

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om särbehandling av asylansökningar som gjorts av vissa medborgare i det forna Jugoslavien

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att det stiftas en speciallag som möjliggör avvikelser i vissa fall från allmänna förvaltningsrättsliga procedurprinciper och från vissa stadganden i utlänningslagen vid behandlingen av ansökningar om asyl och uppehållstillstånd för en bestämd grupp personer. De asylansökningar som nämns i lagen skall tills vidare lämnas utan prövning. De utlänningar som avses i lagen skall i regel av humanitära skäl och utan individuell pröv-

ning beviljas uppehållstillstånd för en tid av ett år. Den lokala polisen skall fatta beslut om att lämna ansökan utan prövning samt bevilja uppehållstillstånd. I vanliga fall är det inrikesministeriet som behandlar ansökningar om asyl och uppehållstillstånd.

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

ALLMÅN MOTIVERING

1. Nuläget och de föreslagna ändringarna

Till följd av det krig som pågår inom det forna Jugoslavien och på grund av nationalitetsproblemen i området har i Europa fler människor än någonsin efter andra världskriget lämnat sin hembygd och sitt hemland.

Från det nämnda området anlände också till Finland sommaren 1992 innan visumtvång infördes inom en kort tid ca 1 500 asylsökande. I slutet av augusti 1992 väntade ca 1 900 medborgare från det forna Jugoslavien, tillsammans med ca 1 000 andra asylsökande, i förläggningar och på mottagningsstationer på att deras asylansökningar skulle behandlas.

Vid inrikesministeriets utlänningscentral behandlades i augusti 1992 ännu asylansökningar som inlämnats av utlänningar vilka hade anlänt våren 1991. Under de sex första månaderna 1992 fattade utlänningscentralen beslut om asyl och uppehållstillstånd gällande ca 1 000 sökande. Med nuvarande personalresurser kan anta-

let beslut om asyl inte ökas, eftersom ansökningarna skall behandlas i enlighet med gällande förvaltningsrättsliga stadganden och principer och i enlighet med utlänningslagen.

På basis av de uppgifter som står att få om de allmänna förhållandena i det forna Jugoslavien och om orsakerna till att de som anländer till Finland har lämnat området är det realistiskt att anta att praktiskt taget alla asylsökande från det nämnda området efter individuell prövning skulle få uppehållstillstånd, även om asyl inte skulle beviljas. Det skulle därför vara oskäligt att i 1—2 år hålla sökandena i ovisshet och väntande på att deras ansökningar skall avgöras. Så länge skulle de, på grund av anhopningen av ansökningar vid utlänningscentralen, uppskattningsvis vara tvungna att vänta på sin tur. Det skulle också, med tanke på de myndigheter som svarar för mottagande av flyktingar och med dem jämförbara personer, vara synnerligen oändamålsenligt att hålla dem väntande vid förläggningarna samt innebära ökade kostnader.

På grund av den instabila situationen är det för närvarande svårt att avgöra behovet av asyl när det gäller dem som har flytt undan det pågående kriget i Bosnien-Hercegovina. Det internationella samfundet försöker hela tiden få ett slut på kriget. På basis av erfarenheterna i Finland och de övriga nordiska länderna verkar det osannolikt att det bland albanerna från Kosovo i någon större utsträckning skulle finnas sådana personer som skulle kunna beviljas asyl. På grund av det krig som pågår i det forna Jugoslavien och den även i övrigt instabila situationen i hela området skulle det däremot inte heller överensstämma med den humana linje som Finland följer att albanerna från Kosovo sändes tillbaka till sitt hemland mot sin vilja förrän läget har stabiliserat sig.

Genom det nu föreslagna förfarandet kunde de utlänningar som det här är fråga om ges temporärt skydd utan att de i detta skede skulle beröras av asylförfarandet. Förenta Nationernas flyktingkommisariat har ansett ett sådant förfarande möjligt när det gäller personer som har lämnat det forna Jugoslavien.

