det att förutsättningarna för den farliga personens vistelse har utretts, och verkställigheten av återsändandet bereds alltid tills återsändandet kan verkställas.

Begreppet ”allmän ordning” förutsätter däremot enligt EU-domstolens praxis att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (t.ex. dom av den 15 februari 2016 i mål C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 65 med hänvisningar till rättsfall). En person kan inte anses äventyra den allmänna ordningen eller säkerheten endast på den grunden att personen misstänks för att ha begått en straffbar gärning eller har dömts för en sådan gärning, utan i ärendet ska från fall till fall beaktas övriga omständigheter såsom gärningens art och svårighetsgrad och den tid som har förflutit sedan gärningen begicks. Om det är fråga om en brottsmisstanke har även brottsmisstankens tillförlitlighet betydelse (till exempel HFD:2021:121).

Av EU-domstolens praxis framgår det att begreppet ”allmän säkerhet” omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet och därmed att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (dom av den 23

november 2010 i mål C-145/09 Tsakouridis, EU:C:2010:708, punkterna 43 och 44 med hänvisningar till rättsfall).

Till 1 mom. fogas en ny 8 punkt. Enligt den en person som söker internationellt skydd tas i förvar, om personen genom sitt uppträdande har orsakat betydande eller upprepade störningar i den allmänna ordningen i förläggningen eller i dess omedelbara närhet eller visat sig vara farlig för andras säkerhet och de åtgärder som avses i 2 kap. 10 § i polislagen har visat sig vara otillräckliga. Den föreslagna grunden för tagande i förvar grundar sig på artikel 8.3 e i mottagandedirektivet, enligt vilken en sökande får tas i förvar om det är nödvändigt för att skydda nationell säkerhet eller allmän ordning.

Syftet med den föreslagna grunden för tagande i förvar är att svara exempelvis på sådana situationer som förläggningar konfronterades med 2015–2016, då ett större antal asylsökande än normalt anlände till Finland. Vid förläggningarna skedde då organiserade störningar vars utredning krävde till och med flera polispatrullers närvaro. Avsikten med tagande i förvar som är långvarigare än ett gripande enligt polislagen är att få slut på störande uppträdande. Det kan vara fråga om ovan avsett organiserat uppträdande, vars syfte är att orsaka störning på förläggningen eller i samhället i övrigt. I sådana fall kan säkringsåtgärden vidtas exempelvis mot den som huvudsakligen organiserar störningssituationer.

Men det kan också vara fråga om en enskild boende på förläggningen som genom aggressivt och våldsamt uppträdande äventyrar andra boendes säkerhet. Syftet med bestämmelsen är att bättre garantera allmän ordning och lugn på förläggningarna när personer som upprepade gånger orsakar störningar kan separeras från andra på förläggningen för en längre tid än vad som är möjligt i dag. Det är fråga om kollektivt boende på förläggningar, och bland annat kök och badrum är gemensamma. Det ingår också barnfamiljer bland de boende. Upprepade störningar inom mottagningssystemet kan försvaga de boendes trygghetskänsla och äventyra säkerheten inte bara för förläggningens övriga klienter och de anställda, utan också för andra som bor eller vistas i närheten.

Mindre störningar exempelvis på förläggningen eller dess närhet kommer inte i fråga, utan tröskeln för tagande i förvar ska vara hög genom att det krävs betydande eller upprepade störningar i den allmänna ordningen eller äventyrande av andras säkerhet. Det väsentliga är en bedömning från fall till fall av personens uppträdande och den faktiska fara det innebär för andra. Dessutom förutsätts det att de åtgärder som avses i 2 kap. 10 § i polislagen, det vill säga att avlägsna personen från platsen eller att hålla denne i förvar i högst 24 timmar efter gripandet, inte har visat sig vara tillräckliga för att ingripa i situationen. Personen måste gripas enligt polislagen innan det kan bli fråga om att hålla denne i förvar.

Det finns inga separata bestämmelser om tiden för tagande i förvar enligt 121 §, utan 127 § om frigivning av den som tagits i förvar gäller på samma sätt som i fråga om andra grunder för tagande i förvar. Tingsrätten ska enligt 128 § på begäran av den som tagits i förvar med två veckors mellanrum granska om personen fortsatt ska hållas i förvar och i enlighet med det som föreslås i denna proposition med tre månaders mellanrum på tjänstens vägnar, om inte ärendet tidigare har tagits upp på begäran av den som tagits i förvar.

I likhet med de grunder för tagande i förvar som redan finns i lagen förutsätts det utöver att de nya grunderna för tagande i förvar är uppfyllda att de allmänna förutsättningarna för säkringsåtgärder är uppfyllda, att det görs en individuell bedömning och att det bedöms att lindrigare alternativa säkringsåtgärder inte kan tillämpas effektivt. Vid bedömningen av huruvida de allmänna förutsättningarna för tagande i förvar är uppfyllda krävs det enligt 117 a

§ 1 mom. en bedömning av om en säkringsåtgärd är nödvändig och proportionerlig i varje enskilt fall.

121 a §. Risk för avvikande. Förslaget innebär att hela paragrafen formuleras om. Det som nu skrivs ut mer tydligt är de objektiva kriterier för bedömning av risken för avvikande som artikel 3.7 i återvändandedirektivet kräver. Syftet är att bedömningen av risken för avvikande ska bli mer överblickbar och att myndigheterna ska få bättre förutsättningar att göra bedömningen.

Med risk för avvikande avses att en utlänning kan komma att avvika för att undvika myndighetsåtgärder som gäller utredning av utlänningens inresa eller vistelse i landet eller säkerställande av att personen avlägsnas ur landet eller annan kontroll som gäller avlägsnandet ur landet. Det bli således aktuellt att bedöma risken för avvikande i olika situationer.

Till att börja med är föreliggande av risk för avvikande en grund för alla säkringsåtgärder enligt 7 kap. i utlänningslagen, och detta begränsar sig inte till enbart säkringsåtgärder för att trygga verkställigheten av avlägsnande ur landet. Det kan bestämmas om säkringsåtgärder på grund av risk för avvikande, om det är nödvändigt och proportionerligt för att klarlägga förutsättningarna för utlänningens inresa eller vistelse i landet eller för att bereda eller säkerställa verkställigheten av ett beslut om att utlänningen ska avlägsnas ur landet eller annars för att övervaka att utlänningen avlägsnar sig ur landet.

I fråga om tredjelandsmedborgare inverkar det faktum att en risk för avvikande föreligger också när det övervägs om en tidsfrist för frivillig återresa enligt 147 a § ska fastställas i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet. Det väsentliga när risken för avvikande bedöms är om det är så pass klart att risken föreligger att frivillig återresa exempelvis inte kan säkerställas genom lindrigare säkringsåtgärder. Europeiska kommissionen rekommenderar frivillig återresa och anser att den som vill avlägsna sig ur landet frivilligt ska ges tid, om det inte finns skäl att anta att frivillig återresa skulle äventyra uppnåendet av målen för återvändandeförfarandet.

Konstaterande av att det föreligger en risk för avvikande innebär inte automatiskt till exempel att utlänningen tas i förvar, utan efter att det konstaterats att det föreligger en risk för avvikande ska det göras en separat bedömning av om utlänningen kan ges tid att frivilligt lämna landet, om säkringsåtgärder behöver bestämmas för att säkerställa avlägsnandet ur landet och hurdana säkringsåtgärder som är tillräckliga och proportionerliga i utlänningens individuella situation. Vid bedömningen av om tagande i förvar är nödvändigt ska det beaktas på vilka grunder risken för avvikande har konstaterats. Utifrån de omständigheter som anges i 2 mom. kan det anses finnas ett starkare antagande om risk för avvikande och samtidigt är existensen av någon av dem i sig en vägande grund för att tagande i förvar är nödvändigt.

I 1 mom. föreslås bestämmelser om avgörande av huruvida risk för avvikande föreligger utifrån en individuell helhetsbedömning. Riskbedömningen ska alltid bygga på en bedömning i det enskilda fallet. I likhet med handboken om återvändande står det i momentet att vid bedömningen ska hänsyn tas till ålder, hälsotillstånd och sociala förhållanden samt andra relevanta faktorer som kan ha en direkt inverkan på risken för avvikande. Vid bedömningen ska också iakttagandet av proportionalitetsprincipen i lagens 5 § beaktas.

Vid bedömningen av risken för avvikande har polisen i egenskap av verkställande myndighet en större roll än Migrationsverket, också i de fall där Migrationsverket fattar beslut om avlägsnande av en utlänning ur landet. Migrationsverket ska i samband med beslut om avlägsnande ur landet bedöma om det finns risk för avvikande. Detta är emellertid ofta svårt, eftersom sökanden inte nödvändigtvis före beslutet har reagerat konkret på ett sätt som visar att det finns risk för att han eller hon avviker, eftersom sökanden förväntat sig tillstånd. När

exempelvis en utlänning hörs i anslutning till tillståndsbehandlingen har utlänningen rätt att motsätta sig avlägsnande ur landet, eftersom tillståndsprocessen fortfarande pågår och han eller hon då har rätt att argumentera mot avlägsnandet och för att tillstånd ska beviljas. Situationen är en annan vid samtal om avlägsnande ur landet med polisen eller gränskontrollmyndigheten när ett negativt beslut har fattats med anledning av tillståndsansökan och beslut har fattats om att avvisa eller utvisa utlänningen i samband med det.

Ett beteende som visar att det finns risk för avvikande kommer ofta fram först när sökanden får kännedom om ett negativt beslut med tillhörande föreläggande att lämna landet. Den som får avslag på tillståndsansökan kan emellertid ha tidigare tillståndshistorik eller annan vistelserelaterad historik utifrån vilken Migrationsverket bättre kan bedöma att det finns risk för avvikande och det inte finns skäl att fastställa någon tidsfrist för frivillig återresa. I synnerhet den eller de omständigheter i punkterna i 2 mom. som har realiserats innan beslutet fattades, utgör ett indicium på hur en person som får avslag kommer att agera när han eller hon får kännedom om avslaget.

När Migrationsverket överväger risken för avvikande och fastställande av tidsfrist för frivillig återresa ska verket också beakta att utlänningen i princip inte kan tas i förvar under tidsfristen för frivillig återresa. Det kan således föreligga risk för avvikande, om det inte omedelbart går att ta personen i förvar för att säkerställa verkställigheten av avlägsnandet ur landet. Det är särskilt viktigt att göra denna avvägning i situationer där ett beslut om avlägsnande ur landet kan verkställas omedelbart eller snabbt efter det att beslutet har meddelats. När det gäller beslut där sökanden ges rätt att stanna kvar i landet i väntan på förvaltningsdomstolens avgörande på besvär sökanden anfört över beslutet, är bedömningen av risken för avvikande i detta skede inte av lika stor betydelse som ovan.

I 2 och 3 mom. föreslås en uttömmande förteckning över de kriterier som ska användas vid bedömning av risken för avvikande. De ska beaktas i alla skeden av förfarandet för avlägsnande ur landet. Kriterierna i förteckningen visar att det föreligger risk för avvikande. Omständigheterna i förteckningen pekar på risk för avvikande, och utifrån de yttranden domstolarna lämnat i fråga om denna proposition motsvarar de i praktiken i stor utsträckning den rättspraxis som domstolarna tillämpar när säkringsåtgärder bestäms. Den föreslagna ändringen om en mer detaljerad definition av risken för avvikande specificerar noggrannare vilken betydelse olika omständigheter som pekar på risk för avvikande har som grund för tagande i förvar. Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är dessutom att göra bedömningen och tillämpningen i förvaltnings- och rättspraxis mer enhetlig både i fråga om tidsfristen för frivillig återresa och i fråga om bestämmande av säkringsåtgärder.

Enligt handboken om återvändande bör hänsyn ”tas till ovanstående kriterier vid varje steg i återvändandeförfarandet som en del i den allmänna bedömningen av den enskilda situationen, men ett uppfyllt kriterium räcker inte för att man automatiskt ska kunna utgå från att det föreligger en risk för avvikande eftersom det ofta är det en kombination av flera av dessa kriterier som ger grundval för att dra slutsatsen att det finns en sådan risk. Alla automatiska slutsatser, såsom att olaglig inresa eller saknade handlingar innebär att det finns risk för avvikande, ska undvikas. I individuella bedömningar måste hänsyn tas till alla relevanta faktorer, inbegripet den berörda personens ålder och hälsotillstånd, som direkt kan påverka risken för att tredjelandsmedborgaren avviker; i vissa fall kan bedömningen leda till slutsatsen att ingen risk för avvikande föreligger, även om ett eller flera av de kriterier som fastställs i nationell lag är uppfyllda.”

De sju punkterna i 2 mom. väger tyngre som kriterium för att det föreligger risk för avvikande och utgör på så sätt, när säkringsåtgärder övervägs, starkare enskilda grunder för att

förutsättningarna för tagande i förvar är uppfyllda än de sju grunderna i 3 mom. Detta framgår av 2 mom., enligt vilket det i regel antas föreligga en risk för avvikande i ett enskilt fall, om någon av omständigheterna i 1–7 punkten blir verklighet, om inte något annat visas. De specificerade omständigheterna i förteckningen är alla exempel på situationer där utlänningar som vistas i Finland någon gång under sin vistelse 1) har försökt vilseleda myndigheterna om grunderna för inresa eller vistelse, 2) har försvårat eller försökt försvåra klarläggande av förutsättningarna för inresa eller vistelse, 3) medvetet brutit mot myndigheternas förelägganden eller andra myndighetsbeslut eller 4) har motsatt sig eller försöker motsätta sig verkställighet av avlägsnande ur landet.

Något som kan peka på risk för avvikande är att utlänningen visar upp förfalskade handlingar eller förstör befintliga handlingar. Med handlingar avses exempelvis färdbiljetter eller resedokument. En utlänning kan också vägra lämna fingeravtryck, och då kan personen antas försöka undvika att lämna spår i EU:s och Schengens informationssystem. Om en utlänning har underlåtit att iaktta ett inreseförbud han eller hon meddelats, kan det antas att personen försöker undvika avlägsnande ur landet också en andra gång. En utlännings uttryckliga meddelande om avsikt att inte iaktta åtgärder för avlägsnande ur landet, våldsamt motstånd under ett avlägsnandeförfarande och vägran att samarbeta i enlighet med den nya 145 a § kan visa på risk för avvikande. Om lindrigare säkringsåtgärder vidtagits mot en utlänning, men åtgärderna inte gett önskad effekt, kan det a priori anses att utlänningen försöker undvika myndighetsåtgärder.

Enligt 207 § i utlänningslagen är en utlänning skyldig att lämna myndigheterna sin kontaktinformation. Försummelse av den skyldigheten kan vara ett tecken på att det föreligger risk för avvikande. Avsaknaden av identitetshandlingar visar inte nödvändigtvis att det föreligger risk för avvikande när den stat där utlänningen är medborgare innebär att utlänningen av orsaker som inte beror på honom eller henne inte kan visa upp identitetshandlingar som godkänns av myndigheterna i Finland. Om en utlänning inte har iakttagit den tidsfrist för frivillig återresa som fastställts för honom eller henne eller en ålagd skyldighet enligt 149 b § att bege sig till en annan medlemsstat, kan detta peka på att utlänningen inte heller kommer att iaktta andra faser i förfarandet för avlägsnande. Olaglig inresa och olovlig förflyttning till en annan medlemsstats territorium kan tyda på likgiltighet för bestämmelserna. Ett sådant beslut om avlägsnande ur landet som fattats av en annan medlemsstat visar att utlänningen inte har iakttagit ett tidigare beslut om att lämna Schengenområdet, och utlänningen har således visat likgiltighet för samhällets regler och föreskrifter.

Vid bedömningen av risken för avvikande i fråga om dem som söker internationellt skydd är det viktigt att undvika att automatiskt utgå från att det föreligger risk för avvikande. De kan finnas godtagbara orsaker till att någon reser in olagligt eller saknar handlingar. Exempelvis om någon som söker internationellt skydd vid ankomsten till Finland uppger sig har tappat bort sina resedokument under resan, kan detta inte anses vara ett direkt bevis på risk för avvikande. Situationen är en annan om ett resedokument som visats upp för finska myndigheter under tillståndsprocessen försvinner under ett förfarande för avlägsnande.

I 4 mom. föreslås bestämmelser om att utlänningen kan motbevisa antagandet om risk för avvikande. Visandet och motbevisandet av att risk för avvikande föreligger ska bedömas utifrån olika utgångspunkter när det gäller de omständigheter som avses i 2 och 3 mom. I 2 mom. finns en förteckning över omständigheter utifrån vilka antagandet att en risk för avvikande föreligger är allmänt starkt. I situationerna i fråga åläggs utlänningen bevisbörda att motbevisa antagandet i hans eller hennes fall. I fråga om de omständigheter som avses i 3 mom. ska däremot myndigheten ha det primära ansvaret när det gäller att motivera att det föreligger en risk för avvikande.

122 §. Tagande av barn i förvar. Enligt förslaget ska 2 mom. kompletteras med en bestämmelse om att ett barn som tagits i förvar med sin vårdnadshavare kan frigges. Ändringen är kopplad till den ändring som föreslås i 127 § 3 mom., enligt vilken tiden på sex månader för att hålla någon i förvar i stället för nuvarande sex månader kan förlängas med högst tolv månader i vissa redan nu lagfästa situationer som hänför sig till verkställigheten av avlägsnande ur landet. Det är fråga om att barnets bästa ska beaktas som en primär aspekt i de väldigt få situationer där barnet måste tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare.

Hållandet i förvar ska alltid vara så kortvarigt som möjligt. Det är särskilt viktigt att detta villkor iakttas när det är fråga om att ta ett barn i förvar. Enligt artikel 37 i FN:s konvention om barnets rättigheter får inget barn olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Barn får frihetsberövas först som en sista åtgärd som ska vara så kortvarig som möjligt. Även återvändandedirektivet och mottagandedirektivet förutsätter att minderåriga tas i förvar för så kort som möjligt. Samtidigt som det föreslås att den maximala tiden för hållande i förvar enligt 127 § förlängs behövs det bestämmelser om hur länge barn som tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare får hållas i förvar. I nuläget innehåller lagen inga separata bestämmelser om det.

Enligt förslaget ska ett barn som hålls i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare frigges senast tre månader efter det att barnet togs i förvar. I en situation som avses i 127 § 3 mom. kan tiden i förvar ändå förlängas med högst tre månader. Dessa situationer hänför sig till det skede när ett beslut om avlägsnande ur landet verkställs och gäller situationer där den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras eller de handlingar som behövs för tillbakasändningen inte fås från ett tredjeland och verkställigheten av avlägsnandet ur landet fördröjs av denna orsak. En förutsättning för förlängning av tiden i förvar är då att det fortfarande finns en skäligen möjlighet att verkställa avlägsnandet ur landet. I en situation där ett barn ska frigges efter sex månader, men där vårdnadshavaren fortsatt behöver hållas i förvar fortfarande, bör man försöka finna en lösning där familjebanden mellan barnet och vårdnadshavaren kan garanteras. I sådana lägen ska man försöka hitta den för situationen bäst lämpade alternativa säkringsåtgärden till tagande i förvar. Enligt 128 § 4 mom. ska tingsrätten frige barnet, om det inte finns särskilda skäl att fortsätta hålla barnet i förvar.