De i den nu föreslagna lagen avsedda utlänningarnas asylansökningar kan lämnas utan prövning utan att detta strider mot Finlands internationella förpliktelser, därför att de så länge deras asylansökningar inte prövas skulle ges rätt att stanna i Finland. Sålunda bryter Finland inte mot förbudet mot tillbakasändning enligt artikel 33 i Genèvekonventionen om flyktingar, och inte heller mot andra förbud mot tillbakasändning enligt andra konventioner som gäller de mänskliga rättigheterna.

Enligt artikel 14 i den allmänna deklarationen om de mänskliga rättigheterna har envar rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse. Denna deklaration är inte ett juridiskt bindande dokument. Dessutom har utlänningarna i fråga fått ansöka om asyl och på grundval av dessa ansökningar fått rätt att stanna i landet och få samma socialservice och övriga service som de som beviljats asyl. Vid beviljandet av asyl är det i sista hand fråga om ändamålsenlighetsprövning.

Utöver ovan nämnda faktorer har även det svåra statsekonomiska läget inverkat på denna proposition. Det är inte möjligt att avlöna så många intervjuare för den lokala polisen och så

många handläggare av asylansökningar vid utlänningscentralen som skulle behövas för en behandling av ansökningarna inom skälig tid och med iakttagande av normalt förfarande.

2. Propositionens verkningar

Propositionen innebär, om den godkänns, att behandlingen av ansökningar som har lämnats in av de asylsökande som nämns i propositionen och fattandet av beslut som gäller dessa ansökningar kan för snabbas. De kostnader som uppkommer då de asylsökande som nämns i propositionen stannar i landet efter det uppehållstillstånd har beviljats faller under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel. Dessa kostnader skulle i alla fall vara ungefär lika stora, oberoende av om besluten fattas individuellt eller på det sätt som nu föreslås. Om den föreslagna ändringen inte görs, skulle det utöver de förslag som inrikesministeriet redan har framfört behövas ytterligare 10—12 personer som behandlar ansökningar och förhör de asylsökande samt dessutom personer som fungerar som tolkar för att ansökningarna skulle kunna behandlas inom skälig tid.

3. Ärendets beredning

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Utlåtanden i ärendet har begärts hos utrikesministeriet, justitieministeriet, finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbetsministeriet, undervisningsministeriet, justitiekanslersämbetet, högsta förvaltningsdomstolen, riksdagens justitieombudsman, asylnämnden, utlänningsombudsmannen, Finlands Röda Kors, Pakolaisneuvonta ry, inrikesministeriets polisavdelning, polisen i Helsingfors, Finlands Stadsförbund, Suomen Kunnallisliitto och delegationen för flykting- och migrationsärenden.

Flera av remissinstanserna meddelade att de understöder den planerade lagen. Några har framfört olika synpunkter med anledning av lagen utan att egentligen meddela om de understöder eller motsätter sig den. Asylnämnden motsätter sig av principiella skäl den föreslagna lagen.

DETALJMOTIVERING

1. Motivering till lagförslaget

1 §. *Lagens tillämpningsområde.* Den forna jugoslaviska staten har fallit sönder. Tre självständiga stater, Slovenien, Kroatien och Bosnien-Hercegovina, har uppstått i området. Deras självständighet har erkänts i vida kretsar. Dessutom har Makedonien lösgjort sig från området och förklarat sig självständigt. Det område som återstår av det forna Jugoslavien består av Serbien och Montenegro. Fastställande av medborgarskap och beviljande av pass är funktioner som först nu håller på att komma i gång i de nya staterna. Enligt vad de finländska myndigheterna har kunnat konstatera har nästan alla utläningar som hittills anlänt till Finland från detta område använt jugoslaviskt pass som sitt resedokument, oberoende av hemort eller etnisk bakgrund.

De finländska myndigheterna kan inte ännu ha exakta uppgifter om vilken bakgrund de medborgare i det forna Jugoslavien som kommit till Finland har, eftersom polisen har utrett asylansökningar för enbart 200 asylsökandes del. Enligt preliminära uppgifter från mottagningsstationerna anlände sommaren 1992 personer med följande etniska bakgrund: 1 300 albaner, 80 turkar, 70 makedonier, 50 bosnier, 10 serber och ett fåtal ungrare och kroater. Uppgifter om de övrigas etniska bakgrund finns inte. Eftersom folk av olika nationalitet har bott tillsammans i de olika delarna av det forna Jugoslavien, kan säkra slutledningar om boningsort eller eventuellt nytt medborgarskap inte dras på basis av den etniska bakgrunden. Av ovan nämnda orsaker kan lagens tillämpningsområde inte definieras på ett exaktare sätt än det nu föreslagna.

Finland införde i juli 1992 visumtvång för medborgare i Jugoslavien så att tvånget trädde i kraft den 21 juli 1992. Det är befogat att begränsa speciallagen så att den gäller personer som har anlänt och ansökt om asyl före den 22 juli 1992. Visumtvånget trädde i kraft redan den 21 juli 1992, men bland sökandena finns uppenbarligen sådana som har inlett sin resa till Finland innan visumtvånget infördes och anlänt till Finland först efter att det trätt i kraft. De som har anlänt innan visumtvånget infördes har på sätt och vis kommit i god tro. Felaktiga rykten t.ex. om förhållandena i Finland och arbetsmöjligheterna här har cirkulerat

i det forna Jugoslavien. Efter införandet av visumtvånget har en del asylsökande fortfarande anlänt till Finland på jugoslaviskt pass, dock betydligt färre än tidigare. T.ex. i augusti anlände 21 personer. Ansökningar om asyl och uppehållstillstånd som har inlämnats av dem som anlänt efter den 21 juli 1992 skall avgöras individuellt i enlighet med utlänningslagen (378/91) och med beaktande av ovan nämnda uppfattningar om läget i det land därifrån sökandena kommer.

Lagen skall också tillämpas på sådana asylsökande som har anlänt 1990 och 1991 och uppfyller kriterierna enligt lagen samt vilkas ärende inte ännu har avgjorts innan lagen trädde i kraft. Det finns ca 150 sådana personer, huvudsakligen albaner från Kosovo. En del av dem som kommit till Finland från det forna Jugoslavien har återtagit sina asylansökningar. Sådana utläningar kan naturligtvis inte automatiskt beviljas uppehållstillstånd. De som har kommit via något annat nordiskt land och som uppfyller förutsättningarna för återtagning enligt den nordiska överenskommelsen angående passkontroll (FördrS 10/58) har redan på grundval av de tidsfrister som nämns i överenskommelsen, enligt allmän praxis vid utlänningscentralen återsänts till vederbörande nordiska land vid tidpunkten för den föreslagna lagens ikraftträdande och kommer sålunda inte att omfattas av denna lagstiftning.

Genom denna lag försätts en del av medborgarna i det forna Jugoslavien vad gäller proceduren och det slutliga avgörandet i egenskap av asylsökande i en annan ställning än de som har anlänt den 22 juli 1992 eller senare. Likställighet är en viktig princip som har tillämpats i utlänningsärenden. Med beaktande av grunderna för begränsningen av den föreslagna lagens tillämpningsområde och det uppehållstillstånd som skall beviljas asylsökandena kan det föreslagna arrangemanget allmänt taget inte anses diskriminerande.

Avsikten med den föreslagna speciallagen är inte att asylsökandena i fråga skall särbehandlas i andra frågor än sådana som gäller behandlingen av asylansökningar och beviljande av ett första uppehållstillstånd. T.ex. vid beviljande av främlingspass eller nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd samt i fråga om familjeföreningsmöjligheterna skall de sålunda behandlas i enlighet med gällande utlännings-

lag och vedertagen praxis. För tydlighetens skull är det skäl att ett stadgande härom tas in i lagen.