123 b §. Placering av utlänningar som tagits i förvar och domstolsbehandling i nödsituationer som avses i återvändandedirektivet. I den föreslagna nya paragrafen finns bestämmelser om möjligheten att i nödsituationer avvika från bestämmelserna om placering av en utlänning som tagits i förvar och domstolsbehandling. Tillämpning av paragrafen kräver beslut av inrikesministeriet om ibruktagande av paragrafen och att kommissionen informeras om att exceptionella åtgärder tillgrips. Förslaget om att beslut i ärendet fattas på ministerienivå beror på att det är fråga om en operativ situation som kräver brådskande beslut. Det är fråga om myndighetsverksamhet där man följer förvarslagen när det gäller bemötande av en utlänning som tagits i förvar.

En exceptionell situation kan uppstå om det plötsligt anländer ett stort antal olagliga invandrare, varvid också antalet utlänningar som sändas tillbaka ökar snabbt. Detta skulle innebära en oväntat stor belastning för förvarsenheternas lokaler eller personalen vid administrativa och rättsliga myndigheter. Uppskattningen av vad som är ett exceptionellt stort antal personer som ska sändas tillbaka ska göras i förhållande till förvarskapaciteten vid tidpunkten i fråga. Den nuvarande totala kapaciteten för de två förvarsenheterna är 109. En oväntat stor belastning kan till exempel vara att förvarslokalerna och personalresurserna är otillräckliga. Om det inte går att öka förvarskapaciteten tillräckligt snabbt inom ramen för de normala förfarandena, kan den operativa verksamheten säkerställas genom denna reglering om nödsituationer.

Om exceptionella åtgärder införs ges tingsrätterna en handläggningstid på sju dygn i ärenden som gäller beslut om tagande i förvar och en handläggningstid på två dygn i ärenden som gäller tagande i förvar av minderåriga. Enligt 124 § 2 mom. är handläggningstiderna i ovan nämnda situationer som gäller det inledande skedet av tagandet i förvar fyra dygn respektive ett dygn. Den som tagits i förvar ska enligt 123 a § 1 mom. placeras i en förvarsenhet. Bestämmelser om villkoren för att någon undantagsvis under vissa förutsättningar ska kunna placeras i polisens eller gränsbevakningsväsendets häkteslokaler finns i 2 och 3 mom. i den paragrafen. I en nödsituation får utöver förvarsenheter också någon annan lämplig plats som anges särskilt i ett beslut av inrikesministeriet användas i förvarssyfte. Det kan till exempel vara fråga om lokaler i en statlig förläggning eller ett tidigare fängelse, om de anses lämpade för hållande i förvar. Enligt 11 § 3 mom. i förvarslagen ska de familjer som tagits i förvar placeras i separata inkvarteringsrum som garanterar ett tillräckligt privatliv. Också detta går det att avvika från i en sådan nödsituation som avses i paragrafen. Minderåriga får emellertid inte ens i exceptionella situationer placeras någon annanstans än i förvarsenheter.

Den föreslagna regleringen bygger på artikel 18 i återvändandedirektivet, enligt vilken en medlemsstat i nödsituationer får avvika från vissa bestämmelser i direktivet. Tillämpningen av möjligheten till undantag förutsätter att bestämmelser om detta införlivas i den nationella lagstiftningen. Medlemsstaterna ska informera kommissionen när det tillgriper åtgärder enligt artikel 18 och om när de upphör att tillämpas. Syftet med förslaget är att med tanke på beredskap öka flexibiliteten i exceptionella situationer med beaktande av Finlands relativt begränsade förvarskapacitet.

127 §. Frigivning av den som har tagits i förvar. För tydlighetens skull föreslås det att 1 mom. delas upp i tre nya moment. I det föreslagna 1 mom. ingår den nuvarande bestämmelsen om att den som har tagits i förvar genast ska friges när det inte längre finns förutsättningar för förvar. I 2 mom. föreslås bestämmelser om hur länge någon får hållas i förvar när det är fråga om att klarlägga förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet eller fastställande av grunderna för någons ansökan om internationellt skydd. Det föreslagna 3 mom. gäller å sin sida tiden i förvar när det är fråga om att bereda eller säkerställa verkställighet av ett beslut om avlägsnande ur landet eller annars övervaka att utlänningsen avlägsnar sig ur landet.

I 2 mom. finns bestämmelser om att tiden för hållande i förvar i princip är sex månader i en situation där tagandet i förvar grundar sig på det allmänna villkoret i 117 a § 1 mom. I punkten. I dessa situationer kan tiden i förvar förlängas med sex månader, om det är nödvändigt att förlänga tiden för att trygga allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten. I dessa situationer kan tiden i förvar dock inte överstiga tolv månader. Den nya regleringen gör det möjligt att förlänga tiden för hållande i förvar i situationer där det med beaktande av utlänningsens personliga och övriga omständigheter finns grundad anledning att anta att utlänningsen utgör ett hot mot den nationella säkerheten eller allvarligt äventyrar andras säkerhet.

Beslut om ansökan om internationellt skydd fattas i regel vid Migrationsverket inom sex månader från det att ansökan lämnades in. Behovet av att hållas någon i förvar kan emellertid sträcka sig också till besvärsskedet, och det är inte ändamålsenligt att en utlänning som allvarligt äventyrar den nationella säkerheten eller andras säkerhet i enskilda fall måste friges från förvaret endast av den anledningen att det inte är möjligt att inleda förberedelser för avlägsnande ur landet.

Till det föreslagna 3 mom. överförs den gällande regleringen om fortsatt hållande i förvar. Bestämmelsen ändras så att också den inledande förvarstiden på sex månader som utgångsvis gäller enligt 1 mom. fogas till bestämmelsen. Den tiden på sex månader för att hålla någon i förvar i stället för nuvarande sex månader kan förlängas med högst tolv månader i vissa redan

nu lagfästa situationer som hänför sig till verkställigheten av avlägsnande ur landet. Den totala tiden för förvar kan således inte överstiga 18 månader. När den maximala tiden för hållande i förvar förlängs till 18 månader skapas beredskap för att verkställigheten av avlägsnande ur landet i vissa enskilda situationer fördröjs utöver den tillåtna tiden på tolv månader på grund av svårigheter att få de nödvändiga handlingarna för tillbakasändningen eller samarbetsproblem med den som ska avlägsnas ur landet. Erfarenheterna från annat håll i Europa visar att det finns skäl att ha beredskap för situationer där exempelvis en person som gjort sig skyldig till terroristbrott ska avlägsnas ur landet och avlägsnandet eventuellt drar ut på tiden av orsaker som beror på personen själv eller på ursprungslandet.

Den föreslagna regleringen baserar sig på artikel 15.6 i återvändandedirektivet. Enligt den punkten får en tredjelandsmedborgare efter sex månader hållas i förvar högst tolv månader i sådana fall där avlägsnandet kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från tredjelandsmedborgarens sida eller beroende på att införskaftet av nödvändiga handlingar från tredjeländer drar ut på tiden. I handboken om återvändande rekommenderar kommissionen att medlemsstaterna använder de marginaler som fastställs i artikel 15 i återvändandedirektivet och som medger en längsta inledande period på sex månader med möjlighet till förlängning upp till 18 månader i de fall som föreskrivs i direktivet. I mottagandedirektivet finns inga bestämmelser om hur längre någon maximalt får hållas i förvar, och förlängd tid i förvar i de situationer som avses i 3 mom. gäller inte sådana förvarssituationer som avses i mottagandedirektivet.

Samtidigt som denna proposition bereds behandlar EU-domstolen en begäran om förhandsavgörande från Finlands högsta domstol. I begärandet frågar högsta domstolen bland annat om artikel 15.5 och 15.6 i återvändandedirektivet ska tolkas så, att alla tidigare perioder i förvar ska beaktas vid beräkningen av de maximitider för hållande i förvar som avses i de bestämmelserna. Enligt punkt 14.5 i handboken om återvändande får den längsta tiden för hållande i förvar enligt återvändandedirektivet inte undergrävas genom omedelbart förnyat förvarstagande av återvändare efter att de frigivits från förvar. Där står också att förnyat förvar av samma person i ett senare skede är legitimt endast om en viktig förändring av relevanta omständigheter har inträffat och om förändringen medför rimliga utsikter till avlägsnande.

Till 3 mom. fogas i slutet en bestämmelse om att förlängning av tiden i förvar förutsätter att det fortfarande finns en skälig möjlighet att verkställa avlägsnandet ur landet. Bestämmelsen grundar sig på artikel 15.4 i återvändandedirektivet. Det är fråga om att lyfta upp gällande praxis till lagnivå. EU-domstolen har i mål C-357/09 PPU Kadzoev (dom av den 30 november 2009, EU:C:2009:741) klargjort tolkningen av begreppet ”rimliga utsikter” i artikel 15.4 i återvändandedirektivet och påpekade att hållandet i förvar upphört att vara berättigat och att den berörda personen omedelbart ska friges när det framkommer att rimliga utsikter till ett avlägsnande inte längre föreligger på grund av rättsliga eller andra överväganden. Enligt EU-domstolen ska artikel 15.4 tolkas så, att det endast finns rimliga utsikter till ett avlägsnande om det finns faktiska utsikter för att avlägsnandet kan genomföras med hänsyn till de tidsgränser som föreskrivs i artikel 15.5 och 15.6. Rimliga utsikter till ett avlägsnande föreligger inte när det framstår som föga sannolikt att den berörda personen kommer att tas emot i ett tredjeland med hänsyn till ovannämnda tidsgränser (punkt 67). Domstolen konstaterar vidare att när den längsta tidsgräns för hållande i förvar, som föreskrivs i artikel 15.6 i återvändandedirektivet, har uppnåtts uppkommer aldrig frågan om det fortfarande finns rimliga utsikter till ett avlägsnande, i den mening som avses i artikel 15.4 i det direktivet. I ett sådant fall måste nämligen tredjelandsmedborgaren under alla omständigheter omedelbart friges (punkt 60).

I handboken om europeisk rätt rörande asyl, gränser och invandring från EU:s byrå för grundläggande rättigheter (2014) slås det fast att enligt den andra delen av artikel 5.1 f i

Europakonventionen har Europarådets medlemsstater rätt att hålla en person i förvar för utvisning eller utlämning, om ett sådant beslut har utfärdats och det finns realistiska utsikter till att genomföra avlägsnandet. Förvar är godtyckligt om det inte pågår eller aktivt eftersträvas någon meningsfull ”åtgärd som syftar till avlägsnande” i enlighet med kraven på skyndsamhet.³²

Om det är fråga om en asylsökande uppstår frågan om hur längden på förvaret beräknas när förvaret kan grunda sig på förvar enligt både mottagandedirektivet och återvändandedirektivet. Kommissionen anser i handboken om återvändande (punkt 14.4.2) att man vid beräkningen av förvarsperioden inför avlägsnande inte behöver räkna med förvarsperioder som asylsökande. Detta beror på att förvar inför avlägsnande och förvar av asylsökande faller under olika rättsregler och rättsordningar. Detta innebär i praktiken att beräkningen av den maximala tiden för hållande i förvar kan börja på nytt efter det att beslut om avlägsnande ur landet har fattats. EU-domstolen har tagit ställning till frågan i sin dom i mål C-357/09 PPU Kadzoev (punkterna 45 och 48). Enligt domstolen gäller följande: ”Förvar inför avlägsnande, som regleras i direktiv 2008/115, och hållande av asylsökande i förvar, bland annat i enlighet med direktiven 2003/9 och 2005/85 och tillämpliga nationella bestämmelser, ingår således i olika regelverk. [...] Den tid under vilken en person har varit placerad på en tillfällig förvarsanläggning på grundval av ett beslut som fattats med stöd av nationella och gemenskapsrättsliga bestämmelser om asylsökande, ska inte betraktas som förvar inför avlägsnande i den mening som avses i artikel 15 i direktiv 2008/115.”

Avsikten med de föreslagna ändringarna är inte att generellt förlänga förvarstiderna, utan det är meningen att hållandet i förvar även i fortsättningen ska vara så kortvarigt som möjligt. Kommissionen erinrar i handboken om återvändande att den faktiska varaktigheten av förvaret måste avgöras från fall till fall och att den återvändande ska frigges om villkoren för förvar, till exempel rimliga utsikter till avlägsnande, inte längre föreligger. Med tanke på rättssäkerheten för den som tagits i förvar är det väsentligt att han eller hon får tillräcklig information och vid behov juridisk rådgivning om domstolsbehandlingen av tagandet i förvar. Det är viktigt att se till att en person som tagits i förvar och som inte känner till systemet i Finland blir medveten om hur han eller hon kan kräva frigivning också oftare än var tredje månad.

128 §. Ny behandling av ett ärende i tingsrätten. Till slutet av 2 mom. fogas en skyldighet för tingsrätten att på tjänstens vägnar ta upp ett ärende som gäller tagande i förvar till ny behandling. Den föreslagna bestämmelsen grundar sig på Europeiska kommissionens rekommendation till Finland i fråga om artikel 15.3 i återvändandedirektivet i samband med Schengenuvärderingen. Enligt den punkten ska beslutet om förvar omprövas med lämpliga mellanrum, antingen på begäran av den berörda tredjelandsmedborgaren eller ex officio. För längre perioder av förvar ska prövningar övervakas av en rättslig myndighet. Enligt kommissionen garanterar bestämmelserna i utlänningslagen i dagsläget inte att omprövning i alla lägen övervakas av en rättslig myndighet om förvaret drar ut på tiden, eftersom ingen omprövning görs om den som tagits i förvar inte själv begär det.

Kommissionen anser att en tid på sex månader innan den första prövningen ex officio görs under övervakning av en rättslig myndighet är för lång. Enligt kommissionen kan en prövning ex officio som övervakas av en rättslig och som görs med tre månaders mellanrum anses vara förenlig med artikel 15.3 i direktivet, under förutsättning att separata prövningar vid behov kan göras på begäran. Därför föreslås det en bestämmelse om att tingsrätten på tjänstens vägnar ska

³² https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_asylum_SWE

ta upp ett ärende som gäller förvar till ny behandling var tredje månad, om ny behandling inte har skett redan före det på begäran av den som tagits i förvar.

144 §. Inreseförbud. Det föreslås att definitionen av inreseförbud i paragrafen preciseras så att förbudet utöver Schengenstater också gäller EU-medlemsstater. I praktiken registreras inreseförbud i Finland redan nu i Schengens informationssystem (SIS) på så sätt att det framgår att förbudet gäller både Schengenstater och EU-medlemsstater.

Europeiska kommissionen har emellertid vid Schengenutvärderingen av Finland fäst uppmärksamhet vid att lagstiftningen till denna del är bristfällig i förhållande till bestämmelserna i återvändandedirektivet. I skäl 14 i återvändandedirektivet betonas inreseförbudets europeiska dimension och i definitionen av inreseförbud i artikel 3.6 sägs det uttryckligen att inreseförbud är ett förbud mot inresa på EU-medlemsstaternas territorium.

Genom preciseringen av definitionen i paragrafen säkerställs det att förbudet också omfattar sådana EU-medlemsstater som inte tillämpar eller till fullo tillämpar bestämmelserna i Schengenregelverket, men som följer återvändandedirektivet. I detta avseende kan läget variera vid olika tidpunkter. I dagsläget är Bulgarien, Cypern och Rumänien sådana medlemsländer. Läget är ett annat i fråga om Irland, eftersom landet har beslutat att inte tillämpa återvändandedirektivet.

145 a §. Skyldighet att samarbeta. I den föreslagna nya paragrafen föreskrivs det om utlänningars skyldighet att samarbeta med de behöriga myndigheterna genom alla skeden av ett förfarande för avlägsnande ur landet. Syftet med paragrafen är att effektivisera återvändandeförfarandet genom att fastslå en klar skyldighet för en utlänning att samarbeta med myndigheterna bland annat genom att lämna de uppgifter och uppge de omständigheter som behövs för att bedöma hans eller hennes individuella situation. Samarbetsskyldigheten avses innebära samma skyldigheter som den som ska sändas tillbaka i praktiken har redan nu, men den nya paragrafen avses göra förfarandet mer överskådligt. Den föreslagna paragrafen motsvarar den gällande och tillämpade skyldigheten att samarbeta med behöriga myndigheter i samband med ett asylförfarande. Det är inte fråga om bestämmande av säkringsåtgärder, som det föreskrivs om i 7 kap.

Utlänningslagen innehåller inga bestämmelser om utlänningars skyldighet att samarbeta med myndigheterna i ärenden som gäller återvändande. Men exempelvis 127 § medger ändå fortsatt förvar, om den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras. Också enligt 130 § ska en utlänning på kallelse infinna sig hos polisen, gränskontrollmyndigheten eller Migrationsverket för att lämna behövliga upplysningar om sin vistelse. I 119 § föreskrivs det om övriga skyldigheter, och enligt paragrafen kan en utlänning åläggas att meddela polisen eller gränskontrollmyndigheten anmäla var han eller hon är anträffbar. Enligt lagens 207 § är den vars sak myndigheten behandlar skyldig att tillställa myndigheten sin kontaktinformation och meddela förändringar i den.

I ett förslag om ändring av återvändandedirektivet lyfte kommissionen fram utlänningars bristande samarbete under återvändandeförfarandet som ett hinder för återsändande. Bristande samarbetsvilja hos den som ska sändas tillbaka exempelvis när det gäller att skaffa resedokument fördröjer verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet. Genom bestämmelser om samarbetsskyldighet understryks det att utlänningen måste följa beslutet om avlägsnande ur landet, eftersom utlänningen har redogörelseskyldighet också i återvändandeskedet. En utlänning ska vara skyldig att medverka till utredningen av sin identitet och vara anträffbar under hela förfarandet. Information om transitländerna på vägen till Finland är relevant när det ska bestämmas vilket land utlänningen ska återvända till enligt 146 a §.

Samarbetsskyldigheten anses underlätta de verkställande myndigheternas arbete när utlänningen medverkar till att skaffa de handlingar som krävs för att tillbakasändningen ska kunna genomföras. Utlänningens medverkan är särskilt viktigt vid eventuell identifiering som myndigheterna i utlänningens hemland kräver för utfärdande av resedokument. Riksdagens justitieombudsman har i avgörande EOAK/1511/2018 ansett att den verkställande myndigheten har rätt att kontakta beskickningen för hemlandet för den som ska avlägsnas ur landet i syfte att identifiera personen och skaffa resedokument. I asylärenden får polisen emellertid inte utan den asylsökandes initiativ ta kontakt med den asylsökandes hemlandsbeskickning. Detta hindrar inte att kontakt tas med beskickningen till exempel för att få ett resedokument för en utlänning efter det att ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet har fattats i fråga om utlänningen. Riksdagens justitieombudsman fäster i sitt beslut på en allmän nivå uppmärksamhet vid att förberedande åtgärder i samband med avlägsnande ur landet alltid ska vidtas på så sätt att sekretessbelagda uppgifter förblir hemliga. Redan det faktum att någon söker asyl kan av vissa stater uppfattas som en handling som kan få svåra konsekvenser för den asylsökande i hemlandet. Den verkställande myndigheten ska därför handla på ett sätt där avlägsnandet ur landet eller dess förberedelser inte orsakar den som ska avlägsnas ur landet eller dennes familj onödiga säkerhetsproblem. Det innebär att myndigheten inte får röja något som hänför sig till asylsökanden för den asylsökandes hemlands beskickning.