2 §. *Förfarande i ärenden som gäller asyl och uppehållstillstånd.* Lagstiftningen och förvaltningens principer innebär vissa skyldigheter för polisen och inrikesministeriet vad gäller inlämnade ansökningar. Den föreslagna lagen gör det möjligt att avvika från polisens skyldighet att utreda de skäl på vilka sökanden grundar sin ansökan och från inrikesministeriets skyldighet att behandla och avgöra ansökningarna. Polisen skall dock klarlägga sökandens identitet och, i synnerhet med tanke på eventuella familjeföreningssituationer, också sökandens familjemedlemmars identitet.

Om de personer som avses i lagen eventuellt upprepade gånger lämnar in asylansökan, skall enligt den nu föreslagna lagen inte heller dessa ansökningar upptas till prövning så länge sökandena inte har fått avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd. Enligt en tolkning av utlänningslagen kan en utlänningsbeviljas uppehållstillstånd i Finland också i det fall att han inte har ansökt om sådant, om det kan antas att utvisningsförutsättningar inte föreligger och personen i fråga i alla fall har gett uttryck för sin vilja att stanna i Finland. Ett sådant förfarande kunde tillämpas också om den som har fått det första uppehållstillståndet med stöd av denna lag inte ansöker om fortsatt uppehållstillstånd.

Om läget i det forna Jugoslavien då de här avsedda uppehållstillstånden går ut är sådant att det inte finns grunder för förlängande av tillstånden, måste behovet av asyl och skydd prövas i enlighet med utlänningslagen. Polisen sköter på eget initiativ om att en asylutredning förrättas i dylika fall, varefter ansökan i normal ordning skall avgöras vid inrikesministeriet.

Med stöd av 33 § utlänningslagen deltar utlänningsombudsmannen enligt nuvarande praxis i behandlingen av asylansökningarna genom att ge sitt utlåtande i saken. Utlänningsombudsmannen skall inte delta i behandlingen av de utan prövning lämnade asylansökningar som avses i denna proposition.

3 §. *Beviljande av uppehållstillstånd.* I och med att det första uppehållstillståndet skall beviljas av polisen innebär förfarandet enligt den nu föreslagna lagen en avvikelse från det stadgande i 19 § 1 mom. utlänningslagen, enligt

vilket en utlännings som kommer till Finland utan uppehållstillstånd beviljas uppehållstillstånd av inrikesministeriet.

Det föreslås att de utlännings som avses i lagen skall beviljas uppehållstillstånd av vägnande humanitära skäl (status A 10). Med tanke på åtgärderna inom ramen för den så kallade flyktingvården skulle de härvid ha samma ställning som de som beviljats asyl. I praxis vid tillämpningen av utlänningslagen har uppehållstillstånd av humanitära skäl beviljats asylsökande som har flytt undan inbördeskrig eller hör till en diskriminerad minoritet i hemlandet.

Beviljande av uppehållstillstånd sker efter ändamålsenlighetsprövning, varvid Finlands nationella intressen vid sidan av bl.a. humanitära aspekter är en viktig faktor. Det finns inga skäl som talar för att utlännings som har gjort sig skyldiga till sådana brott som avses i det föreslagna lagrummet skall omfattas av systemet med summariskt beviljande av uppehållstillstånd enligt denna lag. I dylika fall bör ansökningarna behandlas individuellt, varvid faktorer som talar för och faktorer som talar emot ett beviljande av tillstånd kan avvägas mot varandra i enlighet med utlänningslagen och de principer som följs vid behandlingen av vanliga ansökningar. Det domstolsutslag i vilket straffet utdömts behöver inte ha vunnit laga kraft utan det skall räcka med att straffet har dömts ut i första rättsinstans.