I syfte att effektivisera samarbetsskyldigheten fogas vägran att samarbeta med myndigheterna på lagstadgat sätt till 121 a § som ett kriterium för bedömning av risken för avvikande. Den som fullgör samarbetsskyldigheten riskerar att meddelas inreseförbud. Det är viktigt att se till att en utlänning informeras om de konsekvenser som bristande efterlevnad av samarbetsskyldigheten kan få för exempelvis bedömningen av risken för avvikande eller möjligheten att utlänningen tas i förvar eller fortsatt hålls i förvar. Myndigheten ska i samband med att ett beslut om avlägsnande ur landet delges informera den som ska återsändas om samarbetsskyldigheten och följderna av att den inte iakttas.

Det föreskrivs inte särskilt om förfarandet när någon inte fullgör samarbetsskyldigheten eller om vem som slår att skyldigheten inte fullgjorts. Det är inte fråga om ett separat förfarande, utan att skyldigheten inte fullgjorts konstatera som en del av bedömningen av risken för avvikande exempel i samband med att någon tas i förvar. Ansvaret för bedömningen ligger på den myndighet som bereder verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet. Något separat beslut kommer inte att fattas i ärendet.

146 §. Helhetsbedömning. Paragrafens 2 mom. gäller den samlade bedömningen när det gäller meddelande av inreseförbud och hur länge förbudet ska gälla. Enligt förslaget stryks prövningen av ett meddelande av inreseförbud när ansökan har avvisats utan prövning. Ändringen hänför sig till 150 § 2 mom., där det föreslås att helhetsbedömningen begränsas när det gäller meddelande av inreseförbud när det är fråga om en situation där inreseförbud måste meddelas på grundval av återvändandedirektivet.

148 §. Avvisningsgrunder. Den ändring som föreslås i 2 mom. är kopplad till den föreslagna ändringen i 40 § 3 mom. i fråga om laglig vistelse under den tid ansökan behandlas.

Enligt 1 mom. 1 punkten får en utlänning avvisas, om han eller hon inte uppfyller de villkor för inresa som anges i 11 § 1 mom. Den punkten innehåller emellertid inte bestämmelser om en situation där en utlänning vid inresan har uppfyllt de föreskrivna villkoren för inresa, men inte längre uppfyller dem. Enligt 2 mom. kan dock även en sådan utlänning avvisas som kommit till landet utan uppehållstillstånd och vars vistelse i Finland skulle kräva visum eller uppehållstillstånd, men som inte sökt eller beviljats ett sådant. Enligt det föreslagna 40 § 3 mom.

ska vistelsen under den tid ansökan behandlas anses vara laglig endast i fråga om sådana sökande som lagligen vistas i landet när ansökan lämnas in.

För att det ska gå att på det sätt som återvändandedirektivet kräver fatta beslut om återvändande för alla utlänningar som vistas olagligt i landet föreslås det att 2 mom. ändras så att det kompletteras med en möjlighet att avvisa en utlänning vars vistelse under den tid ansökan behandlas inte är laglig på den grund som anges i 40 §. Sådana sökande av uppehållstillstånd som har rätt att vistas i landet med stöd av 40 § 3 mom. får inte avvisas på den grunden att deras visum eller vistelse utan visum skulle upphöra innan beslut om uppehållstillstånd fattas. Ansökan om uppehållstillstånd utgör emellertid inget hinder för att ett avvisningsbeslut fattas eller verkställs medan ansökan om uppehållstillstånd behandlas, om någon annan av avvisningsgrunderna i paragrafen uppfylls. Till denna del föreslås det inga ändringar i den gällande lagen.

150 §. Meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas i Finland. Paragrafrubriken föreslås bli ändrad så att den motsvarar innehållet i den föreslagna paragrafen. Paragrafen avses gälla endast meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas i Finland, och paragrafrubriken ändras i enlighet med det. Den gällande paragrafen bestämmelser om inreseförbudets längd och återkallande av inreseförbud föreslås bli separata paragrafer för att förtydliga regleringen. Bestämmelser om inreseförbudets längd och begynnelsestidpunkt föreslås i 150 b § och om återkallande av inreseförbud i 150 c §.

För tydlighetens skull föreslås det att 1 mom. delas upp i tre nya moment. I det föreslagna 1 mom. föreskrivs det på samma sätt som nu om möjligheten att meddela inreseförbud i samband med beslut om avlägsnande ur landet. Till denna del föreslås det inga ändringar i regleringen. Till skillnad från 2 mom. ska helhetsbedömningen enligt 146 § tillämpas i alla situationer enligt 1 mom.

Avsikten är att styra tillämpningen av lagen i den riktningen att en beviljad tidsfrist för frivillig återresa inte automatiskt innebär att inreseförbud inte kommer att meddelas. När det prövas om inreseförbud ska meddelas man emellertid tänka på att systemet generellt ska uppmuntra dem som meddelats ett beslut om återvändande att avlägsna sig frivilligt. Också proportionalitetsprincipen i 5 § är av en central betydelse för tillämpningen av bestämmelsen.

Den reglering som föreslås i 2 mom. ändras så att där uttryckligen sägas att helhetsbedömningen enligt 146 § inte tillämpas i de situationer som avses i momentet. Avsikten är att lyfta fram den grundläggande skyldigheten enligt återvändandedirektivet att meddela inreseförbud i sådana situationer. I enskilda fall behöver inreseförbud emellertid inte meddelas, om barnets bästa eller skyddet för familjelivet kräver att inget förbud meddelas. Den föreslagna regleringen ligger bättre i linje med återvändandedirektivet, där den individuella prövningen gäller inreseförbudets varaktighet och inte själva meddelandet av inreseförbud.

Inreseförbud meddelas i regel i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet, och under alla omständigheter ska beslut om avlägsnande ur landet fattas innan inreseförbud meddelas. Då ska omständigheter som framkommer vid helhetsbedömningen granskas, såsom personens eventuella familjeband och andra band till Finland. Vid tillämpningen av bestämmelsen beaktas utöver barnets bästa och skyddet för familjelivet också proportionalitetsprincipen i 5 §. Enligt den får utlänningarnas rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt när lagen tillämpas. Momentet avses i fortsättningen hänvisa till hela 147 a § i stället för den paragrafens 2 mom., eftersom också dess 1 mom. gäller situationer där det inte beviljas någon tidsfrist för frivillig återresa.

Genom ändringen framhävs betydelsen av personens eget uppträdande när det gäller huruvida han eller hon meddelas inreseförbud eller inte. I enskilda fall bör det övervägas om de till migrationshanteringen kopplade kraven på att beakta allmänintresset väger tyngre än barnets bästa och skyddet för familjelivet. Inreseförbud ska kunna meddelas också när utlänningen har familjemedlemmar i Finland, om han eller hon uppvisar ett sådant klandervärd beteende som med hänsyn till allmänintresset i anslutning till migrationshanteringen kan anses väga tyngre än barnets bästa och skyddet för familjelivet. Något som också ska beaktas är möjligheten för den som meddelas inreseförbud och dennes familjemedlemmar som vistas i Finland att hålla kontakt med varandra på olika sätt och att träffas utanför Schengenområdet.

Om en tidsfrist för frivillig återresa har fastställts för någon, är det väsentligt att personen lämnar landet frivilligt, ansöker om bidrag för frivillig återresa inom denna tid eller på något annat sätt visar att han eller hon har för avsikt att återvända frivilligt, exempelvis genom att vidta åtgärder för återvändande och kontakta Migrationsverket. I princip är inställningen till ansökningar om förlängning av tidsfristen för frivillig återresa positiv, om det är klart att personen har för avsikt att återvända, men behöver mer tid för de praktiska arrangemangen för återresan. Syftet med förslaget är att öka antalet personer som återvänder frivilligt.

Det föreslagna 3 mom. avses innehålla bestämmelser i den gällande paragrafen i så gott som oförändrad lydelse. Vid sidan av allmän ordning eller säkerhet lyfts nationell säkerhet fram. Samtidigt preciseras begreppet ”turvallisuus” (säkerhet) på finska så att det framgår att det är allmän säkerhet som avses.

Paragrafens 4 mom. gäller möjligheten att fatta ett särskilt beslut om inreseförbud. Med särskilt beslut avses ett sådant beslut om inreseförbud som inte kräver ett samtidigt beslut om avlägsnande ur landet. Enligt den gällande paragrafen kan inreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut då utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen. Dessutom föreslås bestämmelser som avses förhindra att flera beslut om avlägsnande ur landet fattas enbart för att kunna meddela inreseförbud i samband med beslutet. Detta kan behövas till exempel i en situation där en utlänning efter ett tidigare beslut har begått nya brott eller underlåtit att iaktta skyldigheten att samarbeta, varvid det kan bli aktuellt att överväga ett nytt, längre inreseförbud. Förslaget avses också utgöra ett svar på iakttagelsen i Schengenutvärderingen av Finland att det fattas flera beslut om återvändande för samma person.

Till 5 mom. fogas ett omnämnande av EU-medlemsstater i enlighet med den föreslagna ändrade definitionen av inreseförbud i 144 §.

150 a §. *Meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas annanstans än i Finland.* Till lagen fogas enligt förslaget en ny paragraf om meddelande av inreseförbud i en situation där en utlänning inte befinner sig i Finland vid tidpunkten för meddelande av inreseförbud. Syftet med paragrafen är att den i kombination med det nya 58 § 7 mom. om återkallande av uppehållstillstånd ska förhindra inresa till Finland eller Schengenområdet i övrigt för sådana utlänningar som vistas utomlands och som utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet eller mot den nationella säkerheten.

Paragrafens 1 mom. avses gälla möjlighet att meddela en utlänning som vistas någon annanstans än i Finland inreseförbud, om hans eller hennes uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd har återkallats med stöd av det nya 58 § 7 mom. Inreseförbudet ska meddelas i samband med beslutet om återkallande av uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. Eftersom utlänningen vid tidpunkten för beslutet vistas utanför Finland kommer inget beslut om avlägsnande ur landet att fattas även om inreseförbud vanligen meddelas i det sammanhanget. I samband med meddelande av inreseförbud görs en helhetsbedömning enligt 146 §, där i

synnerhet det samhällshot som personen utgör vägs i förhållande till personens eventuella band till Finland. Eftersom inreseförbud meddelas samtidigt som uppehållstillståndet återkallas, ska parterna höras och beslutet delges på samma sätt som konstaterats ovan i samband med 58 §.

Genom 1 mom. blir det möjligt att meddela inreseförbud också när en persons uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd har återkallats med stöd av 58 § 4 mom. Ändringen har att göra med de situationer som Migrationsverket upptäckt, där till exempel tillstånd för tillväxtföretagare utnyttjas för inresa till Schengenområdet. Det har förekommit situationer där Migrationsverket har beviljat en person uppehållstillstånd för tillväxtföretagare i Finland, men där personen aldrig kommit, utan i stället har rest till en annan Schengenstat med det beviljade tillståndet. Tillståndet kan då återkallas med stöd av 58 § 4 mom., men personen kan inte meddelas inreseförbud eftersom han eller hon inte vistas i Finland, och inget beslut om avlägsnande ur landet fattas. I 2 mom. föreskrivs det om möjligheten att meddela en utlänning inreseförbud som separat beslut, när personen är misstänkt eller dömd för brott och lyckats avlägsna sig från Finland innan förfarandet för avlägsnande ur landet har slutförts och på så sätt undvikit att meddelas inreseförbud.

I 3 mom. föreskrivs det om möjligheten att meddela en sådan utlänning inreseförbud som med stöd av 60 § söker uppehållstillstånd utomlands, om utlänningens ansökan har avslagits med stöd av 36 § eller 36 a § 1–4 punkten. Syftet med bestämmelsen är att effektivare förebygga missbruk, såsom lämnande av oriktiga uppgifter, vid ansökan om uppehållstillstånd i Finland från utlandet. Genom bestämmelsen går det dessutom att förhindra att personer som äventyrar allmän ordning och säkerhet kommer till landet. En utlänning kan exempelvis ha tidigare brottshistorik i Finland eller i sin ansökan ha berättat att han eller hon gjort sig skyldig till brott i sitt hemland. Eftersom det är fråga om ett avslag på ansökan om uppehållstillstånd ska personen delges inreseförbudet i samband med avslaget på ansökan.

150 b §. Tidpunkten för inreseförbudets början och dess längd. Förslaget innebär att det tidigare 150 § 2 mom. om inreseförbudets varaktighet flyttas till den föreslagna nya 150 b §. I 1 mom. finns den gällande huvudregeln, enligt vilken inreseförbud i princip meddelas för högst fem år. Enligt artikel 11.2 i återvändandenedirektivet ska inreseförbudets varaktighet fastställas med vederbörlig hänsyn till alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet och i princip inte överstiga fem år. Med hjälp av helhetsbedömningen enligt 146 § säkerställs det i Finland omständigheterna i det enskilda fallet och proportionalitetsprincipen beaktas. I paragrafen föreslås ett 3 mom. om detta.

I 1 mom. ingår enligt förslaget dessutom en möjlighet att meddela inreseförbud för högst femton år, om utlänningen anses äventyra allmän ordning, allmän säkerhet eller den nationella säkerheten. Till exempel om en person har band till Finland väger det ofta tyngst i helhetsbedömningen på så sätt att personen meddelas ett tidsbegränsat inreseförbud i stället för ett inreseförbud som gäller tills vidare. I fortsättningen blir det möjligt att i dessa situationer meddela ett tidsbegränsat inreseförbud som gäller längre än fem år. Det föreslagna inreseförbudet på högst femton år är lika långt som det inreseförbud som med stöd av 170 § 1 mom. kan meddelas unionsmedborgare eller deras familjemedlemmar. Bestämmelsen är analog med bestämmelserna om unionsmedborgare också till den del att ett inreseförbud i båda bestämmelserna grundar sig på att personen anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet.

Till 1 och 2 mom. fogas för tydlighetens skull också äventyrande av den nationella säkerheten som grund för att meddela inreseförbud. Först de senaste åren har termen ”nationell säkerhet” börjat användas i utlänningslagen i samband med lagändringar. Som begrepp har nationell säkerhet tidigare i förvaltningspraxis uppfattats som en del av begreppet ”allmän ordning och

säkerhet”. Den terminologiska preciseringen ligger också i linje med grunderna för avvisning och utvisning i 148 och 149 §.

Enligt artikel 11.2 i återvändandedirektivet får inreseförbudets varaktighet överstiga fem år om tredjelandsmedborgaren utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet. När det gäller inreseförbudet med hänvisning till allmän ordning anser kommissionen i handboken om återvändande att en medlemsstat kan tillämpa olika tidsramar för typiska kategorier av fall, såsom 10 år som en allmän standardregel för fall som rör allmän ordning och 20 år om särskilt allvarliga omständigheter föreligger. Faktorer som medlemsstaterna får ta hänsyn till när sådana hot fastställs kan vara såväl brott som allvarliga administrativa överträdelse (till exempel upprepad användning av falska identitetshandlingar, upprepade och avsiktliga överträdelse av migrationslagstiftningen), anser kommissionen. Ingen av dessa faktorer kan dock automatiskt och i sig anses utgöra ett hot mot allmän ordning. Medlemsstaterna måste alltid utföra en individuell granskning av alla relevanta omständigheter och respektera proportionalitetsprincipen.

Det föreslagna 2 mom. innehåller den gällande lagens bestämmelser om meddelande av inreseförbud som gäller tills vidare. Återvändandedirektivet innehåller inte möjlighet att meddela inreseförbud som gäller till vidare. Därför har Finland redan tidigare beslutat att med stöd av artikel 2.2 b i direktivet inte tillämpa direktivet när det gäller för inreseförbud som meddelas tills vidare, och kommissionen har underrättats om detta. Momentet avses innehålla särskilda bestämmelser om meddelande av inreseförbud som gäller tills vidare när en utlänning anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten. Bestämmelsen avviker från den gällande regleringen till den del att det inte krävs att utlänningen döms till straff för att inreseförbud som gäller tills vidare ska kunna meddelas. Det ska vara möjligt att av grundad anledning reagera på allvarliga hot mot den nationella säkerheten på ett föregripande sätt redan innan den utlänning som utgör ett hot begår en straffbar gärning.

I 3 mom. finns en informativ bestämmelse om att bestämmelser om helhetsbedömningen vid prövning av inreseförbudets längd finns i 146 §.

I det föreslagna 4 mom. finns bestämmelser om när inreseförbudet börjar gälla. Den dag ett inreseförbud börjar gälla bestämmer när giltighetstiden för ett inreseförbud börjar löpa. Inga bestämmelser om detta finns i utlänningslagen eller återvändandedirektivet. EU-domstolen har klargjort tidpunkten då den tidsperiod inreseförbudet avser börjar löpa i mål C-225/16 Ouhrami (dom av den 26 juli 2017, EU:C:2017:590). Enligt domstolen ska varaktigheten av ett inreseförbud beräknas från och med tidpunkten då den berörda personen faktiskt lämnade medlemsstaternas territorium. På nationell nivå har Finland redan utifrån anvisningar handlat på det sätt som domstolen förutsätter, och nu föreslås det att domstolens tolkning tas in i lag. På samma sätt som i 144 § nämns både EU:s medlemsstater och Schengenstaterna i den föreslagna bestämmelsen. Om inreseförbudet meddelas nationellt, börjar inreseförbudet gälla när personen avlägsnar sig från Finlands territorium. Utlänningslagen innehåller dessutom bestämmelser om hurdana rättsverkningar ett inreseförbud har gällande avslag på ansökan om uppehållstillstånd, men dessa rättsverkningar påverkar inte när giltighetstiden för inreseförbudet börjar löpa.

Det föreslagna 4 mom. avses också innehålla bestämmelser om när ett inreseförbud börjar gälla i situationer enligt 150 a § där utlänningen vistas någon annanstans än i Finland. Inreseförbudets ikraftträdande måste då granskas ur en annan synvinkel än i när personen vistas i Finland. Enligt bestämmelsen träder inreseförbudet i kraft omedelbart efter det att Migrationsverket fattat beslut i saken, och efter det får personen inte resa in i Finland eller någon annanstans inom EU. I praktiken registreras inreseförbudet i SIS omedelbart efter det att beslutet har fattats, och då kan myndigheterna vid EU:s yttre gränser genast se det. Även inreseförbudets giltighetstid börjar

löpa från och med den tidpunkt då inreseförbudet börjar gälla, dvs. i och med Migrationsverkets beslut.

Bestämmelsen är formulerad på samma sätt som den föreslagna bestämmelsen om när inreseförbudet börjar gälla i normalfallet där personen vistas i Finland. Till sitt innehåll motsvarar bestämmelsen den allmänna bestämmelse i utlänningslagen enligt vilken ett beslut kan verkställas trots att ändring har sökts, om inte förvaltningsdomstolen bestämmer något annat. Att hänvisa till verkställighet av beslut skulle emellertid te sig speciellt i detta sammanhang, eftersom det är fråga om en situation där en person redan vistas utanför Finland. Syftet med bestämmelsen är att förhindra utlännings från att återvända till Finland för en eventuell besvärprocess, eftersom effekterna av inreseförbudet då i praktiken omintetgeras.

150 c §. Återkallande av inreseförbud. Bestämmelser om återkallande av inreseförbud finns i 150 § 4 mom. i den gällande lagen. När bestämmelserna om inreseförbud nu revideras föreslås det den regleringen förs över till en separat paragraf. Till sitt innehåll förblir regleringen så gott som oförändrad.

Den enda materiella ändring som föreslås är komplettering med en möjlighet att återkalla ett inreseförbud också delvis. Ändringen motsvarar 170 § om unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. I praktiken innebär tillägget att ett inreseförbud kan återkallas exempelvis för bara några dagar. Detta har redan skett i praktiken med stöd av förarbetena till bestämmelsen, och nu föreslås det att denna praxis fastställs på lagnivå. En sådan praxis har konstaterats fungera till exempel när en person har kallats till en rättegång i Finland som vittne eller svarande i ett brottmål. En kort vistelse i landet av personliga skäl kan bli aktuell exempelvis på grund av begravning eller sjukdomsfall.

Det väsentliga är att det ska framgå av SIS om ett inreseförbud återkallas delvis. Ett sådant partiellt återkallande av ett inreseförbud innebär att SIS-registreringen raderas ur SIS eller sätts i vänteläge ("pending"). Registreringen ska aktiveras på nytt när perioden för partiellt återkallande av inreseförbudet löper ut. Inreseförbudet börjar gälla efter att det partiella återkallandet upphör, även om personen inte har lämnat territoriet.

I en situation där en person ansöker om uppehållstillstånd i Finland och har meddelats inreseförbud ska Migrationsverket i fortsättningen beakta den nya 36 a § 5 punkten i utlänningslagen, enligt vilken uppehållstillstånd inte beviljas, en utlänning har meddelats inreseförbud till Finland eller har meddelats ett gällande inreseförbud till Schengenområdet i en annan Schengenstat.

151 §. Polisen och gränskontrollmyndigheten. Paragrafens 1 mom. delas för tydlighetens skull upp i två moment.

I 2 mom. utvidgas polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet vid avvisning på så sätt att dessa myndigheter får besluta om avvisning av en utlänning oberoende av hur länge den som ska avvisas har vistats i Finland. Behörigheten ska inte längre vara bunden till en period på tre månader efter inresan. Det kan exempelvis bli fråga om en situation där en utlänning inte ansöker om uppehållstillstånd, internationellt skydd eller tillfälligt skydd i Finland, då Migrationsverket med stöd av 152 § har behörighet i ärendet. Det kan till exempel vara fråga om en situation där en utlänning vistas i landet efter det att hans eller hennes visum har gått ut eller utan visum, även om utlännings kommer från ett land av vars medborgare det krävs visum. För tydlighetens skull kompletteras 2 mom. med en hänvisning till Migrationsverkets behörighet vid avvisning enligt 152 § 1 och 2 mom.

I det föreslagna 3 mom. får polisen och gränskontrollmyndigheten utvidgad behörighet på så sätt att de i stället för det nuvarande inreseförbudet för högst två år får meddela inreseförbud för högst fem år. För meddelande av inreseförbud för längre tid än fem år ska de myndigheterna göra en framställning till Migrationsverket, som fattar beslut i ärendet. Syftet med ökad behörighet för polisen och gränskontrollmyndigheten när det gäller att meddela inreseförbud är att effektivisera avlägsnandet ur landet och minska behovet av att ta utlänningar i förvar under veckoslut, då Migrationsverket inte har jour. Polisen eller gränskontrollmyndigheten avses även fortsättningsvis kunna göra en framställning till Migrationsverket om avvisning av en utlänning också när ärendet med tanke på tillämpningen av 148 § är av betydelse i andra liknande fall. En framställning till Migrationsverket kan göras exempelvis i fall som kräver kunskap om ett visst land eller bedömning av en persons sårbarhet.

Vidare utvidgas polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet i 4 mom. på så sätt att de får besluta om nekad inresa och avvisning, om de bedömer att en utlänning ska meddelas inreseförbud för högst fem år. Också i denna bestämmelse ersätts den tidigare tvåårsgränsen för behörighetsfördelningen med en gräns på fem år när det gäller att meddela inreseförbud. I ett utvisningsärende ska polisen eller gränskontrollmyndigheten göra en framställning till Migrationsverket, och inga ändringar föreslås i detta.

I det nya 5 mom. preciseras det att polisen eller gränskontrollmyndigheten verkställer beslut om nekad inresa, avvisning och utvisning. Den gällande lagen föreskriver inte uttryckligen om detta, utan behörigheten har härletts ur den aktuella paragrafen.

De föreslagna 6 och 7 mom. motsvarar gällande 4 och 5 mom., och i dem föreslås inga innehållsmässiga ändringar.

152 §. Migrationsverket. Migrationsverkets behörighet enligt 2 mom. att besluta om avvisning ändras så att den motsvarar den föreslagna regleringen om polisens och gränskontrollmyndighetens behörighet i 151 § 2 mom. Enligt det momentet kan polisen eller gränskontrollmyndigheten fatta beslut om avvisning av en utlänning, och behörigheten avses i fortsättningen inte längre vara bunden till en tidsgräns på tre månader från utlänningens inresa. Migrationsverket ska även i fortsättningen besluta om avvisning i situationer där en utlänning har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd. Det föreslås inte heller några ändringar i Migrationsverkets allmänna behörighet enligt 1 mom. att besluta om avvisning.

171 §. Behöriga myndigheter. Paragrafens 3 mom. föreslås bli kompletterat med behörighet för polisen och gränskontrollmyndigheten att meddela inreseförbud med stöd av 170 § för högst fem år. Detta motsvarar den föreslagna ändringen i 151 § i fråga om behörigheten att meddela tredjelandsmedborgare inreseförbud. Ändringen gör det möjligt att snabbt avlägsna EU-medborgare ur landet och meddela dem inreseförbud när det annars skulle bli nödvändigt att exempelvis ta dem i förvar under veckoslut i avvaktan på beslut av Migrationsverket. Migrationsverkets behörighet att meddela inreseförbud enligt samma moment kvarstår oförändrad.

10 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits av riksdagen.

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

Riksdagen behandlar för närvarande regeringens proposition med förslag till lag om ändring av utlänningslagen (RP 29/2024 rd). Genom den föreslås i enlighet med regeringsprogrammet genomförande av de skärpningar som skyddsgrundsdirektivet medger och som bland annat gäller upphörande av flyktingstatus och status som alternativt skyddsbehövande. Ändringarna gör det möjligt att upphäva skyddsstatus också i situationer där en person vistas utanför Finland. I det nya 58 § 8 mom. som föreslås i den här propositionen hänvisas det till 107 §, som föreslås bli ändrad i RP 29/2024 rd. Om dessa bestämmelser behandlas samtidigt i riksdagen, bör detta beaktas vid riksdagsbehandlingen.

12 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

12.1 Allmänt

Den föreslagna regleringen har kopplingar till flera grundläggande fri- och rättigheter som garanteras i grundlagen och till andra bestämmelser i grundlagen. Grundlagsbestämmelser som är väsentliga för propositionens vidkommande är åtminstone 6 § om jämlikhet, 7 § om personlig frihet, 9 § om rörelsefrihet, 10 § om skydd för privatlivet, 21 § om rättsskydd och 22 § om respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förslagen bör bedömas också med avseende på förpliktelseerna enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, eftersom propositionen delvis handlar om att komplettera genomförandet av återvändandedirektivet och mottagandedirektivet. Både i ingressen till återvändandedirektivet och i ingressen till mottagandedirektivet betonas direktivets överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna och de principer som erkänns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Relevanta med tanke på propositionen är åtminstone rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), respekten för privatlivet och familjelivet (artikel 7), förbudet mot avlägsnande (artikel 19), icke-diskriminering (artikel 21) och barnets rättigheter (artikel 24). Enligt skäl 22 i återvändandedirektivet bör i överensstämmelse med FN-konventionen om barnets rättigheter respektive Europakonventionen barnets bästa och rätten till skydd för familjelivet komma i främsta rummet när medlemsstaterna genomför direktivet.

EU-domstolen har i sin avgörandep Praxis slagit fast att återvändandedirektivet syftar till att upprätta en effektiv politik för avlägsnande och återsändande med fullständig respekt för de berörda personernas mänskliga rättigheter och värdighet (C-519/20 Landkreis Gifhorn (dom av den 10 mars 2022, EU:C:2022:178), punkt 39 och där angiven rättspraxis). I artikel 52.3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna står det att i den mån som stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Samtidigt preciseras det att unionsrätten kan tillförsäkra ett mer långtgående skydd. Exempelvis ska tolkningen av artikel 6 i stadgan följaktligen ske mot bakgrund av artikel 5 i Europakonventionen såsom lägsta tillåtna skyddsnivå (C-528/15 Al Chodor (dom av den 15 mars 2017, EU:C:2017:213), punkt 37).

Förslaget har kopplingar också till internationella avtalsförpliktelser som är bindande för Finland. Den viktigaste rättigheten i Europakonventionen med avseende på detta förslag är rätten till frihet och personlig säkerhet enligt artikel 5.1. Det är emellertid möjligt att avvika från denna rättighet i situationer där en persons olagliga inresa förhindras med stöd av lag eller om åtgärder har vidtagits för att utvisa eller utlämna personen. Också artikel 8 i Europakonventionen är relevant. Enligt den har var och en rätt till bland annat skydd för sitt

privat- och familjeliv. Enligt FN-konventionen om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3) och att frihetsberövande av barn ska ske för kortast lämpliga tid (artikel 37).

12.2 Rätt till personlig frihet

Grundlagsutskottet har granskat bestämmelserna om tagande i förvar särskilt med avseende på 7 § i grundlagen. Enligt dess 1 mom. har alla rätt till personlig frihet. Enligt 3 mom. får ingen berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Lagligheten av frihetsberövande ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen ska tagande i förvar enligt utlänningslagen betraktas som i 7 § 3 mom. i grundlagen avsett frihetsberövande (RP 309/1993 rd, s. 51–52, GrUU 20/1998 rd). Således täcker kravet på att rättigheterna för dem berövats sin frihet ska tryggas genom lag även rättigheterna för utlänningar som tagits i förvar (GrUU 54/2001 rd, s. 2).

I propositionen föreslås det att 121 § 1 mom. 6 punkten om tagande i förvar ändras och att en ny 8 punkt fogas till momentet. Båda förslagen rör förutsättningarna för tagande i förvar för att säkerställa allmän ordning och säkerhet enligt artikel 8.3 e i mottagandedirektivet. De grunder för tagande i förvar som EU-lagstiftningen medger behöver nu tas in i lag för att bemöta och förbereda sig på nya typer av säkerhetshot. Med tanke på kravet på exakthet och noggrann avgränsning granskas begreppen ”allmän ordning” och ”allmän säkerhet” i den föreslagna 121 § 1 mom. 6 punkten i specialmotiveringen i ljuset av EU-domstolens rättspraxis, som bestämmer tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen.

Syftet med den föreslagna regleringen är att främja samhällsmedlemmarnas rätt till personlig säkerhet, som också garanteras i 7 § i grundlagen. Den rättigheten kan anses vara ett godtagbart syfte för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagen garanterar också skydd för privatlivet och egendom. Personlig säkerhet samt skyddet för privatlivet och egendom kräver en trygg livsmiljö. Enligt förarbetena till 7 § i grundlagen understryker ett uttryckligt omnämnande av säkerheten ”den offentliga maktens förpliktelser att vidta åtgärder för att skydda samhällsmedlemmarna mot brott och andra rättsstridiga gärningar, oberoende av om de företas [av] någon som utövar offentlig makt eller av privatpersoner” (RP 309/1993 rd, s. 51). I förarbetena står det att personliga säkerhet enligt bestämmelsen motsvarar de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Vars och ens rätt till personlig säkerhet ingår i artikel 5 i Europakonventionen, artikel 9 i MP-konventionen, artikel 6 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 3 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

I mål C-601/15 PPU (dom av den 15 februari 2016, EU:C:2016:84) granskar EU-domstolen huruvida artikel 8.3 första stycket e i mottagandedirektivet, som ligger till grund för de nya förutsättningar för tagande i förvar som föreslås i 121 § 1 mom., är giltig mot bakgrund av artikel 6 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Domstolen påpekar i sin dom att enligt artikel 6 i stadgan har var och en inte bara rätt till frihet, utan även rätt till säkerhet. Domstolen erinrade dessutom om att skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning för övrigt även bidrar till skyddet för andra människors rättigheter och friheter (punkt 53). Enligt EU-domstolen är den aktuella bestämmelsen i mottagandedirektivet resultatet av en balanserad avvägning mellan, å ena sidan, det eftersträfvade målet av allmänintresse, det vill säga skyddet för nationell säkerhet och allmän ordning, och, å andra sidan, det ingrepp i rätten till frihet som en försvarsåtgärd innebär (punkt 68). Ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning kan enligt domstolen således endast, med hänsyn till kravet på nödvändighet, motivera att en asylsökande tas eller hålls i förvar med stöd av artikel 8.3 första stycket e i mottagandedirektivet

under förutsättning att hans eller hennes individuella beteende utgör ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller den berörda medlemsstatens inre eller yttre säkerhet (punkt 67). EU-domstolen slår också fast att unionslagstiftaren vid antagandet av artikel 8.3 första stycket i direktivet emellertid inte har åsidosatt den skyddsnivå som ges i artikel 5.1 f andra delen av mening i Europakonventionen (punkt 77).

Den föreslagna 121 § 1 mom. 6 punkten kan vara tillämplig exempelvis vid instrumentaliserad migration där det till Finland kommer personer som kan utgöra ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot det finländska samhället. Det kan exempelvis vara fråga om ett läge där den påverkande staten bland ett stort antal asylsökande sänder också sådana personer till Finland som saknar behov av skydd, men där man vet att deras bakgrund äventyrar den inre säkerheten. Det kan till exempel vara fråga om personer som gjort sig skyldiga till brott, medlemmar i kriminella organisationer eller militärer som spelar civila. Syftet med den föreslagna förvarsgrunden är att de behöriga myndigheterna ska ha verktyg för att avvärja nya typer av säkerhetshot i syfte att skydda allmän ordning och säkerhet.

I den föreslagna förvarsgrunden i 121 § 1 mom. 8 punkten är det fråga om situationer där en klient på en förläggning orsakar betydande eller upprepade störningar i den allmänna ordningen eller visat sig vara farlig för andras säkerhet på förläggningen eller i dess omedelbara närhet. Det gäller en asylsökandes uppträdande under sin vistelse i Finland. Det kan exempelvis vara fråga om organiserad störning från en större grupps sida eller en enskild persons aggressiva och hotfulla uppträdande. Genom den föreslagna bestämmelsen garanteras andra på förläggningen boende asylsökande och även personer i förläggningens omedelbara närhet rätt till personlig säkerhet och skydd för privatlivet. De rum som boende förfogar över på en förläggning har i grundlagsutskottets praxis inte ansetts vara lokaler som omfattas av hemfridskyddet enligt 10 § i grundlagen (GrUU 59/2010 rd, s. 3), men det är ändå fråga om lokaler där asylsökande, inklusive barnfamiljer och andra utsatta, bor en längre tid. På förläggningarna finns också gemensamma utrymmen, såsom kök och badrum, som varje boende tryggt ska kunna använda. De boendes rätt till säkerhet, privatliv och skydd för familjelivet på förläggningen är extra tydlig, eftersom det är fråga om inkvarteringslokaler.

När tillämpning av de nämnda nya förvarsgrunderna övervägs ska man beakta å ena sidan vars och ens rätt till frihet, å andra sidan vars och ens rätt till personlig säkerhet. Vårt att notera vid denna avvägning är att ribban lagts högt när det gäller att ta någon i förvar på någon av de två grunderna. I den föreslagna 6 punkten krävs det att det finns ”grundad anledning att anta” på det sätt som redan gäller i fråga om den nationella säkerheten. I den föreslagna 8 punkten krävs å sin sida betydande eller upprepade störningar i den allmänna ordningen eller orsakande av fara för andra och att åtgärder enligt polislagen redan tidigare har vidtagits. Det väsentliga är att gripande enligt polislagen inte räcker för att lugna ner situationen och att rätten till personlig säkerhet således inte kan garanteras. De nya förvarsgrunderna kan med motiveringen ovan anses vara nödvändiga och står i rätt proportion till de eftersträvade målen, eftersom de presenterade situationerna inte kan bemötas genom gällande reglering. Lindrigare alternativa säkringsåtgärder är inte tillräckliga för att avvärja de nya typerna av säkerhetshot, och den gällande lagen möjliggör inte tagande i förvar på grund av allmän ordning och allmän säkerhet innan beslut om avlägsnande ur landet har fattats.

Grundlagsutskottet har vid granskning av den nationella säkerheten som ett villkor för tagande i förvar med helhetsbedömning som synvinkel ansett att det i fråga om frihetsberövande av denna typ i princip vore motiverat att stödja sig på mekanismer enligt polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagen (GrUU 45/2014 rd). Polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagstiftningen är emellertid avsedd för förebyggande, avslöjande, förundersökning

och utredning av brott. Den går inte att tillämpa för att avvärja nu avsedda hot som man försöker åtgärda genom de nya grunderna för tagande i förvar enligt 121 § 1 mom. Dessutom krävs det uttryckligen i den nya 121 § 1 mom. 8 punkten att åtgärder enligt polislagen tidigare har vidtagits. Också i sådana situationer som avses i den föreslagna 121 § 1 mom. 6 punkten kommer även i fortsättningen polislagen i fråga i första hand.

Frågan om hur godtagbara och proportionerliga de nya förvarsgrunder är bör bedömas i förhållande till nya situationer, såsom instrumentalisering, där det är möjligt att någon avsiktligt sänder sådana personer till Finland som avser att skapa otrygghet i det finländska samhället. Genom att dessa personer tas i förvar kan andra effektivt skyddas mot den fara som exempelvis en utlänning som hör till en kriminell organisation kan orsaka genom sitt uppträdande. Vid bedömningen är det viktigt att också fästa avseende vid den övriga regleringen om tagande i förvar. Det krävs alltid individspecifika beslut när någon ska tas i förvar, och förvar kan användas som en sista utväg först efter det att det har bedömts att lindrigare, alternativa säkringsåtgärder inte är tillräckliga. Dessutom ska både allmänna förutsättningar för säkringsåtgärder och särskilda förutsättningar för tagande i förvar föreligga samtidigt. Säkringsåtgärder får vidtas endast om det är nödvändigt och proportionerligt. Detta framgår av kravet på proportionalitet i 5 §. Rättssäkerheten för den som tagits i förvar säkerställs genom att ärendet alltid utan dröjsmål förs till tingsrätten för behandling. I denna proposition förbättras rättssäkerheten för dem som tagits i förvar på så sätt att ny behandling av förvar ska ske i tingsrätten på tjänstens vägnar med tre månaders mellanrum. Även sett mot bakgrund av denna bredare rättsliga ram kan de nya grunderna för tagande i förvar anses vara proportionerliga och godtagbara.

Den föreslagna 121 a § som gäller bedömning av risken för avvikande och syftet med den är att noggrannare än tidigare ange de objektiva grunder som bedömningen ska grunda sig på. Betydelsen av en helhetsbedömning framhävs när det gäller att avgöra huruvida en risk för avvikande föreligger. Sambandet mellan bestämmelserna om tagande i förvar och om bedömning av risken för avvikande framgår nu klarare i 121 § 1 mom. 1 punkten. Enligt 80 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter utfärdas genom lag, liksom även bestämmelser om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Eftersom risk för avvikande är en av förutsättningarna för att ta någon i förvar är det viktigt att den riskbedömningen regleras mer exakt och noggrant avgränsat. Den föreslagna regleringen motsvarar också bättre kravet på bestämmelser utfärdade genom lag i 80 § 1 mom. i grundlagen och principen om förvaltningens lagbundenhet i 2 § 3 mom. i grundlagen.