Enligt 19 § 2 mom. utlänningslagen beviljas en utlännings som vistas i Finland nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd av den lokala polisen. Inrikesministeriet har meddelat polisen anvisningar enligt vilka utlännings som på grund av att de behöver skydd eller av humanitära skäl har beviljats ett första uppehållstillstånd för ett år i regel skall beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd för ett år. I synnerhet i sådana fall då polisen har skäl att misstänka att det har skett väsentliga förändringar i förhållandena i det land från vilket sökanden kommer skall polisen i oklara fall begära utlåtande i saken av utlänningscentralen. Enligt lagen är det den lokala polisen som har befogenhet att bevilja nytt uppehållstillstånd, men det hör inte till polisens tjänsteuppgifter att följa de politiska förhållandena och iakttagandet av de mänskliga rättigheterna i det land från vilket utlännings kommer. Förlängandet av uppehållstillstånden för en större grupp utlännings har tidigare skötts så att inrikesministeriet har meddelat separata anvis-

ningar om saker. Ett sådant förfarande kunde tillämpas också på de utlänningar som det nu är fråga om.

Med anledning av det ovan anförda föreslås för tydlighetens skull att i den nu föreslagna lagen tas in ett stadgande om anvisningar gällande beviljandet av fortsatta tillstånd, även om avsikten inte är att avvika från stadgandena i gällande utlänningslag och nuvarande praxis. Det är motiverat att andra ministerier hörs i sådana fall då det är fråga om en jämförelsevis stor grupp utlänningar och behandlingen av ansökningarna om asyl och uppehållstillstånd har skett summariskt.

4 §. *Beviljande av arbetstillstånd.* Enligt 26 § 3 mom. utlänningslagen beviljas en utlänning som vistas i Finland men som inte har uppehållstillstånd arbetstillstånd av inrikesministeriet eller den lokala polisen i samband med uppehållstillståndet. Härvid skall utlåtande av arbetsmyndigheten inhämtas innan arbetstillstånd beviljas.

I föreskrifter (M 3/91 TM), som arbetsministeriet har meddelat med stöd av 30 § utlänningsförordningen, konstateras att arbetstillstånd kan beviljas utan att arbetsmyndigheternas utlåtande inbegärs, utan begränsningar och utan att sådana utredningar som nämns i 15 § utlänningsförordningen förutsätts, om en utlänning beviljas uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Eftersom det är fråga om ett uppehållstillstånd som av humanitära skäl beviljas med stöd av en speciallag är det skäl att ett uttryckligt stadgande om beviljandet av arbetstillstånd tas in i den föreslagna lagen.

5 §. *Ändringssökande.* Enligt 57 § utlänningslagen får ändring i inrikesministeriets beslut om asyl eller om när flyktingskap upphör sökas genom besvär hos asylnämnden. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer får besvär även anföras över beslut om att en ansökan skall lämnas utan prövning. Enligt 60 § utlän-

ningslagen får ändring däremot inte sökas genom besvär i beslut som gäller beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd.

För tydlighetens skull är det motiverat att ett specialstadgande tas in i lagen till denna del. Det skadar inte att besvärsmöjlighet saknas i de fall som avses i propositionen: sökandena har inte behov av rättsskydd i en situation då de får stanna i landet och då de behandlas på samma sätt som flyktingar när det gäller åtgärder inom ramen för den så kallade flyktingvården.

6 §. *Ikraftträdande.* Paragrafen innehåller ett ikraftträdelsestadgande.

2. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Polisen bör så snart som möjligt kunna vidta de nu föreslagna åtgärderna så att ifrågasvarande utlänningsars vistelse på mottagningsstationer och förläggningar blir så kort som möjligt. Ikraftträdandet kräver inte någon fortsatt beredning.