12.3 Förvarets varaktighet

En förlängning av den maximala tiden för hållande i förvar enligt den föreslagna 127 § 3 mom. från tolv till arton månader i vissa i lagen angivna situationer som gäller avlägsnande ur landet kan inte anses strida mot grundlagen eller internationella förpliktelser. Längre förvar kan i enskilda fall behövas för att säkerställa avlägsnandet ur landet. Det kan i praktiken visa sig vara svårt och tidskrävande att skaffa de handlingar som behövs för tillbakasändning när det gäller vissa tredjeländer, även om det finns en realistisk möjlighet att avlägsna någon ur landet och myndigheterna oavbrutet försöker arbeta för att lyckas.

När förslaget proportionalitet och godtagbarhet granskas bör det beaktas att propositionen föreslår ny prövning av förvaret i tingsrätten med tre månaders mellanrum på tjänstens vägnar och möjlighet att fortsätta hålla en person i förvar endast så länge som det finns skäligen möjlighet att avlägsna personen ur landet. Vid bedömningen bör det också fästas vikt vid den gällande 127 § 1 mom. Enligt det ska den myndighet som behandlar ärendet förordna att den som har tagits i förvar genast ska frigges när det inte längre finns förutsättningar för förvar.

Eftersom grunderna för den längsta tiden någon får hållas i förvar uttryckligen är kopplade till möjligheten att avlägsna personer ur landet, är det vid bedömningen av förslagets proportionalitet av särskild betydelse att lagen samtidigt kompletteras med ett villkor om en skäligen möjlighet att avlägsna personer ur landet. Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin rättspraxis slagit fast att tagande i förvar är tillåtet bara så länge åtgärderna för avlägsnande ur landet pågår och förvaret ska upphöra om det inte längre finns en realistisk möjlighet att avlägsna personen. EU-domstolen har i sin praxis klart och tydligt slagit fast att tagande i förvar enligt återvändandedirektivet inte längre är motiverat och att personen måste frigges omedelbart när det framgår att det på grund av rättsliga eller andra synpunkter inte längre finns en rimlig möjlighet att verkställa avlägsnandet ur landet.

Europadomstolen har exempelvis i målet N.M. mot Belgien (43966/19, 18.4.2023) ansett att ett förvar på 31 månader var möjligt när det hade visats att myndigheterna hela tiden hade försökt främja avlägsnandet ur landet på lämpligt sätt och domstolarna vid förnyad prövning av förvaret hade slagit fast att fortsatt förvar var berättigat med beaktande av hur farlig personen var och av behovet att säkerställa allmän ordning och den nationella säkerheten. Frågorna huruvida förvaret får förlängas och huruvida det är nödvändigt att ta någon i förvar bedöms på olika sätt när det är fråga om en person som är farlig för samhället än när det är fråga om exempelvis en utsatt person.

Den nya möjlighet till fortsatt förvar som föreslås i 127 § 2 mom. är nödvändig i sådana enskilda situationer där en person som allvarligt hotar den nationella säkerheten eller andras säkerhet undantagsvis måste hållas i förvar exempelvis under hela asylförfarandet, inklusive besvärsskedet. Förslaget behövs för att skydda andra personer. Också i dessa situationer stärks rättssäkerheten för den som tagits i förvar eftersom förvaret behandlas inte bara i den inledande fasen av förvaret, utan också med jämna mellanrum på nytt i tingsrätten på tjänstens vägnar.

12.4 Tagande av barn i förvar och beaktande av barnets bästa

Förslaget innehåller bestämmelser om en särskild tid för hållande i förvar av barn som tagits i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare. Denna tid är högst tre månader och den kan förlängas med högst tre månader i samma situationer som i fråga om myndiga personer enligt 127 § 3 mom. när någon ska avlägsnas ur landet. Det finns för närvarande inga separata bestämmelser om detta, utan för barn som tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare gäller den allmänna 127 § om förvarets varaktighet. Bestämmelser om tiden för hållande i förvar av barn som saknar vårdnadshavare finns i 122 § 4 mom.

Statistiken visar att barn de senaste åren tagits i förvar i Finland endast sällan och även då har tiden i förvar varit synnerligen kort. Innan ett barn tas i förvar övervägs alltid möjligheten att vidta lindrigare säkringsåtgärder som i mindre grad begränsar individens rättigheter. Det är emellertid viktigt att trygga barnets rättigheter i lag. Genom förslaget främjas i enlighet med 22 § i grundlagen det allmänna skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt artikel 37 b i FN-konventionen om barnets rättigheter får inget barn olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. När ett barn anhålls, berövas sin frihet på annat sätt eller häktas ska det ske i enlighet med lag, och dessa åtgärder får användas endast som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Europadomstolens avgörande i målet Popov mot Frankrike (39472/07 och 39474/07, 19.1.2012) förutsätter att om tagandet i förvar gäller ett barn eller någon annan särskilt utsatt person, krävs det en individuell bedömning och en bedömning av huruvida det är nödvändigt att ta personen i förvar.

Också internationella förpliktelser som gäller beaktande av barnets bästa samt grundlagen och utlänningslagen måste beaktas i sådana ärenden. Enligt artikel 3 i FN-konventionen om barnets

rättigheter ska barnets bästa beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn. Enligt artikel 24.2 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner. En motsvarande skyldighet har också skrivits in i 6 § 3 mom. i grundlagen och 6 § i utlänningslagen.

Övervakningsorganen för de internationella människorättskonventionerna har i sina rekommendationer betonat att tagande i förvar ska vara kortvarigt och lyft fram totalförbudet mot tagande i förvar av barn. Grundlagsutskottet har emellertid när det bedömt utlänningslagens bestämmelser om tagande av utlänningar i förvar noterat att mottagandedirektivet inte innehåller någon bestämmelse om totalförbud mot att ta barn i förvar och att ett sådant inte heller kan härledas från internationella människorättsförpliktelser som Finland har förbundit sig till eller av ställningstaganden av de relevanta kontrollorganen (GrUU 45/2014 rd).

12.5 Rätt att resa in och vistas i Finland samt förbud mot tillbakasändning

Genom propositionen revideras regleringen av inreseförbud i enlighet med regeringsprogrammet och görs de skärpningar som återvändandedirektivet möjliggör också i fråga om denna reglering. De föreslagna ändringarna gäller i synnerhet helhetsprövningen i samband med meddelande av inreseförbud, inreseförbudets varaktighet och meddelande av inreseförbud för personer som vistas någon annanstans än i Finland. Dessutom föreslås en möjlighet att återkalla uppehållstillståndet för en utlänning som vistas någon annanstans än i Finland i en situation där utlänningen kan utvisas av skäl som hänför sig till allmän ordning eller den nationella säkerheten. Syftet med ändringarna är att förhindra inresa för personer som utgör säkerhetsshot eller som är likgiltiga för samhällets regler.

Enligt 9 § 4 mom. i grundlagen regleras rätten för utlänningar att resa in i Finland och att vistas i landet genom lag. Enligt förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 56) är utgångspunkten för bestämmelsen den gällande huvudregeln i internationell rätt, enligt vilken en utlänning allmänt taget inte har rätt att slå sig ner i ett annat land. Då man avgör frågan om utlänningars rätt att komma till och fortsätta att vistas i landet ska förfarandet skyddas i enlighet med internationella människorättskonventioner. Ur kravet på en lag kan man enligt förarbetena förutom förbudet mot diskriminering och godtycklighet i behandlingen av utlänningar också härleda kravet på att grunderna för och beslutsförfarandet vid ankomsten till och vistelsen i landet ska regleras så att rättsskyddet tillgodoses. Även grundlagsutskottet har understrukit detta (t.ex. GrUU 27/2016 rd, s. 2). Eftersom en utlänning inte har någon absolut rätt att komma till eller etablera sig i Finland kan återkallande av uppehållstillstånd eller meddelande av inreseförbud i de situationer som nu avses anses vara en proportionerlig åtgärd för att avvärja säkerhetsshot eller understryka att samhällets regler måste följas.

Förbudet mot tillbakasändning ingår i andra meningen i 9 § 4 mom. i grundlagen, enligt vilket en utlänning inte får utvisas, utlämnas eller återsändas, om han eller hon till följd härav riskerar dödsstraff, tortyr eller någon annan behandling som kränker människovärdet. Förbudet mot tillbakasändning är ovillkorligt. Varje ansökan som görs i Finland prövas individuellt, så att det kan säkerställas att ingen återsänds till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller någon annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område. Förbudet mot tillbakasändning finns också inskrivet i utlänningslagens 147 §, enligt vilken ingen får avvisas, utvisas eller till följd av nekad inresa sändas tillbaka till ett område där han eller hon kan bli utsatt för dödsstraff, tortyr, förföljelse eller annan behandling som kränker människovärdet eller till ett område från vilket han eller hon kan bli sänd till ett sådant område.

Övervägande av ett förbud mot tillbakasändning föregår meddelande av inreseförbud, och det sker i samband med beslutet om avlägsnande ur landet. I samband med att inreseförbud meddelas tas det inte längre ställning till förbudet. Om en person har status som internationellt skyddsbehövande krävs det på grundval av högsta förvaltningsdomstolens avgörande (HFD 2011:8) att denna status återkallas innan det går att överväga återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud. Med stöd av 202 § 1 mom. i utlänningslagen får dessutom ett lagakraftvunnet beslut eller ett beslut som enligt den lagen annars är verkställbart inte verkställas, om det finns skäl att misstänka att tillbakasändningen av en utlänning till ursprungslandet eller något annat land utsätter honom eller henne för en sådan fara som avses i 147 §. De föreslagna ändringarna medför ingen risk när det gäller fullständigt iakttagande av förbudet mot tillbakasändning.

12.6 Skydd för privatlivet och barnets bästa i samband med att inreseförbud meddelas

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till bland annat skydd för sitt privat- och familjeliv. Inskränkningar i skyddet för privatlivet får göras bara med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bland annat statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott eller för andra personers fri- och rättigheter. Enligt artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv.

Bestämmelser om beaktande av barnets bästa i beslutsfattande som gäller barnet finns i 6 § i utlänningslagen, som grundar sig på artikel 3 i FN-konventionen om barnets rättigheter. Enligt den artikeln ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Det är alltid fråga om en samlad bedömning när det ska fastställas vad som är barnets bästa.

Europadomstolen har i sin praxis understrukt den rättvisa balans som måste hittas mellan individens och samhällets konkurrerande intressen i situationer som omfattas av artikel 8 i Europakonventionen. De måste tas hänsyn dels till att samhället behöver förhindra att den nationella säkerheten allvarligt hotas, dels till tredjelandsmedborgarens rätt till skydd för familjelivet, och dessa intressen måste vägas mot varandra. Enligt EU-domstolens etablerade praxis är den nationella säkerheten en godtagbar grund för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Europadomstolen har i sin etablerade rättspraxis (t.ex. *Jeunesse mot Nederländerna* (12738/10, 3.10.2014) slagit fast att artikel 8 i Europakonventionen inte garanterar en utlänning rätt att resa in eller vistas i ett visst land och att artikeln således inte heller medför någon allmän skyldighet för en stat att låta en utlänning att vistas inom sitt territorium eller att bevilja uppehållstillstånd av viss typ. Statens ansvar varierar dock beroende på de berörda individernas särskilda omständigheterna och allmänintresse i fall som gäller familjeliv och invandring. Då måste det hittas en rättvis balans mellan individens och samhällets konkurrerande intressen, och där har staten ett visst manöverutrymme. Faktorer som ska beaktas är i vilken utsträckning familjelivet tar skada, hur starka banden är till den berörda konventionsstaten, huruvida det finns oöverstigliga hinder för familjen att bo i den berörda utlänningens hemland och om det finns omständigheter som rör migrationskontroll eller allmän ordning som talar för nekad inresa.

När inreseförbud meddelas ska skyddet för familjelivet och barnets bästa granskas. Utlänningslagens 146 § gäller helhetsbedömning vid avlägsnande ur landet och meddelande av inreseförbud. Vid bedömningen ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för

familjelivet. Utgångspunkten för den föreslagna 150 § är att inreseförbud meddelas en utlännings i ett beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning. Detta motsvarar den gällande lagen och innebär i praktiken att det vid helhetsbedömningen i samband med ett beslut om avlägsnande ur landet, på det sätt som förutsätts i 146 § 1 mom., bedöms exempelvis aspekter som hänför sig till skyddet för familjelivet och barnets bästa, men också mer allmänt omständigheter såsom hur länge och i vilket syfte utlänningsen har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlänningsen, utlänningsens band till Finland samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet.

Enligt förslaget ska ingen helhetsbedömning göras när inreseförbud meddelas enligt 150 § 2 mom. Undantag från meddelande av inreseförbud får dock göras i enskilda fall, om barnets bästa eller skyddet för familjelivet kräver det. Syftet med den föreslagna ändringen är att främja efterlevnaden av migrationslagstiftningen, men att samtidigt hålla fast vid de internationella förpliktelser som är bindande för Finland när det gäller barnets bästa och skyddet för familjelivet. Den föreslagna bestämmelsen ger myndigheterna rätt att pröva om de ska beakta eventuella omständigheter som gäller barnets bästa och skyddet för familjelivet och som inte har framkommit vid helhetsbedömningen i samband med uppehållstillstånd och avlägsnande ur landet. De aspekter som ingår i helhetsbedömningen ska prövas också när inreseförbudets längd fastställs. Prövningen ska då beakta exempelvis möjligheten för den som meddelas inreseförbud och dennes barn att fortsatt hålla kontakt per telefon och träffa varandra utanför Schengenområdet. I 150 c § ska enligt förslaget möjligheten att återkalla ett inreseförbud kvarstå. Denna möjlighet gäller både inreseförbud på viss tid och inreseförbud som gäller tills vidare.

Enligt förslaget ska uppehållstillståndet för en tredjelandsmedborgare som lämnat Finland kunna återkallas och personen kunna meddelas inreseförbud, om han eller hon får utvisas ur landet med stöd av 149 § 1 mom. 2–4 punkten. I dessa situationer ska en helhetsbedömning i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen i 5 § och med 146 § göras på normalt sätt. Bedömningen inbegriper att man väger det hot mot samhället och andra personers säkerhet som personen utgör i förhållande till individuella omständigheter i fråga om vilka konsekvenser återkallande av uppehållstillstånd och ett inreseförbud skulle få för personens privatliv och familjeliv.

12.7 Rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt

Rätten att bli hörd i sin egen sak är en av förvaltningens centrala principer för rättsskydd enligt 21 § i grundlagen, och den ska tryggas genom lag. I artikel 41 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna föreskrivs också att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag. Garantier för en rättvis rättegång, som offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring, ska enligt paragrafens 2 mom. tryggas genom lag. Den grundlagsbestämmelsen hindrar dock inte att man genom lag föreskriver om smärre undantag från garantierna för en rättvis rättegång, under förutsättning att undantagen i fråga inte ändrar rättssäkerhetsgarantiernas ställning som huvudregel eller äventyrar individens rättighet till en rättvis rättegång (se RP 309/1993 rd, s. 78, samt GrUU 59/2014 rd, s. 2–3, och GrUU 4/2010 rd, s. 3). I denna proposition blir det aktuellt att överväga möjligheten att begränsa en persons rätt att bli hörd.

Väsentligt i förslaget är att en person vars status som internationellt skyddsbehövande återkallas utan undantag ges möjlighet att bli hörd (RP 29/2024 rd). Denna skyldighet är ovillkorlig. Om en delgivning till utlandet inte går att verkställa, delges handlingen i Finland genom offentlig delgivning på det sätt som föreskrivs i 62 § förvaltningslagen, står det i 206 § 4 mom. i utlänningslagen. I ett ärende som gäller internationellt skydd kan offentlig delgivning dock inte ske. De nu föreslagna 58 § 7 mom. om möjligheten att återkalla uppehållstillstånd och 150 a § om meddelande av inreseförbud för personer som vistas utanför Finland får inte tillämpas, om inte statusen som skyddsbehövande först har återkallats. Därför finns det inget behov av att överväga möjligheten att använda offentlig delgivning i detta sammanhang.

Också i andra situationer än sådana där uppehållstillstånd återkallas i samband med att status som internationellt skyddsbehövande upphör tillgodoses rätten att bli hörd. Personer som vistas i Finland ska med de medel som står till förfogande, såsom brev eller e-post eller med hjälp av en beskickning, erbjudas möjlighet att bli hörda innan beslut om återkallande av uppehållstillstånd och meddelande av inreseförbud fattas. I sista hand ska personen ges tillfälle att bli hörd genom offentlig delgivning. Kallelsen till hörandet ska publiceras på Migrationsverkets webbplats och hållas tillgänglig i sju dagar på det sätt som lagen förutsätter. Efter det att försök att höra personen gjorts får tillståndet återkallas och inreseförbud meddelas även om den som ska höras inte har reagerat i saken. När uppehållstillstånd har återkallats för och inreseförbud meddelats en person som vistas utomlands har enligt lag besvärsmått på samma sätt som i andra utlänningsärenden där det krävs att ärendet sköts utomlands före inresan. Vid bedömningen av proportionaliteten i det föreslagna förfarandet bör man tänka på att det är fråga om sådana personer som äventyrar allmän ordning, allmän säkerhet eller den nationella säkerheten och som av samma skäl skulle kunna utvisas från Finland.

Enligt det föreslagna 150 b § 4 mom. har inreseförbud direkt rättsverkan. Grundlagsutskottet har redan tidigare bedömt förslag som gäller verkställighet av beslut om avvisning med avseende på grundlagens 21 § om rättsskydd (se GrUU 47/2014 rd, s. 3/1, och GrUU 4/2004 rd, s. 10–12). Det ansåg då att möjligheten till omedelbar verkställighet av ett avvisningsbeslut inte i och för sig strider mot 21 § i grundlagen (se också GrUU 16/2000 rd, s. 6/1). Utskottet påpekade emellertid att rättsskyddsrisken minimeras i fall där besvär har anförts, om beslutets verkställbarhet blir beroende av domstolens avgörande med anledning av en ansökan om verkställighetsförbud. I den föreslagna regleringen är situationen en annan, eftersom den utlänningsregleringen gäller inte vistas i Finland och avsikten inte är att avlägsna personen ur landet. Inreseförbudets direkta rättsverkan gäller en utlänningsperson som redan vistas utomlands och vars återresa till Finland eller Schengenområdet man effektivt vill förhindra på grund av att allmän ordning och säkerhet eller den nationella säkerheten äventyras.

12.8 Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen uttrycker huvudprincipen för likabehandling och jämlikhet. Där ingår ett krav på likabehandling i likartade fall. Bestämmelsen förutsätter emellertid inte att alla människor behandlas lika i alla avseenden.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att det ur jämlikhetsprincipen inte går att härleda några skarpa gränser för lagstiftarens prövning när en reglering i överensstämmelse med den rådande samhällsutvecklingen eftersträvas. Utskottet har emellertid i olika sammanhang ur grundlagens jämlikhetsbestämmelser härlett kravet att särbehandling av personer inte får vara godtycklig och att skillnaderna inte får bli oskäliga (t.ex. GrUB 11/2009 rd, s. 2, och GrUU 60/2002 rd, s. 4). Det har ansett att det samhälleliga intresse som ligger till grund för att man avviker från jämlikhetsprincipen bör stå i rätt proportion till avvikelens betydelse. Människor eller grupper

av människor kan inte godtyckligt genom lag särbehandlas vare sig positivt eller negativt, men jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana (t.ex. GrUU 68/2022 rd, s. 2).

Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av bland annat ursprung eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I grundlagsutskottets tolkningspraxis har invandrarsstatus ansetts motsvara ursprung, som i 6 § 2 mom. i grundlagen uttryckligen tas upp som en förbjuden grund för särbehandling (GrUU 55/2016 rd, s. 4). En godtagbar grund för särbehandlingen av utlänningar kan i detta fall anses vara att den föreslagna regleringen gäller sådana utlänningar där grunden för uppehållsrätt först håller på att utredas eller som håller på att avlägsnas ur landet. Behovet av reglering kommer sig av ett förändrat omvärldsläge och syftet är att skapa beredskap för nya och oförutsedda situationer och fenomen som äventyrar allmän ordning och säkerhet.

Grundlagsutskottet har vid granskning av den nationella säkerheten som ett villkor för tagande i förvar med helhetsbedömning som synvinkel ansett att det i fråga om frihetsberövande av denna typ i princip vore motiverat att stödja sig på mekanismer enligt polis-, förundersöknings- och tvångsmedelslagen (GrUU 45/2014 rd). Detta gäller särskilt i situationer där det är fråga om att avslöja eller utreda brott. Polisen upprätthåller primärt allmän ordning och säkerhet med stöd av 2 kap. 10 § i polislagen. Den föreslagna bestämmelsen i 121 § 1 mom. 6 punkten blir tillämplig i situationer där bestämmelserna i polislagen är otillräckliga. Detta kan vara fallet exempelvis när en person inte har gjort sig skyldig till ett brott under vistelsen i Finland, men där man vet att det rör sig om en farlig person.

För att tillgodose kravet på jämlikhet i utlänningslagens bestämmelser om tagande i förvar har strävan varit att i så stor utsträckning som möjligt hålla fast vid den ursprungliga premisen, dvs. att alla grunder för tagande i förvar i princip ska gälla alla utlänningar som med stöd av de föreskrivna allmänna förutsättningarna får tas i förvar. Den föreslagna nya grunden för tagande i förvar i 121 § 1 mom. 8 punkten gäller emellertid bara klienter vid förläggningar, dvs. i praktiken sökande av internationellt skydd.

Även om en person som ansöker om internationellt skydd inte får tas i förvar bara för att han eller hon ansöker om internationellt skydd, kan det visa sig nödvändigt att ta personen i förvar om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning. En person som ansöker om internationellt skydd får vid behov utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om lindrigare alternativa metoder inte går att tillämpa effektivt. Den individuella bedömningen och användningen av lindrigare alternativa säkringsåtgärder framgår av den gällande 121 §. Enligt 117 a § kan säkringsåtgärder vidtas mot en utlänning endast om det är proportionerligt och nödvändigt.

Den som ansöker om internationellt skydd intar dock en särställning eftersom myndigheterna i Finland är skyldiga att bevilja inresa för den tid den sökandes ansökan granskas också i det fall att han eller hon visar sig vara en fara för samhället. De som söker internationellt skydd har större rätt att resa in i landet än andra utlänningar. Som nämns ovan ger mottagandedirektivet emellertid medlemsstaterna som motvikt till den skyldigheten möjlighet att begränsa de sökandes frihet av hänsyn till allmän ordning och den nationella säkerheten. Även tröskeln för avlägsnande ur landet är delvis högre när det gäller personer som söker internationellt skydd än när det gäller andra som vill komma till Finland beroende på enligt vilket förfarande behandlingen av en ansökan om internationellt skydd sker.

12.9 Befogenhetsbestämmelserna

All utövning av offentlig makt ska bygga på lag. I all offentlig verksamhet ska lag noggrant iaktas. Denna rättsstatsprincip och den nära relaterade principen om förvaltningens lagenlighet framgår av 2 § 3 mom. i grundlagen. Iakttagandet av rättsstatsprincipen förutsätter att den som utövar offentlig makt alltid ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75).

I sina bedömningar av bestämmelserna om myndigheternas befogenheter har grundlagsutskottet utgått från att regleringen av myndigheters befogenheter är betydelsefull med tanke på rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § 3 mom. (GrUU 39/2016 rd och GrUU 51/2006 rd). Enligt utskottet är regleringen av befogenheter vanligen relevant också i förhållande till de i grundlagen inskrivna grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 67/2016 rd och GrUU 10/2016 rd).

I propositionen preciseras bestämmelserna om behörighet i fråga om bestämmande av säkringsåtgärder. Den gällande 117 a § nämmer inte vilken myndighet som är behörig att bestämma att säkringsåtgärder ska vidtas. I fråga om tagande i förvar och boendeskyldighet för barn finns separata bestämmelser om behöriga myndigheter och myndighetspersoner i 123 § 1 mom. och 120 b § 5 mom. Kravet på exakt och noggrant avgränsad lagstiftning förutsätter emellertid att det finns sådana bestämmelser i lag om behöriga myndigheter där myndigheten nämns vid namn också i fråga om bestämmande av andra säkringsåtgärder enligt 7 kap. i utlänningslagen.

Samtidigt görs Migrationsverkets behörighet att bestämma om säkringsåtgärder klarare. Bestämmelserna i den gällande 117 a § är i viss mån oklara i fråga om hur omfattande Migrationsverkets behörighet är när det gäller att bestämma om säkringsåtgärder. I den här propositionen avgränsas Migrationsverkets behörighet på så sätt att den gäller anmälningsskyldighet och boendeskyldighet.

Behörighetsbestämmelserna i utlänningslagen gäller Migrationsverket. Behörighet att avgöra enskilda ärenden har Migrationsverkets överdirektör, som kan ålägga verkets tjänstemän uppgifter genom den arbetsordning direktören fastställer för myndigheten. I detta avseende skiljer sig regleringen från utlänningslagens bestämmelser om gränsbevakningsmäns eller polismäns befogenheter, eftersom de bestämmelserna gäller en enskild tjänstemans befogenheter. Enligt förslaget bestäms säkringsåtgärderna av Migrationsverkets överdirektör eller i Migrationsverkets arbetsordning angivna tjänstemän som innehar chefsbefattning vid Migrationsverket. Överdirektörens rätt att med stöd av arbetsordningen överföra uppgifter på andra tjänstemän vid Migrationsverket begränsas på så sätt att de tjänstemän som bestämmer säkringsåtgärder ska inneha chefsbefattning. Detta motsvarar de bestämmelser som gäller för gränsbevakningsmän och polismän. Det är således inte fråga om sådan överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på någon annan än en myndighet som avses i 124 § i grundlagen.

Det föreslås inga ändringar i bestämmelserna om de allmänna förutsättningarna för bestämmande av säkringsåtgärder, med undantag för den föreslagna preciseringen av fastställande av grunderna för ansökan om internationellt skydd. Det föreslås heller inga ändringar i 118 § om anmälningsskyldighet eller 120 a § om boendeskyldighet. Dessa säkringsåtgärder är sådana som kan komma i fråga när det gäller förläggningar. Att vidta sådana åtgärder kräver alltid en bedömning av åtgärdens nödvändighet och proportionalitet i förhållande till det eftersträvade målet.

Dessutom föreslås polisen och Gränsbevakningsväsendet få utvidgad behörighet när det gäller beslut om avlägsnande ur landet och meddelande av inreseförbud.

12.10 Nödsituationer enligt återvändandedirektivet

Utlänningslagen föreslås få en paragraf som bygger på artikel 18 i återvändandedirektivet. Den gäller placering av utlänningar som tagits i förvar och domstolsbehandling i nödsituationer. Avsikten har varit att i den föreslagna regleringen beakta å ena sidan myndigheternas behov av beredskap för olika störningar, å andra sidan att man också i sådana situationer i princip ska handla i enlighet med lagstiftningen om normala förhållanden och med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet har vid den bedömningen av ändringen av beredskapslagen fäst särskild vikt vid att utskottet har betonat företrädet för lagstiftning för normala förhållanden och för befogenheter som i så liten utsträckning som möjligt ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 29/2022 rd, stycke 26, se även GrUU 12/2021 rd, stycke 38, och GrUB 9/2020 rd). Regleringen innebär inte att offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter på det sätt som avses i 124 § i grundlagen. Det är fråga om myndighetsverksamhet där man följer förvarslagen när det gäller bemötande av dem som tagits i förvar.

Europeiska kommissionen ska i enlighet med artikel 18.2 i direktivet informeras om inrikesministeriets beslut att tillgripa exceptionella åtgärder. Medlemsstaterna ska också informera kommissionen så snart som de förhållanden som motiverar dessa åtgärder inte längre föreligger.

Barnets bästa garanteras i lag genom att det föreskrivs om en kort handläggningstid på två dygn innan ett ärende som gäller tagande i förvar av en minderårig som saknar vårdnadshavare ska tas upp till behandlingen i tingsrätten. Dessutom ska barn alltid placeras i en förvarsenhet, och de får således aldrig placeras på någon annan lämplig plats som inrikesministeriets bestämmer. På så sätt går det också att på bästa sätt garantera skyddet för familjelivet.

Propositionen har konsekvenser för tillgodoseendet av flera grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter. De föreslagna ändringarna innehåller emellertid inte några sådana dimensioner som strider mot grundlagen, internationella förpliktelser som är bindande för Finland eller Europeiska unionens lagstiftning.

Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

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

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut

ändras i utlänningslagen (301/2004) 3 § 26 punkten, 40 § 3 mom., 117 a, 121 och 121 a §, 122 § 2 mom., 127 §, 128 § 2 mom., 144 §, 146 § 2 mom., 148 § 2 mom., 150 och 151 §, 152 § 2 mom. och 171 § 3 mom.,

av dem 3 § 26 punkten sådan den lyder i lag 225/2024, 117 a § sådan den lyder i lagarna 813/2015 och 49/2017, 121 § sådan den lyder i lagarna 813/2015 och 426/2024, 121 a § sådan den lyder i lag 49/2017, 122 § 2 mom. sådant det lyder i lag 813/2015, 127 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 195/2011, 128 § 2 mom. sådant det lyder i lag 646/2016, 150 § och 152 § 2 mom. sådana de lyder i lag 1214/2013, 151 § sådan den lyder i lagarna 1214/2013, 1022/2018 och 1206/2022 och 171 § 3 mom. sådant det lyder i lag 973/2007, samt

fogas till 3 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 619/2006, 358/2007, 323/2009, 631/2011, 1338/2011, 668/2013, 1218/2013, 332/2016, 501/2016, 121/2022, 1206/2022, 216/2023, och 225/2024, en ny 27 punkt, i stället för den 27 punkt som upphävts genom lag 225/2024, till 40 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 449/2012, 121/2022 och 1206/2022, nya 4 och 5 mom., till 58 §, sådan den lyder i lagarna 668/2013 och 472/2014, nya 7 och 8 mom. samt till lagen nya 123 b, 145 a och 150 a–150 c § som följer:

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

26) *EU-blåkort* ett uppehållstillstånd enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, nedan *blåkortsdirektivet*, som en medlemsstat i Europeiska unionen beviljar en tredjelandsmedborgare och som berättigar till vistelse och arbete på medlemsstatens territorium,

27) *olaglig vistelse* vistelse i landet av en sådan tredjelandsmedborgare som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren för inresa enligt kodexen om Schengengränserna eller villkoren för inresa eller vistelse enligt denna lag.

40 §

Upphållsrätt

En utlänningslag, som vid lämnandet av en ansökan om uppehållstillstånd lagligen vistas i landet i enlighet med 1 mom., får lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan i fråga.

En person som söker internationellt skydd får lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan, om inte något annat följer av 201 § 7–9 mom.

Bestämmelser om utlänningsrätt att vistas i landet efter ett beslut om avlägsnande ur landet finns i 13 kap.

58 §

Återkallande av uppehållstillstånd

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som innehas av en utlänning som vistas annanstans än i Finland återkallas, om utlänningen kan utvisas ur landet på en grund som nämns i 149 § 1 mom. 2–4 punkten. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som innehas av någon som vistas utanför Finland återkallas, om personen kan utvisas enligt det som föreskrivs i 149 § 4 mom.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd återkallas, om personens flyktingstatus har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 1 mom. 6–8 punkten eller om personens status som alternativt skyddsbehövande har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 3 mom. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta återkallas, om personens flyktingstatus har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 1 mom. 6 punkten eller om personens status som alternativt skyddsbehövande har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 3 mom.

117 a §

Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder

Säkringsåtgärder som avses i 118–120, 120 a, 120 b, 121 och 122 § kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt och proportionerligt

1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet eller för att fastställa grunderna för hans eller hennes ansökan om internationellt skydd, eller

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

Polisen eller gränskontrollmyndigheten bestämmer om säkringsåtgärder som avses i detta kapitel. Även Migrationsverket kan bestämma om säkringsåtgärder som avses i 118 och 120 a §. Säkringsåtgärderna bestäms av Migrationsverkets överdirektör eller i Migrationsverkets arbetsordning angivna tjänstemän som innehar chefsbefattning vid Migrationsverket. En utlänning som blir föremål för en säkringsåtgärd ska meddelas grunden för säkringsåtgärden.

Om inte något annat föreskrivs nedan gäller säkringsåtgärden tills förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet har klarlagts, tills grunderna för ansökan om internationellt skydd har fastställts, ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller behandlingen av ärendet annars har avslutats. Om säkringsåtgärden inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten, ska det dock omedelbart bestämmas att den ska upphöra.

121 §

Förutsättningar för tagande i förvar

Om de säkringsåtgärder som avses i 118–120 och 120 a § inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om

1) det med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden eller övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att det föreligger risk för att han eller hon avviker, undviker eller på något annat sätt avsevärt försvårar fattandet av beslut som gäller honom eller henne eller verkställigheten av beslut om avlägsnande av honom eller henne ur landet,

2) tagandet i förvar behövs för att utreda hans eller hennes identitet,

3) han eller hon har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna säkerställas,

4) medan han eller hon har varit tagen i förvar har han eller hon lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd närmast i syfte att fördröja eller störa verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet,

5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten,

6) det med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten,

7) tagandet i förvar behövs för tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i 104 a § så att beslut om hans eller hennes rätt att resa in på Finlands territorium kan fattas under förfarandet, eller

8) han eller hon har sökt internationellt skydd och har genom sitt uppträdande orsakat betydande eller upprepade störningar i den allmänna ordningen i förläggningen eller dess omedelbara närhet eller visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet och de åtgärder som avses i 2 kap. 10 § i polislagen har visat sig otillräckliga.

Bestämmelser om förutsättningarna för tagande av barn i förvar finns i 122 §.

121 a §

Risk för avvikande

Huruvida en risk för avvikande föreligger avgörs utifrån en individuell helhetsbedömning. Vid bedömningen ska hänsyn tas till utlänningens ålder, hälsotillstånd och sociala förhållanden och andra relevanta faktorer som kan ha en direkt inverkan på risken för avvikande.

Om inte något annat visas, antas i regel en risk för avvikande föreligga i ett enskilt fall, om någon av följande omständigheter blir verklighet:

1) utlänningen har visat upp förfalskade handlingar eller förstört befintliga handlingar,

2) utlänningen har vägrat lämna sina fingeravtryck,

3) utlänningen har underlåtit att iaktta ett gällande inreseförbud som meddelats honom eller henne,

4) utlänningen vägrar att i enlighet med den skyldighet som föreskrivs i 145 a § samarbeta med de behöriga myndigheterna under ett förfarande för avlägsnande ur landet,

5) utlänningen gör våldsamt motstånd under ett förfarande för avlägsnande ur landet,

6) en säkringsåtgärd enligt 118–120 och 120 a § har tillämpats, men den har varit otillräcklig,

7) utlänningen har uttryckligen meddelat att han eller hon inte har för avsikt att iaktta åtgärder som hänför sig till avlägsnande ur landet.

En risk för avvikande kan också antas föreligga, om någon av följande omständigheter blir verklighet:

1) utlänningen har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin nya kontaktinformation,

2) utlänningen saknar handlingar som styrker hans eller hennes identitet,

3) utlänningen har underlåtit att iaktta ett beslut om avlägsnande ur landet inom den tidsfrist som beviljats för frivillig återresa,

4) utlänningen inte har begett sig till en annan medlemsstat trots ett krav enligt 149 b §,

5) utlänningen har olagligen anlant till medlemsstaternas territorium,

6) utlänningen har olovligen tagit sig till en annan medlemsstats territorium,

7) en annan medlemsstat har fattat ett beslut om att avlägsna av utlänningen ur landet.

Utlänningen kan motbevisa antagandet om risk för avvikande.

122 §

Tagande av barn i förvar

När det gäller ett barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare krävs det dessutom att tagandet i förvar är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. Ett barn som tagits i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare ska frigges senast tre månader efter det att barnet togs i förvar. I en situation som avses i 127 § 3 mom. kan tiden i förvar dock förlängas med högst tre månader.

123 b §

Placering av utläningar som tagits i förvar och domstolsbehandling i nödsituationer som avses i återvändandedirektivet

Om det är fråga om en i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (*återvändandedirektivet*) avsedd nödsituation där ett exceptionellt stort antal personer som ska sändas tillbaka medför oväntat stora svårigheter för förvarsenheternas lokaler eller för de behöriga myndigheterna, är det möjligt att avvika från

- 1) de i 124 § 2 mom. föreskrivna handläggningstiderna,
- 2) det som i 123 a § 1 mom. föreskrivs om placeringen av en utläning som tagits i förvar,
- 3) skyldigheten att enligt 11 § 3 mom. i lagen om bemötande av utläningar som tagits i förvar och om förvarsenheter erbjuda separata inkvarteringsrum för familjer som tagits i förvar.

Inrikesministeriet bestämmer om de i 1 mom. avsedda undantagen.

I nödsituationer ska tingsrätten ta upp ett ärende som gäller tagande i förvar till behandling senast sju dygn efter tagandet i förvar. Ett ärende som gäller tagande i förvar av ett barn som saknar vårdnadshavare ska tas upp till behandling senast två dygn efter det att barnet togs i förvar.

En utläning som tagits i förvar kan i nödsituationer i stället för i en förvarsenhet placeras på någon annan lämplig plats. Inrikesministerier bestämmer, vilka dessa platser är. Om den utläning som tagits i förvar är ett barn, ska barnet dock alltid placeras i en förvarsenhet.

127 §

Frigivning av den som har tagits i förvar

Den myndighet som behandlar ärendet ska förordna att den som har tagits i förvar genast ska frigges när det inte längre finns förutsättningar för förvar.

Den som har tagits i förvar ska frigges senast sex månader efter fattandet av beslutet om tagande i förvar, som grundar sig på klarläggandet av förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet eller på fastställandet av grunderna för hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. Tagandet i förvar kan förlängas med högst sex månader, om det är nödvändigt att förlänga tiden i förvar för att trygga allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten.