3. Lagstiftningsordning

Enligt 2 § regeringsformen utövas den lagstiftande makten av riksdagen i förening med republikens president. Den högsta verkställande makten är uppdragen åt republikens president. Jämte honom skall för statens allmänna styrelse finnas ett statsråd. Med stöd av den nu föreslagna lagen kan det relativt bestämt sägas vem den kommer att gälla. Lagen torde dock inte kunna anses strida mot den princip om tredelning av statsmakten som har skrivits in i 2 § regeringsformen, eftersom riksdagen inte direkt vidtar sådana åtgärder som hör till området för den verkställande makten.

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

Lag

om särbehandling av asylansökningar som gjorts av vissa medborgare i det forna Jugoslavien

I enlighet med riksdagens beslut stadgas:

1 §

Lagens tillämpningsområde

Denna lag tillämpas med de undantag som nämns nedan på sådana medborgare i det forna Jugoslavien som har anlänt till Finland före den 22 juli 1992 och har ansökt om asyl i Finland före nämnda datum. Lagen tillämpas dock inte på utlänningar vilkas asylansökningar avgjorts innan denna lag trädde i kraft eller som har återtagit sina asylansökningar.

Om det är fråga om andra ärenden än behandling av en asylansökan eller av första ansökan om uppehållstillstånd, skall utlänningslagen (378/91) tillämpas på utlänningar som avses i denna lag.

2 §

Förfarande i ärenden som gäller asyl och uppehållstillstånd

En asylansökan som har inlämnats av en utlänning som avses i denna lag skall tills vidare lämnas utan prövning. Den lokala polisen utreder asylärendet endast för att klarlägga sökandens identitet och för att fastställa om sökanden omfattas av denna lag.

Beslutet om att lämna asylansökan utan prövning fattas av den lokala polisen som samtidigt beviljar sökanden uppehållstillstånd enligt 3 §.

En ansökan om asyl och uppehållstillstånd behandlas dock enligt utlänningslagen, om sökanden av orsak som nämns i 3 § 2 mom. inte beviljas uppehållstillstånd, om sökanden inte beviljas ett nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl eller om polisen framställer att utlänningen skall utvi-

sas. I de nämnda fallen tar polisen och inrikesministeriet på eget initiativ upp frågan om asyl till behandling.

3 §

Beviljande av uppehållstillstånd

En utlänning som avses i denna lag beviljas uppehållstillstånd av vägande humanitära skäl av den lokala polisen. Tillståndet beviljas för ett år räknat från dagen för beviljandet.

En utlänning som i Finland eller något annat nordiskt land har gjort sig skyldig till ett brott för vilket stadgas strängare straff än fängelse i sex månader eller som upprepade gånger har gjort sig skyldig till brott beviljas dock inte uppehållstillstånd med stöd av denna lag. En ansökan om asyl och uppehållstillstånd som en sådan utlänning har gjort behandlas på det sätt som stadgas i utlänningslagen. Om en utlänning misstänks för brott, uppskjuter polisen beslutsfattandet enligt denna lag tills ärendet har avgjorts i första rättsinstans.

Inrikesministeriet meddelar polisen anvisningar om hur en utlänning som avses i denna lag eventuellt beviljas nytt tidsbegränsat uppehållstillstånd efter att ha hört andra för utlänningsärenden centrala ministerier.

4 §

Beviljande av arbetstillstånd

En utlänning som avses i denna lag och som får uppehållstillstånd beviljas arbetstillstånd av den lokala polisen utan att utlåtande av arbetsmyndigheten inhämtas. Arbetstillståndet bevil-

jas utan branschvisa begränsningar för samma tid som uppehållstillståndet.

6 §

Ikraftträdande

5 §

Ändringssökande

Ändring i beslut som fattas med stöd av denna lag får inte sökas genom besvär.

Denna lag träder i kraft den 199 .

Åtgärder som verkställigheten av lagen förutsätter får vidtas innan den träder i kraft.

Helsingfors den 13 november 1992

Republikens President**MAUNO KOIVISTO**

Inrikesminister *Mauri Pekkarinen*