Den som har tagits i förvar ska frigges senast sex månader efter fattandet av beslutet om tagande i förvar, som grundar sig på beredningen eller säkerställandet av verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars på övervakning av att utläningen avlägsnar sig ur landet. Tiden för hållande i förvar kan förlängas med högst 12 månader, om den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras eller

sådana handlingar som behövs för tillbakasändningen inte fås från ett tredjeland och verkställigheten av avlägsnandet ur landet fördröjs av denna orsak. En förutsättning för förlängning av tiden i förvar är då att det fortfarande finns en skäligen möjlighet att verkställa avlägsnandet ur landet.

Om en tingsrätt har beslutat att den som tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar, ska myndigheten utan dröjsmål göra en anmälan om frigivningen till tingsrätten på förvaringsorten. Anmälan kan göras per telefon eller elektroniskt. En telefonanmälan ska utan dröjsmål sändas till tingsrätten i skriftlig form.

128 §

Ny behandling av ett ärende i tingsrätten

På begäran av den som tagits i förvar ska tingsrätten ta upp ärendet till ny behandling tidigare än vad som anges i 1 mom., om det finns skäl till det med anledning av någon omständighet som framkommit efter den föregående behandlingen. Den myndighet som behandlar ärendet ska omedelbart underrätta den som tagits i förvar och dennes biträde om sådana väsentliga förändringar i omständigheterna som ger anledning till ny behandling, om det inte med stöd av 127 § 1 mom. förordnats om omedelbar frigivning av den som tagits i förvar. Tingsrätten ska på tjänstens vägnar ta upp ärendet till ny behandling senast tre månader efter ett beslut genom vilket tingsrätten har bestämt att den som tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar på placeringsstället i fråga, om inte ärendet tagits upp till ny behandling innan det på begäran av den som tagits i förvar.

144 §

Inreseförbud

Med *inreseförbud* avses i denna lag ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma till en eller flera EU-medlemsstater eller Schengenstater.

145 a §

Skyldighet att samarbeta

En utlänning ska samarbeta med de behöriga myndigheterna genom alla skeden av ett förfarande för avlägsnande ur landet. En utlänning är skyldig att

- 1) meddela alla de omständigheter som behövs för styrkande av hans eller hennes identitet,
- 2) meddela transitländerna på hans eller hennes resrutt till Finland,
- 3) vara anträffbar under hela den tid som förfarandet pågår, och
- 4) begära ett giltigt resedokument av myndigheten i sitt hemland och bidra till den identifiering som myndigheten i hemlandet utför för att utfärda resedokumentet.

I samband med delgivningen av ett beslut om avlägsnande ur landet ska utlänningen informeras om skyldigheten att samarbeta och om eventuella följder av underlåtenhet att fullgöra skyldigheten.

146 §

Helhetsbedömning

När meddelande av inreseförbud och dess längd prövas ska det dessutom beaktas om utlänningen har band till Finland eller någon annan EU-medlemsstat eller Schengenstat som avser familjen eller arbetet och vilkas skötsel oskäligt skulle försvåras av ett inreseförbud. Vid prövning av ett meddelande av inreseförbud för en utlänning vars ansökan om internationellt skydd har avslagits kan beaktas även de omständigheter som legat till grund för att ansökan avslagits samt om utlänningen genom sin verksamhet väsentligt försökt försvåra behandlingen av asylansökan.

148 §

Avvisningsgrunder

Även en sådan utlänning kan avvisas som kommit till landet utan uppehållstillstånd och vars vistelse i Finland skulle kräva visum eller uppehållstillstånd, men som inte sökt eller beviljats ett sådant. Dessutom kan en utlänning vars vistelse under den tid ansökan behandlas inte är laglig i enlighet med vad som föreskrivs i 40 § avvisas.

150 §

Meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas i Finland

En utlänning kan meddelas inreseförbud i beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning. Inreseförbud meddelas när det inte med stöd av 147 a § fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. I dessa situationer tillämpas inte helhetsbedömning enligt 146 §. Från meddelande av inreseförbud kan i enskilda fall avvikas, om barnets bästa eller skyddet för familjelivet förutsätter det.

Inreseförbud meddelas inte en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 a § men som därefter inte beviljats ett nytt uppehållstillstånd eller vars uppehållstillstånd har återkallats. Inreseförbud meddelas dock om den som beviljats uppehållstillstånd har underlåtit att iaktta plikten att återvända eller äventyrar allmän ordning eller säkerhet eller den nationella säkerheten.

Om utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen kan inreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut. Inreseförbud kan meddelas genom ett särskilt beslut även i sådana fall där utlänningen tidigare meddelats ett beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning och grunden för meddelandet av inreseförbud inte har framkommit förrän efter det att beslutet meddelades.

Inreseförbudet meddelas som ett nationellt förbud, om utlänningen har ett sådant uppehållstillstånd i en annan EU-medlemsstat eller Schengenstat som inte återkallas.

150 a §

Meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas annanstans än i Finland

En utlänning som vistas annanstans än i Finland kan meddelas inreseförbud, om hans eller hennes uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta har återkallats med stöd av vad som föreskrivs i 58 § 4 eller 7 mom. Inreseförbud meddelas i samband med ett beslut om återkallande av uppehållstillstånd eller om återkallande av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

Inreseförbud kan meddelas genom ett särskilt beslut, om en utlänning som är misstänkt eller har dömts för brott har undvikit meddelandet av inreseförbudet genom att lämna Finland innan ett förfarande för avlägsnande av honom eller henne ur landet är avslutat.

En utlänning som söker ett uppehållstillstånd utomlands med stöd av 60 § kan meddelas inreseförbud, om hans eller hennes uppehållstillstånd vägrats med stöd av vad som föreskrivs i 36 § eller 36 a § 1–4 punkten.

150 b §

Tidpunkten för inreseförbudets början och dess längd

Inreseförbud meddelas för en tidsperiod på högst fem år. Om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten, kan dock ett inreseförbud för högst 15 år meddelas honom eller henne.

En utlänning som dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare, om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Om en utlänning anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten, kan inreseförbudet meddelas tills vidare.

Bestämmelser om den helhetsbedömning som ska göras när inreseförbudets längd prövas finns i 146 §.

Inreseförbudet börjar gälla från den tidpunkt då utlänningen faktiskt avlägsnar sig från Europeiska unionens medlemsstaters och Schengenstaternas territorium. Ett inreseförbud som meddelats en utlänning som vistas annanstans än i Finland träder dock i kraft omedelbart efter att en behörig myndighet har fattat ett beslut om saken.

150 c §

Återkallande av inreseförbud

Ett inreseförbud kan återkallas helt eller delvis på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak. Inreseförbudet kan återkallas om en utlänning har meddelats inreseförbud på någon annan grund än att det inte beviljats någon tidsfrist för frivillig återresa eller att plikten att återvända inte har iakttagits, och utlänningen kan bevisa att han eller hon har lämnat landet i överensstämmelse med ett beslut om avlägsnande ur landet.

151 §

Polisen och gränskontrollmyndigheten

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska vidta åtgärder för att neka utlänningen inresa, avvisa eller utvisa honom eller henne eller enligt 149 b § kräva att han eller hon beger sig till en annan medlemsstat i Europeiska unionen, om utlänningen inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan fatta beslut om avvisning av en utlänning. Bestämmelser om Migrationsverkets behörighet att fatta beslut om avvisning finns i 152 § 1 och 2 mom.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan meddela en utlänning inreseförbud för högst fem år.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning till Migrationsverket om utvisning av en utlänning. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning till Migrationsverket om nekad inresa för eller avvisning av en utlänning, om polisen eller gränskontrollmyndigheten bedömer att utlänningen bör meddelas inreseförbud för en längre tid

än fem år. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan göra en framställning till Migrationsverket om avvisning av en utlänning också när ärendet med tanke på tillämpningen av 148 § är av betydelse i andra liknande fall.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten verkställer beslut om nekad inresa, avvisning och utvisning.

I samband med avvisning och utvisning kan polisen eller gränskontrollmyndigheten införa nödvändiga anteckningar om avlägsnande ur landet i den berörda personens resedokument. Inga anteckningar ska dock göras om det finns anledning att anta att de kan orsaka personen betydande problem.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska för återvändande bevilja den som ska avlägsnas ur landet en europeisk resehandling som det föreskrivs om i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1953 om inrättandet av en europeisk resehandling för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och om upphävande av rådets rekommendation av den 30 november 1994.

152 §

Migrationsverket

Migrationsverket ska besluta om avvisning, om utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

171 §

Behöriga myndigheter

Migrationsverket beslutar om meddelande av inreseförbud med stöd av 170 §. Även polisen eller gränskontrollmyndigheten kan besluta om meddelande av inreseförbud med stöd av den paragrafen för högst fem år.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 3 oktober 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Kommunikations- och inrikesminister Lulu Ranne

Lag

om ändring av utlänningslagen

I enlighet med riksdagens beslut:

ändras i utlänningslagen (301/2004) 3 § 26 punkten, 40 § 3 mom., 117 a, 121 och 121 a §, 122 § 2 mom., 127 §, 128 § 2 mom., 144 §, 146 § 2 mom., 148 § 2 mom., 150 och 151 §, 152 § 2 mom. och 171 § 3 mom.,

av dem 3 § 26 punkten sådan den lyder i lag 225/2024, 117 a § sådan den lyder i lagarna 813/2015 och 49/2017, 121 § sådan den lyder i lagarna 813/2015 och 426/2024, 121 a § sådan den lyder i lag 49/2017, 122 § 2 mom. sådant det lyder i lag 813/2015, 127 § sådan den lyder delvis ändrad i lag 195/2011, 128 § 2 mom. sådant det lyder i lag 646/2016, 150 § och 152 § 2 mom. sådana de lyder i lag 1214/2013, 151 § sådan den lyder i lagarna 1214/2013, 1022/2018 och 1206/2022 och 171 § 3 mom. sådant det lyder i lag 973/2007, samt

fogas till 3 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 619/2006, 358/2007, 323/2009, 631/2011, 1338/2011, 668/2013, 1218/2013, 332/2016, 501/2016, 121/2022, 1206/2022, 216/2023, och 225/2024, en ny 27 punkt, i stället för den 27 punkt som upphävts genom lag 225/2024, till 40 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 449/2012, 121/2022 och 1206/2022, nya 4 och 5 mom., till 58 §, sådan den lyder i lagarna 668/2013 och 472/2014, nya 7 och 8 mom. samt till lagen nya 123 b, 145 a och 150 a–150 c § som följer:

Gällande lydelse

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

26) *EU-blåkort* ett uppehållstillstånd enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, nedan *blåkortsdirektivet*, som en medlemsstat i Europeiska unionen beviljar en tredjelandsmedborgare och som berättigar till vistelse och arbete på medlemsstatens territorium.

Föreslagen lydelse

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

26) *EU-blåkort* ett uppehållstillstånd enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/1883 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning och om upphävande av rådets direktiv 2009/50/EG, nedan *blåkortsdirektivet*, som en medlemsstat i Europeiska unionen beviljar en tredjelandsmedborgare och som berättigar till vistelse och arbete på medlemsstatens territorium,
27) **olaglig vistelse** vistelse i landet av en sådan tredjelandsmedborgare som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren för inresa enligt kodexen om Schengengränserna eller villkoren för inresa eller vistelse enligt denna lag.

Gällande lydelse

40 §

Uppehållsrätt

En utlänning får lagligen vistas i landet under den tid ansökan behandlas tills ärendet har avgjorts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller ett verkställbart beslut har fattats om att utlänningen skall avlägsnas ur landet.

58 §

Återkallande av uppehållstillstånd

117 a §

Föreslagen lydelse

40 §

Uppehållsrätt

En utlänning, som vid lämnandet av en ansökan om uppehållstillstånd lagligen vistas i landet i enlighet med 1 mom., får lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan i fråga.

En person som söker internationellt skydd får lagligen vistas i landet tills ett beslut har fattats om ansökan, om inte något annat följer av 201 § 7–9 mom.

Bestämmelser om utlänningars rätt att vistas i landet efter ett beslut om avlägsnande ur landet finns i 13 kap.

58 §

Återkallande av uppehållstillstånd

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd som innehas av en utlänning som vistas annanstans än i Finland återkallas, om utlänningen kan utvisas ur landet på en grund som nämns i 149 § 1 mom. 2–4 punkten. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som innehas av någon som vistas utanför Finland återkallas, om personen kan utvisas enligt det som föreskrivs i 149 § 4 mom.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd återkallas, om personens flyktingstatus har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 1 mom. 6–8 punkten eller om personens status som alternativt skyddsbehövande har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 3 mom. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta återkallas, om personens flyktingstatus har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 1 mom. 6 punkten eller om personens status som alternativt skyddsbehövande har upphört enligt det som föreskrivs i 107 § 3 mom.

117 a §

Gällande lydelse

Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder

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

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

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

Säkringsåtgärden bestäms av *den myndighet som bereder ett ärende som avses i 1 mom. eller av den myndighet som sköter verkställigheten*. En utlänning som blir föremål för en säkringsåtgärd ska meddelas grunden för säkringsåtgärden.

Om inte något annat föreskrivs nedan gäller säkringsåtgärden tills förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet har klarlagts, tills ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller *tills* behandlingen av ärendet annars har avslutats. När säkringsåtgärden inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten, ska det omedelbart bestämmas att den ska upphöra.

121 §

Förutsättningar för tagande i förvar

Om de säkringsåtgärder som avses i 118–120 § inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om

1) det med hänsyn till utlänningens personliga eller övriga förhållanden finns

Föreslagen lydelse

Allmänna förutsättningar för bestämmande av säkringsåtgärder

Säkringsåtgärder som avses i 118–120, 120 a, 120 b, 121 och 122 § kan vidtas mot en utlänning, om det är nödvändigt och proportionerligt

1) för att klarlägga förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet *eller för att fastställa grunderna för hans eller hennes ansökan om internationellt skydd, eller*

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

Polisen eller gränskontrollmyndigheten bestämmer om säkringsåtgärder som avses i detta kapitel. Även Migrationsverket kan bestämma om säkringsåtgärder som avses i 118 och 120 a §. Säkringsåtgärderna bestäms av Migrationsverkets överdirektör eller i Migrationsverkets arbetsordning angivna tjänstemän som innehar chefsbefattning vid Migrationsverket. En utlänning som blir föremål för en säkringsåtgärd ska meddelas grunden för säkringsåtgärden.

Om inte något annat föreskrivs nedan gäller säkringsåtgärden tills förutsättningarna för inresa eller vistelse i landet har klarlagts, tills *grunderna för ansökan om internationellt skydd har fastställts*, ett beslut som gäller avlägsnande ur landet har verkställts eller behandlingen av ärendet annars har avslutats. Om säkringsåtgärden inte längre är nödvändig för att säkerställa beslutsfattandet eller verkställigheten, ska det *dock* omedelbart bestämmas att den ska upphöra.

121 §

Förutsättningar för tagande i förvar

Om de säkringsåtgärder som avses i 118–120 och 120 a § inte är tillräckliga, får en utlänning utifrån en individuell bedömning tas i förvar, om

1) det med hänsyn till *hans eller hennes personliga förhållanden* eller övriga

Gällande lydelse

grundad anledning att anta att han eller hon kommer att *hålla sig undan*, avvika eller på något annat sätt avsevärt försvåra fattandet av beslut som gäller honom eller henne eller verkställigheten av beslut om avlägsnande av honom eller henne ur landet,

2) utlännningen behöver tas i förvar för att hans eller hennes identitet ska kunna utredas,

3) utlännningen har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna säkerställas,

4) medan utlännningen har varit tagen i förvar har han eller hon lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd närmast i syfte att fördröja eller störa verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet,

5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten,

6) det med hänsyn till utlännningens personliga och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot den nationella säkerheten, eller

7) tagandet i förvar behövs för tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i 104 a § så att beslut om sökandens rätt att resa in på Finlands territorium kan fattas under förfarandet.

Bestämmelser om förutsättningarna för tagande av barn i förvar finns i 122 §.

121 a §

Risk för avvikande

Risk för avvikande kan föreligga om en säkringsåtgärd enligt 118–120 och 120 a § har

Föreslagen lydelse

förhållanden finns grundad anledning att anta att *det föreligger risk för att* han eller hon *avviker, undviker* eller på något annat sätt avsevärt försvårar fattandet av beslut som gäller honom eller henne eller verkställigheten av beslut om avlägsnande av honom eller henne ur landet,

2) *tagandet* i förvar behövs för att utreda hans eller hennes identitet,

3) *han eller hon* har eller misstänks ha gjort sig skyldig till brott och behöver tas i förvar för att beredningen eller verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet ska kunna säkerställas,

4) medan *han eller hon* har varit tagen i förvar har han eller hon lämnat in en ny ansökan om internationellt skydd närmast i syfte att fördröja eller störa verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur landet,

5) tagandet i förvar grundar sig på artikel 28 i rådets förordning om bestämmandet av den ansvariga staten,

6) det med hänsyn till *hans eller hennes* personliga *förhållanden* och övriga förhållanden finns grundad anledning att anta att han eller hon utgör ett hot mot *allmän ordning eller säkerhet* eller den nationella säkerheten,

7) tagandet i förvar behövs för tillämpning av det gränsförfarande som föreskrivs i 104 a § så att beslut om *hans eller hennes* rätt att resa in på Finlands territorium kan fattas under förfarandet, *eller*

8) *han eller hon* har sökt internationellt skydd och har genom sitt uppträdande orsakat betydande eller upprepade störningar i den allmänna ordningen i förläggningen eller dess omedelbara närhet eller visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet och de åtgärder som avses i 2 kap. 10 § i polislagen har visat sig otillräckliga.

Bestämmelser om förutsättningarna för tagande av barn i förvar finns i 122 §.

121 a §

Risk för avvikande

Huruvida en risk för avvikande föreligger avgörs utifrån en individuell

Gällande lydelse

tillämpats, men den har varit otillräcklig, eller om en utlänning har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin kontaktinformation. Risken för avvikande ska bedömas med hänsyn till personens sammantagna situation.

Föreslagen lydelse

helhetsbedömning. Vid bedömningen ska hänsyn tas till utlänningens ålder, hälsotillstånd och sociala förhållanden och andra relevanta faktorer som kan ha en direkt inverkan på risken för avvikande.

Om inte något annat visas, antas i regel en risk för avvikande föreligga i ett enskilt fall, om någon av följande omständigheter blir verklighet:

1) utlänningen har visat upp förfalskade handlingar eller förstört befintliga handlingar,

2) utlänningen har vägrat lämna sina fingeravtryck,

3) utlänningen har underlåtit att iaktta ett gällande inreseförbud som meddelats honom eller henne,

4) utlänningen vägrar att i enlighet med den skyldighet som föreskrivs i 145 a § samarbeta med de behöriga myndigheterna under ett förfarande för avlägsnande ur landet,

5) utlänningen gör våldsamt motstånd under ett förfarande för avlägsnande ur landet,

6) en säkringsåtgärd enligt 118–120 och 120 a § har tillämpats, men den har varit otillräcklig,

7) utlänningen har uttryckligen meddelat att han eller hon inte har för avsikt att iaktta åtgärder som hänför sig till avlägsnande ur landet.

En risk för avvikande kan också antas föreligga, om någon av följande omständigheter blir verklighet:

1) utlänningen har bytt bostadsort utan att ha meddelat myndigheterna sin nya kontaktinformation,

2) utlänningen saknar handlingar som styrker hans eller hennes identitet,

3) utlänningen har underlåtit att iaktta ett beslut om avlägsnande ur landet inom den tidsfrist som beviljats för frivillig återresa,

4) utlänningen inte har begett sig till en annan medlemsstat trots ett krav enligt 149 b §,

5) utlänningen har olagligen anlänt till medlemsstaternas territorium,

6) utlänningen har olovligen tagit sig till en annan medlemsstats territorium,

Gällande lydelse

122 §

Tagande av barn i förvar

När det gäller ett barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare krävs det dessutom att tagandet i förvar är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare.

Föreslagen lydelse

7) en annan medlemsstat har fattat ett beslut om att avlägsna av utlänningen ur landet.

Utlänningen kan motbevisa antagandet om risk för avvikande.

122 §

Tagande av barn i förvar

När det gäller ett barn som ska tas i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare krävs det dessutom att tagandet i förvar är nödvändigt för att upprätthålla familjebanden mellan barnet och dess vårdnadshavare. *Ett barn som tagits i förvar tillsammans med sin vårdnadshavare ska frigges senast tre månader efter det att barnet togs i förvar. I en situation som avses i 127 § 3 mom. kan tiden i förvar dock förlängas med högst tre månader.*

123 b §

Placering av utlänningar som tagits i förvar och domstolsbehandling i nödsituationer som avses i återvändandedirektivet

Om det är fråga om en i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (**återvändandedirektivet**) avsedd nödsituation där ett exceptionellt stort antal personer som ska sändas tillbaka medför oväntat stora svårigheter för förvarsenheternas lokaler eller för de behöriga myndigheterna, är det möjligt att avvika från

1) de i 124 § 2 mom. föreskrivna handläggningstiderna,

2) det som i 123 a § 1 mom. föreskrivs om placeringen av en utlänning som tagits i förvar,

3) skyldigheten att enligt 11 § 3 mom. i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter erbjuda

Gällande lydelse

127 §

Frigivning av den som har tagits i förvar

Den myndighet som behandlar ärendet ska förordna att den som har tagits i förvar genast ska frigges när det inte längre finns förutsättningar för förvar. Den som har tagits i förvar ska frigges senast sex månader efter det att beslutet om tagande i förvar fattats. Tiden för hållande i förvar får emellertid vara längre än detta, men dock inte överskrida 12 månader, om den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras eller sådana handlingar som behövs för tillbakasändningen inte fås från ett tredjeland och verkställigheten av avlägsnandet ur landet fördröjs av denna orsak.

Föreslagen lydelse

separata inkvarteringsrum för familjer som tagits i förvar.

Inrikesministeriet bestämmer om de i 1 mom. avsedda undantagen.

I nödsituationer ska tingsrätten ta upp ett ärende som gäller tagande i förvar till behandling senast sju dygn efter tagandet i förvar. Ett ärende som gäller tagande i förvar av ett barn som saknar vårdnadshavare ska tas upp till behandling senast två dygn efter det att barnet togs i förvar.

En utlänning som tagits i förvar kan i nödsituationer i stället för i en förvarsenhet placeras på någon annan lämplig plats. Inrikesministerier bestämmer, vilka dessa platser är. Om den utlänning som tagits i förvar är ett barn, ska barnet dock alltid placeras i en förvarsenhet.

127 §

Frigivning av den som har tagits i förvar

Den myndighet som behandlar ärendet ska förordna att den som har tagits i förvar genast ska frigges när det inte längre finns förutsättningar för förvar.

Den som har tagits i förvar ska frigges senast sex månader efter fattandet av beslutet om tagande i förvar, som grundar sig på klarläggandet av förutsättningarna för hans eller hennes inresa eller vistelse i landet eller på fastställandet av grunderna för hans eller hennes ansökan om internationellt skydd. Tagandet i förvar kan förlängas med högst sex månader, om det är nödvändigt att förlänga tiden i förvar för att trygga allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten.

Gällande lydelse

Har en tingsrätt beslutat att den som tagits i förvar fortfarande skall hållas i förvar, skall myndigheten utan dröjsmål göra en anmälan om frigivningen till tingsrätten på förvaringsorten. Anmälan kan göras per telefon eller elektroniskt. En telefonanmälan skall utan dröjsmål tillställas tingsrätten i skriftlig form.

128 §

Ny behandling av ett ärende i tingsrätten

På begäran av den som tagits i förvar ska tingsrätten ta upp ärendet till ny behandling också tidigare än vad som anges i 1 mom., om det finns skäl till det med anledning av någon omständighet som framkommit efter den föregående behandlingen. Den myndighet som behandlar ärendet ska omedelbart underrätta den som tagits i förvar och dennes biträde om sådana väsentliga förändringar i omständigheterna som ger anledning till ny behandling, om det inte med stöd av 127 § 1 mom. förordnats om omedelbar frigivning av den som tagits i förvar.

Föreslagen lydelse

Den som har tagits i förvar ska friges senast sex månader efter fattandet av beslutet om tagande i förvar, som grundar sig på beredningen eller säkerställandet av verkställigheten av ett beslut om att han eller hon ska avlägsnas ur landet eller annars på övervakning av att utläningen avlägsnar sig ur landet. Tiden för hållande i förvar kan förlängas med högst 12 månader, om den som tagits i förvar inte samarbetar för att tillbakasändningen ska kunna genomföras eller sådana handlingar som behövs för tillbakasändningen inte fås från ett tredjeland och verkställigheten av avlägsnandet ur landet fördröjs av denna orsak. En förutsättning för förlängning av tiden i förvar är då att det fortfarande finns en skälighet att verkställa avlägsnandet ur landet.

Om en tingsrätt har beslutat att den som tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar, ska myndigheten utan dröjsmål göra en anmälan om frigivningen till tingsrätten på förvaringsorten. Anmälan kan göras per telefon eller elektroniskt. En telefonanmälan ska utan dröjsmål sändas till tingsrätten i skriftlig form.

128 §

Ny behandling av ett ärende i tingsrätten

På begäran av den som tagits i förvar ska tingsrätten ta upp ärendet till ny behandling tidigare än vad som anges i 1 mom., om det finns skäl till det med anledning av någon omständighet som framkommit efter den föregående behandlingen. Den myndighet som behandlar ärendet ska omedelbart underrätta den som tagits i förvar och dennes biträde om sådana väsentliga förändringar i omständigheterna som ger anledning till ny behandling, om det inte med stöd av 127 § 1 mom. förordnats om omedelbar frigivning av den som tagits i förvar. *Tingsrätten ska på tjänstens vägnar ta upp ärendet till ny behandling senast tre månader efter ett beslut genom vilket tingsrätten har bestämt att den*

Gällande lydelse

144 §

Inreseförbud

Med *inreseförbud* avses i denna lag ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma till en Schengenstat eller flera.

146 §

Helhetsbedömning

När meddelande av inreseförbud och dess längd prövas skall det dessutom beaktas om utlännen har band till Finland eller någon annan Schengenstat som avser familjen eller arbetet och vilkas skötsel oskäligt skulle

Föreslagen lydelse

som tagits i förvar fortfarande ska hållas i förvar på placeringsstället i fråga, om inte ärendet tagits upp till ny behandling innan det på begäran av den som tagits i förvar.

144 §

Inreseförbud

Med ***inreseförbud*** avses i denna lag ett förbud för viss tid eller tills vidare att komma till en eller flera *EU-medlemsstater* eller Schengenstater.

145 a §

Skyldighet att samarbeta

En utlänning ska samarbeta med de behöriga myndigheterna genom alla skeden av ett förfarande för avlägsnande ur landet. En utlänning är skyldig att

1) meddela alla de omständigheter som behövs för styrkande av hans eller hennes identitet,

2) meddela transitländerna på hans eller hennes resrut till Finland,

3) vara anträffbar under hela den tid som förfarandet pågår, och

4) begära ett giltigt resedokument av myndigheten i sitt hemland och bidra till den identifiering som myndigheten i hemlandet utför för att utfärda resedokumentet.

I samband med delgivningen av ett beslut om avlägsnande ur landet ska utlännen informeras om skyldigheten att samarbeta och om eventuella följder av underlåtenhet att fullgöra skyldigheten.

146 §

Helhetsbedömning

När meddelande av inreseförbud och dess längd prövas ska det dessutom beaktas om utlännen har band till Finland eller någon annan *EU-medlemsstat* eller Schengenstat som avser familjen eller arbetet och vilkas

Gällande lydelse

försvåras av ett inreseförbud. Vid prövning av ett meddelande av inreseförbud för en utlänning vars ansökan om internationellt skydd *har avvisats utan prövning eller* avslagits kan beaktas även de omständigheter som legat till grund för att ansökan *avvisats utan prövning eller* avslagits samt om utlänningen genom sin verksamhet väsentligt försökt försvåra behandlingen av asylansökan.

148 §

Avvisningsgrunder

Även en sådan utlänning kan avvisas om kommit till landet utan uppehållstillstånd och vars vistelse i Finland skulle kräva visum eller uppehållstillstånd, men som inte sökt eller beviljats ett sådant.

150 §

Meddelande och återkallande av inreseförbud

En utlänning kan meddelas inreseförbud i beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning. Inreseförbud meddelas, *om inte något annat följer av 146 §*, när det inte med stöd av 147 a § 2 mom. fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. Inreseförbud meddelas inte en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 a § men som därefter inte beviljats ett nytt uppehållstillstånd eller vars uppehållstillstånd har återkallats, utom om denne har underlåtit att iaktta återreseförpliktelsen eller äventyrar allmän ordning eller säkerhet. Då utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen kan inreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut.

Inreseförbud meddelas för högst fem år eller tills vidare. En utlänning som dömts till straff

Föreslagen lydelse

skötsel oskäligt skulle försvåras av ett inreseförbud. Vid prövning av ett meddelande av inreseförbud för en utlänning vars ansökan om internationellt skydd har avslagits kan beaktas även de omständigheter som legat till grund för att ansökan avslagits samt om utlänningen genom sin verksamhet väsentligt försökt försvåra behandlingen av asylansökan.

148 §

Avvisningsgrunder

Även en sådan utlänning kan avvisas om kommit till landet utan uppehållstillstånd och vars vistelse i Finland skulle kräva visum eller uppehållstillstånd, men som inte sökt eller beviljats ett sådant. *Dessutom kan en utlänning vars vistelse under den tid ansökan behandlas inte är laglig i enlighet med vad som föreskrivs i 40 § avvisas.*

150 §

Meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas i Finland

En utlänning kan meddelas inreseförbud i beslutet om nekad inresa, avvisning eller utvisning.

Inreseförbud meddelas när det inte med stöd av 147 a § fastställts någon tidsfrist för frivillig återresa eller utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist som fastställts för återresan. *I dessa situationer tillämpas inte helhetsbedömning enligt 146 §. Från meddelande av inreseförbud kan i enskilda fall avvika, om barnets bästa eller skyddet för familjelivet förutsätter det.*

Inreseförbud meddelas inte en utlänning som beviljats uppehållstillstånd med stöd av 52 a § men som därefter inte beviljats ett nytt uppehållstillstånd eller vars uppehållstillstånd har återkallats. Inreseförbud meddelas dock om den som beviljats uppehållstillstånd har underlåtit att iaktta plikten att återvända eller

Gällande lydelse

för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare, om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Inreseförbudet meddelas som ett nationellt förbud, om utlänningen har ett sådant uppehållstillstånd i en annan Schengenstat som inte återkallas.

Ett inreseförbud kan återkallas på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak. Inreseförbudet kan återkallas också när en utlänning har meddelats inreseförbud på någon annan grund än att det inte beviljats någon tidsfrist för frivillig återresa eller att återreseförpliktelsen inte har iakttagits, och utlänningen kan bevisa att han eller hon har lämnat landet i full överensstämmelse med ett beslut om avlägsnande ur landet.

Föreslagen lydelse

äventyrar allmän ordning eller säkerhet *eller den nationella säkerheten.*

Om utlänningen inte frivilligt har avlägsnat sig ur landet inom den fastställda tidsfristen kan inreseförbud meddelas genom ett särskilt beslut. Inreseförbud kan meddelas genom ett särskilt beslut även i sådana fall där utlänningen tidigare meddelats ett beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning och grunden för meddelandet av inreseförbud inte har framkommit förrän efter det att beslutet meddelades.

Inreseförbudet meddelas som ett nationellt förbud, om utlänningen har ett sådant uppehållstillstånd i en annan *EU-medlemsstat* eller Schengenstat som inte återkallas.

150 a §

Meddelande av inreseförbud för en utlänning som vistas annanstans än i Finland

En utlänning som vistas annanstans än i Finland kan meddelas inreseförbud, om hans eller hennes uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta har återkallats med stöd av vad som föreskrivs i 58 § 4 eller 7 mom. Inreseförbud meddelas i samband med ett beslut om återkallande av uppehållstillstånd eller om återkallande av EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta.

Inreseförbud kan meddelas genom ett särskilt beslut, om en utlänning som är misstänkt eller har dömts för brott har undvikit meddelandet av inreseförbudet genom att lämna Finland innan ett förfarande för avlägsnande av honom eller henne ur landet är avslutat.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

En utlänning som söker ett uppehållstillstånd utomlands med stöd av 60 § kan meddelas inreseförbud, om hans eller hennes uppehållstillstånd vägrats med stöd av vad som föreskrivs i 36 § eller 36 a § 1–4 punkten.

150 b §

Tidpunkten för inreseförbudets början och dess längd

Inreseförbud meddelas för en tidsperiod på högst fem år. Om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller allmän säkerhet eller den nationella säkerheten, kan dock ett inreseförbud för högst 15 år meddelas honom eller henne.

En utlänning som dömts till straff för ett grovt eller yrkesmässigt brott kan meddelas inreseförbud tills vidare, om han eller hon utgör ett allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet. Om en utlänning anses utgöra ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten, kan inreseförbudet meddelas tills vidare.

Bestämmelser om den helhetsbedömning som ska göras när inreseförbudets längd prövas finns i 146 §.

Inreseförbudet börjar gälla från den tidpunkt då utlänningen faktiskt avlägsnar sig från Europeiska unionens medlemsstaters och Schengenstaternas territorium. Ett inreseförbud som meddelats en utlänning som vistas annanstans än i Finland träder dock i kraft omedelbart efter att en behörig myndighet har fattat ett beslut om saken.

150 c §

Återkallande av inreseförbud

Ett inreseförbud kan återkallas helt eller delvis på grund av ändrade förhållanden eller av någon annan viktig personlig orsak. Inreseförbudet kan återkallas om en utlänning har meddelats inreseförbud på någon annan grund än att det inte beviljats någon tidsfrist för frivillig återresa eller att plikten att återvända inte har iakttagits, och utlänningen

Gällande lydelse

151 §

Polisen och gränskontrollmyndigheten

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska vidta åtgärder för att neka inresa, avvisa, utvisa eller enligt 149 b § kräva att en utlänning beger sig till en annan medlemsstat i Europeiska unionen, om utlänningen inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan fatta beslut om avvisning inom tre månader från utlänningens inresa. Efter denna tid ska polisen eller gränskontrollmyndigheten göra en framställning till Migrationsverket om avvisning eller utvisning av utlänningen, om Migrationsverket inte redan har vidtagit åtgärder för att avlägsna utlänningen ur landet. Oberoende av tremånadersfristen kan polisen eller gränskontrollmyndigheten besluta om avvisning också, när en tredjelandsmedborgare inte har iakttagit ett krav enligt 149 b § att bege sig till en annan medlemsstat i Europeiska unionen.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan meddela en utlänning inreseförbud för högst två år när utlänningen nekas inresa på grundval av artikel 6.1 e i kodexen om Schengengränserna eller avvisas på en grund som anges i 148 § 1 mom. 5–8 punkten eller när utlänningen inte har avlägsnat sig ur landet inom den tidsfrist för frivillig återresa enligt 147 a § som fastställts för honom eller henne.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning till Migrationsverket om nekad inresa för eller avvisning av en utlänning, om polisen eller gränskontrollmyndigheten inte själv är behörig att avvisa utlänningen eller om den bedömer att utlänningen bör meddelas inreseförbud för en längre tid än två år. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan göra en framställning till Migrationsverket om avvisning av en utlänning också när ärendet

Föreslagen lydelse

kan bevisa att han eller hon har lämnat landet i överensstämmelse med ett beslut om avlägsnande ur landet.

151 §

Polisen och gränskontrollmyndigheten

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska vidta åtgärder för att neka utlänningen inresa, avvisa eller utvisa honom eller henne eller enligt 149 b § kräva att han eller hon beger sig till en annan medlemsstat i Europeiska unionen, om utlänningen inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i landet.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan fatta beslut om avvisning av en utlänning. *Bestämmelser om Migrationsverkets behörighet att fatta beslut om avvisning finns i 152 § 1 och 2 mom.*

Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan meddela en utlänning inreseförbud för högst fem år.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning till Migrationsverket om utvisning av en utlänning. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska göra en framställning till Migrationsverket om nekad inresa för eller avvisning av en utlänning, om polisen eller gränskontrollmyndigheten bedömer att utlänningen bör meddelas inreseförbud för en längre tid än fem år. Polisen eller gränskontrollmyndigheten kan göra en framställning till Migrationsverket om

Gällande lydelse

med tanke på tillämpningen av 148 § är av betydelse i andra liknande fall.

I samband med avvisning och utvisning kan polisen eller gränskontrollmyndigheten införa nödvändiga anteckningar om avlägsnande ur landet i den berörda personens resedokument. Inga anteckningar ska dock göras om det finns anledning att anta att de kan orsaka personen betydande problem.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska för återvändande bevilja den som ska avlägsnas ur landet en europeisk resehandling som det föreskrivs om i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1953 om inrättandet av en europeisk resehandling för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och om upphävande av rådets rekommendation av den 30 november 1994.

152 §

Migrationsverket

Migrationsverket ska *utom i situationer som avses i 151 § 1 mom.*, besluta om avvisning, om över tre månader har förflutit från utlännings inresa eller om utlännings har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

171 §

Behöriga myndigheter

Migrationsverket beslutar om meddelande av inreseförbud med stöd av 170 §.

Föreslagen lydelse

avvisning av en utlänning också när ärendet med tanke på tillämpningen av 148 § är av betydelse i andra liknande fall.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten verkställer beslut om nekad inresa, avvisning och utvisning.

I samband med avvisning och utvisning kan polisen eller gränskontrollmyndigheten införa nödvändiga anteckningar om avlägsnande ur landet i den berörda personens resedokument. Inga anteckningar ska dock göras om det finns anledning att anta att de kan orsaka personen betydande problem.

Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska för återvändande bevilja den som ska avlägsnas ur landet en europeisk resehandling som det föreskrivs om i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1953 om inrättandet av en europeisk resehandling för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och om upphävande av rådets rekommendation av den 30 november 1994.

152 §

Migrationsverket

Migrationsverket ska besluta om avvisning, om utlännings har ansökt om uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd.

171 §

Behöriga myndigheter

Migrationsverket beslutar om meddelande av inreseförbud med stöd av 170 §. *Även polisen eller gränskontrollmyndigheten kan besluta om meddelande av inreseförbud med stöd av den paragrafen för högst fem år.*

Denna lag träder i kraft den 20 .

